

177^e Cahier – partie III : compte général 2019 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. Au chapitre 1, la Cour examine l'exécution du budget 2019 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 2019 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 2019 et, enfin, la dette de l'État fédéral.

La partie II contient les observations de la Cour sur les comptes annuels 2019 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

Compte d'exécution du budget 2019

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 2019, le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics, en incluant les pouvoirs régionaux et locaux, s'élève à -9,3 milliards d'euros ou -1,9 % du PIB. Il se détériore ainsi de -1,1 % du PIB par rapport au solde prévu dans le programme de stabilité 2019-2022 d'avril 2019. Le solde structurel de l'ensemble des pouvoirs publics s'élève, quant à lui, à -2,7 % du PIB, contre -0,8 % du PIB dans les prévisions. Il s'agit en outre d'une détérioration de 0,8 % du PIB par rapport à 2018.

Fin 2019, la dette publique brute consolidée (ou dette « Maastricht ») s'élevait à 467 milliards d'euros (98,6 % du PIB), contre 459,1 milliards d'euros (ou 99,8 % du PIB) en 2018.

Évaluation par la Commission européenne

La Commission européenne a examiné si, en 2019, la Belgique avait respecté les quatre critères macrobudgétaires, c'est-à-dire le solde de financement, le solde structurel, l'évolution des dépenses primaires et le taux d'endettement. Elle a conclu à des dérogations significatives aux critères sans que des facteurs pertinents puissent les justifier.

En raison de la détérioration économique consécutive à la pandémie de la covid-19, le Conseil européen a entre-temps activé la clause dérogatoire générale exceptionnelle prévue dans les traités et ne s'est dès lors pas prononcé quant aux constats que la Commission formule dans son rapport.

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

Le solde de financement 2019 de l'État fédéral et la sécurité sociale réunis (« entité I ») s'élève à -8 milliards d'euros (-1,7 % du PIB). Il s'agit d'une détérioration par rapport à ce qui était prévu dans le programme de stabilité 2019-2022 d'avril 2019 (-0,7 % du PIB). Le solde structurel 2019 de l'entité I s'élève à -2,2 % du PIB et se détériore de 0,7 % du PIB par rapport à 2018.

Pour l'État fédéral séparément (sans la sécurité sociale), le solde de financement est de -9 milliards d'euros. La sécurité sociale termine sur un solde positif d'un milliard d'euros.

Le solde de financement négatif de l'État fédéral résulte notamment du solde budgétaire négatif (en base de caisse) de 8,5 milliards d'euros de l'administration générale. Les corrections SEC augmentent encore ce déficit de 0,5 milliard d'euros.

Compte général 2019 – Résultat budgétaire de l'administration générale

Le compte d'exécution du budget 2019 de l'administration générale se clôture en revanche sur un excédent budgétaire de 6,7 milliards d'euros, représentant la différence entre les dépenses (65,3 milliards d'euros) imputées au budget général des dépenses et les recettes sur la base des droits constatés (72 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens.

En 2019, le SPF Finances n'a toutefois pas appliqué correctement le concept de « droit constaté » pour les recettes fiscales. Il a également opéré des corrections comptables de manière incorrecte. En 2019, des créances fiscales non recouvrables d'années antérieures ont aussi été comptabilisées, sur lesquelles aucune réduction de valeur n'est imputée du point de vue budgétaire. Les recettes fiscales comptabilisées ne donnent dès lors pas une image fidèle des recettes réelles sur la base des droits constatés.

Il s'indique dès lors de calculer le déficit budgétaire 2019 de l'administration générale en base de caisse. Il s'élève alors, comme indiqué à la fin du point précédent, à -8,5 milliards d'euros.

Recettes

En 2019, l'administration générale a perçu 126,9 milliards d'euros de recettes de caisse, dont elle a transféré près de 70,1 milliards d'euros à d'autres administrations publiques. En base de caisse, le budget des voies et moyens 2019 s'élève donc à 56,8 milliards d'euros, dont 51,8 milliards

d'euros de recettes fiscales et 5 milliards d'euros de recettes non fiscales. L'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés représentent ensemble 69,1 % des moyens fiscaux.

Dépenses

Les dépenses ont représenté 65,3 milliards d'euros, dont 56,9 milliards d'euros de dépenses primaires et 8,4 milliards d'euros de charges d'intérêts de la dette publique.

Les dépenses se composent également en grande partie de transferts (37,7 milliards d'euros), dont 17,8 milliards d'euros à la sécurité sociale et 13,7 milliards d'euros aux régions et communautés. Les dépenses de fonctionnement de l'État fédéral ont été de 27,6 milliards d'euros. Elles sont constituées pour l'essentiel de charges d'intérêts (8,4 milliards d'euros), de dépenses de personnel (5,8 milliards d'euros), de dépenses de fonctionnement et d'investissement (2,6 milliards d'euros) et de dotations aux organismes administratifs publics et aux services administratifs à comptabilité autonome (2,5 milliards d'euros). Des flux financiers concernent en outre les ménages (2,7 milliards d'euros ; principalement des allocations sociales) et les entreprises (3,9 milliards d'euros, en particulier les dotations SNCB et Infrabel).

Mesures budgétaires

Outre les corrections techniques (1,4 milliard d'euros) et la prise en compte de la clause de flexibilité pour les investissements (0,2 milliard d'euros), le gouvernement a pris des mesures d'assainissement à hauteur d'un milliard d'euros en 2019.

Les corrections techniques ont essentiellement concerné la révision à la hausse des recettes fiscales (comme les versements anticipés à l'impôt des sociétés) et une révision des paramètres économiques. Ces corrections n'ont toutefois pas toujours été appliquées de manière correcte ou cohérente par le gouvernement.

En concertation avec les gouvernements des entités fédérées, le gouvernement fédéral a demandé à la Commission européenne d'assouplir la « clause de flexibilité » pour les investissements de manière à diminuer l'effort budgétaire des États membres. La proposition belge n'a toutefois pas reçu assez de soutien des autres États membres.

Les mesures d'assainissement ont surtout concerné les recettes fiscales (0,4 milliard d'euros), l'augmentation des recettes de la sécurité sociale (0,3 milliard d'euros) et la lutte contre les fraudes sociale et fiscale (0,3 milliard d'euros). Bien que le gouvernement soit tombé fin 2018, la Chambre des représentants a approuvé la plupart des mesures fiscales du conclave budgétaire. Le SPF Finances ne dispose toutefois pas des données nécessaires pour mesurer le rendement de la plupart des mesures décidées. Lorsque les données sont disponibles, le produit des mesures attendu par le gouvernement n'est pas toujours réalisé. Concernant les mesures du conclave budgétaire dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour des comptes renvoie au 177^e Cahier – partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale.

Incidence de la crise de la covid-19

La crise de la covid-19 a une incidence particulièrement négative sur le plan social, économique et budgétaire. Elle contraint les gouvernements, tant au niveau fédéral que des entités fédérées, à prendre des mesures exceptionnelles ayant des conséquences budgétaires importantes. Dans ses perspectives économiques d'octobre, le Bureau fédéral du plan estime que le solde de

financement de la Belgique atteindra -10,2 % du PIB en 2020 et -5,4 % en 2021. Il estime le solde structurel à -5,8 % du PIB pour 2020 et -4,1 % du PIB pour 2021. Le taux d'endettement atteindra respectivement 117,2 % et 113,4 %.

Le comité de monitoring estime, sur la base de ces perspectives, que le solde de financement du pouvoir fédéral atteindra -21,9 milliards d'euros en 2020 et -16,5 milliards d'euros en 2021. Il estime que le déficit de la sécurité sociale atteindra 11,8 milliards d'euros et 8 milliards d'euros.

Le SPF Finances estime les recettes fiscales 2020 à 103,3 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de 13,4 milliards d'euros par rapport à 2019. Les recettes non fiscales diminueront probablement aussi nettement, car certaines entreprises dont l'État est actionnaire ont décidé de ne pas verser de dividendes.

De mars à septembre 2020, le gouvernement fédéral a dépensé 1,4 milliard d'euros supplémentaires dans la lutte contre la covid-19. Ces dépenses supplémentaires sont principalement financées par une provision covid spécifique de 4 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros étaient répartis entre les départements à la fin septembre. Les dépenses de sécurité sociale liées à la crise de la covid-19 ne sont en grande partie pas incluses dans ces dépenses. La Cour des comptes a fait rapport à ce sujet dans son 177^e Cahier – partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale.

Partie II Comptes annuels 2019 de l'administration générale de l'état fédéral

Alors que la qualité des comptes annuels de l'administration générale s'était dégradée l'an dernier, celle-ci s'est stabilisée pour l'exercice sous examen.

Il n'en demeure pas moins que, tout comme l'an dernier, les comptes ne donnent 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 liquidités. En ce qui concerne les recettes fiscales, malgré la mise en place d'un groupe de travail ad hoc associant la Cour des comptes, 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.

La Cour souligne par ailleurs que le 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 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. Enfin, le cadre législatif et réglementaire demeure incomplet et les mesures actuelles de contrôle interne sont insuffisantes.

Compte tenu de la place prépondérante de l'administration générale au sein de l'État fédéral, l'amélioration structurelle de la qualité de ses comptes annuels est 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

Établissement des comptes annuels consolidés 2018 de l'État fédéral par le Comptable fédéral – audit de suivi

Le Comptable fédéral a établi le premier compte consolidé de l'État fédéral pour l'exercice 2018. Ce compte ne regroupe pas encore toutes les entités du périmètre de consolidation, vu que les organismes assimilés ne sont soumis à la loi du 22 mai 2003 qu'à partir de 2019.

La Cour des comptes constate que les recommandations formulées dans son précédent Cahier, relatives à la préparation à l'établissement des comptes annuels consolidés de l'État fédéral, n'ont pas été suivies. Faute de cadre réglementaire adéquat, tous les flux internes ne sont pas éliminés et l'annexe justificative contient uniquement des informations sommaires sur les données consolidées. Le bilan et le compte de résultats affichent en outre des différences de consolidation importantes. Elles découlent de l'absence d'instructions et de procédures suffisamment détaillées de la part du Comptable fédéral.

La réglementation doit préciser si les éliminations dans le cadre du processus de consolidation s'appliquent aussi au compte de récapitulation des opérations budgétaires. Vu que ce compte sera également certifié à partir de 2020, il pourrait ainsi constituer une base fiable pour calculer le solde de financement.

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. La commission plénière et les groupes de travail ne se sont pas encore réunis en 2020. Outre la pandémie de la covid-19, les travaux ont été entravés en raison de mandats vacants ou pour lesquels aucun suppléant n'a été désigné. La Cour des comptes réitère dès lors sa recommandation d'intensifier les travaux, parce que des directives claires et uniformes sont nécessaires à la certification des comptes publics à partir de l'année budgétaire 2020.

Inventorisation et comptabilisation des stocks de la Défense – audit de suivi

Au 31 décembre 2019, les comptes de stocks de la Défense représentaient plus de 2,4 milliards d'euros (2,2 % du total de l'actif de l'administration générale). À l'issue de son audit précédent, présenté dans son 175^e Cahier, la Cour des comptes avait conclu que la comptabilisation de ces stocks (tout comme celle des immobilisations) ne donnait pas une image conforme et fidèle de la situation patrimoniale de la Défense. Cette situation résultait de la confusion entre les notions de stock comptable et de stock logistique, des insuffisances du paramétrage du logiciel Ilias, d'erreurs de comptabilisation, du manque d'exactitude et d'exhaustivité de l'inventaire, d'erreurs de valorisation ainsi que de lacunes dans le contrôle interne.

La Cour a réalisé un audit de suivi sur des sites militaires non encore contrôlés ou présentant toujours des taux d'erreurs d'inventorisation élevés. Sur la base des anomalies relevées à partir d'un échantillon représentant près de 197 millions d'euros, elle réitère et complète ses observations et recommandations précédentes. Sur la base de l'échantillon, la Cour identifie des corrections de 122,7 millions d'euros pour l'ensemble des stocks.

En conséquence, elle invite la Défense à mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser son plan d'action Roadmap Cert2020, qui reprend les principales actions à mettre en œuvre, en vue de l'amélioration structurelle des opérations d'inventorisation et de comptabilisation de son patrimoine, dans la perspective de la certification des comptes annuels de l'État fédéral.

Mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003 au SPF Justice

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour le SPF Justice. Depuis lors, la Cour des comptes a constaté, d'une part, des retards importants dans l'implémentation de la nouvelle comptabilité publique et, d'autre part, des dysfonctionnements dans la gestion comptable.

Des progrès et des améliorations ont été réalisés par le SPF Justice, en particulier depuis 2019, grâce à la création d'une cellule Comptabilité au sein du service Budget et Contrôle de gestion (B&CG). Une des priorités de cette cellule est d'aider le département à prendre les mesures nécessaires afin de répondre au mieux aux prescriptions de la loi du 22 mai 2003.

La Cour constate néanmoins que plusieurs actions nécessaires pour assurer la fidélité des opérations du département dans les comptes de l'administration générale ne pourront être menées à bien rapidement, ce qui risque d'influencer négativement l'opinion que la Cour formulera dans le cadre de la certification des comptes annuels de l'État fédéral.

Recettes non fiscales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

La gestion des recettes non fiscales au sein du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale souffre d'une absence d'organisation. En conséquence, la Cour recommande de formaliser par écrit les procédures ainsi que la désignation des comptables en deniers, des ordonnateurs en recettes et des responsables de l'enregistrement des droits constatés. Elle recommande également le renforcement du contrôle interne, à mener, par exemple, par le service Budget et Contrôle de gestion, en veillant, notamment, à la séparation des fonctions et à l'attribution d'un rôle effectif au fonctionnaire de surveillance. Hors le cas particulier des amendes administratives, elle préconise le regroupement des comptables au sein d'un service unique, tandis que les ordonnateurs resteraient au sein de leurs services opérationnels respectifs. Une meilleure collaboration est nécessaire, avec le Comptable fédéral, en matière de pilotage des recettes non fiscales, ainsi qu'avec PersoPoint pour les recettes et les dépenses liées aux rémunérations des commissaires du gouvernement.

L'Administration générale de la perception et du recouvrement du SPF Finances doit tout mettre en œuvre afin de finaliser rapidement la première phase du projet e-domaines qui porte sur l'échange électronique des données relatives au recouvrement des amendes administratives.

La Cour rappelle enfin l'importance de l'ordonnateur des recettes dans l'approbation des droits, y compris ceux perçus au comptant, et la nécessité de limiter ces derniers par une application adéquate de l'article 8 de la loi du 22 mai 2003.

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. En 2020, le nombre de comptes manquants, relatifs à 2019 et aux années antérieures, augmente par rapport à 2019, en raison de la crise sanitaire qui a entravé le fonctionnement des différentes administrations.

Les administrations fiscales connaissent une situation contrastée, car si tous les comptes de l'Administration générale de la documentation patrimoniale ont été reçus par la Cour, il manque la majorité de ceux relevant de l'Administration générale de la perception et du recouvrement. Malgré sa volonté de résorber son retard, le SPF Justice présente toujours l'arriéré le plus important dans la transmission des comptes non fiscaux.

En 2019, la Cour des comptes a été informée de la décision des ministres de tutelle de ne pas citer six comptables en déficit à comparaître devant sa juridiction.

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

Les flux de trésorerie, liés directement aux interventions de l'État en faveur de la stabilité financière belge, ont désormais un effet cumulé positif sur la Trésorerie. Dans le cadre de la stabilité de la zone euro, la Grèce a commencé à rembourser ses emprunts. La crise sanitaire de 2020 a entraîné de nouvelles interventions aux niveaux national et international, ainsi qu'une baisse prévue des dividendes.

Octroi des allocations linguistiques au SPF Mobilité et au SPF Intérieur

La Cour des comptes a examiné si les processus et les mesures de contrôle interne mis en place par le SPF Bosa, le SPF Intérieur ainsi que le SPF Mobilité et Transports donnent une assurance raisonnable que les allocations linguistiques sont versées en conformité avec la réglementation. Pour bénéficier d'une allocation linguistique, les membres du personnel doivent détenir un certificat linguistique, être affectés à un service où la connaissance d'une autre langue est requise et en faire la demande.

La Cour des comptes a mesuré la conformité des allocations payées, sur la base des données relatives aux certificats délivrés par Selor, aux allocations versées et aux services dans lesquels sont affectés les bénéficiaires des allocations linguistiques.

La Cour des comptes constate que les systèmes de paie mis en place par PersoPoint donnent une assurance raisonnable d'un calcul correct du montant dû pour les nouvelles demandes d'allocation linguistique. Les échanges d'informations relatives aux certificats entre PersoPoint et Selor doivent toutefois être améliorés.

PersoPoint ainsi que le SPF Mobilité et Transports doivent se coordonner pour mettre à jour les listes des services administratifs répondant à la condition d'octroi. PersoPoint doit adapter

ses instructions pour garantir que la date d'introduction de la demande par l'agent soit prise en compte et non la date de délivrance du certificat.

Enfin, la Cour réitère sa recommandation d'abroger la disposition de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 permettant de percevoir une allocation linguistique au-delà de trente jours d'absence ouvrables successifs en cas de maladie.

Numérisation des collections des établissements scientifiques fédéraux et de la Cinémathèque royale de Belgique – suivi

En 2018, la Cour des comptes a audité la numérisation du patrimoine scientifique et culturel des établissements scientifiques fédéraux et de la Cinémathèque royale de Belgique. Elle a adressé une lettre d'observations au ministre chargé de la Politique scientifique, à Belspo, aux établissements scientifiques fédéraux et à la Cinémathèque royale de Belgique. Sa lettre reprenait plusieurs recommandations.

En juillet 2020, la Cour a examiné les suites données à ses recommandations de 2018. Ces dernières ont, en général, été prises en compte. Toutes ne sont toutefois pas pleinement mises en œuvre. C'est notamment le cas pour l'inventorisation exhaustive du patrimoine, l'élargissement de l'encadrement de Belspo à la qualité de la numérisation et aux projets de numérisation réalisés en dehors du programme principal Digit ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie globale pour valoriser le patrimoine numérisé.