



Cour des comptes

Compte général de l'État : Compte de la Trésorerie et compte des variations du patrimoine

167^e Cahier de la Cour des comptes - Complément 2



Adopté le 10 juillet 2013
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1 Compte de la Trésorerie	4
1.1 Justification des opérations	4
1.2 Intégration des opérations Fedcom	4
1.3 Positions débitrices	5
1.4 Totaux	6
2 Compte des variations du patrimoine	10
3 Conclusion	11

Introduction

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral dispose que les administrations, organismes et entreprises de l'État fédéral doivent tenir une comptabilité générale intégrée à la comptabilité budgétaire et établir un compte général comprenant les comptes annuels¹ et le compte d'exécution du budget. Cette loi est entrée progressivement en vigueur à partir de l'année budgétaire 2009.

Cinq départements pilotes ont changé de régime comptable en 2009 et sont soumis à celui fixé par la loi de 2003 : le SPF Chancellerie du Premier ministre, le SPF Budget et Contrôle de la gestion, le SPF Personnel et Organisation, le SPF Technologie de l'Information et de la Communication et le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

En outre, la partie de la nouvelle loi qui traite du compte général² a été rendue applicable à l'ensemble de l'administration générale³ dès 2009. Il s'ensuit que la responsabilité de l'établissement du compte général et de sa transmission à la Cour des comptes relève du ministre du Budget⁴ et non plus du ministre des Finances à partir de 2009.

Pendant la période de transition 2009-2011, à l'issue de laquelle tous les départements seront entrés dans le système comptable informatique Fedcom, le compte général s'entend différemment selon les services publics considérés.

Pour les départements hors Fedcom qui restent soumis aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, le compte général de l'État comprend toutes les opérations budgétaires, patrimoniales et de trésorerie accomplies entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, et comporte le compte synthétique des opérations de l'État et trois comptes de développement : le compte d'exécution du budget, le compte des variations du patrimoine et le compte de la Trésorerie⁵.

Le rapport de la Cour des comptes relatif au compte d'exécution du budget pour 2009 (tous les services d'administration générale) et les commentaires sur les comptes annuels des départements pilotes ont été publiés dans le 167^e Cahier de la Cour des comptes, volume I. Il est disponible sur le site internet de la Cour.

Le présent document contient le rapport sur le compte de la Trésorerie et sur le compte des variations du patrimoine. Il est uniquement disponible sur le site internet de la Cour.

Il n'y a plus lieu d'établir un compte synthétique, lequel ne pourrait plus donner une vue d'ensemble de la comptabilité publique.

¹ Les comptes annuels se composent du bilan, du compte de résultats, du compte de récapitulation des opérations budgétaires et de l'annexe.

² Section 3, chapitre 1^{er}, titre III, de la loi du 22 mai 2003.

³ Loi-programme du 22 décembre 2008, art. 3, introduisant un article 134 dans la loi du 22 mai 2003. D'autres lois-programmes ont mis à jour le nouvel article 134.

⁴ Article 72.

⁵ Article 80 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

1 Compte de la Trésorerie

Le compte de la Trésorerie a été envoyé à la Cour des comptes le 14 avril 2011.

1.1 Justification des opérations

Le compte de la Trésorerie est organisé de façon à justifier budgétairement les opérations financières de l'État. D'une manière assez compliquée et à travers des imputations dans des comptes de contrôle et des états auxiliaires, le lien est établi entre les autorisations budgétaires et les mouvements de caisse. Le même montant total est décomposé en une série d'imputations et en une série d'encaissements ou de décaissements.

Un critère important dans l'organisation du compte est la justification des dépenses auprès de la Cour des comptes, qu'elle soit *a priori* (visa préalable) ou *a posteriori* (régularisations de mandats du ministre des Finances). L'ordonnance de dépense ou de régularisation est la pièce justificative essentielle de ce système.

La Cour des comptes estime que globalement, la justification des mouvements de trésorerie par les imputations budgétaires est satisfaisante.

1.2 Intégration des opérations Fedcom

Dans le cadre de la réforme comptable, les imputations budgétaires ainsi que les mouvements de caisse sont dorénavant enregistrés dans l'application informatique SAP/Fedcom.

Le compte de la Trésorerie perd donc son rôle justificatif pour les départements faisant partie du périmètre Fedcom.

Les dépenses de ces départements sont cependant toujours principalement exécutées par les comptables centraux, à savoir le comptable centralisateur de la Trésorerie et la Banque nationale en tant que « Caissier de l'État ». Les recettes de ces départements sont également toujours centralisées par les mêmes comptables centraux. Ces opérations centralisées sont reprises dans les totaux du compte de la Trésorerie. Ainsi, pendant la période de transition, ce compte présente de fait un caractère mixte.

La manière de réaliser l'intégration serait éventuellement perfectible, mais vu qu'il s'agit d'une transition, la Cour des comptes ne croit pas devoir recommander une restructuration du compte de la Trésorerie à cet égard.

Le ministre du Budget précise que le compte de la Trésorerie 2010 est établi selon le même schéma, mais que pour 2011, le tout dernier compte de la Trésorerie, un tableau de conversion des comptes de trésorerie sera donné où l'on pourra trouver la destination des

solde à fin 2011 : conversion en compte de grand-livre, conversion en fonds budgétaire virtuel ou clôture pure et simple.

1.3 Positions débitrices

En vertu de l'article 144 des lois coordonnées le 17 juillet 1991, "tous paiements ou restitutions à faire en dehors des allocations pour les dépenses générales de l'État, ont lieu sur les fonds spéciaux et particuliers institués pour les services qu'ils concernent, jusqu'à concurrence des recouvrements effectués à leur profit".

Cette disposition implique que des paiements ne peuvent être faits à charge des comptes d'ordre de la Trésorerie que jusqu'à concurrence du solde disponible, lui-même alimenté par des recettes préalables, et donc exclut les positions débitrices, non seulement en fin d'année mais aussi en cours d'année.

Des cavaliers budgétaires créent des exceptions à cette règle, en autorisant des positions débitrices pour certains comptes d'ordre. Ci-dessous figure le relevé des positions débitrices non autorisées, dont le total est de 332,8 millions d'euros à fin 2009.

Tableau 1 : comptes en position débitrice non autorisée (en euros)

Compte	Intitulé	Solde 31/12/2009
82.05.09	Centimes soustractif de la Région flamande sur les impôts des personnes physiques pour l'année 2001	-204.741.987,43
82.07.12	Produit de l'eurovignette (recettes effectuées par l'Administration des douanes et accises)	-47.865,26
84.01.03	Coupons	-124.170.773,60
84.02.13	Amortissements emprunts privés en euros	-0,05
84.10.01	Encaissement et remboursement des emprunts interbancaires en devises	-0,49
85.01.05	Intervention financière de l'INAMI dans les frais des prestations délivrées aux détenus	-284.433,56
86.01.01	Recettes diverses versées par des tiers	-169.104,21
86.08.13	Rétribution sur contrôles vétérinaires recouverts au profit du Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux	-39.755,86
87.09.24	SCDF - Institut national de criminalistique et de criminologie	-23.750,72
87.09.39	SCDF - Institut pour l'égalité des femmes et des hommes	-35.425,81
87.09.40	SCDF - Orchestre national de Belgique	-448.896,39
87.09.42	SCDF - Bureau fédéral du plan	-1.056,98
87.09.45	SCDF - Service national de congrès	-1.057,16
87.09.53	SCDF - Service d'information scientifique et technique	-16.820,65
87.09.54	SCDF - Réseau télématique belge de la recherche	-55.182,96
87.09.63	SCDF - SPF Santé publique - Drogues - Évaluation scientifique	-16.061,21
87.09.64	SCDF - Fonds des matières premières	-510.736,60

87.09.74	SCDF - Commission nationale pour les droits des enfants	-6.576,98
87.09.77	SCDF - Experts de vécu de la pauvreté et de l'exclusion sociale	-9.732,07
87.09.79	SCDF - Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	-2.268.335,40
Total		-332.847.553,39

Source : compte de la Trésorerie 2009

Le débit le plus important, -204,7 millions d'euros, est constaté sur le compte d'ordre 82.05.09 - *Centimes soustractionnels de la Région flamande sur les impôts des personnes physiques pour l'année 2001*.

Ce compte a été utilisé pour des opérations autres que l'objet mentionné par l'intitulé, mais concernant également des avantages fiscaux octroyés par la Région flamande⁶.

Le cumul d'opérations diverses sur un compte dont l'objet officiel est d'ailleurs désuet ne permet pas de dégager une vue claire de la situation comptable, notamment de savoir si la position débitrice correspond à une créance réelle de l'État sur la région, ou résulte de déficiences comptables.

Le ministre du Budget précise que plusieurs des positions débitrices ont entretemps été apurées. Certains comptes d'ordre ont été convertis en comptes de grand-livre, ce qui ne permet pas le suivi du solde disponible.

Le débit sur le compte 82.05.09- *Centimes soustractionnels de la Région flamande sur les impôts des personnes physiques pour l'année 2001* a été transposé sur un compte du grand-livre, et s'est aggravé (plus d'un milliard d'euros fin 2012). Le *federal accountant* a écrit au président du SPF Finances afin d'évaluer le solde de ce compte et les écritures l'ayant causé, et de faire corriger d'éventuelles écritures fautives.

1.4 Totaux

Le tableau ci-dessous donne les totaux généraux du compte de la Trésorerie.

Les montants importants, surtout pour les opérations diverses relatives au fonctionnement des services de la Trésorerie, s'expliquent par le système de regroupement et de contrôle interne de la Trésorerie, impliquant l'imputation multiple des recettes et dépenses de l'État.

Les « autres valeurs » comprennent également les dépenses à régulariser auprès de la Cour des comptes, pour un total de 75,4 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2009 et de 57,9 milliards d'euros au 31 décembre 2009, soit l'essentiel de ces valeurs.

⁶ « Win-win », « Arkimedes », Réduction forfaitaire du précompte professionnel. Cf. 165^e Cahier de la Cour des comptes, complément 2, p.24 ; 166^e Cahier de la Cour des comptes, complément 3, p.4.

Tableau 2 : totaux du compte de la Trésorerie 2009 (en euros)

<i>Clôture du compte de la Trésorerie 2009 : services d'administration générale</i>	
Valeurs de caisse	
Solde au 1 ^{er} janvier 2009	95.357.807.147,59
Numéraires et chèques postaux	16.981.754.336,85
Autres valeurs	78.376.052.810,74
Recettes effectuées pendant l'année 2009	3.269.654.311.172,72
Opérations sur les budgets	150.076.667.388,49
Recettes générales	80.714.222.834,30
Recettes sur les fonds spéciaux	69.362.444.554,19
Opérations de trésorerie	3.119.577.643.784,23
Opérations d'ordre de la Trésorerie	817.120.068.108,24
Opérations diverses relatives au fonctionnement des services de la Trésorerie	2.302.457.575.675,99
Dépenses relatives à l'année 2009	3.285.718.862.857,28
Opérations sur les budgets	140.543.212.073,32
Dépenses générales hors Fedcom (1)	71.395.232.926,87
Dépenses budgétaire Fedcom	518.272.847,50
Dépenses sur les fonds spéciaux ⁷ (2)	68.629.706.298,95
Opérations de trésorerie	3.145.175.650.783,96
Opérations d'ordre de la Trésorerie	806.324.790.141,88
Opérations diverses relatives au fonctionnement des services de la Trésorerie	2.338.850.860.642,08
Solde au 31 décembre 2009	79.293.255.463,03
Numéraires et chèques postaux	18.313.880.768,79
Autres valeurs	60.979.375.197,05
Erreur dans la ventilation du solde ⁸	-502,81
<hr/>	
(1) Ventilation des dépenses budgétaires générales	
Payé et justifié ou régularisé en 2009	62.856.093.782,86
Payé et justifié après le 31 décembre 2009	648.851.405,37
Régularisé après le 31 décembre 2009	1.358.615.077,65
Restant à régulariser à la date de clôture du compte d'exécution du budget	6.531.672.660,99
Total	71.395.232.926,87
(2) Ventilation des dépenses sur les fonds spéciaux	
Payé et justifié ou régularisé en 2009	30.555.626.632,93
Payé et justifié après le 31 décembre 2009	0,00

⁷ Les fonds spéciaux sont les fonds de restitution et d'attribution ainsi que certains services à gestion séparée dont le régime comptable n'a pas encore été mis en conformité aux articles 77 à 84 de la loi du 22 mai 2003.

⁸ Ventilation incorrecte du solde de fin d'année aux Douanes et Accises.

Régularisé après le 31 décembre 2009	8.527.306.267,28
Restant à régulariser à la date de clôture du compte d'exécution du budget	29.546.773.398,74
Total	68.629.706.298,95

Valeurs de portefeuille⁹

Solde au 1er janvier 2009 ¹⁰	541.362.350,74
Variations	-13.721.331,22
Valeurs reçues	20.195.397.959,69
Valeurs restituées	20.209.119.290,91
Solde au 31 décembre 2009	527.641.019,52

Opérations de liquidation sur les engagements à la charge des crédits d'engagement

Engagements imputés à la charge de budgets antérieurs, restant à liquider au 1er janvier 2009 ¹¹	6.004.578.143,72
Engagements imputés à la charge des crédits de 2009 ¹²	70.398.214.842,65
Total des engagements à liquider	76.402.792.986,37
Engagements liquidés en 2009, à la charge des crédits dissociés	70.731.457.256,59
Engagements annulés	243.500.235,24
Total des engagements liquidés ou annulés	70.974.957.491,83
Engagements restant à liquider au 31 décembre 2009	5.427.835.494,54

Opérations de liquidation sur les engagements à la charge des autorisations d'engagement

Engagements imputés à la charge de budgets antérieurs, restant à liquider au 1er janvier 2009	183.682.596,85
Engagements imputés à la charge des crédits de 2009	86.798.673,32
Total des engagements à liquider	270.481.270,17
Engagements liquidés en 2009, à la charge des crédits variables	76.273.952,71
Engagements annulés	19.919.136,64
Total des engagements liquidés ou annulés	96.193.089,35
Engagements restant à liquider au 31 décembre 2009	174.288.180,82

⁹ Il s'agit de valeurs (actions, obligations de la dette publique, titres, cautionnements, etc.) exprimées en euros qui sont déposées auprès de la Banque nationale qui officie comme caissier de l'État. Elles ne peuvent pas être considérées comme des moyens de trésorerie.

¹⁰ Modification du solde à fin 2008 : corrections apportées par la BNB.

¹¹ Modification du solde à fin 2008 : l'encours des départements "FEDCOM" a été enlevé ; l'encours au 31/12/08 a été augmenté suite aux crédits dissociés généralisés ; l'encours des budgets supprimés 11, 15, 26, 31 a été enlevé pour un montant total de 3.256.228,23 euros.

¹² Les imputations bien plus importantes qu'en 2008 s'expliquent par le passage généralisé aux crédits dissociés.

*Clôture du compte de la Trésorerie 2009 : services de l'État à gestion séparée***Résumé des opérations**

Solde au 1er janvier 2009	196.455.296,26
Variations	46.450.017,70
Recettes	420.407.506,12
Dépenses	373.957.488,42
Solde au 31 décembre 2009	242.905.313,96

2 Compte des variations du patrimoine

Le compte des variations du patrimoine a été envoyé à la Cour des comptes le 16 mars 2011.

Dans ses rapports précédents, la Cour des comptes a systématiquement relevé le caractère peu fiable de ce compte, en particulier en ce qui concerne les actifs matériels non financiers.

La version 2009 de ce compte présente les mêmes défauts que les années antérieures.

De plus, il n'a pas été adapté à l'entrée de certains départements dans le périmètre Fedcom.

Afin d'éviter les doubles emplois, les actifs et passifs de ces derniers devraient être repris uniquement dans le bilan établi en vertu de l'article 17 de la loi du 22 mai 2003. Lors du contrôle des comptes annuels 2009, la Cour des comptes a cependant constaté que le bilan d'entrée de 2009 de ces départements n'a pas non plus été réalisé¹³.

Il semble toutefois difficile de sortir individuellement du compte des variations du patrimoine et du bilan de l'État (au sens de l'article 84 des lois coordonnées de 1991) les actifs et passifs concernés, étant donné qu'il est possible qu'ils ne soient plus identifiables et que des adaptations globales des chiffres, notamment pour les amortissements, ont été opérées, ainsi que la Cour l'a relevé dans ses précédents rapports.

Le ministre du Budget confirme que les chiffres sont peu fiables et qu'on ne peut distinguer les actifs et passifs relevant des départements passés à Fedcom.

En ce qui concerne le bilan d'entrée, le ministre fait référence à l'article 136 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral tel que modifié par la loi-programme du 28 décembre 2011, et qui autorise le report à cinq ans du bilan d'entrée. Des mesures concrètes visant à l'établissement de ce bilan ont d'ores et déjà été prises.

L'actif net total inscrit dans le bilan de 2009 (au sens des lois coordonnées) est de -272.714,7 millions d'euros pour les services d'administration générale, soit 10.866,9 millions d'euros de moins qu'en 2008. Cette diminution de l'actif net correspond à l'augmentation de la dette publique consolidée notamment suite au résultat budgétaire et à l'intervention de l'État en faveur de certaines institutions financières, mais aussi à une augmentation de 902,4 millions d'euros de dettes au titre d'impôts directs fédéraux à rembourser. La dette vis-à-vis des organismes de l'État avec personnalité juridique a augmenté de 214,8 millions d'euros. Une créance de 204,7 millions d'euros sur la région flamande est mentionnée dans le compte, correspondant à la position débitrice signalée *supra*.

Vu la pertinence de plus en plus réduite du compte des variations du patrimoine, le ministre du Budget a décidé de ne plus rendre ce compte pour l'année budgétaire 2011,

¹³ 167e Cahier, volume I, p.294.

dernière année de la période de transition. A cet effet, une disposition normative sera introduite dans le projet de loi de compte 2011.

3 Conclusion

Sous réserve des observations formulées dans son 167^e Cahier en ce qui concerne le compte d'exécution du budget et des observations mentionnées dans le présent document au sujet du compte de la Trésorerie et du compte des variations du patrimoine, la Cour des comptes a reconnu la conformité du compte général de l'État pour l'année 2009 avec les documents transmis.

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue
de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be