

174^e Cahier de la Cour des comptes

En application de l'article 75 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (ci-après la « loi du 22 mai 2003 »), la première partie de ce volume I concerne le compte général 2016 de l'administration générale de l'État fédéral. La Cour y commente l'exécution du budget, en particulier les résultats budgétaires, le respect des obligations européennes, les recettes et les dépenses et le financement d'autres autorités. Elle commente ensuite l'évolution de la dette publique de l'État fédéral, puis les comptes annuels 2016.

La partie II de ce Cahier est consacrée à plusieurs audits en relation avec le système comptable Fedcom et l'application de la loi du 22 mai 2003. Ceux-ci concernent notamment l'inventaire des immobilisations corporelles et incorporelles dans l'administration générale et la gestion par la Régie des bâtiments de l'inventaire du patrimoine immobilier de l'État fédéral. Cette partie aborde également la transmission des comptes des autres catégories de services de l'État fédéral.

Enfin, la partie III synthétise une série d'audits financiers et thématiques spécifiques que la Cour a réalisés durant l'année écoulée.

Compte général 2016

Résultats budgétaires

Le compte d'exécution du budget 2016 de l'État fédéral se clôture par un déficit de 17,4 milliards d'euros. Ce dernier représente la différence entre les dépenses (70,1 milliards d'euros) imputées au budget général des dépenses et les recettes (52,7 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens. L'État fédéral a par ailleurs versé, hors budget, 49,9 milliards d'euros de recettes fiscales par le biais de fonds d'attribution aux entités fédérées, à la sécurité sociale, aux zones de police et à d'autres pouvoirs publics.

Recettes

Les recettes fiscales s'élèvent à 48 milliards d'euros et les recettes non fiscales à 4,7 milliards d'euros. La baisse des recettes fiscales, d'environ 1,3 milliard d'euros par rapport à 2015, résulte notamment du tax shift et du ralentissement de l'activité économique par suite de la menace terroriste. En 2016, les recettes non fiscales ont également été inférieures en raison du remboursement exceptionnel, effectué en 2015, des frais de perception par l'Union européenne. Par ailleurs, le gouvernement n'a pas obtenu le rendement escompté pour certaines mesures fiscales. En outre, les chiffres et instruments qui permettent de le mesurer font souvent défaut.

Dépenses

Sur les dépenses totales (70,1 milliards d'euros), 59,1 milliards d'euros constituent des dépenses primaires et 11,0 milliards d'euros des charges d'intérêt de la dette de l'État.

Font partie des dépenses primaires :

- les transferts aux régions, aux communautés et aux pouvoirs locaux (14,7 milliards d'euros) ;
- les transferts aux autres services de l'État fédéral (12,8 milliards d'euros), dont les pensions publiques (10,8 milliards d'euros) ;
- les transferts à la sécurité sociale (8,2 milliards d'euros) ;
- les subventions et transferts en capital aux entreprises, aux particuliers, à l'étranger et à d'autres entités (10,9 milliards d'euros), dont la contribution à l'Union européenne (3,5 milliards d'euros) ;
- l'octroi de crédits et prises de participations, à savoir à des entreprises et institutions financières, à des particuliers et à l'étranger (4,3 milliards d'euros).

Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques s'élèvent à 8,1 milliards d'euros, dont 5,9 milliards pour le personnel, 1,8 milliard pour le fonctionnement et 0,4 milliard d'euros pour les investissements.

Le gouvernement a réalisé les économies décidées lors des conclaves budgétaires. La sous-utilisation opérationnelle des crédits de dépenses a été de 1,1 milliard d'euros et supérieure aux prévisions budgétaires (0,9 milliard d'euros), essentiellement en raison de la sous-utilisation des provisions interdépartementales (0,5 milliard d'euros).

Les dépenses primaires ont augmenté par rapport à 2014 (50,4 milliards d'euros) et 2015 (56,2 milliards d'euros) à la suite de transferts plus importants aux régions et aux communautés dans le cadre de la sixième réforme de l'État, de dépenses accrues dans le cadre de la gestion de la dette (par rapport à 2014), du paiement de la contribution belge au FMI et de la dotation au SdPSP pour les pensions publiques (par rapport à 2014). La sixième réforme de l'État a, par contre, fait diminuer les transferts à la sécurité sociale.

Les charges d'intérêt (11,0 milliards d'euros) sont en diminution par rapport à 2015 (11,5 milliards d'euros) et à 2014 (11,9 milliards d'euros).

Obligations européennes

Les normes budgétaires européennes imposent une amélioration annuelle de 0,6 % du solde structurel d'un État membre.

Le déficit de financement 2016 de l'État fédéral et de la sécurité sociale (entité I) s'élève à 11,2 milliards d'euros ou 2,6 % du PIB. Il est supérieur à celui prévu (1,8 % dans le projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015 et 2,4 % dans le programme de stabilité 2016-2019 d'avril 2016). Par rapport à 2014, le solde de financement reste inchangé, mais se détériore de 0,3 % par rapport à 2015.

Le déficit de financement 2016 de l'ensemble des pouvoirs publics, qui inclut les autorités régionales et locales (entité II), est de 10,5 milliards d'euros ou 2,5 % du PIB. Ce déficit est également supérieur à celui prévu dans le projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2015 (2,1 %), mais reste inchangé par rapport au programme de stabilité 2016-2019 d'avril 2016 (2,5 %). Par rapport à 2014, le solde s'améliore de 0,6 %, alors qu'il reste inchangé par rapport à 2015.

Le déficit structurel 2016 de l'entité I s'élève à 2 % du PIB, soit une détérioration de 0,1 % par rapport à 2015. Le déficit structurel de l'ensemble des pouvoirs publics est de 1,9 %, ce qui représente une amélioration de 0,1 % par rapport à 2015 (2 %). En 2016, la Belgique n'atteint donc pas l'objectif européen d'amélioration du solde structurel de 0,6 %.

Dans son évaluation de juin 2017, la Commission européenne estime le déficit structurel 2016 de la Belgique à 2,2 %, en amélioration de 0,1 % par rapport à l'exercice précédent. La différence par rapport au déficit calculé par la Belgique (1,9 %) résulte d'un mode de calcul différent de la composante cyclique du solde. La Commission considère toutefois que l'écart par rapport à la norme de 0,6 % n'est pas de nature à enclencher une procédure de déficit excessif.

Dettes

Fin 2016, la dette brute consolidée des administrations publiques s'élevait à 446,8 milliards d'euros (105,9 % du PIB), alors qu'elle s'établissait à 434,8 milliards d'euros (106,0 % du PIB) en 2015.

Comptes annuels 2016 de l'administration générale

Le résultat économique 2016 de l'administration générale (-12,1 milliards d'euros) s'est détérioré de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2015. La diminution des produits (-2,9 milliards d'euros) dépasse celle des charges (-0,6 milliard d'euros).

Le solde du compte de récapitulation des opérations budgétaires 2016 (-5,8 milliards d'euros) s'est dégradé de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2015.

La Cour estime que les comptes annuels de l'administration générale ne donnent pas encore une image fidèle de la situation financière et patrimoniale. D'importantes améliorations sont encore nécessaires, principalement en ce qui concerne les immobilisations corporelles et incorporelles, les stocks, la trésorerie et les comptes d'attente et de régularisation. Par ailleurs, des erreurs matérielles auraient pu être évitées par un contrôle de première ligne plus approfondi. Enfin, le paramétrage actuel du programme comptable Fedcom ne permet toujours pas d'enregistrer des dettes en cas de crédits de liquidation insuffisants.

Système comptable Fedcom et application de la loi du 22 mai 2003

Comptabilité analytique

La composante analytique de la comptabilité générale et budgétaire dans Fedcom, qui distingue les centres et les natures de coûts, n'est pas assez développée et, en tout cas, pas assez exploitée pour garantir un reporting de gestion de qualité (par exemple, aperçu du coût total de grands projets comme Fedcom et PersoPoint, transparence de la gestion des postes diplomatiques, meilleur pilotage de la politique du personnel, identification de l'incidence des mesures fiscales, etc.).

Personnel

En matière de charges de personnel, il importe de disposer de mesures internes de gestion appropriées pour garantir le traitement correct de l'information. Pour le développement ultérieur du nouveau secrétariat social de l'administration fédérale, PersoPoint, la Défense peut servir de source d'inspiration, principalement pour la conception du nouveau moteur salarial qui devrait être mis en place à partir de 2020.

Immobilisations

Les départements ne sont pas parvenus à établir un inventaire valorisé complet et correct de leurs immobilisations corporelles et incorporelles au 31 décembre 2016. Des efforts supplémentaires devront être fournis pour, d'une part, garantir l'exhaustivité et l'exactitude de l'inventaire et, d'autre part, clarifier les règles de valorisation de ces actifs. Ainsi, la qualité de l'inventaire de la Régie des bâtiments, qui gère le patrimoine immobilier de l'administration générale (valorisé à 5,8 milliards d'euros dans le bilan de l'administration générale), n'est pas suffisante pour satisfaire à ces exigences.

Cadre réglementaire

Huit ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, le cadre réglementaire reste incomplet. Les mesures de contrôle interne sont également insuffisantes. Cette situation constitue un frein à l'amélioration structurelle de la qualité des comptes annuels, laquelle est nécessaire en vue de la certification des comptes de l'État fédéral par la Cour à partir de l'année budgétaire 2020.

Transmission des comptes des services de l'État et des organismes publics

La situation en matière de transmission des comptes des services de l'État à gestion séparée et des organismes publics s'améliore. Les délais de transmission seront avancés à partir de l'exercice 2018. Une transmission ponctuelle des comptes revêt une importance accrue en vue de l'intégration des opérations comptables de ces services et organismes dans les comptes annuels de l'État fédéral.

Audits thématiques et financiers

La Cour des comptes présente un état d'avancement de l'audit interne dans l'administration fédérale et rappelle que celui-ci n'est pas encore organisé pour tous les organismes soumis à la loi du 22 mai 2003.

Suite à son audit de la comptabilité en matières des prisons, la Cour constate que celle-ci manque d'uniformité et ne reflète pas de manière fidèle la situation réelle des stocks des produits de consommation ainsi que leurs mouvements. En outre, le contrôle interne est déficient.

Enfin, la Cour a examiné l'évolution du personnel de la fonction publique fédérale et des dépenses qui s'y rapportent. Entre 2006 et 2016, l'effectif des SPF, des SPP, de la Défense et de la Police fédérale a diminué de 17,2 %, tandis que les dépenses en termes réels ont décré de 3,8 %.