

176^e Cahier – partie III : compte général 2018 de l'administration générale de l'État fédéral

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 fédéral à la Chambre des représentants avec ses observations.

La première partie de ce volume I comprend les observations de la Cour des comptes sur la politique budgétaire de l'État fédéral. Au chapitre 1, la Cour examine l'exécution du budget 2018 de la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne. Elle commente le solde de financement et le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics, la dette publique brute consolidée et le respect des obligations budgétaires européennes. Au chapitre 2, elle commente l'exécution du budget 2018 de l'administration générale. Elle examine le solde de financement et le solde structurel de l'État fédéral et de la sécurité sociale, les recettes, les dépenses, l'exécution des mesures budgétaires décidées par le gouvernement en 2018 et, enfin, la dette de l'État fédéral.

La partie II contient les observations de la Cour sur les comptes annuels 2018 de l'administration générale de l'État fédéral. La Cour en examine les composantes et fournit des commentaires généraux sur l'ensemble des comptes ainsi que des commentaires spécifiques sur leurs composantes.

Enfin, la partie III comprend également les résultats d'audits financiers et thématiques que la Cour des comptes a réalisés durant l'année.

PARTIE I **Politique budgétaire de l'État fédéral**

Solde de financement, solde structurel et dette de l'ensemble des pouvoirs publics belges

Les normes budgétaires européennes exigent notamment que le solde de financement d'un État membre atteigne au maximum -3 %, que le solde structurel s'améliore chaque année de 0,6 % et que le taux d'endettement atteigne 60 % du PIB au maximum.

En 2018, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics, en incluant les pouvoirs régionaux et locaux, s'élève à -3,4 milliards d'euros ou -0,7 % du PIB. Ainsi, il est moins négatif que prévu en 2018 (-1 % dans le programme de stabilité 2018-2021 d'avril 2018). Le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève, quant à lui, à -1 % du PIB, c'est-à-dire 0,2 % de moins que celui prévu. L'amélioration structurelle par rapport à 2017 s'élève à 0,3 % du PIB.

Fin 2018, la dette publique brute consolidée (ou dette « Maastricht ») s'élevait à 460,0 milliards d'euros (100,0 % du PIB), contre 454,3 milliards d'euros (ou 101,8 % du PIB) en 2017.

Évaluation par la Commission européenne

La Commission européenne a examiné le respect des quatre critères macrobudgétaires, c'est-à-dire le solde de financement, le solde structurel, l'évolution des dépenses primaires et le taux d'endettement. La Commission a conclu que la situation était satisfaisante en ce qui concerne le solde de financement, mais qu'elle ne pouvait pas s'exprimer au sujet du solde structurel. En ce qui concerne la croissance maximale des dépenses primaires et la baisse du taux d'endettement, la Belgique ne respecte pas les critères. La Commission européenne n'a toutefois pas entamé une procédure de déficit excessif, vu qu'elle prévoit que la mise en œuvre de réformes structurelles peut améliorer les finances publiques. La Commission relève, par ailleurs, une coordination budgétaire insuffisante entre les administrations publiques belges.

Solde de financement de l'entité I et de l'État fédéral

Le solde de financement 2018 de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale réunis) s'élève à -1 milliard d'euros ou -0,2 % du PIB. C'est mieux que prévu (-0,5 % dans le programme de stabilité 2018-2021 d'avril 2018). Le solde structurel 2018 de l'entité I s'élève à -0,8 % du PIB, une amélioration de 0,5 % par rapport à 2017.

Pour l'État fédéral séparément (sans la sécurité sociale), le solde de financement s'élève à -0,9 milliard d'euros, soit -0,2 % du PIB. Le déficit de la sécurité sociale est de 0,1 milliard d'euros.

Le déficit de financement de l'État fédéral résulte du solde budgétaire négatif (en base de caisse) de 2,3 milliards d'euros de l'administration générale, qui est diminué de 1,4 milliard d'euros de corrections SEC autorisées.

Compte général 2018 – Résultat budgétaire de l'administration générale

Le compte d'exécution du budget 2018 de l'administration générale se clôture par un déficit budgétaire de 4,6 milliards d'euros, représentant la différence entre les dépenses (63 milliards d'euros) imputées au budget général des dépenses et les recettes (sur la base des droits constatés, 58,4 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens.

En 2018, le SPF Finances n'a toutefois pas appliqué correctement le concept de droit constaté pour les recettes fiscales ou a opéré, les concernant, des corrections comptables de manière incorrecte. Les recettes fiscales imputées au budget en 2018 ne donnent donc pas une image fidèle des recettes sur la base des droits constatés.

Il est dès lors plus indiqué de calculer le déficit budgétaire de l'administration générale en base de caisse. Comme déjà indiqué, il s'élève à 2,3 milliards d'euros.

Recettes

En 2018, le total des recettes de caisse perçues par l'administration générale s'est élevé à 128,3 milliards d'euros, dont près de 67,6 milliards transférés à d'autres administrations publiques. En base de caisse, le budget des voies et moyens 2018 s'élève donc à 60,7 milliards d'euros, dont 55,2 milliards de recettes fiscales et 5,6 milliards de recettes non fiscales. L'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés représentent ensemble 69,3 % des moyens fiscaux.

Dépenses

Les dépenses totales ont représenté 63,0 milliards d'euros, dont 54,3 milliards d'euros de dépenses primaires et 8,7 milliards d'euros de charges d'intérêts de la dette publique.

Les dépenses totales se composent en grande partie (35,5 milliards d'euros) de transferts à la sécurité sociale (16,6 milliards d'euros) ainsi qu'aux régions et communautés (13,4 milliards d'euros). Les dépenses propres de fonctionnement de l'État fédéral ont été de 27,5 milliards d'euros. Elles sont constituées pour l'essentiel de charges d'intérêts (8,7 milliards d'euros), de dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros), de dotations aux organismes administratifs publics et/ou aux services administratifs à comptabilité autonome (2,2 milliards d'euros) et de dépenses de fonctionnement et d'investissement (2,2 milliards d'euros).

Mesures budgétaires

En 2018, le gouvernement a pris des mesures d'assainissement à hauteur de 1,4 milliard d'euros, après la prise en compte des corrections techniques (3,2 milliards d'euros) et des nouvelles politiques (0,2 milliard d'euros).

Une part significative des corrections techniques concernait la révision à la hausse des recettes fiscales (comme les versements anticipés à l'impôt des sociétés), une révision des paramètres économiques et la répercussion de l'incidence du tax shift sur les régions et communautés. La Cour des comptes observe que ces corrections n'ont pas toujours été appliquées de manière cohérente par le gouvernement.

Les nouvelles politiques concernaient essentiellement la réforme de l'impôt des sociétés, laquelle devait en principe être neutre sur le plan budgétaire. La Cour des comptes ne dispose pas des données pour se prononcer à ce propos. Le SPF Finances analyse pour l'instant les effets de cette réforme.

Les mesures d'assainissement concernaient surtout les recettes fiscales (0,7 milliard d'euros) et les dépenses (0,5 milliard d'euros). La Cour des comptes constate que le gouvernement a bien réalisé les économies prévues dans les dépenses primaires. En matière fiscale, le SPF Finances ne dispose pas des données nécessaires pour mesurer le rendement de la plupart des mesures décidées. Lorsque les données sont disponibles, le produit attendu des mesures n'est pas toujours réalisé. En ce qui concerne les économies dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour des comptes renvoie au Cahier relatif à la sécurité sociale.

PARTIE II Comptes annuels 2018 de l'administration générale de l'État fédéral

Alors que la qualité des comptes annuels de l'administration générale s'était progressivement améliorée jusqu'en 2016, la Cour observe qu'elle se détériore depuis lors. Ainsi, la première version des comptes annuels 2018 présentait des erreurs grossières qui auraient pu être détectées par un contrôle de première ligne et une vérification analytique limitée.

Par ailleurs, la deuxième version de ces comptes ne donne toujours pas une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'administration générale. Pour certaines rubriques, de nombreuses opérations ne sont pas enregistrées dans les comptes ou le sont de manière incorrecte. C'est surtout le cas pour les immobilisations corporelles et incorporelles, les stocks, les

créances fiscales et les moyens financiers. En ce qui concerne les recettes fiscales, le SPF Finances n'est pas parvenu à réaliser la transition, prescrite au 1^{er} janvier 2017, vers la comptabilisation en droits constatés. Le concept de droits constatés en matière fiscale doit d'ailleurs encore être précisé dans les règles d'évaluation.

Les départements ne suivent pas suffisamment et uniformément les instructions du Comptable fédéral lors des clôtures annuelles et mensuelles. L'application de la notion de droit constaté et la justification des écritures comptables doivent également être améliorées. L'élimination des créances et dettes internes est incomplète.

La Cour souligne enfin que le cadre législatif et réglementaire demeure incomplet et que les mesures actuelles de contrôle interne sont insuffisantes, ce qui constitue un obstacle à une amélioration structurelle de la qualité des comptes annuels. Cette amélioration est pourtant essentielle dans la perspective de la certification, par la Cour, des comptes annuels de l'État fédéral à partir de l'exercice 2020, conformément à la loi du 22 mai 2003.

PARTIE III Audits financiers et thématiques

Préparation par le Comptable fédéral de l'établissement du compte annuel consolidé de l'État

En raison notamment de l'absence de cadre réglementaire, le Comptable fédéral s'est basé sur les normes SEC pour définir les principes de la consolidation. Ainsi, un certain nombre de flux, tels que les fournitures mutuelles de biens et de services, ne sont pas éliminés de la consolidation. Cependant, en vertu de l'article 137 de la loi du 22 mai 2003, tous les comptes du grand-livre doivent être consolidés.

Le Comptable fédéral doit jouer un rôle plus actif pour améliorer la qualité des comptes des services. Dans cette optique, l'application uniforme des règles d'imputation et d'évaluation doit constituer une priorité. Outre la fourniture d'instructions claires et l'organisation de formations, un contrôle qualité plus étendu doit être mis en place.

Enfin, les procédures de consolidation préconisées ne garantissent pas suffisamment pour le moment la réalisation du niveau de qualité souhaité. Ainsi, les procédures pour la réconciliation des flux internes comptabilisés doivent être améliorées.

Avancement des travaux de la Commission pour la comptabilité publique

La Cour des comptes constate qu'après presque deux ans de fonctionnement, la Commission de la comptabilité publique (CCP) n'a pas finalisé d'avis. Or, la publication de directives claires et uniformes est nécessaire pour la certification des comptes publics à partir de l'année budgétaire 2020.

Recettes non fiscales du SPF Économie

L'organisation du processus de gestion des recettes non fiscales au SPF Économie présente plusieurs faiblesses, liées en partie à la non-exécution des articles 29 et 37 de la loi du 22 mai 2003. Pour remédier à ces faiblesses, la Cour a recommandé au SPF de désigner formellement des comptables justiciables de la Cour et des ordonnateurs de recettes, de respecter les règles relatives à la séparation des fonctions, de renforcer le contrôle des différentes gestions comptables afin de garantir l'exactitude et l'exhaustivité des droits constatés enregistrés dans Fedcom et de

compléter le manuel existant. Tout droit à recettes doit donner lieu à l'enregistrement d'un droit constaté lorsque les quatre conditions visées à l'article 8 de la loi du 22 mai 2003 sont réunies. Par ailleurs, le SPF doit améliorer ses contacts avec le SPF Finances en vue d'un meilleur recouvrement des recettes. Enfin, le SPF doit prendre les mesures propres à réduire les moyens financiers détenus par les comptables du fonds organique Fapetro et de l'Office de la propriété intellectuelle (Opri).

Comptes de comptables et mission juridictionnelle de la Cour des comptes

Certains départements de l'administration générale de l'État transmettent encore leurs comptes en retard. En 2019, le nombre de comptes manquants, relatifs à 2018 et aux années antérieures, diminue toutefois par rapport à 2017 et 2018.

Les administrations fiscales ont transmis 95 % de leurs comptes à la Cour. Le SPF Justice présente l'arriéré le plus important dans la transmission des comptes non fiscaux.

En 2018, la Cour des comptes a été informée de la décision des ministres de tutelle de ne pas citer cinq comptables en déficit à comparaître.

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

Sans tenir compte du coût de financement, les recettes dépassent depuis 2018 les dépenses cumulées. Le prêt à Vitrufin a été remboursé en 2019. Dans le cadre de la stabilité de la zone euro, les programmes de restitution de revenus des banques centrales à la Grèce ont été réactivés.

Comptage des missions pour le financement des maisons de justice

Dans son 173^e Cahier, la Cour des comptes présentait la mise en œuvre de la mission qui lui a été confiée dans le cadre de la sixième réforme de l'État et du financement des maisons de justice ainsi que ses recommandations au SPF Justice et aux communautés. L'article de ce Cahier présente les résultats du calcul réalisé à l'occasion du premier cycle 2016-2018.

Évaluation des contrats d'administration des services publics fédéraux

La Cour des comptes a examiné les dispositions qui encadrent l'évaluation des contrats d'administration, dont l'évaluation méthodologique confiée au SPF Stratégie et Appui (Bosa).

Outre le caractère imprécis de la réglementation, la Cour des comptes a également constaté que le SPF Bosa n'a pas rédigé de propositions d'améliorations sur la base de son évaluation des contrats 2016-2018.

La Cour des comptes considère que le rapport d'évaluation du SPF Bosa, une note du collège des présidents des comités de direction des SPF et SPP ainsi qu'un audit du Service fédéral d'audit interne constituent une opportunité pour mener une réflexion sur l'instrument que représente le contrat d'administration. Plusieurs aspects du dispositif doivent en effet être clarifiés, parmi lesquels la dualité du contrat d'administration, lequel est à la fois un instrument de gestion des SPF et SPP et un instrument d'évaluation des mandataires. Le collège des présidents des comités de direction préconise le remplacement du contrat d'administration par une lettre de mission et un plan opérationnel.

Planification stratégique des ressources humaines de l'administration fédérale

L'effectif de l'administration fédérale a diminué au cours de ces dernières années. L'âge moyen des agents fédéraux augmente également peu à peu et leur profil de compétences change. L'évolution des tâches des services publics rend la planification stratégique des ressources humaines indispensable. La Cour des comptes a examiné si et dans quelle mesure les organismes fédéraux réalisent cette planification stratégique et, dans l'affirmative, quelles méthodes ils suivent. Elle a constaté que cette planification relève essentiellement d'un processus budgétaire, où l'accent est mis sur une confrontation annuelle des besoins en personnel aux budgets alloués. Seul un nombre limité de SPF opèrent une planification stratégique sur la base d'une analyse systématique et méthodique des objectifs stratégiques de l'ensemble de l'organisation à moyen et à long terme. Concernant la mesure de la charge de travail en tant qu'instrument de planification des besoins en personnel, elle est susceptible d'amélioration importante.