

# 172<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes

## Partie I      **Compte général 2014 de l'administration générale de l'État fédéral**

### **Mise en œuvre des obligations européennes**

Depuis juin 2014, la Belgique n'est plus soumise à une procédure de surveillance budgétaire renforcée, dite de déficit excessif, par la Commission européenne. Cette dernière a reconnu que la Belgique avait réalisé des progrès en matière de finances publiques, mais devait continuer à renforcer sa stratégie budgétaire afin de réduire de manière structurelle son déficit public et d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2018. Le taux d'endettement de la Belgique doit également diminuer de manière durable, dans un cadre de coopération renforcée entre l'État fédéral et les entités fédérées.

### **Solde de financement 2014**

Le solde de financement 2014 des autorités fédérales s'élève, selon le SEC 2010, à - 10,2 milliards d'euros ou 2,5 % du PIB. Il est de 1,4 milliard d'euros inférieur au solde de financement estimé lors de l'élaboration du budget initial 2014 (-8,9 milliards d'euros). Le solde de financement 2013 des autorités fédérales s'élevait à -9,6 milliards d'euros, soit 2,4 % du PIB.

Le solde de financement 2014 de la sécurité sociale est à nouveau pratiquement en équilibre.

### **Mesures budgétaires 2014**

Pour être en mesure de respecter le solde de financement autorisé pour l'entité I (-2,3 %) fixé dans le projet de plan budgétaire européen 2014 et dans le programme de stabilité 2014-2017, le gouvernement belge a adopté des mesures d'économie pour un total de 2,6 milliards d'euros.

Du côté des dépenses, des mesures ont été prises pour diminuer les dépenses de 1,5 milliard d'euros. Un montant de 0,7 milliard d'euros concernait la sécurité sociale. La Cour a consacré une partie de son Cahier 2015 relatif à la sécurité sociale à l'exécution de ces mesures<sup>1</sup>.

L'économie a été réalisée dans les dépenses primaires, essentiellement par le biais d'une réduction linéaire ou d'un blocage administratif des crédits de fonctionnement, des subventions et des crédits d'investissement octroyés (416,0 millions d'euros). Par ailleurs, les crédits destinés à la coopération au développement et à la diplomatie préventive ont été diminués de 144,9 millions d'euros, la gestion interdépartementale a été améliorée (81,3 millions d'euros) et les subventions aux CPAS ont été réduites (60 millions d'euros). La Cour des comptes conclut de l'examen de l'exécution du budget général des dépenses que ces mesures ont été en grande partie exécutées.

Le gouvernement a par ailleurs adopté de nouvelles mesures fiscales pour un milliard d'euros et des mesures en matière de recettes non fiscales pour 67 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

### **Recettes**

Les recettes de l'État fédéral se sont élevées en 2014 à 98,7 milliards d'euros, soit 5,4 milliards d'euros de moins que l'année précédente. L'État a aussi perçu 15,0 milliards d'euros de recettes pour compte de tiers (Union européenne, régions et pouvoirs locaux).

Les recettes fiscales de l'État fédéral (93,8 milliards d'euros) ont légèrement augmenté par rapport à 2013 (+1,4 milliard d'euros). Il existe toutefois des différences entre les divers composants de ces recettes. En effet, les recettes issues des impôts indirects (TVA, enregistrement et accises) augmentent, tandis que celles des contributions directes diminuent suite essentiellement à la baisse des recettes de rôle en impôt des sociétés suite à des dégrèvements exceptionnels et à un retard dans l'enrôlement de l'exercice d'imposition 2014.

Les recettes fiscales réalisées s'écartent (-4,83 %) des recettes estimées par le budget du fait d'une croissance économique moins soutenue que prévu. Cette situation n'a pas pu être corrigée en raison de l'absence d'un ajustement au budget des voies et moyens.

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2014 à 4,9 milliards d'euros, soit une réduction significative par rapport aux deux années précédentes, pendant lesquelles l'État avait procédé à des aliénations patrimoniales importantes, qui ont généré des recettes exceptionnelles et non récurrentes, comme la vente de ses participations dans le capital de la banque BNP Paribas. L'écart entre les recettes réalisées et les recettes prévues pour le budget est de 3,5 %.

Enfin, une part significative des recettes de l'État, soit 50,7 milliards d'euros, est destinée à financer d'autres autorités publiques, essentiellement les communautés, les régions, la sécurité sociale et les zones de police, via des fonds d'attribution. Ces recettes ne figurent donc pas au budget des voies et moyens. La Cour des comptes a par ailleurs relevé une série d'irrégularités dans la gestion de ces recettes attribuées.

### **Budget des voies et moyens**

Le budget des voies et moyens reprend les moyens propres de l'État, après transfert des recettes attribuées. Les recettes courantes et de capital se sont élevées en 2014 à 48,0 milliards d'euros. Elles diminuent de 6,5 milliards d'euros par rapport à 2013, principalement à cause de la baisse des recettes non fiscales.

### **Dépenses**

Les dépenses primaires constituent les dépenses totales diminuées des amortissements et des charges d'intérêt de la dette publique. En 2014, ces dépenses s'élèvent à 50,3 milliards d'euros, soit une diminution de 0,1 % par rapport à 2013.

L'augmentation des dépenses, surtout pour le SPF Sécurité sociale et pour les pensions, est en grande partie compensée par la diminution des dépenses du SPF Finances, en particulier pour les octrois de crédit et les participations.

L'encours des engagements pouvant encore être liquidés après 2014 s'élevait à 6,7 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui représente une augmentation de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2013. Un montant de 1,8 milliard d'euros de cet encours au 1<sup>er</sup> janvier 2015 est toujours imputable à la participation de la Belgique au FMI, qui a été engagée en 2012 mais qui n'a pas encore été liquidée jusqu'à présent.

En 2014, les amortissements de la dette publique s'élèvent à 29,7 milliards d'euros, soit 4,6 milliards d'euros de moins qu'en 2013. Les charges d'intérêt s'élèvent à 12,0 milliards d'euros, soit 0,2 milliard d'euros de moins qu'en 2013.

#### **Comptes annuels 2014**

Les observations formulées par la Cour des comptes au sujet des comptes annuels précédents, notamment en ce qui concerne l'inventaire des immobilisations corporelles et financières, les engagements hors bilan et l'annexe des comptes annuels, ont été partiellement rencontrées. Il n'en demeure pas moins que les comptes annuels 2014 présentent encore des manquements importants en termes d'exhaustivité, d'exactitude et de fiabilité des opérations comptables.

Ces manquements découlent essentiellement d'une maîtrise imparfaite de la notion de droit constaté, mais aussi de la méconnaissance des règles en matière de césure entre exercices et de l'obligation de disposer d'une pièce justificative originale et approuvée pour enregistrer une opération.

Par ailleurs, le service Comptable fédéral doit d'autant plus fournir de directives et d'instructions pratiques sur la tenue de la comptabilité générale que la connaissance de certains départements en la matière reste insuffisante.

Enfin, l'organisation administrative et le contrôle interne n'ont pas encore atteint un niveau de maturité satisfaisant.

#### **Système comptable Fedcom**

##### *Comptabilisation des recettes fiscales*

La Cour des comptes a revu son mode de vérification de la comptabilisation des recettes fiscales à la suite de l'entrée du SPF Finances dans SAP/Fedcom. Dans ses 170<sup>e</sup> et 171<sup>e</sup> Cahiers, elle avait examiné le processus de perception des impôts directs et des recettes TVA. Dans ce Cahier, elle se penche aussi sur le processus de perception des droits de douanes et accises.

La Cour relève que le service d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion du SPF doit être plus attentif à l'exactitude des états récapitulatifs mensuels et des écritures comptables qui en découlent.

##### *Comptabilisation des dépenses et des recettes de personnel de l'administration générale – phase 1*

La Cour des comptes a examiné si les départements comptabilisent correctement leurs frais de personnel et prévoient des contrôles suffisants sur les montants introduits dans SAP/Fedcom. Elle a aussi étudié le rôle du Service central des dépenses fixes (SCDF) et du service Comptable fédéral dans ce processus.

Le calcul des traitements repose en grande partie sur les « relevés de mutations », c'est-à-dire des relevés mensuels des modifications dans la carrière des membres du personnel, que les départements envoient au SCDF. La Cour des comptes recommande à cet égard que le SCDF et les départements concluent des accords formels quant à la transmission de ces relevés, aux informations à échanger et aux pièces justificatives nécessaires.

Le SCDF doit transmettre les fichiers de dépenses de personnel plus rapidement au service Comptable fédéral et créer un nouveau fichier au lieu d'écraser le fichier erroné lorsqu'une erreur lui est signalée. Il doit également réconcilier les traitements avec les relevés fiscaux récapitulatifs.

Enfin, le SCDF doit inventorier et mettre à jour si nécessaire ses procédures internes de gestion salariale, de traitement des mutations et de recouvrement.

Le service Comptable fédéral doit renforcer sa surveillance du contrôle interne auprès du SCDF. Il doit fixer clairement les compétences et responsabilités des acteurs au moyen de directives formalisées et actualiser les procédures et documents de travail concernant l'intégration des données du SCDF dans SAP/Fedcom. Le service doit enfin inciter les départements à réconcilier le fichier de la charge budgétaire qu'ils reçoivent du SCDF avec les données introduites dans Fedcom.

La création prévue d'un PersoPoint au sein du SPF Personnel et Organisation, qui engloberait le service Traitements du SCDF, nécessite une planification et une définition des missions de ce nouveau service et des moyens humains et informatiques à y affecter.

#### *Inventaire des participations dans des organismes internationaux et des entreprises non résidentes*

La loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité contraint les services à évaluer leurs immobilisations financières et à en faire rapport à partir de l'année de leur entrée dans cette comptabilité.

L'audit de la Cour des comptes montre que les participations dans des organismes internationaux et des entreprises non résidentes ont été enregistrées depuis 2013, mais que ces participations et les engagements hors bilan y afférents n'avaient pas encore tous été évalués correctement fin 2014. Plusieurs inexactitudes dans l'inventaire découlent de la définition confuse de la notion de participation.

La Cour des comptes recommande de préciser la définition d'une « participation » ainsi que la distinction avec un transfert en capital et d'explicitier les règles d'évaluation.

#### *Inventaire et comptabilisation des stocks de l'État fédéral*

Les départements fédéraux sont progressivement entrés dans le système SAP/Fedcom entre 2009 et 2012. Leurs stocks ne sont cependant pas encore comptabilisés de manière exhaustive sur la base d'un inventaire complet.

Les procédures d'inventaire, les règles d'évaluation et la comptabilisation sont lacunaires et parfois absentes. Les départements doivent prendre sans délai les mesures nécessaires pour assurer l'inventorisation et la comptabilisation complètes de leurs stocks sur la base de procédures de contrôle interne et de règles d'évaluation cohérentes.

#### **Évolution de la dette de l'État et de la dette publique**

En 2014, l'endettement brut de l'État a augmenté de 9,2 milliards d'euros pour atteindre 380,9 milliards d'euros. Les charges d'intérêt de la dette de l'État (intérêts courus) se sont élevées à 11,99 milliards d'euros en 2014.

Au 31 décembre 2014, la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques s'élevait à 428,4 milliards d'euros, soit 106,6 % du PIB, contre 104,4 % en 2013.

Les organismes appartenant au secteur public relevant du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale sont tenus par la loi de placer leurs actifs financiers au sein du secteur public. La Trésorerie surveille l'exécution de cette obligation. Le ministre des Finances a toutefois accordé à 65 organismes 150 dérogations au principe de consolidation des actifs financiers.

### **Évolution des effectifs dans la fonction publique fédérale**

Depuis 2012, la Cour des comptes recommande que le SPF Personnel et Organisation publie un rapport annuel consacré à l'évolution des ressources humaines de l'État au regard des objectifs du gouvernement. Le premier rapport annuel Bilan social durable fédéral du SPF P&O et le monitoring des dépenses de personnel depuis 2010 offrent de nouvelles opportunités de progrès dans cette direction.

La Cour des comptes estime à 9,3 % la réduction du personnel de l'administration générale fédérale et des services de l'État à gestion séparée entre juin 2006 et juin 2014.

## **Partie II      Autres catégories de services**

### **Retards dans la transmission des comptes des services de l'État à gestion séparée et des organismes d'intérêt public**

Au 30 septembre 2015, la Cour des comptes disposait des comptes 2014 de 19 services de l'État à gestion séparée sur les 30 attendus.

Au 30 septembre 2015, elle disposait des comptes 2014 de 47 organismes d'intérêt public sur les 63 attendus, dont seulement 28 avaient été transmis à temps. Pour 2013, huit organismes n'ont pas encore envoyé leurs comptes et cinq sont en défaut pour 2012.

### **Entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 pour les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État**

La loi du 8 mai 2014 a reporté à 2016 l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral pour les services administratifs à comptabilité autonome, les organismes administratifs publics et les entreprises d'État. Elle permet en outre aux petits organismes de tenir leur comptabilité générale conformément à un plan comptable spécifique.

À la suite de la décision du conseil des ministres du 24 avril 2015, les nouvelles propositions de texte élaborées par le SPF Budget et Contrôle de la gestion reportent à nouveau l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 pour les organismes à 2017 et à 2018 et font coïncider le périmètre des organismes administratifs publics avec la classification sous le code S1311 « Administration publique » de la Banque nationale de Belgique. Les propositions contiennent également des dérogations aux principes qui sont à la base de cette loi.

Dans ce contexte, la Cour des comptes rappelle l'importance d'une application uniforme des principes de la comptabilité générale et budgétaire définis dans la loi du 22 mai 2003, en ce qui concerne notamment la comptabilité d'engagement, l'utilisation du plan comptable normalisé de l'État fédéral et la tenue d'une comptabilité budgétaire et générale intégrée.

### **SA Credibe : aspects financiers et objet social**

Credibe est une société anonyme de droit public qui octroie et gère des crédits hypothécaires. Le contrôle des comptes 2012 et 2013 permet de constater que Credibe dispose, fin 2013, de moyens financiers importants par rapport à son objet social (56 millions d'euros). Ces dernières années, elle a cédé une grande partie de ses activités à d'autres sociétés. Aujourd'hui, elle gère uniquement un complexe de bureaux, des litiges du passé et un portefeuille de débiteurs hypothécaires douteux qui génère un chiffre d'affaires annuel d'environ trois millions d'euros. Les informations sur la taille et l'évolution de ce portefeuille font défaut dans les comptes annuels.

### **SA FIF-FSI : aspects financiers et objet social**

Le FIF-FSI est une société anonyme qui gère et valorise les terrains que la SNCB lui a transférés. Lors du contrôle des comptes 2012 et 2013, la Cour a constaté que le FIF-FSI disposait, fin 2013, d'importants moyens financiers en raison de la vente de nombreux terrains ces dernières années (112,4 millions d'euros). Actuellement, le portefeuille du FIF-FSI ne contient plus que quelques terrains difficilement négociables. Le conseil d'administration souhaite dès lors se concentrer sur les missions statutaires accessoires de la SA que sont le développement commercial, l'achat et la vente, la gestion et le financement de biens immobiliers. L'assemblée générale n'a cependant pas encore pris de position à ce sujet. La Cour des comptes recommande d'examiner si une partie des moyens financiers ne peut pas être versée à la SFPI, actionnaire unique, au titre d'une diminution de capital ou de dividende.

## **Partie III Audits thématiques et financiers**

### **Impact financier des mesures d'aide prises dans le cadre de la crise financière et pour garantir la stabilité financière de la zone euro**

L'État détient toujours des participations, majoritaires ou pas, dans Dexia SA, Belfius, BNP Paribas, Vitrufin et Royal Park Investments pour un total de 15,6 milliards d'euros ; il a reçu en 2014 des dividendes pour 194,9 millions d'euros. La principale garantie octroyée par l'État a été accordée au groupe Dexia pour 43,7 milliards d'euros maximum.

En 2014, les institutions européennes ont adopté le mécanisme de résolution unique (MRU) qui crée notamment un fonds de résolution européen unique. Ce fonds doit être opérationnel à partir de 2016. Un fonds de résolution existe déjà au niveau belge. Il vise à réduire l'impact systémique de la défaillance d'une institution de crédit.

La Belgique participe à la facilité européenne pour la stabilité financière (EFSF) et au mécanisme européen de stabilité (MES) créés pour soutenir les États de la zone euro en difficulté. Ces organismes ont aidé les États en difficulté financière pour 174,6 milliards d'euros (EFSF) et 47 milliards d'euros (MES).

Au total, au 15 juin 2015, les différentes interventions de l'État liées à la crise financière se sont élevées à 32,3 milliards d'euros, et les recettes liées à ces interventions à 22,9 milliards d'euros.

### **Organisation des activités d'audit interne dans l'administration fédérale**

La Cour des comptes a déjà souligné le défaut d'organisation d'un audit interne de l'administration fédérale dans plusieurs de ses précédents Cahiers. Dans son 171<sup>e</sup> Cahier, elle constatait notamment que la mise en œuvre de cette obligation légale par le gouvernement n'avait pas progressé au cours de la législature précédente.

Depuis lors, le conseil des ministres du 17 juillet 2015 a pris la décision de principe de créer un service d'audit interne commun pour l'administration fédérale en 2016.

Des modifications à la réglementation, des précisions et des mesures transitoires doivent toutefois encore intervenir. Pour la Cour des comptes, il est également nécessaire de préserver les prérogatives du Comité d'audit de l'administration fédérale. Il faut aussi renforcer ses moyens de fonctionnement.

#### **Service d'audit et d'inspection internes du SPF Intérieur**

La Cour des comptes souhaite s'appuyer sur les rapports des services d'audit interne pour dimensionner ses propres contrôles, ce qui nécessite des garanties quant à la qualité de ces rapports. La réglementation prévoit notamment à ce sujet que le Comité d'audit de l'administration fédérale surveille le respect des normes professionnelles des auditeurs internes. En attendant une mise en œuvre de ces dispositions, la Cour des comptes a évalué les activités d'audit interne au SPF Intérieur.

Si le SPF a alloué des ressources humaines significatives et développé des activités d'audit interne, toutes les garanties réglementaires d'indépendance et de qualité n'ont pas pu être mises en œuvre.

#### **Contrôle interne des achats au SPF P&O, au SPF Affaires étrangères et à Fedict**

La Cour des comptes a analysé les mesures de contrôle interne mises en place dans le cadre des procédures d'achat au SPF Personnel et Organisation, au SPF Technologie de l'information et de la communication et au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

Si les processus d'achat sont globalement maîtrisés et si certaines bonnes pratiques sont à relever dans les trois SPF, la fonction d'achat ne fait l'objet d'une planification globale dans aucun d'eux. Certains risques opérationnels ne sont pas ou sont peu couverts par des activités de contrôle interne. Ainsi, les procédures d'achat ne sont pas assez formalisées et la fonction d'achat n'est pas intégrée dans un système informatique qui contribue à une gestion optimale du processus d'achat.

La Cour a complété son examen d'un contrôle approfondi de dossiers de marchés publics relatifs à 2013 et 2014. Ce contrôle a révélé certaines lacunes dans le respect de la législation sur les marchés publics ainsi que dans la gestion budgétaire et administrative de ceux-ci.

#### **Attribution et exécution de marchés publics de services**

La Cour des comptes a examiné si le SPF Personnel et Organisation, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et la Défense respectent la législation et la réglementation en matière d'attribution et d'exécution de marchés publics de services. Son examen a porté sur une sélection de dossiers. Elle y a constaté que des documents pertinents faisaient défaut dans certains dossiers administratifs. Les règles concernant la durée maximale des marchés publics, l'obligation de motivation formelle et l'obligation d'information des soumissionnaires n'ont pas toujours été appliquées lors de l'attribution des marchés. Concernant l'exécution des marchés, la Cour a insisté sur la nécessité de respecter les règles relatives au cautionnement, aux délais

de paiement ainsi qu'à la justification et à l'acceptation des prestations. Elle n'a pas constaté de lacunes substantielles à la Défense.

#### **Conformité des dépenses en matière de vote électronique**

La Cour des comptes a analysé les différents marchés et contrats liés au vote électronique pour lesquels des dépenses ont été réalisées en vue des élections du 25 mai 2014. Elle a aussi examiné les mesures que le SPF Intérieur a prises suite au bug informatique survenu lors de ces élections.

Vu l'ancienneté des marchés, elle n'a pas pu vérifier les procédures d'acquisition des systèmes de vote électronique Jitès/Digivote. Elle estime néanmoins que la durée de ces marchés a été anormalement longue.

La Cour met en évidence les coûts relatifs aux différents systèmes de vote dans le cadre des élections de 2014 et constate que les coûts du nouveau système de vote électronique avec preuve papier ont été correctement répartis entre l'État fédéral et les entités fédérées.

#### **Respect de la législation relative à la prévention des accidents du travail au sein des pouvoirs publics fédéraux**

La Cour des comptes constate que les services publics fédéraux respectent les règles formelles en matière de prévention des accidents du travail. En revanche, les diverses initiatives en termes de prévention ne s'inscrivent pas dans une politique globale et ne font pas l'objet d'un suivi à partir d'une structure faîtière. Les rapports annuels que les services internes de prévention et de protection au travail transmettent au SPF Emploi restent ainsi inexploités. Le SPF Emploi devrait vérifier si l'information fournie via la plateforme numérique Publiato de déclaration des accidents du travail peut être utile à l'élaboration d'une politique globale de prévention.

#### **Pensions pour inaptitude physique du personnel de l'État – Rôle des employeurs et du Medex**

La Cour des comptes a examiné l'accomplissement de leurs tâches par les employeurs fédéraux (SPF et SPP) en matière de suivi des disponibilités pour maladie des agents ainsi que par le Medex en matière de décisions pour inaptitude physique. Elle conclut que les services suivent les dossiers des agents en disponibilité pour maladie et convoquent ceux-ci devant le Medex. De manière générale, plus la disponibilité pour maladie est longue, plus la proportion d'agents convoqués augmente.

Le Medex a trente jours, à compter de la réception de la demande d'examen de l'administration, pour déclarer l'agent inapte à exercer ses fonctions de manière temporaire ou définitive ou apte à les exercer. Ce délai réglementaire ne suffit pas dans le cadre d'une expertise médicale.

La Cour des comptes constate qu'une décision d'aptitude à exercer une autre fonction peut aboutir à réaffecter un agent. Pour l'instant, ces réaffectations sont toutefois uniquement envisagées au sein de chaque SPF et pas dans le cadre de la mobilité interne entre les SPF.

Dans sa réponse, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a annoncé une modernisation et une simplification de la procédure au sein du Medex, ainsi que des initiatives pour intensifier la réinsertion et la mobilité interne entre les services publics fédéraux.