

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

10 décembre 2021

178^e Cahier – partie III : compte général 2020 de l'administration générale de l'État fédéral

Dans la partie III de son 178^e Cahier, la Cour des comptes présente ses observations relatives à l'exécution du budget et aux comptes annuels 2020 de l'administration générale. Elle aborde aussi les conséquences financières de la crise liée à la covid-19 pour l'État fédéral et rend compte des résultats d'audits financiers et thématiques. Les constats que la Cour formule dans cette partie III quant aux comptes annuels de l'administration générale constituent un fondement important de l'opinion relative aux comptes annuels de l'ensemble de l'État fédéral, que la Cour doit certifier pour la première fois cette année. Son opinion est publiée aujourd'hui également, dans la partie IV de son 178^e Cahier. Un communiqué de presse distinct est consacré à cette partie IV.

PARTIE 1 – Politique budgétaire de l'État fédéral

Exécution du budget 2020 de la Belgique en tant qu'État membre de l'UE

Le solde de financement de l'ensemble des pouvoirs publics belges (c'est-à-dire l'État fédéral, la sécurité sociale, les entités fédérées et les pouvoirs locaux) 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.

La Belgique transmet également ces chiffres à l'Union européenne. Ils sont calculés sur la base des données ajustées provenant des comptes généraux et des comptes annuels (consolidés) des différentes entités. Il importe dès lors de les dissocier des critiques qui suivent de même que de celles que la Cour formule aussi dans la partie IV de son 178^e Cahier concernant la qualité du compte général de l'administration générale et les comptes annuels consolidés de l'État fédéral.

Solde de financement des services de l'administration générale

Le compte d'exécution du budget 2020 des services de l'administration générale de l'État fédéral (c'est-à-dire hors sécurité sociale et services autonomes) 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 (49,5 milliards d'euros) imputées au budget des voies et moyens.

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

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.

La Cour publiera prochainement un audit distinct dans lequel elle analyse les mesures de soutien socio-économique prises à tous les niveaux de pouvoir dans le cadre de la lutte contre la covid-19. Il en ressort que ces mesures ont entraîné des dépenses estimées à 24,1 milliards d'euros pour l'ensemble des pouvoirs publics en 2020.

Recettes de l'administration générale

L'État fédéral a perçu 113.305,4 millions d'euros de recettes en 2020 (dont 109.548,5 millions d'euros de recettes fiscales et 3.757,0 millions d'euros de recettes non fiscales). Les recettes de caisse 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.

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. Les recettes les plus fortement touchées sont l'impôt des sociétés (-31,6%), le précompte mobilier (-16,4%), la TVA (-13,9%) ainsi que les douanes et accises (-11,7%). Outre la baisse de la conjoncture économique, les mesures de soutien fiscal ont également diminué les recettes fiscales. Les recettes non fiscales 2020 sont inférieures de 1.252,5 millions d'euros à celles de 2019, également en raison des effets de la crise sanitaire, notamment sur les dividendes des institutions financières.

Le recul des recettes totales a fait diminuer les voies et moyens, c'est-à-dire les recettes que l'État fédéral peut utiliser après transferts aux entités fédérées et à la sécurité sociale, en 2020 à 45.414,1 millions d'euros, soit leur niveau le plus bas des cinq dernières années.

Dépenses de l'administration générale

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. 62,8% des dépenses totales consistent en des transferts à la sécurité sociale, aux régions et communautés, à l'Union européenne et aux pouvoirs locaux. Le solde, soit les « dépenses propres » de l'État fédéral, s'élève, en 2020, à 30.364,9 millions d'euros (37,2%). Celles-ci sont composées principalement de dépenses en matière de charges d'intérêt (26,2%), de personnel (19,7%) et de flux financiers internes à l'État fédéral. Les frais de fonctionnement et les investissements représentent, quant à eux, respectivement 9,6% et 2,7% des dépenses de l'État.

Globalement, le subventionnement de l'État fédéral à la sécurité sociale dépasse de 12.512,4 millions d'euros les estimations du 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. Les 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).

PARTIE 2 – Comptes annuels 2020 de l'administration générale

La Cour des comptes constate l'absence d'amélioration structurelle de la qualité des comptes annuels de l'administration générale. Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles elle se voit contrainte, dans la partie IV de son Cahier, également publiée ce jour, de s'abstenir d'émettre une opinion quant aux comptes annuels de l'ensemble de l'État fédéral.

Comme l'an dernier, 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, pourtant prescrite au 1^{er} janvier 2017, vers la comptabilisation en droits constatés.

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 que la Cour 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 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

La partie 3 reprend les résultats d'audits financiers et thématiques réalisés durant l'année, dont les principaux sont présentés brièvement ci-après :

- La Commission de la comptabilité publique a entamé ses travaux en 2017, mais n'a pas encore formulé d'avis à ce jour. 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.
- Le Service fédéral d'audit interne (FAI) et le Comité d'audit de l'administration fédérale poursuivent leurs efforts pour améliorer la qualité de l'audit interne et du contrôle interne dans l'administration fédérale. Certains points du fonctionnement du FAI doivent 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.

- Les effectifs de la fonction publique fédérale sont en diminution par rapport tant à 2006 qu'à 2016. 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.
- Les dépenses liées aux campagnes d'information et de communication menées par le SPF Chancellerie pour le compte de services publics fédéraux et de programmation, de services administratifs à comptabilité autonome et d'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 service tel que le CPI. 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.
- 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.
- 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. 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.

Informations pour la presse

La Cour des comptes contrôle les finances publiques fédérales, communautaires, régionales et provinciales. Elle contribue à améliorer la gestion publique en transmettant aux assemblées parlementaires, aux gestionnaires et aux services contrôlés des informations utiles et fiables, résultant d'un examen contradictoire. Organe collatéral du Parlement, la Cour travaille de façon indépendante des pouvoirs qu'elle contrôle.

Le 178^e Cahier – partie III : compte général 2020 de l'administration générale de l'État fédéral a été transmis au Parlement fédéral. Ce Cahier, la synthèse et ce communiqué sont disponibles sur www.courdescomptes.be. Les Cahiers précédents (2010 à 2020) le sont aussi.