

Communiqué de presse

23 décembre 2010 – Cour des comptes

La Cour des comptes présente son 167^e Cahier

MM. Philippe Roland et Ignace Desomer, respectivement premier président et président de la Cour des comptes, ont présenté aujourd'hui le 167^e Cahier de la Cour des comptes au président de la Chambre des représentants, M. André Flahaut.

La Cour des comptes présente dans ce Cahier ses observations sur les comptes du dernier exercice, 2009. Le Cahier réunit également des audits portant sur la gestion financière et comptable, sur le contrôle interne ainsi que sur la gestion des ressources humaines de l'État. Cette année, la Cour des comptes consacre un examen particulier à l'impact de la crise économique sur les finances publiques ainsi qu'à la nouvelle loi sur la comptabilité de l'État et au nouveau système de comptabilisation Fedcom.

Le texte intégral du 167^e Cahier de la Cour des comptes, sa synthèse, et le présent communiqué de presse sont disponibles sur la page d'accueil du site de la Cour : www.courdescomptes.be. La synthèse est intégrée ci-dessous

Introduction

À la suite de l'entrée en vigueur progressive, depuis le 1^{er} janvier 2009, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui sera pleinement effective en 2012, la Cour des comptes a remanié le contenu et la structure de son Cahier.

Pour l'année 2009, cela implique plus particulièrement qu'à la mi-2010, cinq services publics fédéraux (SPF) ont dû, pour la première fois, transmettre à la Cour des comptes un bilan, un compte de résultats, un compte de récapitulation des opérations budgétaires conformément à la classification économique ainsi qu'une annexe.

Même si une image exhaustive des activités économiques et de la situation patrimoniale de l'administration générale ne sera disponible qu'à partir de 2013, c'est-à-dire lorsque la loi précitée s'appliquera à l'ensemble des services, ces comptes économiques font l'objet d'une partie distincte de ce Cahier (titre III – Comptes annuels 2009).

Les Cahiers qui suivront s'efforceront de regrouper les commentaires accompagnant les comptes généraux de tous les services de l'État fédéral relevant du champ d'application de la loi du 22 mai 2003, à savoir les services de l'administration générale, les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État.

Les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) et les quelques organismes de sécurité sociale de la catégorie D repris dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ne font pas partie du champ d'application de la loi précitée. La sécurité sociale constitue en effet une entité distincte dotée de son propre système budgétaire et comptable, dont les opérations ne sont pas reprises dans les comptes annuels de l'État. La clôture des comptes des IPSS est d'ailleurs effectuée selon un calendrier distinct.

Dès lors, la Cour des comptes a décidé de publier ses observations sur les IPSS dans un Cahier distinct. Elle a ainsi transmis au Parlement, début décembre 2010, un premier Cahier annuel relatif à la sécurité sociale.

Le Cahier de la Cour des comptes comprend toujours un volume I « Commentaires » et un volume II « Tableaux ». À partir de cette 167^e édition, le volume II fera l'objet d'une diffusion sur le site internet de la Cour des comptes (www.courdescomptes.be).

Dans le souci d'informer le Parlement de manière contemporaine, la Cour des comptes continuera, à l'avenir, à informer la Chambre des représentants, par le biais de rapports spécifiques, des audits thématiques réalisés qui ne sont pas nécessairement en rapport avec le compte général de l'État d'une année déterminée.

1 Compte général de l'État 2009

Nouveau concept

En vertu de l'article 180 de la Constitution, le compte général de l'État est transmis à la Chambre des représentants accompagné des observations de la Cour des comptes.

À partir de 2009, le concept de compte général a changé. Pour les SPF qui sont passés dans le système Fedcom, le compte général comprend le compte d'exécution du budget et les comptes annuels (bilan, compte de résultats, compte de récapitulation des opérations budgétaires, annexe), tandis que, pour les SPF qui continuent à travailler selon l'ancien régime, le compte général comprend un compte d'exécution du budget, un compte des variations du patrimoine et un compte de la Trésorerie.

Retards dans la transmission des comptes

Bien que la Cour des comptes ait insisté à plusieurs reprises auprès des ministres du Budget et des Finances pour que des mesures structurelles soient prises afin que les comptes de l'État soient transmis dans le délai légal, les comptes de 2009 ont de nouveau été transmis tardivement et la situation s'est détériorée par rapport aux années précédentes, en particulier pour les comptes de recettes des administrations fiscales.

Les premiers éléments du compte général 2009, à savoir les comptes annuels pour les services « Fedcom » et le volet des dépenses du compte d'exécution du budget pour tous les services, ont été envoyés à la Cour des comptes par lettres des 9 et 30 juillet 2010.

L'administration a ensuite apporté des corrections au compte par voie électronique. Si la dernière version, qui date du 26 octobre 2010, corrige différentes erreurs constatées par la Cour lors de ses vérifications, elle présente toujours des manquements.

Le volet des recettes a été transmis à la Cour le 9 novembre 2010. De nouvelles versions incluant des corrections ont ensuite été transmises par voie électronique. La dernière date du 16 novembre 2010.

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, la responsabilité d'établir le compte d'exécution du budget revient au ministre du Budget. Il incombe cependant au ministre des Finances de transmettre à son collègue les comptes des SPF qui n'ont pas adopté Fedcom, y compris les comptes des administrations fiscales.

Réserves

L'article 75 de la loi du 22 mai 2003 dispose qu'avant le 31 août de l'année qui suit l'année budgétaire, la Cour des comptes transmet le compte général de l'administration générale à la Chambre des représentants avec ses observations. Étant donné qu'à cette date, la Cour n'avait pas reçu le compte général complet, ce délai ne pouvait être respecté.

Malgré ces retards dans la transmission des comptes, la Cour des comptes a basé certains de ses contrôles et observations sur des données provisoires afin de pouvoir publier son Cahier avant la fin de l'année.

Dans la mesure où le compte général est le moyen par lequel le gouvernement justifie devant le Parlement de sa gestion budgétaire et comptable, il convient que l'appréciation de cette gestion ait lieu le plus tôt possible après la clôture des opérations.

2 Recettes perçues par l'État

Répartition de l'ensemble des recettes perçues par l'État

En 2009, les recettes perçues par l'État s'élevaient à 100,0 milliards d'euros, soit 1 % de moins qu'en 2008.

La Cour des comptes a opéré certains redressements afin de mieux appréhender l'évolution réelle de la répartition des recettes. Il ressort de ces corrections que la part restant à l'État s'est amenuisée ces dernières années et est passée en dessous de la part des communautés et régions, qui s'élève à 37 % des recettes. La part de la sécurité sociale représente environ 21 % des recettes, tandis que celle des pouvoirs locaux est de 7 % et celle de l'Union européenne de 4 %. L'État fédéral ne conserve par conséquent que 30 % des recettes qu'il perçoit, soit 29,8 milliards d'euros. Ce montant correspond à 8,8 % du PIB.

On distingue en principe les recettes attribuées des recettes perçues pour tiers, mais, dans la pratique, il semble que certaines recettes de tiers soient traitées comme des recettes attribuées. La totalité du produit de la TVA étant attribuée à d'autres bénéficiaires, l'administration a prélevé 2,3 milliards d'euros sur le précompte professionnel pour faire face à ces attributions. Ce montant était toutefois trop élevé et l'opération a manqué de transparence.

Recettes fiscales totales

Les recettes fiscales totales pour l'année 2009 s'élèvent à 85.974 millions d'euros, soit une diminution nominale de 8,14 % par rapport à l'année précédente.

Le PIB à prix courant a, quant à lui, régressé de 1,7 % sur la même période.

Les données disponibles au SPF Finances ne permettent pas d'établir l'impact réel sur les recettes publiques des mesures du plan de relance adopté par le gouvernement en 2008. La Cour des comptes n'a pu vérifier avec une assurance suffisante quelle proportion de la diminution des recettes fiscales totales enregistrées en 2009 par rapport à l'année précédente peut être attribuée aux mesures décidées dans le cadre de ce plan.

La diminution des recettes totales est attribuable aux impôts directs pour près de 80 %, dont près de la moitié fait suite à une diminution des versements anticipés.

Intérêts notionnels: résultats des opérations de contrôle de l'administration lancées en 2009

Depuis l'exercice d'imposition 2007, les sociétés peuvent déduire de leurs bénéfices taxables un pourcentage de leurs fonds propres corrigés. Ce système est communément appelé la «déduction des intérêts notionnels à l'impôt des sociétés».

En 2009, les services de taxation de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (Afer) et de l'Inspection spéciale des impôts (ISI) ont lancé deux opérations spécifiques de contrôle de la déduction pour capital à risque, la première portant sur les erreurs dans le calcul de la déduction, la seconde visant, sur la base de profils de risques, les éventuels usages impropres des intérêts notionnels par certaines sociétés. Parallèlement

à ces opérations ciblées, les services de taxation de l'Afer et de l'ISI ont également examiné la problématique de la déduction des intérêts notionnels dans le cadre de leurs missions classiques de vérification.

Financement d'autres entités et institutions

En 2009, 29.360 millions d'euros ont été versés aux communautés, régions et commissions communautaires à titre des quotes-parts d'impôts attribuées, soit une diminution de 1,9 % par rapport aux 29.930 millions d'euros qui ont été versés en 2008. Ces montants sont établis conformément aux dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

En 2009, les dépenses faites sur les crédits budgétaires au profit des communautés, des régions et de la Commission communautaire commune s'élèvent à 792 millions d'euros.

Le versement des impôts régionaux collectés par l'État s'est élevé en 2009 à 6.885 millions d'euros, ce qui représente un recul de 5,71 % par rapport au versement effectué en 2008, qui s'était élevé à 7.302 millions d'euros.

Différentes lois attribuent des recettes fiscales au financement alternatif de la sécurité sociale. Pour 2009, le montant total de ces attributions atteint 13.148,1 millions d'euros. Les paiements effectués à ce titre en 2009 se sont élevés à 12.767,7 millions d'euros et, en 2010, à 233,1 millions d'euros. De plus, en 2009, 477,9 millions d'euros d'arriérés ont été versés. L'ONSS, l'Inami et l'Inasti sont les principaux bénéficiaires de ces moyens attribués.

3 Compte d'exécution du budget 2009

Résultat général

Les opérations courantes et de capital pour 2009 s'établissent comme suit (en millions d'euros):

Recettes	41.734,0
Dépenses	50.770,4
Solde budgétaire net	-9.036,4

Vu les réserves exprimées dans l'introduction de la partie I, notamment le caractère incomplet des comptes transmis, la Cour des comptes rappelle qu'elle n'a pu reconnaître la conformité des résultats du compte d'exécution du budget de l'année budgétaire 2009 aux écritures tenues à la Cour des comptes, ainsi qu'aux autres documents de contrôle vérifiés antérieurement.

Recettes imputées au budget des voies et moyens

Les recettes imputées au budget des voies et moyens sont celles qui reviennent à l'État après déduction des prélèvements en faveur des autres bénéficiaires. Hors produit d'emprunts, les recettes des voies et moyens, qui s'élèvent à 41.734,0 millions d'euros, diminuent de 5,3 %. Ces recettes sont inférieures de 0,7 % aux prévisions. Ce résultat est cependant influencé par une importante recette de capital.

Transfert au profit de l'État de 115 millions d'euros d'avoirs saisis dans le cadre de procédures pénales

Des opérations successives de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont permis à l'État de bénéficier d'un apport de 115 millions d'euros à la fin de l'année 2009. Cette somme provenait d'avoirs saisis dans le cadre de procédures pénales, lesquels n'appartiendront à l'État que si un jugement définitif prononçant leur confiscation intervient.

En commission du Budget et des Finances de la Chambre des représentants du 10 novembre 2010, le ministre des Finances a annoncé que le conseil des ministres avait décidé ce jour-là que les fonds seraient reversés du Trésor à la Caisse des dépôts et consignations afin qu'ils soient ainsi identifiés auprès de cette Caisse et qu'un groupe de travail avec l'ensemble des membres du gouvernement concernés serait créé, avec pour mission d'examiner non seulement la situation comptable et budgétaire de ce type d'opérations, mais aussi les décisions à prendre à l'avenir en matière de sommes saisies.

Dépenses

En 2009, les dépenses budgétaires se sont élevées au total à 50.770,4 millions d'euros.

Les dépenses primaires ont diminué de 32,8 % en 2009 par rapport à 2008. Cette diminution est principalement imputable aux dépenses exceptionnelles effectuées en 2008 dans le cadre de la crise financière. Abstraction faite de ces dépenses exceptionnelles, les dépenses primaires ont progressé de 1,3 % en 2009 par rapport à l'année précédente.

Les crédits ont été utilisés en 2009 à raison de 95,6 %.

Examen des dépenses par section du budget

Plusieurs sections – Imputation de dépenses concernant la collaboration avec l'ASBL Smals et l'occupation de bureaux

Plusieurs départements fédéraux font appel aux services de l'ASBL Smals pour leur support informatique. Un examen ciblé des factures a permis de conclure que trois départements (le SPF Santé publique, le SPF Emploi et le SPP Intégration sociale) ont ignoré les modalités de financement prévues dans les accords de collaboration afin d'utiliser au maximum les crédits de liquidation encore disponibles de l'année budgétaire 2009.

Le SPF Sécurité sociale, le SPF Affaires étrangères et le SPF Économie doivent rembourser à la Régie des bâtiments, sur plusieurs années, les travaux de première installation de leurs bureaux. Ces départements ont toutefois omis d'engager en temps voulu le montant total de la dépense et ont liquidé fin 2009 des sommes qui n'étaient dues qu'en 2010 afin d'utiliser au maximum les crédits d'engagement et de liquidation encore disponibles. En outre, ces dépenses ont été imputées à une allocation de base erronée de leur budget.

Les charges d'occupation du premier trimestre 2010 dues par le SPF Santé publique et le SPF Emploi pour leurs bureaux ont été engagées et ordonnancées à tort à la charge de l'année budgétaire 2009 afin d'utiliser au maximum les crédits encore disponibles.

Section 03 – SPF Budget et Contrôle de la gestion: utilisation du crédit provisionnel

Le budget du SPF Budget et Contrôle de la gestion comporte annuellement un crédit provisionnel destiné à couvrir différentes dépenses réalisées par d'autres SPF. Sur les crédits prévus de 321,5 millions d'euros inscrits au budget de 2009, un montant de 108,1 millions a été utilisé. Cette sous-utilisation est surtout due au retard encouru dans la mise en œuvre des allocations de compétence, à la non-utilisation de la marge de conjoncture et au fait que les dépenses de mobilité escomptées en 2009 ne se sont pas encore avérées nécessaires.

Section 12 – SPF Justice

Le corps de sécurité du SPF Justice est chargé en ordre principal du transfert des détenus vers les cours et tribunaux. Suite à une décision du conseil des ministres, le traitement afférent à la première année de l'entrée en fonction des collaborateurs du corps de sécurité chargé du transfert des détenus au sein de l'agglomération bruxelloise, a été mis à la charge des zones de police bruxelloises.

Ces charges, préfinancées par un compte d'ordre créé spécifiquement à cette fin auprès de la Trésorerie, s'élevaient au total à 5,5 millions d'euros pour la période 2005-2007. À ce jour, les zones de police bruxelloises ont remboursé 1,5 million de cette dette. Afin de clôturer le compte d'ordre, le solde en souffrance, soit 4,0 millions d'euros, dont 2,2 millions d'euros doivent encore être facturés, a été provisoirement mis à la charge des crédits de personnel prévus pour le corps de sécurité dans le budget 2009 du SPF Justice. Cette somme doit encore être recouvrée auprès des zones de police bruxelloises.

Section 13 – SPF Intérieur: sommets européens à Bruxelles

Sur les 161,1 millions d'euros de crédits d'engagement prélevés au cours de la période 2003-2008 en faveur de subventions aux zones de police et aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre des sommets européens organisés à Bruxelles, 39,5 millions n'avaient pas encore été liquidités fin 2009. Après paiement de l'arriéré au début de 2010, le solde en souffrance s'élevait à 27,8 millions d'euros. Un montant de 17,1 millions d'euros doit être annulé en raison du rejet des pièces justificatives soumises par les zones de police. Un autre montant de 10,7 millions d'euros doit encore être tenu à disposition jusqu'à l'issue d'un recours intenté par les communes devant les tribunaux.

Section 16 – Ministère de la Défense: mise en œuvre des mesures de réduction des effectifs du personnel militaire

Au cours de l'année 2009, la politique de réduction des effectifs du personnel militaire a été accentuée par la mise en œuvre de la «suspension volontaire des prestations», instituée par la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I). Malgré son succès en termes d'effectifs, l'impact de cette politique sur les dépenses de personnel a été limité en 2009.

Section 23 – SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : fonds de l'expérience professionnelle

Le fonds de l'expérience professionnelle a pour objectif d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Le solde des moyens non utilisés de ce fonds a continué à croître en 2009 pour atteindre, au terme de l'année, un montant de 35,4 millions d'euros. Ce solde en augmentation permanente s'explique notamment par les plafonds de dépenses imposés par le budget. Le Conseil national du travail (CNT) signale, dans son avis relatif au fonctionnement de ce fonds, que ces contraintes budgétaires en limitent les activités.

Section 25 – SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement: fonds destiné au financement de la politique fédérale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (fonds Kyoto)

Les recettes affectées au fonds budgétaire Kyoto et prévues au budget des voies et moyens 2009 n'ont été que partiellement réalisées. Les justifications du budget ne sont pas suffisamment documentées, tant en ce qui concerne les recettes affectées au fonds que les dépenses qui sont mises à sa charge. De plus, la répartition des missions entre un fonds ayant le même objet, géré par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg),

et le fonds budgétaire n'est pas claire. Enfin, la détérioration du solde du fonds budgétaire pourrait entraver l'accomplissement de ses missions.

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

Sur les 41,2 millions d'euros de crédits inscrits au budget 2009 pour le Fonds social mazout, seul un montant de 6,4 millions d'euros a été engagé en 2009, le nombre de demandes d'indemnité étant resté bien en deçà des prévisions. À la date du 31 décembre 2009, le Fonds social mazout disposait encore de 9,6 millions d'euros de liquidités.

Le fonds pour des investissements/dépenses dans le domaine énergétique, pour lequel un montant de 250 millions d'euros a été inscrit en recettes, n'a pas été constitué. En remplacement, l'obligation de créer un fonds pour la promotion et le soutien de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables a été insérée dans la loi-programme du 23 décembre 2009. Deux sociétés privées de soutien de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ont été constituées.

Section 33 – SPF Mobilité et Transports: Beliris

En exécution du plan de relance, le plafond des engagements du fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles (fonds Beliris) s'élevait en 2009 à 195 millions d'euros. Le programme d'investissement prévu a presque entièrement pu être réalisé. Le solde du fonds disponible pour des engagements supplémentaires a ainsi diminué pour la première fois depuis sa création et s'élève à 197,4 millions d'euros. Les engagements en cours ont poursuivi leur progression en 2009 pour s'élever à 287,4 millions d'euros.

4 Comptes annuels 2009

Les comptes annuels 2009 sont les premiers comptes qui font rapport des activités économiques des cinq SPF qui ont adopté le système Fedcom le 1er janvier 2009. Une image globale de la situation patrimoniale de l'administration générale ne sera toutefois disponible qu'en 2013, au plus tôt, lorsque tous les départements auront rejoint Fedcom.

La comptabilité n'est pas encore finalisée, le cadre réglementaire n'est pas encore totalement élaboré et il manque des instructions claires pour les SPF, notamment sur la manière d'interpréter la notion de droit constaté. Cet ensemble d'éléments influence tant la confection des comptes que la qualité des montants qui y sont repris.

La nouvelle Commission de la comptabilité publique doit entamer ses travaux afin de fixer notamment les règles d'évaluation et d'amortissement spécifiques.

La Cour des comptes formule une série d'observations en matière de système de comptes utilisé, d'absence d'un bilan d'ouverture complet, d'exhaustivité des opérations portées en compte, de consolidation, ainsi que d'impossibilité de procéder à une réconciliation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

5 Évolution de la dette de l'État et impact de la crise financière

Évolution de la dette de l'État

L'évolution de la dette de l'État en 2009 a résulté des opérations budgétaires, des opérations de trésorerie et d'autres facteurs (tels que les reprises de dettes et la capitalisation des intérêts) du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année en question.

Sur une base de caisse, les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie ont engendré un solde net à financer de 7.770,2 millions d'euros au cours de l'année 2009, soit

une amélioration de 19.677,7 millions d'euros par rapport à 2008. Cette différence s'explique principalement par l'intervention exceptionnelle de 20.020,4 millions d'euros accordée en 2008 à certaines institutions financières.

Les autres sources de variation de la dette émise ou reprise par l'État, entre autres la réintégration dans la dette publique des dettes du Fonds de l'infrastructure ferroviaire pour un montant de 4.268,6 millions d'euros, la variation de la dette de certains organismes pour laquelle l'État intervient dans les charges, ainsi que la diminution des opérations de gestion du Trésor ont finalement entraîné en 2009 une augmentation globale de la dette de 11.011,1 millions d'euros en valeur nominale.

Au cours de l'année 2009, la dette consolidée de l'ensemble des administrations publiques belges, exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), est passée de 89,8 % à 96,7 %. Cette augmentation du ratio de la dette en 2009 (+6,9 points de pourcentage), qui est encore plus importante que celle de 2008(+5,6 points de pourcentage), s'explique tant par l'augmentation de la dette consolidée en 2009 (+17.084 millions d'euros) que par la diminution du PIB au prix du marché en 2009 (-6.570 millions d'euros.)

Impact de la crise financière et des mesures d'aide adoptées: suivi

Comme en 2009, la Cour des comptes a examiné les conséquences, pour la dette de l'État et le budget, des mesures d'aide accordées au secteur financier. Par suite du financement de ces mesures d'aide, la dette de l'État fédéral s'est accrue de 4,45 % du PIB.

Le budget sur base de caisse est influencé favorablement par les intérêts perçus, les remboursements d'emprunts, les rémunérations des garanties accordées et la vente d'actions et d'options sur les actions. Les intérêts payés par l'État sur les émissions de titres de la dette, les octrois de crédits et les injections de capital ont une incidence négative.

6 Organismes d'intérêt public et services de l'État à gestion séparée

Respect des délais légaux

Les délais légaux et réglementaires régissant la transmission des comptes des organismes publics ne sont pas suffisamment respectés. Au 31 octobre 2010, la Cour des comptes disposait, pour l'année 2009, de 19 des 33 comptes attendus. Pour les années 2008 et 2007, respectivement trois et deux organismes n'ont pas encore envoyé leurs comptes. La Cour des comptes ne relève aucune amélioration significative par rapport aux années antérieures.

La même constatation s'applique aux services de l'État à gestion séparée. En effet, au 31 octobre 2010, la Cour disposait des comptes officiels 2009 de 22 services de l'État à gestion séparée, sur les 28 attendus.

Opérations de cession-bail conclues par la Régie des bâtiments

Des immeubles de l'État, vendus à des promoteurs privés, ont été repris en location par la Régie des bâtiments après rénovation par les nouveaux propriétaires. Le coût de ces rénovations a été intégré dans le montant des loyers. La Cour des comptes a constaté que ces remises en état n'ont pas toujours été exécutées selon les clauses contractuelles prévues initialement avec la Régie locataire. Par ailleurs, certains travaux auraient dû être adjugés et exécutés dans le respect de la législation sur les marchés publics. La Cour des comptes a, enfin, calculé le rendement brut initial que les opérations examinées offrent aux bailleurs.

7 Mission juridictionnelle

Transmission et arrêt des comptes des comptables

En dépit de l'envoi régulier de rappels signalant aux administrations et aux ministres les comptes de comptables en retard, certains services accusent encore un arriéré considérable en matière de transmission des comptes.

Au 31 octobre 2010, la Cour des comptes n'avait encore reçu aucun compte relatif aux recettes fiscales pour 2009, tandis qu'un peu plus de deux tiers des comptes 2009 (371 sur 557) lui avaient été transmis pour les recettes non fiscales.

En dépenses, par contre, la situation est meilleure puisque seuls 5 % des comptes 2009 manquaient (14 sur 342). Enfin, près d'un tiers des comptes en matières 2009 (21 sur 70) n'étaient pas transmis à la Cour.

En outre, à la même date, 83 comptes relatifs à des années antérieures n'avaient pas été transmis à la Cour.

Mission juridictionnelle

En 2009, la Cour des comptes a reçu des autorités compétentes huit décisions de ne pas citer à comparaître des comptables dans le compte desquels un débet avait été constaté. Au total, les débetés se sont élevés à un peu plus de 411.000 euros.

8 Gestion et contrôle interne

Deuxième évaluation de l'entrée en vigueur du projet Fedcom dans certains départements de l'administration générale

Après l'introduction, le 1^{er} janvier 2009, au sein des cinq départements pilotes de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, cette même loi ainsi que le projet informatique Fedcom qui y est lié sont entrés en vigueur dans quatre nouveaux départements le 1^{er} janvier 2010.

Depuis le lancement de Fedcom, un seul arrêté d'exécution a été approuvé définitivement et publié. Le cadre juridique incomplet amène les départements à créer des solutions sur mesure. Cette situation constitue un risque pour la réussite du projet. La Commission de la comptabilité publique doit entamer ses travaux afin de remédier aux lacunes du plan comptable actuel.

L'application SAP ne prévoit pas encore de contrôle exhaustif de la disponibilité des crédits inscrits aux programmes légaux, de sorte que le risque de dépassement des crédits est réel. De plus, l'introduction de la nouvelle comptabilité ne donne lieu ni à un rapportage financier satisfaisant, ni à la transmission à temps du compte général, ni à un renforcement du contrôle interne.

Le service Comptable fédéral joue un rôle crucial au niveau de la gestion du système, de l'appui des départements, de la législation, de la formation et du rapportage. Pourtant, il ne semble pas disposer d'une capacité suffisante pour relever tous les défis lancés par la mise en œuvre du nouveau système. Il ne paraît pas non plus en mesure d'offrir une réponse appropriée aux attentes des départements qui travaillent déjà avec Fedcom.

Utilisation de comptes d'ordre dans Fedcom

Contrairement à ce que prévoit la loi sur la comptabilité du 22 mai 2003, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a maintenu le système des anciens comptes d'ordre par le biais de

directives. Les dépenses et les recettes pour tiers ne sont pas reprises dans le compte général de l'État comme le prescrit le plan comptable fixé par arrêté royal.

La Cour des comptes estime que ces opérations doivent être comptabilisées sur des comptes de tiers prévus à cet effet dans le plan comptable. Il convient de mettre en place un rapportage adapté et régulier permettant de surveiller les situations débitrices non autorisées, les comptes inactifs et les débudgétisations. Des directives claires imposant notamment une obligation de documentation doivent garantir la transparence nécessaire.

Base de données centrale des créanciers de l'État dans Fedcom

L'application SAP de gestion des écritures comptables et budgétaires dans Fedcom s'appuie sur différents fichiers centraux destinés à l'ensemble des départements utilisateurs. La Cour des comptes a constaté que les mesures organisationnelles et les procédures développées par le service Comptable fédéral et les départements Fedcom pour gérer les fichiers centraux des créanciers de l'État restent insuffisantes. Ainsi, la qualité des enregistrements dans la base de données n'est pas suffisamment garantie, principalement au niveau de la fiabilité et de l'unicité des informations.

Intégration dans Fedcom des dépenses de personnel gérées par le Service central des dépenses fixes (SCDF)

Le projet Fedcom prévoit différentes interfaces pour intégrer dans SAP des données préalablement traitées par d'autres applications.

La première interface d'envergure utilisée sert à intégrer dans la comptabilité publique les opérations de dépenses de personnel que gère le Service central des dépenses fixes (SCDF). La Cour des comptes a relevé des carences dans l'établissement et le respect des procédures qui organisent la transmission des données du SCDF au service Comptable fédéral et dans leur intégration dans SAP. Elle a également observé des manquements dans le partage des responsabilités entre les différents acteurs et dans le pilotage général de la procédure par le service Comptable fédéral.

Afin de garantir davantage la fidélité des comptes, la Cour recommande que le service Comptable fédéral s'assure, lorsqu'il recourt à une interface, que les mesures de contrôle interne de l'entité qui fournit les données ont été évaluées.

Accès des services publics fédéraux aux données du registre national dans le cadre de Fedcom

Le service Comptable fédéral et les départements utilisateurs de Fedcom recourent aux données du registre national pour identifier avec certitude les personnes physiques qui comptent parmi les débiteurs et créditeurs de l'État. L'accès à ces données et leur utilisation doivent préalablement être autorisés par le comité sectoriel du registre national.

Le SPF Budget et Contrôle de la gestion a introduit une demande groupée d'accès au registre national en faveur du service Comptable fédéral et de l'ensemble des services publics fédéraux. Pour dix départements, le comité sectoriel a subordonné l'autorisation générale accordée le 12 novembre 2008 à la constatation que ceux-ci disposent effectivement d'un conseiller en sécurité de l'information ainsi que d'une politique de sécurité. Certains de ces départements utilisent déjà les données du registre national dans le cadre de Fedcom et ne respectaient donc pas, au moment de l'enquête de la Cour, la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

Les réactions des services fédéraux à l'enquête de la Cour laissent néanmoins entrevoir une régularisation rapide dans la quasi-totalité des départements.

Impact de la loi du 22 mai 2003 sur les gestions comptables

Les départements de l'État fédéral ne se sont pas encore conformés d'une manière adéquate aux nouvelles règles que la loi du 22 mai 2003 impose pour les gestions comptables.

Le régime des comptables extraordinaires disparaît dans un SPF lorsqu'il est intégré au système Fedcom. La Cour des comptes a notamment insisté pour que les comptes postaux soient clôturés, que les soldes soient reversés au Trésor public, que les comptes de fin de gestion soient transmis et que de nouveaux comptables des dépenses soient formellement désignés.

En vertu de la nouvelle loi sur la comptabilité, les crédits de liquidation disponibles des services publics fédéraux et de programmation sont annulés à la fin de l'année budgétaire à partir de 2009. La Cour des comptes a demandé aux services publics qui n'ont pas encore adhéré à Fedcom de reverser au Trésor public le solde des avances non utilisées qui avaient été octroyées avant 2010 aux comptables extraordinaires à hauteur d'environ 12 millions.

L'application SAP de Fedcom doit être adaptée de telle sorte qu'elle puisse générer en temps voulu des comptes de comptables comprenant des informations exhaustives, correctes et contrôlables. De même, des mesures doivent être prises afin de comptabiliser et d'inventorier les droits constatés à percevoir conformément aux règles en vigueur. Il convient également d'améliorer le contrôle interne et de rédiger des instructions afin de faire reverser en temps voulu au Trésor public les recettes figurant dans les comptes.

Préparation des services ne faisant pas partie de l'administration générale aux obligations comptables de la loi du 22 mai 2003

Les entités qui seront régies par la loi du 22 mai 2003 dès 2012 devraient pouvoir appliquer les nouvelles règles en matière de comptabilité et de rapportage financier dans les délais, de façon complète et correcte. Les mesures prises ne sont toutefois pas suffisantes.

La Cour recommande d'identifier sans plus attendre les organismes et les services de l'État qui rentreront dans le champ d'application de la nouvelle loi. Les adaptations nécessaires à la comptabilité, au logiciel utilisé et à l'effectif des entités concernées doivent être analysées et mises en œuvre. Dans ce cadre, il serait souhaitable de prévoir une plate-forme de concertation commune ainsi qu'un encadrement et un soutien centralisés de la part du SPF Budget et Contrôle de la gestion. Les arrêtés d'exécution de la nouvelle loi qui font encore défaut doivent être pris et les dispositions légales et réglementaires organiques spécifiques actuellement en vigueur pour les entités doivent être mises en conformité avec la nouvelle loi.

Gestion des recettes non fiscales par les comptables des SPF et SPP

Les carences que la Cour des comptes a constatées à l'issue des contrôles de l'ensemble des comptables chargés de la perception des recettes non fiscales qu'elle a réalisés de 2005 à 2009 subsistent. Elles affectent l'imputation, le recouvrement et la perception des recettes ainsi que l'organisation administrative des services comptables et le contrôle interne. Il importe de remédier à cette situation afin d'assurer la fiabilité du nouveau système comptable de Fedcom.

Fonds Croix-Rouge de Belgique

La Croix-Rouge de Belgique bénéficie depuis 1974 d'une subvention annuelle récurrente et, depuis 1998, d'une subvention pour la fabrication de plasma.

Les mesures de contrôle comptable et de tutelle prévues par la loi et la réglementation ne sont pas complètement ou correctement mises en œuvre. En outre, les versements relatifs à

la subvention annuelle sont effectués tardivement, tandis que la subvention du plasma fait l'objet de provisions trop importantes.

La Cour des comptes recommande au management du SPF Santé publique et aux ministres concernés d'accorder une plus grande attention à ces opérations et d'évaluer la pertinence des moyens prévus au regard des objectifs poursuivis.

9 Ressources humaines

La fonction publique fédérale

Les services fédéraux doivent disposer d'une banque de données efficace qui permette d'extraire rapidement toute l'information dont ils ont besoin pour rendre compte, de manière fiable et détaillée, de la situation administrative et pécuniaire de leur personnel, établir les budgets et assurer la mise en place, ainsi que le suivi, des politiques de personnel décrites dans les déclarations de politique générale et les plans stratégiques des diverses entités de la fonction publique fédérale. L'outil de gestion utilisé aujourd'hui (la banque de données Pdata) pourrait être amélioré par une définition légale précise de la fonction publique fédérale, un recensement exhaustif officiel des organismes ou institutions dont le personnel est rémunéré de manière directe ou indirecte par l'État et une nomenclature précise des notions juridiques utilisées.

Par ailleurs, pour que le cadastre des contractuels puisse servir d'outil de gestion de l'emploi contractuel au sein de la fonction publique administrative fédérale, il devrait couvrir toutes les catégories d'emploi contractuel et faire l'objet d'un suivi pour s'assurer de son exhaustivité et de sa fiabilité.

La politique générale menée au sein de la fonction publique administrative fédérale, qui vise à réduire les effectifs en remplaçant de manière sélective les agents mis à la retraite, a abouti à une diminution des effectifs entre 2006 et 2009, la légère augmentation du nombre d'unités étant compensée par la régression du taux moyen d'activité au cours de la même période, qui entraîne une diminution de 1,7 % des équivalents temps plein.

Pensions publiques

En 2009, la charge totale des pensions publiques a connu une augmentation en termes réels (c'est-à-dire hors inflation) de 5,6 % par rapport à 2008 et a atteint 10,0 milliards d'euros. Les pensions des communautés et des régions, enseignement compris, en constituent un peu plus de la moitié (5,2 milliards d'euros). Elles augmentent en termes réels de 6,5 %.

Pour les pensions des services publics fédéraux, les dépenses ont atteint 3,8 milliards d'euros, soit une augmentation réelle de 3,9 %. Le poste de pensions le plus important au niveau fédéral reste, en 2009 également, celui des pensions militaires (armée et ancienne gendarmerie) : 1,3 milliard d'euros (33,0 % du montant total pour le niveau fédéral).

Financement des pensions publiques – contribution de responsabilisation

Le montant de la contribution de responsabilisation instaurée par la loi spéciale du 5 mai 2003 pour les pensions versées par l'État fédéral aux anciens agents des entités fédérées reste gelé au niveau de 2002, en l'absence d'un accord entre les différents pouvoirs. L'exécution de la loi n'est dès lors plus conforme à son objectif qui est de responsabiliser les entités.

Par ailleurs, il arrive régulièrement que cette contribution ne soit payée qu'après l'exercice budgétaire, souvent en raison du retard dans la publication des arrêtés royaux qui en fixent le montant.

Pensions publiques – admissibilité des services antérieurs à la nomination définitive (« services temporaires »)

Sous certaines conditions, les services prestés dans le secteur public avant la nomination définitive sont pris en compte pour le calcul de la pension publique. Le Service des pensions du secteur public applique cependant cette règle en excluant certains de ces services sans disposer d'une base légale satisfaisante.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à l'amélioration de la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le texte intégral du 167^e Cahier de la Cour comptes (bilingue, 670 p.), sa synthèse (bilingue, 34 p.) et le présent communiqué de presse sont disponibles sur la page d'accueil du site de la Cour : www.courdescomptes.be.

Personnes de contact de 14h jusqu'à 17.30h :

Véronique Roelandt (02 551 88 80)
Cathy Van Poucke (02 551 85 28)
Cellule des publications fédérales