

# 179<sup>e</sup> Cahier – partie I

Observations sur les comptes 2021 de l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome, des organismes administratifs publics et des organismes assimilés

Dans cette partie I de son 179<sup>e</sup> Cahier, la Cour des comptes examine les comptes 2021 de l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome (Saca), des organismes administratifs publics (OAP) et des organismes assimilés.

Le chapitre 1 commence par les observations générales de la Cour des comptes sur les comptes. Les chapitres 2 et 3 sont consacrés à l'administration générale de l'État fédéral. Ainsi, la Cour donne, dans le chapitre 2, ses commentaires sur le compte général 2021 de l'administration générale, avec un aperçu des rubriques de ce compte, suivi de commentaires généraux sur l'ensemble du compte et de commentaires spécifiques sur les rubriques qui le composent. Le chapitre 3 aborde ensuite le compte d'exécution du budget de l'administration générale. Le chapitre 4 est consacré aux comptes généraux 2021 des Saca, des OAP et des organismes assimilés. Le chapitre 5 contient les résultats d'une série d'audits financiers et thématiques réalisés par la Cour l'année dernière et le chapitre 6 un aperçu des comptes de comptables et de la mission juridictionnelle de la Cour.

## Comptes annuels de l'administration générale

La Cour des comptes constate que les problèmes structurels qu'elle a identifiés lors du contrôle des comptes annuels précédents de l'administration générale n'ont pas donné lieu à des améliorations significatives. Des problèmes ponctuels sont néanmoins résolus dans les comptes annuels 2021.

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 et produits fiscaux ainsi que pour les liquidités. Pour l'enregistrement des opérations fiscales, les travaux du groupe de travail mis en place début 2020 par le SPF Finances n'ont pas encore permis de réaliser la transition complète, prescrite au 1<sup>er</sup> janvier 2017, vers la comptabilisation en droits constatés.

Par ailleurs, le manque de connaissance et de maîtrise des opérations comptables dans les départements ne facilite pas la mise en œuvre de solutions structurelles aux problèmes que la Cour a identifiés depuis le lancement du projet Fedcom. De plus, les départements ne suivent pas suffisamment 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 encore 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. Ainsi, le manque d'exhaustivité et d'uniformité dans les règles de comptabilisation et d'évaluation reste préjudiciable à la fidélité des comptes annuels de l'administration générale et, donc également, des comptes annuels de l'État fédéral.

Pour remédier à ces problèmes structurels, le renforcement du rôle du Comptable fédéral, qui bénéficie de renforts en personnel depuis 2021, est fondamental. D'une part, en tant que responsable de l'établissement du compte général, il doit consacrer davantage d'attention à la fidélité des chiffres et à la pertinence de l'information pour faciliter la compréhension de ce compte. D'autre part, il lui incombe de renforcer le contrôle interne en établissant des instructions précises (notamment des règles d'évaluation applicables à tous les départements) ainsi que des procédures et contrôles visant à détecter et corriger les erreurs à temps.

### **Administration générale : compte d'exécution du budget**

Le solde budgétaire net (sur la base des droits constatés) s'élève à -21.031,1 millions d'euros. La Cour des comptes constate diverses lacunes ayant une incidence sur l'exactitude de ce solde. Ainsi, elle constate qu'en 2021, les recettes fiscales ne sont toujours pas enregistrées correctement sur la base des droits constatés et ne donnent donc pas une image correcte de la réalité. Une partie des recettes fiscales demeure comptabilisée en base de caisse et le SPF Finances n'applique pas le principe du droit constaté de manière univoque.

Les problèmes précités expliquent en grande partie pourquoi le SPF Bosa tient compte des recettes fiscales en base de caisse (au lieu des droits constatés) pour le calcul du solde de financement selon le regroupement économique. En outre, le SPF Bosa s'appuie sur des états distincts que lui transmet le SPF Finances. Les recettes de caisse inscrites dans ces états (54.036,0 millions d'euros) sont inférieures de 471 millions d'euros à celles inscrites dans le compte général (54.507,0 millions d'euros). La différence est surtout due à des décalages temporels dans le traitement budgétaire des opérations fiscales du SPF Finances. La Cour des comptes n'a pas reçu de justification suffisante de cette différence. Par conséquent, l'exactitude des recettes de caisse est incertaine.

D'après les données en base de caisse du compte général, l'État a perçu au total 128.573,5 millions d'euros de recettes en 2021. Celles-ci se composent de recettes fiscales (124.142,6 millions d'euros) et de recettes non fiscales (4.430,9 millions d'euros). Les recettes de caisse reprises dans le budget des voies et moyens s'élevaient à 54.507 millions d'euros.

Les dépenses totales (hors dépenses relatives à la dette publique) se sont élevées à 79.223,1 millions d'euros. Une partie importante de celles-ci (47.519,5 millions d'euros) concernait des transferts vers d'autres autorités publiques (la sécurité sociale, les régions et les communautés, l'Union européenne et les pouvoirs locaux). Les dépenses relatives au fonctionnement propre de l'État fédéral ont atteint 31.703,6 millions d'euros.

Les transferts en provenance du pouvoir fédéral vers d'autres autorités publiques (via des fonds de tiers, des fonds d'affectation ou le budget des dépenses) se sont élevés à 121.213,1 millions d'euros en 2021. Si l'on ajoute le financement du fonctionnement du pouvoir fédéral (32.075,5 millions d'euros), le flux de caisse sortant total en provenance du pouvoir fédéral atteint 153.289,6 millions d'euros. Le total des recettes perçues (128.573,5 millions d'euros) n'a pas suffi en 2021 pour financer la totalité de ce flux de caisse sortant. Le déficit a atteint 24.716,1 millions d'euros.

## Comptes généraux des Saca, des OAP et des organismes assimilés

### Observations générales sur les Saca, les OAP et les organismes assimilés

À côté de l'administration générale, 85 entités ont effectué une reddition complète ou partielle de leurs comptes 2021, qui ont tous été acceptés par la Cour des comptes.

Seuls le Commissariat général pour les expositions internationales (Belexpo) et la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) n'ont pas transmis leurs comptes.

La Cour des comptes constate que l'exhaustivité des comptes généraux 2021 des Saca et des organismes et leur conformité avec les dispositions légales ont progressé par rapport aux comptes généraux 2020.

Toutefois, la Cour souligne que, contrairement à l'administration générale, les Saca et organismes ne complètent pas encore leurs comptes généraux d'un commentaire synthétique qui permettrait de mieux comprendre, d'une part, les évolutions par rapport aux exercices antérieurs et, d'autre part, les méthodes de comptabilisation et d'évaluation suivies par l'institution.

La Cour des comptes formule également des observations concernant l'approbation des comptes, le plan comptable, les lettres d'affirmation, les règles d'évaluation, les transactions intercompany et la réconciliation entre les opérations enregistrées en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire.

En ce qui concerne les Saca et les organismes, elle formule des observations spécifiques sur les réviseurs d'entreprises, les obligations juridiques pluriannuelles et la comptabilité budgétaire. Elle a également réalisé le suivi de certaines recommandations des années précédentes.

### Régie des bâtiments

Créée par la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971, la Régie des bâtiments est un organisme administratif public à gestion ministérielle, dont la mission est de gérer le patrimoine immobilier de l'État fédéral. Selon le compte général établi par la Régie, le total de ses dépenses budgétaires s'est élevé à 1.115,0 millions d'euros en 2021. Le total du bilan s'élève, quant à lui, à 553,1 millions d'euros.

L'exercice comptable 2021 a été marqué par l'implémentation difficile du nouveau logiciel comptable FAAS, qui a conduit la Régie à ajouter une série d'écritures extra-comptables à la clôture afin d'établir son compte général. Le recours à ce type d'écritures a généré des anomalies, susceptibles d'être significatives, remettant en question la fidélité des chiffres communiqués. Celles-ci ne manqueront pas d'affecter l'opinion que la Cour formulera sur les comptes annuels consolidés 2021 de l'État fédéral.

### Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile

La majorité des demandeurs de protection internationale sont hébergés dans des centres d'accueil gérés par Fedasil ou par des partenaires, comme la Croix-Rouge et la Rode Kruis. En 2021, l'Agence a versé près de 221 millions d'euros à ses partenaires.

Plusieurs initiatives ont été prises pour répondre à certaines recommandations formulées par la Cour des comptes dans son précédent Cahier. Ainsi, un groupe de travail a été créé pour proposer un nouveau mode de financement des places d'accueil et étudier la possibilité d'un tarif différencié en fonction de la capacité du centre d'accueil.

La Cour des comptes constate toutefois que Fedasil n'est toujours pas en mesure de contrôler les pièces justificatives qui accompagnent les déclarations de créance. Si les dépenses de la Croix-Rouge et de la Rode Kruis ont été contrôlées par leur réviseur d'entreprises pour obtenir l'assurance qu'elles peuvent être remboursées par Fedasil, très peu de contrôles, voire aucun n'ont été réalisés auprès des autres partenaires. La Cour rappelle que Fedasil insiste auprès des CPAS pour recevoir des informations sur les réserves constituées au moyen des remboursements reçus dans le cadre des initiatives locales d'accueil.

### **Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire**

Créée en 2000, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca) veille à la sécurité de la chaîne alimentaire et à la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs. Elle élabore également la réglementation opérationnelle pour les contrôles, la certification et les normes d'infrastructure à laquelle les entreprises actives dans la chaîne alimentaire doivent se conformer. Elle octroie, suspend et retire des agréments et des autorisations liées à l'exécution de sa mission.

Le total des dépenses de l'Afsca en 2021 s'est élevé à 187,8 millions d'euros, et celui du bilan à 175,1 millions d'euros. L'Afsca est essentiellement financée par une dotation du SPF Santé publique, qui a atteint 109,9 millions d'euros en 2021, contre 100,2 millions d'euros en 2020.

La Cour des comptes formule des constats et recommandations concernant, notamment, la finalisation des inventaires des immobilisations et des stocks, la comptabilisation des amendes administratives ainsi que celles des provisions pour litiges.

### **Ducroire : compte de l'État fédéral et compte propre**

Dans son 178e Cahier - partie I, la Cour des comptes a formulé des recommandations à l'égard de l'organisme administratif public Ducroire (désigné également ensuite sous son nom commercial Credendo). Elles concernent la conformité des états financiers à la loi du 22 mai 2003 et à ses arrêtés d'exécution, les règles d'évaluation utilisées pour l'établissement des comptes généraux, le rapportage selon les différents référentiels comptables ainsi que la finalisation de l'inventaire des avoirs, dettes, droits et engagements. Credendo s'était engagé à y donner suite.

La Cour des comptes a vérifié les suites données par Credendo à ses recommandations. Par ailleurs, elle formule des recommandations supplémentaires concernant les droits et engagements hors bilan, le budget et l'exposition de Credendo à la suite de la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Credendo s'est également engagé à donner suite à ces recommandations.

Les ministres de tutelle (Finances, Économie et Commerce extérieur) n'ont pas communiqué de remarques dans le cadre du rapport provisoire de la Cour des comptes.

### **Théâtre royal de la monnaie (TRM)**

Le Théâtre royal de la monnaie (TRM), créé en 1963, est principalement chargé d'organiser dans le pays et à l'étranger des représentations lyriques et chorégraphiques. En 2021, le total des dépenses du TRM s'élève à 46,9 millions d'euros et celui de son bilan à 7,7 millions d'euros. Le TRM est essentiellement financé par une dotation de l'État fédéral, qui s'élève à 35,7 millions d'euros en 2021, contre 36,9 millions d'euros en 2020.

La persistance de la crise sanitaire en 2021 a eu un impact sur les activités de l'organisme, en raison des périodes de confinement et de fonctionnement à jauge réduite.

Les opérations du TRM ne sont pas encore suffisamment encadrées par un ensemble de bases légales et règles internes. Un certain nombre d'anomalies peuvent par ailleurs compromettre la fidélité de certaines rubriques de la comptabilité générale (comptabilisation et réévaluation des immobilisations, provisions insuffisantes, absence de comptabilisation des droits et engagements hors bilan, etc.).

Enfin, le contrôle interne exercé sur les paiements bancaires est insuffisant, ce qui entraîne d'importants risques de fraude.

### **Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)**

Le compte général 2021 de la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) a été chargé le 11 mai 2022 dans e-BMC. Comme l'opération a eu lieu après le 20 mars, la secrétaire d'État au Budget a repris le compte général de BIO dans la liste des comptes non transmis.

Les comptes généraux 2019 et 2020 ont été chargés dans e-BMC et repris dans la liste des comptes finalisés au 2 février 2022. La secrétaire d'État a transmis les comptes des deux années officiellement à la Cour des comptes le 30 mars 2022.

### **Sciensano**

Créée par la loi du 25 février 2018, Sciensano est une institution publique sui generis dotée de la personnalité juridique et chargée de multiples missions en matière de santé aux niveaux fédéral, régional et communautaire ainsi qu'aux niveaux européen et international.

En 2021, le total des dépenses de Sciensano s'est élevé à 97,3 millions d'euros et celui du bilan à 142,3 millions d'euros. La crise sanitaire a eu une incidence majeure sur les activités de l'organisme en raison du surcroît de travail (recherche, analyses, rapportage). Ainsi, les dépenses ont augmenté de 15,5 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent.

La dotation générale du SPF Santé publique s'est élevée à 40,6 millions d'euros en 2021. Par ailleurs, Sciensano enregistre des revenus de la refacturation des coûts des projets de recherche (39,9 millions d'euros) et de la facturation d'analyses scientifiques (8,9 millions d'euros).

La Cour des comptes a constaté plusieurs anomalies, parfois significatives, lors de son contrôle des opérations enregistrées en 2021 dans les comptabilités générale et budgétaire.

Ainsi, la Cour des comptes formule des recommandations concernant, notamment, les mesures de contrôle interne dans le cadre des processus financiers et comptables, la conformité des états financiers au référentiel comptable et budgétaire, l'établissement des comptes annuels sur la base d'un inventaire exhaustif des avoirs, dettes, droits et engagements. En réponse, l'organisme s'est engagé à mettre en œuvre la plupart des recommandations.

## Audits financiers et thématiques

### Mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003

La loi du 22 mai 2003 a été modifiée en 2021 et 2022 par trois lois. La secrétaire d'État au Budget a également pris des initiatives en vue d'élaborer les arrêtés d'exécution manquants.

Depuis qu'elle a débuté ses travaux en 2017, la Commission de la comptabilité publique n'a pas encore formulé un seul avis. Le projet d'avis en préparation qui concerne l'évaluation des bâtiments et des terrains manque de concret et ne répond dès lors pas à l'impératif de disposer de directives claires et uniformes. De telles directives sont pourtant nécessaires pour confectionner des comptes individuels et consolidés en conformité avec la loi du 22 mai 2003.

### Dettes publiques fédérales et charges d'intérêts

En 2021, la dette publique fédérale a augmenté de 28.490,4 millions d'euros pour atteindre 453.253,3 millions d'euros au 31 décembre 2021. Les charges d'intérêts ont baissé de 639 millions d'euros pour s'établir à 7.305,4 millions d'euros en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt. Au 31 décembre 2021, le coût financier moyen pondéré atteignait 1,43 %, soit une baisse de 0,23 point de pourcentage par rapport au 31 décembre 2020 (1,66 %).

### Contrôle interne et comptabilisation des opérations de la dette publique fédérale : suivi et contrôles complémentaires

La Cour des comptes a réalisé un suivi de son audit sur le contrôle interne et la comptabilisation des opérations de la dette publique fédérale, publié dans la partie III de son 178<sup>e</sup> Cahier. Elle a également réalisé des contrôles complémentaires portant sur divers produits de la dette publique fédérale.

Elle conclut que toutes les recommandations de l'audit précédent, à une exception près, ont été au moins partiellement réalisées. La Cour des comptes formule néanmoins une nouvelle série de recommandations portant notamment sur le contrôle interne, l'inventaire des produits, la comptabilisation des produits dérivés et les options.

### Gestion des applications informatiques fiscales au SPF Finances

Bien que, dans l'ensemble, le SPF Finances maîtrise suffisamment les risques informatiques, la Cour des comptes relève des lacunes qui pourraient faire peser un risque important sur le fonctionnement du SPF. Ainsi, le SPF Finances dépend fortement de parties externes pour l'informatique, notamment en ce qui concerne la sécurité du réseau, la maintenance du matériel et des logiciels et le déploiement de consultants pour le développement de nouvelles applications. Par ailleurs, lors de l'élaboration de nouvelles versions d'applications, le SPF ne tient pas suffisamment compte des besoins des utilisateurs secondaires, ce qui compromet la fiabilité du rapportage. L'implication de ces utilisateurs est importante, car ceux-ci se basent sur ce rapportage notamment pour le compte général, les estimations budgétaires et les besoins de trésorerie.

## Comptes de comptables et mission juridictionnelle de la cour des comptes

Plusieurs départements de l'administration générale de l'État transmettent encore leurs comptes de comptables en retard : il s'agit surtout du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement pour les postes diplomatiques et du SPF Justice pour les établissements pénitentiaires. Les administrations fiscales ont, quant à elles, transmis dans les délais la plus grande partie de leurs comptes, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Cependant, les retards cumulés dans le domaine des établissements pénitentiaires engendrent une augmentation du chiffre global de comptes manquants en 2022 par rapport à l'année précédente.

Depuis la crise sanitaire, les comptes de comptables sont tous transmis par voie électronique, à l'exception de ceux du SPF Justice, du SPF Bosa, du ministère de la Défense et de la Police fédérale. Ce mode de transmission a eu un impact positif sur l'envoi ponctuel des comptes, hormis pour le SPF Affaires étrangères.

En 2021, la Cour des comptes a été informée de la décision des ministres de tutelle de citer deux comptables en déficit à comparaître devant sa juridiction.