

170^e Cahier de la Cour des comptes

Partie I Compte général 2012 de l'administration générale de l'État fédéral

Compte d'exécution du budget

Le solde budgétaire de l'État pour 2012 s'élève à -11,1 milliards d'euros. Ce solde est constitué par la différence entre les recettes du budget des voies et moyens et les dépenses du budget général des dépenses. Abstraction faite des opérations techniques relevant de la dette publique, les recettes budgétaires se sont élevées à 52,2 milliards d'euros en 2012 pour des dépenses de 63,3 milliards d'euros.

Ces dernières années, la notion de solde budgétaire est progressivement supplantée par celle de solde de financement. À présent que l'Europe surveille plus strictement les budgets des États, cette dernière notion est essentielle pour pouvoir apprécier la situation des finances publiques.

Le Cahier aborde le passage du solde budgétaire au solde de financement (qui tient notamment compte des organismes hors budget, de la consolidation des opérations internes, de la neutralisation des opérations financières, etc.). Le solde de financement 2012 de l'État fédéral s'est élevé à -13,1 milliards d'euros ou -3,5 % du PIB, soit une détérioration de -0,1 % du PIB par rapport à 2011. Pour l'ensemble des administrations publiques belges, le solde de financement s'est établi à -4,0 % du PIB, contre -3,7 % en 2011.

Dans le cadre du pacte budgétaire européen, la Belgique est soumise, comme plusieurs autres pays, à une procédure de déficit excessif. Dans ce contexte, le gouvernement belge s'est engagé auprès des autorités européennes à respecter une trajectoire d'assainissement des finances publiques en 2012. La Belgique n'a pas pu réaliser les objectifs initialement retenus. Le solde de financement s'est finalement établi à -4,0 % du PIB au lieu de -2,8 % et la dette publique a continué à augmenter pour atteindre 99,8 % du PIB. De même, son déficit public structurel ne s'est pas réduit assez rapidement. Toutefois, la Cour des comptes relève que le solde de financement 2012 est influencé, à raison de -0,8 % du PIB, par l'augmentation de capital de Dexia fin 2012.

Ces résultats défavorables ont conduit, en mai 2013, la Commission européenne à mettre la Belgique en demeure de prendre les mesures nécessaires pour rétablir durablement des finances publiques saines.

Pour atteindre l'équilibre budgétaire réclamé par le Conseil européen, les pouvoirs publics belges se sont néanmoins engagés, dans le programme de stabilité 2013-2016, qui s'appuie sur les recommandations du Conseil supérieur des finances, à réaliser un solde de financement positif de +0,2 % du PIB à l'horizon 2016.

Mesures budgétaires 2012

Lors de l'établissement du budget 2012 initial, le comité de monitoring a estimé le déficit budgétaire à -20,5 milliards d'euros en cas de politique inchangée. Pour atteindre l'objectif budgétaire de 2,4 % fixé pour l'entité I, c'est-à-dire pour l'État fédéral et la sécurité sociale, soit un déficit

de 9,1 milliards d'euros, le gouvernement a adopté diverses mesures d'assainissement, dont le produit estimé peut être ventilé comme suit :

- 5,3 milliards d'euros de réduction des dépenses, soit 42,2 % de l'ensemble des mesures ;
- 6,4 milliards d'euros de recettes supplémentaires, soit 50,2 % de l'ensemble des mesures ;
- 1 milliard d'euros de produit estimé pour la lutte contre la fraude sociale et fiscale, soit 7,7 % de l'ensemble des mesures.

Malgré des recettes fiscales qui ont augmenté de 5,8 milliards d'euros en 2012 pour atteindre 104,2 milliards d'euros, l'État a perçu, abstraction faite des recettes pour compte de tiers, 0,4 milliard d'euros de recettes fiscales de moins que ce qui était prévu au budget. C'est avant tout au niveau du précompte mobilier, de la TVA et de l'impôt des personnes physiques que les recettes ont été moindres. Elles s'élèvent à 1,4 milliard d'euros au total. L'impôt des sociétés a, en revanche, rapporté environ 1 milliard d'euros de plus que prévu.

Le produit des mesures dont la Cour des comptes a pu examiner le résultat a fluctué par rapport au montant estimé. Globalement, ce produit a néanmoins été un peu plus élevé qu'escompté. L'administration n'a cependant pas pu fournir d'informations concernant sept nouvelles mesures prises lors de l'établissement du budget initial, pour un résultat total estimé à 2,2 milliards d'euros.

L'administration a estimé le produit supplémentaire par rapport à 2011 de la réforme de la fiscalité sur les revenus mobiliers à 290 millions d'euros, soit quelque 500 millions d'euros de moins qu'escompté. Une large part de la surestimation peut s'expliquer par la réduction de la base taxable à la suite des mesures prises.

Concernant la recette de 300 millions d'euros qui devait résulter de la levée du secret bancaire, la Cour des comptes constate que le retard pris dans la mise en place du point de contact n'aura pas permis d'engranger en 2012 toutes les recettes fiscales supplémentaires prévues.

En 2012, les recettes non fiscales ont augmenté de 4,6 milliards d'euros par rapport à 2011 pour atteindre 11,5 milliards d'euros. Les recettes plus élevées sont dues en grande partie au remboursement du prêt de 3,5 milliards d'euros qui avait été consenti à KBC dans le cadre de la crise financière, majoré d'une prime de remboursement de 525 millions d'euros. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour accroître les recettes non fiscales pour un résultat total estimé à 1,8 milliard d'euros. Les réalisations sont évaluées par la Cour à 1,6 milliard d'euros.

Des mesures ont été prises pour réduire les dépenses à concurrence de 5,5 milliards d'euros, dont 3 milliards ont concerné la sécurité sociale et 0,2 milliard devait provenir de la lutte contre la fraude sociale et fiscale. La réalisation de ces mesures dans le cadre de la sécurité sociale est examinée dans le Cahier 2013 relatif à la sécurité sociale.

Les 2,3 milliards d'euros d'autres mesures en matière de dépenses peuvent être répartis entre 2 milliards d'euros dans les dépenses primaires, 124 millions d'euros dans la diminution des intérêts estimés et 250 millions d'euros dans les dépenses « usurpées ». Faute d'accord avec les entités fédérées, l'économie sur ces dépenses « usurpées » n'a pas été réalisée. Il n'y a pas davantage eu d'accord concernant la contribution de responsabilisation à payer par les entités fédérées pour les pensions de leurs fonctionnaires. Elle devait permettre une économie de 87 millions d'euros. Par ailleurs, des réductions sur facture devaient encore être versées pour 98 millions d'euros dans

Le cadre de l'achat de voitures propres, bien que le fonds créé à cet effet ait été supprimé en 2012. Les autres économies sur les dépenses primaires ont été réalisées soit par une réduction des crédits, soit par un blocage de ceux-ci dans le cadre de la prudence budgétaire.

La Cour des comptes conclut que les mesures prises par le gouvernement ont été en grande partie réalisées, mais que l'objectif budgétaire n'a pas été atteint. Le déficit de financement s'élève à 13,1 milliards d'euros en 2012, soit 4,0 milliards de plus que l'objectif. Ce dépassement s'explique en grande partie par l'augmentation de 2,9 milliards d'euros de la participation de l'État dans le capital de Dexia. Eurostat a qualifié cette opération de transfert de capital ayant une incidence sur le solde de financement. Par ailleurs, les recettes fiscales ont été, compte tenu de la correction de passage concernant le moment d'enregistrement et la marge conjoncturelle, inférieures aux prévisions à raison d'environ 1,1 milliard d'euros.

Voies et moyens

Les recettes des voies et moyens sont les recettes que l'État conserve après avoir attribué à d'autres bénéficiaires (tels que l'Union européenne, les communautés et régions, la sécurité sociale ainsi que les pouvoirs locaux) une grande partie des recettes qu'il a perçues.

En 2012, les recettes courantes et les recettes de capital se sont élevées à 52.235,1 millions d'euros au total, soit 720 millions de plus que prévu. Ce dépassement est exclusivement dû aux recettes de capital qui dépassent de 1.503,5 millions les prévisions. Par ailleurs, les voies et moyens comprennent aussi 61.455,7 millions d'euros issus des produits d'emprunts. Vu les conditions du marché particulièrement favorables, le montant emprunté a atteint 13.620,7 millions d'euros de plus que prévu.

Dépenses

Les dépenses primaires représentent les dépenses totales, diminuées des amortissements et des charges d'intérêt de la dette publique. Selon cette définition, les dépenses primaires se sont élevées en 2012 à 61.439,8 millions d'euros, soit 3,2 % de plus qu'en 2011.

L'augmentation s'explique en majeure partie par la hausse des dépenses au SPF Sécurité sociale, résultant plus particulièrement du versement de la dotation d'équilibre à l'ONSS-Gestion globale, et par les pensions. À la Police fédérale et au SPF Justice, l'augmentation s'est située principalement dans les dépenses en matière de personnel. Au SPF Intérieur, la hausse des dépenses est surtout due à l'octroi d'une dotation de mobilité et de compensations à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu des accords institutionnels.

L'encours des engagements pouvant encore être liquidés après 2012 s'élevait à 6.554,3 millions d'euros au 1^{er} janvier 2013, contre 4.327,9 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012. L'augmentation de l'encours par rapport à l'année précédente est imputable, à raison de 1.847,7 millions d'euros, à la participation de la Belgique au Fonds monétaire international, qui a été engagée en 2012 mais pas encore liquidée. Abstraction faite de ce montant, la hausse de l'encours total est ramenée à 378,7 millions d'euros.

Commentaires sur le compte d'exécution du budget

À l'issue de son examen du compte d'exécution du budget 2012, la Cour des comptes a constaté des dépassements de crédits tant en engagement qu'en liquidation et un fonds budgétaire en position débitrice non autorisée en engagement.

Par ailleurs, des erreurs et omissions ont été constatées quant à l'imputation de certaines recettes.

Commentaires au sujet des opérations de clôture des comptes d'ordre et de trésorerie

Bien que tous les départements de l'administration générale aient adopté depuis 2012 la nouvelle comptabilité fédérale prévue par la loi du 22 mai 2003, le système des comptes d'ordre et de trésorerie, issu de l'ancienne comptabilité publique, n'a pas encore totalement disparu. Vu la suppression de l'ancienne comptabilité publique, les comptes d'ordre et de trésorerie sont encore nombreux à figurer à partir de 2012, pour des raisons diverses, en dehors de la comptabilité de l'État. Dans certains cas, ces comptes ont été volontairement maintenus en dehors de la comptabilité. Dans d'autres, les soldes finaux à reporter n'ont pas encore été déterminés ou la question de la destination ou de l'apurement des soldes en souffrance n'a pas encore été tranchée.

Le ministre du Budget projetait d'évaluer le système des fonds virtuels et d'élaborer un cadre juridique pour ceux-ci au premier semestre 2013. Ce projet ne s'est pas concrétisé.

Recours à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003

Le recours à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 permet, dans des conditions particulières, au conseil des ministres d'autoriser des dépenses au-delà des crédits budgétaires votés par le Parlement. Il s'agit d'une importante dérogation aux prérogatives du Parlement en matière budgétaire. La Cour des comptes a constaté que des opérations de paiement avaient été effectuées avant que la délibération du conseil des ministres n'ait été rendue exécutoire. Par ailleurs, la procédure a parfois été utilisée de manière inappropriée afin de rendre exécutoires des ajustements budgétaires avant leur vote par le Parlement.

Évolution des dépenses de l'État belge entre 2009 et 2012 suite aux condamnations judiciaires

Depuis 2009, les moyens nécessaires pour faire face aux dommages et aux frais de justice de l'État dans le cadre d'une action judiciaire sont regroupés au sein de la provision interdépartementale. Cette technique budgétaire simplifie l'évaluation des crédits nécessaires à ce type de dépenses. En contrepartie, elle atténue néanmoins la transparence budgétaire et risque d'allonger les procédures de liquidation.

Sous-utilisations et blocages de crédits

Les crédits inscrits au budget général des dépenses 2012 (hors dépenses de la dette publique et contributions à l'Union européenne et au Fonds monétaire international) n'ont pas été utilisés à concurrence d'un peu plus d'un milliard d'euros, soit environ 2,3 %. Cette sous-consommation découle notamment des mesures de prudence budgétaire adoptées par le gouvernement en 2012.

Exécution d'une politique visant à limiter les risques des produits chimiques (Reach)

Comme les crédits destinés à la mise en œuvre de la législation européenne *Reach* concernant le contrôle des substances chimiques ne sont pas individualisés, il est impossible de déterminer les moyens propres à assurer l'exécution de cette législation. Tous les comités chargés de mettre cette législation en place ne sont pas encore installés.

Section 12 – SPF Justice

L'objectif du gouvernement, à savoir économiser 13,3 millions d'euros en frais de justice en matière pénale, correctionnelle et de police, n'a pas été réalisé. En cours d'année, les crédits prévus

au budget ont été augmentés de 7,5 millions d'euros. En outre, fin 2012, le SPF Justice a reporté à l'année budgétaire 2013 le paiement de factures pour 29 millions d'euros.

Le crédit initialement prévu pour la mise en place de la législation Salduz a été augmenté en cours d'année de 10,1 millions d'euros. Le conseil des ministres a approuvé un projet de loi concernant la réforme de cette aide juridique le 3 mai 2013.

Un budget de 7,5 millions d'euros avait été prévu pour des projets d'amélioration au sein du SPF Justice. La Cour des comptes constate que des engagements ont été pris à raison de 5,7 millions d'euros pour sept des onze projets seulement et que les crédits de liquidation ont été utilisés pour d'autres dépenses. Bien que ces projets en soient encore à leur phase de lancement, les recettes estimées de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) ont de ce fait été portées de 31 à 81 millions d'euros lors du contrôle budgétaire, alors que les réalisations n'ont été que de 36 millions d'euros.

Section 13 – SPF Intérieur

L'accroissement des crédits de 147,6 millions d'euros par rapport à 2011 résulte en ordre principal de l'adoption du premier volet du juste financement des institutions bruxelloises dans le cadre de la sixième réforme de l'État et de l'entrée du SPF Intérieur dans le système comptable Fedcom. L'accueil des étrangers (Office des étrangers et instances d'asile), les téléphonistes de permanence (*calltakers*) et les opérations liées à l'introduction d'un système de vote automatisé ont également augmenté de manière significative les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

En raison du problème de financement structurel récurrent du fonds des bâtiments de police, les paiements obligatoires légaux (7,2 millions d'euros) aux communes et aux zones de police pluri-communales n'ont pas été exécutés.

La décision du conseil des ministres du 1^{er} mars 2012 d'approuver, avant le 30 mai 2012, un plan pluriannuel de financement de la réforme de la sécurité civile n'a pas non plus été mise à exécution.

Section 17 – Police fédérale

Bien que le budget initial ait prévu que la police fédérale contribue pour 15,6 millions d'euros à l'économie de 120 millions d'euros à réaliser sur les crédits de personnel fédéraux et pour 5,4 millions d'euros sur les frais de fonctionnement et d'investissement, une partie de cette économie a été annulée.

L'intention de la ministre de l'Intérieur de tenter une nouvelle fois en 2012 de muter des militaires et de transférer une partie des tâches de la Police fédérale n'a pas été concrétisée faute d'accord quant à la prise en charge des crédits de personnel.

Lors du deuxième ajustement budgétaire 2012, un crédit de liquidation supplémentaire a dû être prévu pour payer également l'allocation « déficits graves en personnel » 2011 à hauteur de 7,9 millions d'euros, et une dotation de 5 millions d'euros a été accordée à la Régie des bâtiments pour les travaux d'infrastructure sur le site de la Cité administrative de l'État (CAE) à Bruxelles.

Section 18 – SPF Finances

La diminution de la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales du département ne s'explique pas uniquement par le remplacement sélectif des départs à la retraite et par les économies imposées. Elle s'explique aussi par la réaffectation du personnel à Fedorest et aux régions dans le cadre du transfert des contributions. Ceci a pour effet d'augmenter les dotations de Fedorest et des régions.

Malgré l'augmentation des crédits initiaux octroyés de 20,0 à 36,3 millions d'euros pour la liquidation des bonifications d'intérêt pour prêts écologiques, 17,4 millions d'euros ont été reportés à l'exercice budgétaire 2013.

Dans le cadre de la crise financière, le SPF Finances a obtenu une assistance juridique et financière pour un total de 12,0 millions d'euros. Comme les crédits destinés à cette fin n'ont pas été approuvés à temps, 3,9 millions d'euros de frais ont notamment été supportés par la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI). Elle a porté ces dépenses en débit du dividende à verser à l'État fédéral, ce qui est contraire au principe d'universalité.

Début 2013, le SPF Finances a mis un terme à sa collaboration avec le consultant auquel il avait concédé le développement du projet informatique de gestion électronique de la perception et du recouvrement des contributions pour 31,6 millions d'euros, dont 21,4 millions ont été liquidés par le SPF Finances. Étant donné qu'une procédure a été entamée devant le tribunal, on ne sait pas encore avec certitude dans quelle mesure le solde de 10,2 millions d'euros devra encore être liquidé.

Section 32 – SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie

La sous-utilisation des crédits de liquidation pour les crédits octroyés dans le cadre des programmes Airbus (13,7 millions d'euros) trouve notamment son origine dans le recours aux excédents des années précédentes versés sur le compte bloqué d'une entreprise privée.

La sous-utilisation des subventions du Fonds social chauffage (22,5 millions d'euros) est due à l'excédent de subvention de 2011 et à l'utilisation des moyens propres du Fonds en 2012.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que la sous-utilisation de ces crédits sera probablement moins substantielle à l'avenir.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports

Les crédits d'engagement et de liquidation du fonds Beliris sont restés en partie inutilisés. Le solde disponible pour des engagements supplémentaires a de ce fait augmenté de 57,3 millions d'euros pour atteindre 244,2 millions d'euros. Le solde des liquidations a atteint 465,1 millions d'euros, dont 220,9 millions concernent des dépenses déjà engagées. L'utilisation éventuelle du solde des crédits de liquidation à l'avenir aura une incidence négative sur le solde budgétaire.

Recettes attribuées

De l'ensemble des recettes fiscales perçues par l'État fédéral, 46,97 %, soit 48.946,13 millions d'euros, sont attribués, par l'intermédiaire de fonds d'attribution, à d'autres autorités publiques : les entités fédérées, la sécurité sociale et, dans une moindre mesure, quelques bénéficiaires divers. Si l'examen des fonds d'attribution destinés aux entités fédérées n'a pas entraîné de remarque, la Cour des comptes a constaté que certains montants payés pour la sécurité sociale et

Apetra étaient plus élevés que les montants dus. Enfin, sur l'ensemble des fonds d'attributions, 649,75 millions d'euros ont été prélevés alors qu'ils ne correspondent à aucun montant dû, privant le budget des voies et moyens de cette recette.

Comptes annuels 2012

Comme pour les exercices précédents, la Cour des comptes observe des manquements en termes d'exhaustivité, d'exactitude et de fiabilité des opérations comptables. Ces manquements concernent plus particulièrement l'application du principe de droit constaté, ainsi que le respect du plan comptable, l'existence de fonds organiques non organisés par une loi, la constitution des capitaux propres, la valorisation des actifs, le respect des principes de césure entre les exercices, le manque d'information dans l'annexe et, enfin, l'enregistrement des opérations dans des comptes d'attente.

Le contrôle interne n'est pas suffisamment développé, le cadre réglementaire n'est pas finalisé et les départements manquent d'instructions et de directives cohérentes et suffisantes quant à la manière dont la comptabilité générale doit être tenue.

Pourtant, les comptes annuels 2012 sont les quatrièmes à être établis depuis le lancement du système Fedcom, et les premiers à faire rapport sur les activités économiques de l'ensemble des départements de l'administration générale.

Enfin, la Cour rappelle qu'une image globale de la situation patrimoniale de l'administration générale ne sera disponible que lorsque tous les départements auront intégré l'ensemble de leur patrimoine dans le système Fedcom, au plus tard le 31 décembre 2016.

Mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité fédérale

Le SPF Budget et Contrôle de la gestion a renouvelé ses efforts pour donner suite aux recommandations que la Cour des comptes a formulées à l'occasion de ses évaluations précédentes de Fedcom et dans le cadre de ses contrôles des comptes annuels. Ces initiatives renforcent le fonctionnement et la qualité de ce nouvel instrument comptable de l'État fédéral et assurent un meilleur rapportage. Les résultats concrets de ces mesures sont cependant peu visibles sur le terrain.

La Cour des comptes insiste pour que le cadre réglementaire soit achevé dans les meilleurs délais et que des mesures complémentaires soient prises afin d'accompagner le processus de clôture de la comptabilité des départements.

Elle constate que, pratiquement cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle comptabilité, Fedcom fonctionne encore dans un environnement dont le cadre juridique est incomplet. Cette situation comporte des risques pour les acteurs concernés et pour les contrôleurs interne et externe.

Enfin, la Cour des comptes a demandé au ministre du Budget d'être associée plus étroitement aux modifications de la loi comptable fédérale du 22 mai 2003 et à la concrétisation des projets de loi ou d'arrêté qui touchent directement ou indirectement à ses compétences.

Base de données des créanciers de l'État – audit de suivi

Dans son audit de 2010, la Cour des comptes concluait à l'insuffisance des mesures organisationnelles et des procédures développées pour gérer la base de données des créanciers de l'État. Elle soulignait également que la qualité des données n'était pas suffisamment garantie.

Si les procédures développées par le Comptable fédéral pour gérer cette base de données ont progressé en ce qui concerne les solutions apportées aux problèmes techniques, la Cour relève toutefois que les conclusions de son audit de 2010 demeurent d'actualité au niveau non seulement des mesures organisationnelles développées, mais aussi de la qualité des données.

Comptabilisation et imputation des droits constatés en matière de recettes non fiscales

En l'absence d'un cadre réglementaire, les rôles et responsabilités des acteurs du cycle des recettes non fiscales ne sont pas clairement délimités ni définis concrètement. Les incompatibilités entre certains rôles demeurent floues et la séparation actuelle des fonctions est souvent calquée sur l'organisation interne et l'importance financière des produits.

Les départements de la troisième phase de déploiement de Fedcom non plus ne sont pas suffisamment familiarisés avec la notion de droit constaté dans la comptabilité ni avec les procédures de rappel aux débiteurs, d'annulation et de comptabilisation de droits en surséance indéfinie ainsi que de transfert de droits à l'Administration des domaines. Ils utilisent trop souvent leurs propres applications en dehors de SAP.

Les comptes de gestion des comptables justiciables de la Cour présentent des lacunes, parce que l'application technique de SAP est insatisfaisante et que les comptes ne reflètent pas l'état réel des droits constatés.

Comptabilisation des recettes fiscales

À la suite de l'adhésion du SPF Finances à SAP Fedcom, la Cour des comptes a revu en profondeur son mode de vérification de la comptabilisation des recettes fiscales. La première phase a consisté à examiner les processus de perception des impôts directs.

La Cour a relevé peu d'erreurs lors de ses contrôles et a conclu que, bien que la comptabilisation des impôts directs soit en partie un processus manuel impliquant un risque d'erreur dans l'encodage des données, le SPF Finances maîtrise l'ensemble du processus.

Préparation des services de l'administration générale à l'inventaire, à l'évaluation et à l'intégration de leurs immobilisations dans la comptabilité

Les services d'administration générale doivent inventorier leurs immobilisations dans le cadre de la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité fédérale. Bien que la loi impose aux cinq départements pilotes de terminer l'inventaire complet de leurs immobilisations avant le 31 décembre 2013, les règles d'évaluation spécifiques font toujours défaut. Le cadre réglementaire actuel est trop général et sujet à interprétation.

L'audit montre qu'une confusion entoure la définition de l'immobilisation, que les divers départements utilisent des principes d'évaluation disparates et que la recherche des informations de coût historiques nécessaires pose des difficultés pratiques. Les départements ne sont pas encore tous assez conscients des immobilisations incorporelles qu'ils doivent reprendre dans leur inventaire.

Comme la configuration actuelle de SAP ne permet pas encore de gérer les immobilisations à partir de ce système, aucun département ne l'envisage à brève échéance. Les départements attendent plus d'accompagnement pratique et technique de la part du service Comptable fédéral à cet égard.

Évolution de la dette de l'État et de la dette publique

Entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2012, l'endettement brut de l'État a augmenté de 1,32 milliard d'euros, atteignant 365,17 milliards d'euros à la fin de l'année. Les charges d'intérêt de la dette de l'État en termes de droits constatés (intérêts courus) se sont élevées, en 2012, à 12,86 milliards d'euros. La dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques (375,4 milliards d'euros), exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), a augmenté de deux points de pourcentage durant cette période. Elle s'établit à 99,8 % au 31 décembre 2012.

Évolution des effectifs et des dépenses de personnel dans la fonction publique fédérale

Les informations relatives à l'évolution et à la structure des effectifs de la fonction publique fédérale enregistrées dans la banque de données statistiques Pdata montrent que les effectifs continuent à se réduire. Entre juin 2006 et juin 2012, cette réduction a été de 6,5 %. Elle n'affecte cependant pas tous les services publics fédéraux dans la même proportion et concerne davantage le personnel des niveaux C et D et le personnel contractuel. En 2012, les dépenses de personnel à charge du budget général des dépenses sont en légère augmentation par rapport à 2011 (1 %). Cette augmentation s'explique principalement par l'indexation et la progression barémique garantie par le statut.

Pensions publiques 2008-2012

En 2012, les dépenses de pensions du secteur public s'élevaient à 11,65 milliards d'euros, dont 10,26 milliards pour les pensions de retraite et 1,39 milliard pour les pensions de survie.

De 2008 à 2012, le montant total des pensions publiques a augmenté de 23,2 % (+2,19 milliards d'euros). Pour les pensions de retraite, l'augmentation a atteint 25,5 % (+ 2,08 milliards) et, pour les pensions de survie, elle a été de 8,6 % (+ 0,11 milliard d'euros).

Par rapport à 2011, les dépenses de pensions ont augmenté de 5,7 % en 2012: 6,2 % pour les pensions de retraite et 2,0 % pour les pensions de survie. Les pensions de retraite représentaient 88,1 % du montant total des dépenses de pensions en 2012.

Pour les services publics fédéraux, les dépenses de pensions ont été de 4,44 milliards d'euros en 2012, soit une augmentation de 6,4 % en comparaison avec 2011.

Les pensions des communautés et des régions, y compris l'enseignement, englobaient 53,3 % des dépenses totales de pensions (soit 6,21 milliards d'euros).

Au 1^{er} juillet 2012, 466.571 pensions avaient pris cours (375.866 pensions de retraite et 90.705 pensions de survie).

Au 1^{er} juillet 2012, le montant mensuel brut de 81,2 % des pensions de retraite était inférieur à 3.000 euros et celui de 85,8 % des pensions de survie inférieur à 2.000 euros. Plus de 94 % des pensions de survie étaient versées à des titulaires féminines.

Transmission des comptes

Malgré des rappels signalant aux administrations et aux ministres les comptes de comptables en retard, certains services accusent encore du retard en matière de transmission des comptes.

Partie II Services de l'État à gestion séparée et organismes d'intérêt public

Divers services de l'État à gestion séparée transmettent leurs comptes avec retard à la Cour des comptes. Au 30 septembre 2013, la Cour disposait des comptes 2012 de 20 services sur les 29 attendus.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, la Cour disposait, au 30 septembre 2012, de 29 des 53 comptes 2012 attendus. Pour 2011 et 2010, respectivement sept et deux organismes n'avaient pas encore envoyé leurs comptes.

Partie III Audits thématiques et financiers

Impact financier des mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière et pour garantir la stabilité financière de la zone euro

Les mesures prises par l'État pour soutenir le secteur financier consistent en des prises de participation, des prêts et des octrois de garantie.

L'État a apporté son soutien à la Grèce par le biais de prêts bilatéraux.

La Belgique participe également à la facilité européenne pour la stabilité financière (EFSF) et au mécanisme européen de stabilité (MES) créés pour soutenir les États de la zone euro en difficulté.

Au 31 mai 2013, les différentes interventions de l'État se sont élevées globalement à 30,9 milliards d'euros et les recettes liées à ces interventions à 16,2 milliards d'euros.

Organisation des activités d'audit interne dans l'administration fédérale

Des arrêtés royaux ont été pris en 2007, en remplacement d'arrêtés de 2002, afin d'organiser l'audit interne de l'administration fédérale.

Plus de deux ans ont été nécessaires pour franchir la première étape des dispositions prévues, à savoir nommer les membres du Comité d'audit en février 2010. Depuis lors, les activités d'audit interne et la désignation de responsables de ces activités ne sont toujours pas conformes à la réglementation. Enfin, le Premier ministre annonce une nouvelle révision de ces arrêtés royaux.

Pour la Cour des comptes, la situation actuelle traduit une trop faible adhésion des autorités publiques à l'intérêt d'un audit interne, imposé par la loi.

Services d'audit interne de la Défense et du SPF Finances

La Cour des comptes a évalué l'audit interne à la Défense et au SPF Finances. Il en ressort des situations très contrastées. Ainsi, la Défense affecte des ressources importantes à un service d'audit interne qui fait preuve d'un grand professionnalisme. Au SPF Finances, par contre, les ressources allouées à l'audit interne sont faibles, dispersées entre plusieurs cellules et trop souvent utilisées à d'autres fins.

Éléments des contrôles internes au back office de l'Agence de la dette

Une culture de contrôle interne existe au sein du *back office* de l'Agence de la dette. Elle est appuyée par des codes de déontologie, des manuels de procédures, une analyse des risques et des instruments de pilotage.

Toutefois, la Cour des comptes recommande plus de formalisation dans la mise en place du contrôle interne.

Contrôle interne des achats au SPF Sécurité sociale et au SPP Intégration sociale

La Cour des comptes a analysé les mesures de contrôle interne mises en place au SPF Sécurité sociale et au SPP Intégration sociale dans le cadre des procédures d'achat. Elle a contrôlé de manière approfondie des dossiers de marchés publics relatifs à 2011.

Si elle a relevé un certain nombre de bonnes pratiques, la Cour a aussi constaté que certains risques opérationnels liés aux procédures d'achat n'étaient pas couverts par des activités de contrôle interne ou qu'ils l'étaient peu. Il n'existe par ailleurs pas de planification réelle des achats.

L'examen approfondi de dossiers d'achat a en outre révélé certaines lacunes dans le respect de la législation sur les marchés publics ainsi que dans la gestion budgétaire et administrative.

Gestion et comptabilisation des récupérations en matière d'allocations aux personnes handicapées

Le SPF Sécurité sociale enregistre les opérations relatives à la gestion de la récupération des sommes indûment payées aux personnes handicapées dans sa banque de données Tetra. Cette banque de données ne fait pas partie du système Fedcom et ne dispose pas d'une interface qui permettrait un report automatique des données de Tetra dans Fedcom.

L'audit montre que Tetra constitue une base fiable pour enregistrer les données relatives au recouvrement des indus.

Cependant, le report de ces données dans le compte de l'État par le biais du système Fedcom n'est pas correct. La Cour des comptes recommande à l'administration d'appliquer le schéma de comptabilisation qu'elle a établi, sans attendre le système informatique qui devrait succéder à Tetra en 2015.

Gestion financière de l'exposition universelle Yeosu 2012

Des mesures concrètes n'ont pas encore pu être présentées à la Cour des comptes afin de mettre le fonctionnement du Commissariat pour les expositions universelles en conformité avec la législation et la réglementation ou de conférer la base juridique nécessaire au régime sui generis existant. La Cour n'a pas non plus été informée du contenu des accords de principe conclus avec l'administration fiscale concernant les indemnités forfaitaires octroyées aux collaborateurs du Commissariat.

La présentation des comptes annuels 2011 et 2012 du Commissariat ne suffit pas à satisfaire aux obligations légales et réglementaires en matière de reddition des comptes par les comptables à partir de 2009.

Le solde négatif de l'exposition universelle de Yeosu 2012 est en réalité supérieur aux 352.340 euros du décompte. Aucune clé n'a en effet été utilisée pour répartir les frais de fonctionnement généraux du Commissariat et ces frais n'ont donc pas été imputés à cette exposition. Seuls les 2,5 millions d'euros investis par l'État dans l'exposition ont été intégrés dans le compte d'exécution du budget de l'État pour 2011. Toutes les autres recettes et dépenses liées à l'exposition ont été effectuées, à tort, en dehors du budget et du compte général de l'État.

Pour plusieurs contrats de collaboration, la Cour n'a pas pu déterminer dans quelle mesure ils ont été passés après mise en concurrence ni comment ils ont été conclus.

Financement des institutions bruxelloises par le SPF Intérieur

En 2012, le SPF Intérieur a versé aux institutions bruxelloises un montant inférieur à celui prévu dans le budget de l'État fédéral. D'une part, le cadre légal ou réglementaire faisait défaut (pour l'allocation de bilinguisme et la dotation à la Police fédérale à la charge du fonds pour l'organisation des sommets européens) et, d'autre part, le traitement des dossiers relatifs à la sécurité des sommets européens à Bruxelles s'est heurté à des problèmes structurels.

Concernant la dotation 2012 aux zones de police bruxelloises, 9,6 millions d'euros ont été versés à la charge du fonds pour l'organisation des sommets européens alors que l'arrêté de dotation prévoyait le paiement de 2,7 millions d'euros.

Par ailleurs, le paiement d'un forfait annuel de 24 millions d'euros au titre de complément pour la compensation mainmorte en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale (en attendant l'arrêté royal fixant les nouveaux paramètres de calcul de cette compensation) entraîne le risque de dépasser les montants dus en vertu de l'accord institutionnel de 2011.

Enfin, seuls trois arrêtés de dotation ont été pris concernant les moyens supplémentaires de 30 millions d'euros inscrits en 2012 sur le fonds pour l'organisation des sommets européens au titre de dotation à la Police fédérale (1,3 million d'euros), aux zones de police bruxelloises (2,7 millions d'euros) et à la Région de Bruxelles-Capitale (26 millions d'euros). Sur la base de ces arrêtés, les dotations peuvent être versées sans aucune condition. Contrairement aux subventions versées dans le passé à la charge de ce fonds au profit des communes et zones de police bruxelloises, le SPF Intérieur ne détient plus aucune compétence de contrôle sur l'utilisation de ces moyens supplémentaires.

Contrats de recherche de la politique scientifique

La Cour des comptes a examiné quelle suite est donnée aux observations qu'elle a formulées en 2008 au sujet de la gestion financière des contrats de recherche de la politique scientifique fédérale. Elle constate qu'à l'occasion de l'exécution des contrats, les règles de paiement et l'obligation de soumettre des décomptes ainsi que d'approuver les rapports ne sont pas toujours scrupuleusement respectées. L'administration doit également élaborer une politique de contrôle plus ciblée.

État des lieux du projet e-HR

À la mi-2013, le projet e-HR entamé le 1^{er} mai 2007 n'était pas totalement achevé. Comme l'application e-HR n'offre pas encore toutes les fonctionnalités dont disposent les utilisateurs actuels dans leur propre système de personnel, le risque existe qu'ils renoncent au projet e-HR et poursuivent le développement de leur propre système de gestion du personnel, souvent plus coûteux.

Une telle décision nuirait à l'objectif principal du projet e-HR (réduction des coûts et gestion organisationnelle plus efficace) et les moyens qui ont déjà été investis dans le projet jusqu'à présent s'avéreraient inutiles.

Astrid : financement et respect de la réglementation

Le contrat de gestion sur lequel la SA de droit public Astrid s'appuie pour régler ses rapports avec l'État, notamment en matière de subsides, n'est plus adapté à la réalité économique. Les montants dépensés par la société dépassent les crédits budgétaires alloués pour son fonctionnement.

Compte tenu des évolutions technologiques, de la modification de l'actionnariat de la société en 2011 (la Société fédérale de participations et d'investissement est devenue son seul actionnaire) et de l'accumulation par la société d'une trésorerie de 87 millions d'euros au 31 décembre 2012, la Cour des comptes recommande de revoir le système de financement de la SA Astrid et d'établir un nouveau contrat de gestion.

La Cour des comptes rappelle aussi qu'il faut respecter le principe de spécialité budgétaire et la classification budgétaire SEC au niveau du budget général des dépenses ainsi que le cadre juridique de la société, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration.

Dépenses relatives aux soins médicaux et non médicaux dispensés aux internés

Plusieurs dispositions légales et réglementaires relatives aux dépenses de soins de santé dispensés aux internés n'ont pas été respectées. De ce fait, le remboursement des frais facturés par les établissements de soins ne repose pas sur la base juridique requise dans certains cas. Le contrôle interne exercé par le SPF sur ces dépenses présente de graves lacunes. Les dépenses augmentent néanmoins année après année, et l'arriéré de paiement des factures liées à ces soins de santé a atteint au total plus de 15 millions d'euros en 2013, si bien que les crédits budgétaires seront insuffisants.