

175^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 Cour des comptes transmet le compte général de l'administration générale de l'État à la Chambre des représentants avec ses observations.

La partie I du volume I du Cahier comprend les observations de la Cour des comptes sur le compte général 2017. La Cour y commente l'exécution du budget, en particulier les résultats budgétaires, le respect des obligations européennes, les recettes et les dépenses ainsi que le financement d'autres autorités. Elle examine ensuite l'évolution de la dette publique de l'État, puis les comptes annuels 2017. Elle aborde, enfin, une série d'audits en relation avec le système comptable Fedcom, les comptes de comptables et la mission juridictionnelle de la Cour.

La partie II de ce volume I commente l'état des lieux en matière d'application de la loi du 22 mai 2003 et de transmission des comptes des autres catégories de services de l'État. La partie III synthétise, quant à elle, quelques audits financiers et thématiques.

Le volume II comprend le compte général de l'administration générale ainsi que plusieurs tableaux établis par la Cour. Le volume III reprend les comptes 2017 de l'Office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, la seule institution pour laquelle la loi de 2003 est déjà d'application. Les volumes II et III sont uniquement disponibles sur www.courdescomptes.be.

Compte général 2017

Compte d'exécution du budget 2017

Compte général 2017 - résultats budgétaires

Le compte d'exécution du budget 2017 de l'État se clôture par un déficit de 0,6 milliard d'euros, représentant la différence entre les dépenses (62,5 milliards d'euros) imputées au budget général des dépenses et les recettes (sur la base des droits constatés -61,9 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens.

Le traitement comptable de certaines recettes fiscales (tant en droits constatés qu'en base de caisse) biaise toutefois positivement le résultat budgétaire et entrave la comparaison avec les années précédentes.

Recettes

Les recettes fiscales du budget des voies et moyens sur la base de caisse s'élèvent à 53 milliards d'euros, et les recettes non fiscales à 7,4 milliards d'euros. La hausse des recettes fiscales par rapport à 2016, de l'ordre de 5 milliards d'euros, s'explique par un meilleur rendement des contributions directes (versement anticipé et rôle des sociétés). L'augmentation de 2,7 milliards d'euros des recettes non fiscales est due essentiellement à la vente de la participation de l'État dans BNP Paribas. Par ailleurs, le gouvernement avait estimé à environ un milliard d'euros

L'incidence fiscale des mesures prises lors des conclaves budgétaires d'octobre 2016 et de mars 2017. De manière générale, le rendement de ces mesures, contrarié notamment par la mise en place tardive de certains cadres légaux, n'a pas pu être estimé précisément, faute de données chiffrées spécifiques.

Dépenses

Sur les dépenses totales (62,5 milliards d'euros), 53,1 milliards d'euros constituent des dépenses primaires et 9,4 milliards d'euros des charges d'intérêt de la dette de l'État.

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

Le gouvernement a réalisé les économies décidées lors des conclaves budgétaires (0,4 milliard d'euros). La sous-utilisation opérationnelle des crédits de dépenses a atteint le montant de 1,2 milliard d'euros, supérieur aux prévisions budgétaires (0,9 milliard d'euros), essentiellement en raison de la sous-utilisation des provisions interdépartementales (0,3 milliard d'euros) ainsi que des dépenses de personnel et de fonctionnement (0,2 milliard d'euros dans les deux cas).

Les dépenses primaires ont diminué par rapport à 2015 (56,2 milliards d'euros) et 2016 (59,1 milliards d'euros). Cette baisse est due à celle de l'octroi de crédits et de participations (qui découle essentiellement de la disparition de primes d'annulation de swaps contractés antérieurement et de la disparition de la contribution belge au FMI) et à la diminution des transferts de subsides vers l'étranger (qui résulte essentiellement d'une contribution PIB moindre de la Belgique au budget de l'UE).

Les charges d'intérêts s'élèvent à 9,4 milliards d'euros, en recul par rapport à 2015 (11,5 milliards d'euros) et 2016 (10,9 milliards d'euros).

Solde de financement et solde structurel

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

Le déficit de financement 2017 de l'État et de la sécurité sociale (entité I) s'élève à 4,5 milliards d'euros ou 1,0 % du PIB. Il est inférieur à celui prévu (1,4 % dans le projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2016 et 1,5 % dans le programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017). Par rapport à 2015 et 2016, le solde de financement s'améliore respectivement de 1,3 % et 1,5 %.

Le déficit de financement 2017 de l'ensemble des pouvoirs publics, qui inclut les autorités régionales et locales (entité II), s'établit à 3,9 milliards d'euros ou 0,9 % du PIB. Il est également inférieur à celui prévu dans le projet de plan budgétaire de la Belgique d'octobre 2016 (1,7 %) et dans le programme de stabilité 2017-2020 d'avril 2017 (1,6 %). Par rapport à 2015 et 2016, il s'améliore respectivement de 1,6 % et 1,5 %.

Le déficit structurel 2017 de l'entité I s'élève à 1,1 % du PIB, soit une amélioration de 0,9 % par rapport à 2016. Le déficit structurel de l'ensemble des pouvoirs publics est également de 1,1 %, ce qui représente une amélioration de 0,8 % par rapport à 2016 (1,9 %).

En 2017, la Belgique atteint donc l'objectif européen d'amélioration du solde structurel de 0,6 %.

Dettes

Fin 2017, la dette brute consolidée des administrations publiques s'élevait à 453,9 milliards d'euros (103,4 % du PIB), alors qu'elle s'établissait à 450,4 milliards d'euros (106,1 % du PIB) en 2016.

Appréciation de la Commission européenne

La Commission européenne a examiné le respect des quatre critères macrobudgétaires, à savoir le solde de financement, le solde structurel, l'évolution des dépenses primaires et l'endettement public. Elle a conclu que, si la situation était satisfaisante pour le solde de financement, elle ne pouvait pas se prononcer sur le solde structurel ni sur l'évolution des dépenses primaires. Le taux d'endettement public, quant à lui, ne diminue pas assez rapidement. La Commission n'a toutefois pas entamé de procédure en déficit excessif, considérant la mise en œuvre de réformes structurelles favorables à la croissance. Elle invite cependant les pouvoirs publics belges à prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de leurs obligations budgétaires en 2018 et 2019.

Comptes annuels 2017 de l'administration générale

Le résultat économique 2017 (-2,1 milliards d'euros) s'est amélioré de 10 milliards d'euros par rapport à 2016. L'augmentation des produits (+33,4 milliards d'euros) dépasse celle des charges (+23,4 milliards d'euros). Le solde du compte de récapitulation des opérations budgétaires 2017 (2,9 milliards d'euros) a augmenté de 8,7 milliards d'euros par rapport à 2016.

Alors que la qualité des comptes annuels de l'administration générale s'est améliorée d'année en année jusqu'en 2016, la Cour n'a plus relevé de progrès notable lors du contrôle des comptes 2017. Ceux-ci ne donnent toujours pas une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'administration générale. Toutes les opérations ne sont pas encore reprises dans la comptabilité ou correctement enregistrées. C'est surtout le cas des rubriques relatives aux immobilisations corporelles et incorporelles, aux stocks, à la trésorerie ainsi qu'aux comptes d'attente et de régularisation. En ce qui concerne les recettes fiscales, le SPF Finances n'est pas parvenu à réaliser la transition vers des droits constatés en temps voulu. Des erreurs évitables subsistent parce que les départements effectuent trop peu de contrôles de première ligne. Les départements ne suivent pas suffisamment et uniformément les instructions du Comptable fédéral lors des clôtures mensuelles et annuelles. L'application de la notion de droit constaté et la justification des écritures restent également lacunaires. En outre, l'élimination des créances et dettes réciproques n'est que partielle.

Système comptable Fedcom

Inventorisation et comptabilisation des stocks à la Défense

Au 31 décembre 2017, les stocks de la Défense représentaient plus de trois milliards d'euros et portaient sur plus de 300.000 articles répartis dans plus de 4.000 magasins.

La Cour constate que la comptabilisation de ces stocks (tout comme celle des immobilisés) ne donne pas une image conforme et fidèle de la situation patrimoniale de la Défense. Cette situation résulte d'une confusion entre les notions de stock comptable et de stock logistique, d'insuffisances de paramétrage du logiciel Ilias, d'erreurs de comptabilisation, du

manque d'exactitude et d'exhaustivité de l'inventaire, d'erreurs de valorisation et de lacunes dans le contrôle interne.

La Cour recommande de renforcer plusieurs aspects du contrôle interne, de limiter l'inventaire comptable aux magasins centraux et de reclasser certains stocks en immobilisés pour se conformer à l'arrêté plan comptable.

Mise en œuvre du projet e-invoicing auprès des services de l'administration générale

La Cour des comptes constate que l'absence des arrêtés d'exécution de la loi du 22 mai 2003 en ce qui concerne la constatation des droits, la conservation des pièces justificatives, l'organisation du cadre budgétaire et comptable, les acteurs et la séparation des fonctions, rend difficile la mise en place du système de traitement électronique des factures (projet e-invoicing). La communication du Comptable fédéral à l'égard des départements peut également être renforcée. Ce dernier aurait par ailleurs pu tenir davantage compte des expériences du SPF Finances et de l'Agence pour la simplification administrative du SPF Chancellerie. Il appartient en outre au Comptable fédéral de justifier la façon dont le liquidateur, auquel incombe la responsabilité de constater les dettes à charge des pouvoirs publics, assume sa responsabilité administrative, en particulier en cas de traitement automatique des factures sans intervention du liquidateur. Le Comptable fédéral assume en tout état de cause la responsabilité finale de la mise en œuvre et de la surveillance d'un système comptable performant, fiable et efficace.

Autres catégories de services

Retards dans la transmission des comptes des services de l'État à gestion séparée et des organismes d'intérêt public

La situation en matière de transmission des comptes des services de l'État à gestion séparée et des organismes d'intérêt public s'améliore par rapport à 2017. À partir de l'exercice 2020, la Cour des comptes devra certifier les comptes annuels de l'État fédéral, qui reprendront les opérations comptables de ces services et organismes. Vu qu'elle devra contrôler ces opérations dans les délais qui lui seront impartis, il est primordial que les comptes lui soient transmis dans les délais légaux.

Entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 – suivi

Après plusieurs reports, la loi du 22 mai 2003 est finalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 pour les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État. Son application est cependant toujours entravée par un cadre réglementaire incomplet. La possibilité d'utiliser un plan comptable différent est, par ailleurs, plutôt utilisée de manière peu étayée.

Régie des bâtiments : audit de suivi – loi du 22 mai 2003 et gestion de l'inventaire

Bien que la loi du 22 mai 2003 lui soit applicable à partir de 2018, la Régie des bâtiments continue à établir sa comptabilité sur la base d'un plan comptable inadapté et d'un logiciel comptable inadéquat. Les opérations de clôture prévues afin de respecter la loi augmentent le risque d'erreurs. Le report de l'application correcte et complète de la loi par la Régie peut avoir une incidence négative sur la fiabilité du compte annuel de l'État. La Régie a pris des mesures pour améliorer la gestion de l'inventaire du patrimoine immobilier de l'État. Des efforts restent néanmoins nécessaires pour améliorer et garantir la qualité, l'exactitude et l'exhaustivité du processus d'inventaire.

Agence fédérale des médicaments et des produits de santé : contrôle des comptes

La Cour des comptes a constaté que les comptes 2014 et 2015 de l'AFMPS manquaient de fiabilité. L'AFMPS a ainsi comptabilisé ses recettes essentiellement sur une base de caisse. Des avances ou subventions à payer ont été comptabilisées pour leur montant total, alors que des décomptes négatifs ultérieurs n'ont pas été traités ou ne l'ont pas été correctement. Des comptes bancaires ont été gérés hors comptabilité durant des années. Bien que l'Agence ait pris des mesures dans l'intervalle, le contrôle interne et la justification des montants inscrits dans les comptes demeurent insuffisants. Le service comptable dispose par ailleurs de trop peu de personnel comptable qualifié et de procédures pour garantir une mise en œuvre correcte, systématique et structurée de la comptabilité et assurer l'application correcte de la loi du 22 mai 2003.

Institut national des radioéléments : état des lieux

Le contrôle des comptes 2015 et 2016 de l'IRE a mis en évidence certains problèmes récurrents. L'État finance le passif technique de l'IRE, mais, pour des raisons budgétaires, la dotation n'inclut pas de provisions pour le démantèlement des bâtiments et des infrastructures.

Le gouvernement a alloué des subventions à l'IRE pour financer de nouveaux investissements, études et projets. Toutefois, le SPF Économie n'a pas contrôlé régulièrement l'utilisation de ces subventions et une partie de celles-ci (21,7 millions d'euros au 31 décembre 2017) est donc bloquée.

Enfin, la Cour relève également que des filiales de l'IRE fonctionnent sans contrôle direct de la tutelle et que des créances, à la charge de la Région wallonne, sont toujours ouvertes, à la suite de la faillite de Best Medical Belgium (repeneur des activités radiopharmaceutiques de l'IRE).

Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies : fonds d'insolvabilité

Le contrôle des comptes 2014 et 2015 de l'Ondraf a donné lieu à plusieurs remarques et recommandations, en ce qui concerne notamment la gestion du fonds d'insolvabilité (FOI).

Elles portent sur l'insuffisance de l'alimentation de ce fonds, mise en lumière par les charges financières générées par la faillite de Best Medical Belgium, sur l'absence de cotisations sur les redevances liées au stockage des déchets nucléaires, sur les imprécisions de la réglementation qui régit le fonctionnement du fonds ainsi que sur l'approbation de la tutelle lorsque le recours non planifié au fonds est envisagé.

Audits thématiques et financiers

Organisation d'un audit interne de l'administration fédérale

La désignation d'une responsable du Service fédéral d'audit interne et l'augmentation des ressources du service sont deux évolutions positives de 2017. L'importance des audits demandés par les ministres devrait toutefois être limitée pour réaliser le plan d'audit élaboré par le service sur la base de son analyse de risques.

La Cour des comptes a recommandé d'étendre le périmètre du service et du Comité d'audit pour mettre en œuvre de façon efficiente l'obligation d'organiser un audit pour tous les organismes soumis à la loi du 22 mai 2003. Dans leur réponse, le FAI, le CAAF et les ministres concernés se déclarent favorables à cette possibilité.

Interventions de l'État dans le cadre de la stabilité financière

Pour la première fois depuis 2009, le total cumulé des flux entrants liés à la crise bancaire dépasse celui des flux sortants, à hauteur de 1,1 milliard d'euros. Les dépenses se sont stabilisées, tandis que les dividendes et la garantie de l'État apportent des recettes régulières.

Monitoring des effectifs et des dépenses de personnel de la fonction publique fédérale

La Cour des comptes a comparé l'évolution 2006-2017 et 2016-2017 des effectifs de la fonction publique fédérale. Elle constate que cet effectif a diminué de 19 % entre 2006 et 2017. Par rapport à 2016, la réduction en 2017 de l'effectif s'établit à 1,9 %. Cette diminution en volume ne se traduit pas par une baisse comparable des dépenses, en raison du vieillissement de l'effectif, de l'allongement des carrières et de l'évolution des niveaux de recrutement.

Politique d'intégrité des autorités fédérales

Depuis ses audits de 2007 et 2009, la Cour des comptes constate que les progrès réalisés en matière de politique d'intégrité dans les administrations fédérales sont limités, tant au niveau des initiatives de promotion de l'intégrité qu'au niveau de l'utilisation d'instruments RH spécifiques destinés à ancrer celle-ci dans la culture organisationnelle.