

178^e Cahier – partie III : compte général 2020 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 partie 1 de ce volume I du Cahier comprend les observations de la Cour des comptes sur la politique budgétaire. Au chapitre 1, la Cour examine l'exécution du budget 2020 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 2020 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 2020 et, enfin, la dette de l'État fédéral. Au chapitre 3, elle tente d'examiner l'incidence de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur le budget fédéral en comparant les données budgétaires réalisées de 2020 non seulement avec celles de 2019, mais aussi avec les données du rapport du comité de monitoring du 13 mars 2020, c'est-à-dire à politique inchangée et juste avant le début de la crise de la covid-19. Bien que ce rapport ne contienne qu'une estimation, la comparaison donne une idée de l'incidence budgétaire possible de la crise de la covid-19.

La partie 2 contient les observations de la Cour sur les comptes annuels 2020 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 3 comprend les résultats d'audits financiers et thématiques que la Cour des comptes a réalisés durant l'année.

Partie 1 **Politique budgétaire de l'État fédéral**

Exécution du budget 2020 de la Belgique en tant qu'État membre de l'UE (entités I et II) Solde de financement, solde structurel et dette de l'ensemble des pouvoirs publics belges (entités I et II)

Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges s'élève à -9,1 % du PIB en 2020, contre -1,9 % du PIB en 2019. En mars 2020, le comité de monitoring estimait le déficit à -2,8 %, à politique inchangée. Le solde structurel de la Belgique s'élève à -5,7 % du PIB pour 2020. Il se détériore de 2,6 % du PIB par rapport à 2019.

Le niveau de la dette publique (dette « Maastricht ») est un critère important pour mesurer la santé des finances publiques. Au 31 décembre 2020, cette dette s'élevait à 515.238 millions d'euros (112,8 % du PIB), soit 48.038 millions d'euros de plus qu'au 31 décembre 2019.

Respect des obligations européennes

Les finances publiques ont été gravement affectées par la crise de la covid-19. En mars 2020, cette situation exceptionnelle a conduit la Commission européenne à activer la clause dérogatoire générale, prévue par le pacte de stabilité et de croissance, qui permet aux États européens de s'écarter temporairement de leur trajectoire d'ajustement budgétaire.

Il importe toutefois que les écarts ne remettent pas en cause la viabilité à moyen terme des finances publiques et qu'ils s'expliquent par des mesures temporaires, proportionnées et ciblées de lutte contre la pandémie et de soutien de l'économie. Sur la base d'un examen qualitatif des mesures prises par les pouvoirs publics, la Commission a estimé que la Belgique avait respecté ces conditions.

Solde de financement et solde structurel de l'entité I (État fédéral et sécurité sociale)

Le solde de financement de l'entité I s'élève à -6,7 % du PIB en 2020 (-1,6 % en 2019), soit -30.696 millions d'euros (-7.692 millions d'euros en 2019). Le comité de monitoring estimait, en mars 2020, le déficit, à politique inchangée, à 2,3 % du PIB. Le solde structurel 2020 de l'entité I a été fixé à -4,2 % du PIB (contre -2,2 % en 2019). Le déficit augmente donc de 2 % du PIB par rapport à 2019.

Compte général 2020 – résultat budgétaire de l'administration générale

Le compte d'exécution du budget 2020 de l'administration générale se clôture par un déficit de 32,1 milliards d'euros, contre un excédent budgétaire de 6,7 milliards d'euros en 2019. Ce montant représente la différence entre les dépenses imputées (81,7 milliards d'euros) au budget général des dépenses et les recettes sur la base des droits constatés (49,5 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens.

La Cour des comptes constate qu'en 2020, les recettes fiscales ne sont toujours pas correctement enregistrées sur la base des droits constatés et ne reflètent donc pas fidèlement la réalité.

Ces manquements expliquent pourquoi le solde de financement doit être fixé sur la base d'un calcul du solde budgétaire net en base de caisse. Celui-ci s'élève, après les corrections de l'Institut des comptes nationaux, à 31,5 milliards d'euros.

Transferts financiers vers d'autres entités

Les recettes perçues par l'État fédéral en 2020 (113.305,4 millions d'euros, optique de caisse) sont inférieures aux transferts financiers vers les autres pouvoirs publics (118.938,6 millions d'euros). Ces transferts excèdent ceux de 2019 de 11.474,1 millions d'euros, en raison principalement du recalcul des dotations d'équilibre aux régimes de la sécurité sociale. Les moyens transférés aux entités fédérées, en revanche, ont diminué de 3.178,1 millions d'euros par rapport à 2019.

Recettes

Les recettes encaissées par l'État en 2020 s'élèvent globalement à 113.305,4 millions d'euros. Elles se répartissent entre recettes fiscales (109.548,5 millions d'euros, y compris les impôts locaux) et non fiscales (3.757,0 millions d'euros, y compris 1,4 million d'euros de recettes de tiers).

En raison de la crise de la covid-19, les recettes fiscales perçues par l'État sont sensiblement inférieures (-12.320,0 millions d'euros, -10,1 %) à celles perçues en 2019 (121.868,5 millions d'euros)

Les recettes les plus fortement touchées sont l'impôt des sociétés (13.003,8 millions d'euros, -31,6 %), le précompte mobilier (3.422,2 millions d'euros, -16,4 %), la TVA (27.181,0 millions d'euros, -13,9 %) ainsi que les douanes et accises (10.822,8 millions d'euros, -11,7 %).

Les recettes fiscales 2020 ont, en outre, été influencées par certaines mesures fiscales des conclaves des années précédentes. En effet, aucun budget des voies et moyens et aucune mesure fiscale n'ont été approuvés pour 2020.

La Cour des comptes a examiné plusieurs mesures qui ont eu une incidence budgétaire supplémentaire en 2020, mais qui ne satisfont pas aux exigences du ministre du Budget en matière de suivi ou pour lesquelles le rapportage n'a pas été suffisant pour estimer l'incidence sur les années suivantes. Il s'agit de l'adaptation de la réduction d'impôt pour les pensions et les revenus de remplacement, de la provision relative au statut unique, de l'exonération de la première tranche de dividendes et, enfin, de la réforme de l'impôt des sociétés.

Dépenses

Les dépenses se sont élevées à 81,7 milliards d'euros, dont 73,7 milliards d'euros de dépenses primaires et 7,9 milliards d'euros de charges d'intérêt de la dette publique.

Une part importante (51.338,3 millions d'euros ou 62,8 %) des dépenses totales consiste en des transferts à la sécurité sociale (30.998,4 millions d'euros), aux régions et communautés (13.291,2 millions d'euros), à l'Union européenne (4.005,1 millions d'euros) et aux pouvoirs locaux (3.043,6 millions d'euros). Ces transferts découlent de la législation et ne font pas partie des dépenses propres du pouvoir fédéral. Le solde, soit les « dépenses propres » de l'État fédéral, s'élève, en 2020, à 30.364,9 millions d'euros (37,2 %).

Les dépenses propres sont composées principalement de dépenses en matière de charges d'intérêt (26,2 %), de dépenses de personnel (19,7 %) et de flux financiers internes à l'État fédéral. Il s'agit notamment de dotations à Fedasil (537,1 millions d'euros), à la Régie des bâtiments (740,3 millions d'euros) et à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (100,2 millions d'euros) ainsi que les dépenses pour les établissements scientifiques fédéraux (118,6 millions d'euros).

Les frais de fonctionnement et les frais d'investissements représentent, quant à eux, respectivement 9,6 % et 2,7 % des dépenses de l'État.

Incidence de la crise sanitaire liée à la covid-19 sur le budget 2020 de l'administration générale

La crise sanitaire liée à la covid-19 a contraint le gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles avec des conséquences budgétaires importantes. Elle a eu une incidence tant sur le solde de financement que sur les recettes, les dépenses et la dette de l'État fédéral.

Juste avant la crise de la covid-19, le comité de monitoring estimait le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics à -13.488 millions d'euros à politique inchangée. Le solde 2020 s'élève finalement à -42.318 millions d'euros. Le déficit dépasse donc les estimations

de 28.830 millions d'euros. Par rapport à 2019, l'écart est de 33.238 millions d'euros. Selon le Conseil supérieur des finances, les mesures (de soutien économique) prises dans le cadre de la crise de la covid-19 ont produit, en 2020, une incidence négative de 21,2 milliards d'euros sur le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics.

Le comité de monitoring de mars 2020 avait estimé les recettes fiscales de caisse 2020 à 118.145,5 millions d'euros, ce qui représentait une croissance de 1.363,4 millions d'euros par rapport à 2019. Les recettes de caisse effectivement réalisées ont diminué de 12.269,8 millions d'euros par rapport à 2019 et de 13.633,1 millions d'euros par rapport aux estimations de 2020.

Outre la baisse de la conjoncture économique, les mesures de soutien fiscal ont également diminué les recettes fiscales.

Les recettes non fiscales perçues en 2020 sont inférieures de 1.252,5 millions d'euros à celles de 2019. Plusieurs articles de recettes ont été fortement affectés par les effets de la crise sanitaire, notamment les dividendes des institutions financières. Toutefois, le solde en faveur de l'État des flux financiers, encaissés et décaissés par celui-ci, qui découlent des mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière de 2008 et pour soutenir la stabilité financière de la zone euro, s'élève à 2,6 milliards d'euros fin 2020. Ce chiffre à prix courants ne tient cependant pas compte du coût de financement des opérations (estimé à 2,2 milliards d'euros au 31 décembre 2020).

En ce qui concerne les dépenses, diverses allocations de base reprises dans les lois ouvrant les crédits provisoires ont été adaptées, en particulier les dotations et subsides à la sécurité sociale et à la provision interdépartementale générale. Globalement, le subventionnement de l'État fédéral à la sécurité sociale (Gestions globales, dotations d'équilibre, Inami et Fedris) dépasse de 12.512,4 millions d'euros les estimations arrêtées par le comité de monitoring avant la crise sanitaire. Les transferts de crédits de la provision interdépartementale vers les départements fédéraux en vue de lutter contre la pandémie se sont élevés à 3.975,0 millions d'euros en engagement et à 3.689,1 millions d'euros en liquidation. Des transferts ont été réalisés essentiellement vers le SPF Sécurité sociale, le SPF Mobilité, le SPP Intégration sociale et le SPF Emploi.

La crise de la covid-19 a eu pour effet que les besoins de financement du Trésor fédéral pour 2020, qui avaient été estimés à 31,5 milliards d'euros en début d'année (donc, juste avant le début de la crise), s'avèrent finalement bien plus élevés (52,6 milliards d'euros).

En mars 2020, la gravité de la crise sanitaire a amené la Commission européenne à suspendre temporairement (jusqu'en 2023) ses critères budgétaires contraignants, y compris le critère de la dette, en activant la clause dérogatoire prévue dans le pacte de stabilité et de croissance. Par ailleurs, d'autres mesures ont été prises : utilisation de moyens non affectés à des fonds structurels européens, octroi de crédits d'urgence, actions de la Banque centrale européenne.

En mai 2020, la Commission européenne a proposé de créer un fonds de relance de 750 milliards d'euros (*Next Generation EU*), qui serait intégré dans le budget pluriannuel européen. La Belgique recevra environ 5,95 milliards d'euros de subventions dans ce cadre, dont 1,25 milliard d'euros pour l'État fédéral.

Partie 2 Comptes annuels 2020 de l'administration générale

Malgré la place prépondérante de l'administration générale au sein de l'État fédéral et la certification des comptes annuels de l'État fédéral à partir de l'exercice 2020, la Cour des comptes constate l'absence d'amélioration structurelle de la qualité de ces comptes annuels de l'administration générale.

Il en résulte que, à l'instar des exercices précédents, les comptes annuels ne donnent 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 provisions, les créances fiscales et les liquidités. En ce qui concerne les recettes fiscales, malgré la mise en place début 2020 d'un groupe de travail ad hoc, le SPF Finances n'est pas parvenu à réaliser la transition, prescrite au 1^{er} janvier 2017, vers la comptabilisation en droits constatés.

La Cour souligne par ailleurs que la persistance d'un manque de connaissance et de maîtrise des opérations comptables par les départements ne permet pas de dégager des solutions structurelles aux problèmes qu'elle a identifiés depuis le lancement du projet Fedcom. Ainsi, les départements ne suivent pas suffisamment et uniformément les instructions du Comptable fédéral lors des clôtures annuelles et mensuelles. L'application du droit constaté, la justification des écritures comptables et l'inventorisation annuelle des avoirs, droits, dettes, obligations et engagements doivent également être améliorées. L'élimination des créances et dettes internes est incomplète.

Enfin, le cadre réglementaire demeure incomplet et les mesures actuelles de contrôle interne sont insuffisantes. La Cour souligne ainsi que le manque d'exhaustivité et d'uniformité dans les règles de comptabilisation (notamment en matière fiscale) et d'évaluation est préjudiciable à la fidélité des comptes annuels de l'administration générale et, donc également, des comptes annuels de l'État fédéral.

Partie 3 Audits financiers et thématiques

Avancement des travaux de la Commission de la comptabilité publique – suivi

La Commission de la comptabilité publique a entamé ses travaux en 2017, mais n'a pas encore formulé d'avis à ce jour. Les groupes de travail chargés de préparer ces avis ont certes effectué des travaux, mais sans aboutir pour l'instant à un avis concret à soumettre en réunion plénière. La Cour des comptes réitère dès lors sa recommandation d'intensifier les travaux, parce que des directives claires et uniformes sont nécessaires à toutes les entités publiques dont elle certifie les comptes depuis l'année budgétaire 2020.

Audit interne de l'administration fédérale

La Cour des comptes a évalué le suivi donné par le Service fédéral d'audit interne (FAI) et le Comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF) à ses recommandations formulées dans son article paru au 175^e Cahier. Elle a traité en outre certains aspects essentiels du fonctionnement du FAI. À cette occasion, elle constate que le FAI et le CAAF poursuivent leurs efforts pour améliorer la qualité de l'audit interne et participer à l'amélioration du contrôle interne ainsi qu'à la gestion des risques au sein de l'administration fédérale. Certains points du fonctionnement du

FAI doivent toutefois encore être améliorés, tels que l'établissement d'un plan de formation, le rapportage sur les résultats du programme d'assurance qualité et le suivi des recommandations. La désignation d'un responsable d'audit interne constitue une priorité.

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

La Cour des comptes a examiné l'évolution des effectifs de la fonction publique fédérale ainsi que des dépenses de personnel pour les SPF, SPP, la Défense et la Police fédérale entre 2006 et 2020.

Elle a constaté que les effectifs sont en diminution par rapport tant à 2006 qu'à 2016. Dans la fonction publique administrative fédérale, les effectifs contractuels diminuent de façon plus importante que les effectifs statutaires ; les effectifs des agents statutaires de niveau A ont augmenté, alors que ceux des agents statutaires de niveau D ont baissé. La diminution des effectifs entre 2018 et 2020 dans les SPF n'a pas réduit les dépenses de personnel en proportion.

Enfin, la Cour des comptes aborde le projet du SPF Bosa de créer une plateforme consacrée aux données relatives aux effectifs et aux dépenses de personnel de la fonction publique fédérale et la met en lien avec les caractéristiques des données actuellement disponibles.

Comptes de comptables et mission juridictionnelle de la Cour des comptes

Certains départements de l'administration générale de l'État transmettent encore leurs comptes avec retard malgré les rappels que la Cour des comptes a adressés aux administrations et aux ministres concernés.

Les administrations fiscales ont transmis 99 % de leurs comptes à la Cour. Le SPF Justice présente l'arriéré le plus important en ce qui concerne la transmission des comptes non fiscaux.

En 2020, la Cour des comptes a été informée de la décision des ministres de tutelle de ne pas citer un comptable en déficit à comparaître devant sa juridiction.

SPF Chancellerie du Premier ministre : dépenses de communication externe

La Cour des comptes a examiné quinze campagnes d'information et de communication de la direction Communication externe de la Chancellerie du Premier ministre ainsi que les dépenses qui y sont liées, réparties entre 2016 et 2018. Elle a vérifié si les paiements effectués par la direction sont conformes au cadre réglementaire et procédural, si ce cadre est adéquat et si des suites ont été données aux recommandations qu'elles a formulées en 2008 dans le cadre de son audit de régularité consacré aux accords de coopération conclus à ce sujet.

La Cour constate que le texte des accords de coopération n'est plus conforme à la législation. Ainsi, le point relatif aux « obligations légales » doit être mis en conformité avec les dispositions de la loi entre-temps modifiée du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. La collaboration entre le SPF Chancellerie et la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques doit être renforcée afin de garantir l'avis de cette Commission sur les campagnes d'information et de communication. Des règles supplémentaires sont donc nécessaires pour garantir le respect des dispositions de la loi du 4 juillet 1989 et le contrôle de celui-ci.

Les dépenses liées aux campagnes d'information et de communication menées par le SPF Chancellerie pour le compte de tiers (services publics fédéraux et de programmation, services administratifs à comptabilité autonome (Saca) et organismes d'administration publique dotés de la personnalité juridique) sont imputées sur un compte d'ordre du Centre de presse international (CPI). Cette matière ne relève toutefois pas de la mission et des compétences organiques d'un Saca. L'utilisation d'un compte d'ordre manque en outre de transparence et déroge aux principes d'annualité, de spécialité et d'universalité du budget. Une imputation directe des coûts à la charge des crédits des départements concernés est souhaitable.

La Cour des comptes recommande enfin de réaliser à l'avenir un décompte final en temps utile pour chaque campagne et de reverser l'éventuel solde restant au Trésor.

Contrôle interne et comptabilisation des opérations de la dette publique fédérale

Compte tenu de l'importance des rubriques du bilan concernées, la Cour des comptes a audité le contrôle interne et la comptabilisation des opérations de la dette publique en vue de la certification des comptes annuels 2020 de l'État fédéral.

Le service Opérations financières du Trésor (OFT) du SPF Finances comptabilise les opérations de la dette publique sur la base d'informations que l'Agence fédérale de la dette (Belgian Debt Agency - BDA) lui fournit. L'OFT et la BDA contribuent, par leurs mesures de contrôle interne, à la fiabilité des opérations comptables. La Cour a relevé quelques anomalies comptables, qui n'ont pas d'incidence sur la situation de la dette publique. Elle a également identifié des manquements au cadre légal et réglementaire et formule plusieurs recommandations. Celles-ci visent à préciser les services que la BDA doit fournir à l'OFT, à compléter les mesures de contrôle interne mises en œuvre par les deux services, à mieux justifier le solde de certains comptes, à satisfaire à l'obligation de produire un inventaire complet et à rendre la comptabilisation des produits dérivés conforme à la réglementation.

La BDA et l'OFT souscrivent aux recommandations de la Cour des comptes. Ils ont indiqué comment ils vont concrètement y répondre.

Inventorisation et comptabilisation des immobilisations corporelles de la Défense

Dans ses derniers Cahiers, la Cour des comptes a régulièrement mis en évidence divers problèmes majeurs relatifs aux immobilisations de l'administration générale.

La Cour des comptes devant certifier les comptes annuels de l'État fédéral à partir de l'année 2020, elle a réalisé un nouveau contrôle des immobilisations corporelles de la Défense. Ces dernières représentent la moitié de la valeur de celles de l'administration générale.

Les terrains et bâtiments gérés et comptabilisés directement par la Défense n'ont pas encore été réévalués, en contravention avec l'article 8 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009, ce qui entraîne une sous-évaluation significative des biens immobiliers valorisés à l'actif.

La Défense ne maîtrise pas encore assez la distinction fondamentale entre les immobilisations et les stocks. Lors de ses contrôles sur place, la Cour a ainsi constaté que des actifs ayant les caractéristiques d'une immobilisation étaient souvent comptabilisés en stocks.

Des problèmes de classification se posent en outre par rapport à la présentation prévue par l'arrêté royal du 10 novembre 2009 (utilisation de rubriques inappropriées ou traitement d'opérations spécifiques comme l'achat en pool).

Enfin, la Défense applique toujours une méthode irrégulière de comptabilisation des pièces de rechange liées à des dossiers d'investissements, que la Cour critique depuis plusieurs années. Cette méthode affecte également la transparence des opérations.

Recettes non fiscales du SPF Mobilité et Transports

La gestion des recettes non fiscales au SPF Mobilité et Transports est globalement bien maîtrisée et aucun manquement significatif n'a été détecté. Les recommandations de la Cour des comptes visent à améliorer le cycle des recettes par la mise en place de contrôles et de procédures basés sur la prudence et la transparence.

Le SPF s'est entre-temps déjà engagé à réaliser les quatre actions suivantes : évaluation de l'application Collect dans laquelle sont intégrées les recettes ; rédaction d'un document de synthèse portant sur le processus des recettes et décrivant les différents rôles, le système de remplacement des comptables et les processus ; ajout d'une liste des articles du budget des voies et moyens concernés lors de l'envoi des comptes de gestion à la Cour et validation formelle par l'ordonnateur des transferts de recettes entre gestions comptables et entre articles budgétaires.