

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2011-2012

29 DÉCEMBRE 2011

23ÈME CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR
LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

FASCICULE 1ER

TABLE DES MATIÈRES

1	COMPTABILITÉ ET BUDGETS	2
1.1	Reddition des comptes généraux.....	2
1.2	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	2
1.3	Agence Fonds social européen – Contrôle des comptes 2005 à 2007.....	3
1.4	Centre de l'aide à la presse écrite – Contrôle des comptes 2007 à 2009.....	12
1.5	École d'administration publique – Contrôle des comptes 2007 à 2009.....	23
1.6	Contrôle des comptes rendus par l'université catholique de Louvain (UCL), par l'université de Liège (ULg) et par les facultés universitaires des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAG).....	34
2	CONTRÔLES ET AUDITS.....	43
2.1	Contrôle des Écoles fondamentales autonomes du réseau organisé par la Communauté française.....	43
2.2	Contrôle de légalité et de régularité des dépenses de la division organique 13 – Gestion des immeubles du budget de la Communauté française pour les années 2008 à 2010.....	65
2.3	Contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de fournitures de la direction du support logistique pour les années 2008, 2009 et 2010.....	76
2.4	Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui.....	92

1 COMPTABILITÉ ET BUDGETS

1.1 REDDITION DES COMPTES GÉNÉRAUX

Le compte général doit parvenir à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte¹. Dans le passé, le gouvernement de la Communauté française n'a jamais respecté ces délais. La mise en œuvre d'un plan de rattrapage a permis d'accélérer l'établissement et la transmission des comptes.

Le dernier compte déclaré contrôlé par la Cour, le 13 décembre 2011, se rapporte à l'année 2004.

Le ministre des Finances et du Budget a transmis les comptes d'exécution du budget des années 2005 à 2010². Toutefois, ils n'ont pas encore pu faire l'objet d'une déclaration de fin de contrôle en raison de leur caractère incomplet, essentiellement en ce qui concerne les services à gestion séparée de l'enseignement.

Une collaboration a été instaurée avec le ministère de la Communauté française afin que ces comptes puissent être complétés. Celui-ci a adressé à la Cour les données manquantes, pour les années 2005³ et 2006⁴.

Les vérifications opérées par la Cour concernant le compte d'exécution du budget de l'année 2005 ont soulevé différents problèmes qui ont amené le ministère à transmettre des informations complémentaires les 13 et 21 septembre 2011. Quelques données sont encore manquantes. Dès qu'elles seront en possession de la Cour, le contrôle de ce compte pourra être clôturé rapidement.

1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC

Les comptes des organismes de la catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent⁵.

¹ Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

² Les comptes d'exécution du budget des années 2005 et 2006 sont parvenus à la Cour le 27 mars 2008, ceux des années 2007 et 2008, le 28 octobre 2009, celui de l'année 2009, le 7 juillet 2010, et enfin celui de l'année 2010, le 28 juin 2011.

³ Par dépêches des 19 octobre 2009 et 25 novembre 2010.

⁴ Par dépêches des 19 octobre 2009 et 23 novembre 2011.

Les comptes des organismes de la catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, doivent être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai⁶.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 1^{er} décembre 2011 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants.

<i>Organismes de catégorie A</i>	
Commissariat général aux relations internationales	Comptes 2008
Wallonie-Bruxelles International	Comptes 2010

<i>Organismes de catégorie B</i>	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes 2000 à 2010
Office de la naissance et de l'enfance	Comptes 2010
Institut de la formation en cours de carrière	Comptes 2010

1.3 AGENCE FONDS SOCIAL EUROPÉEN – CONTRÔLE DES COMPTES 2005 À 2007⁷

La Cour a observé que les ajustements budgétaires adoptés au cours des années 2005 à 2007 n'ont pas été approuvés par le Parlement de la Communauté française. La Cour a par ailleurs recommandé de fixer des règles d'imputation budgétaire et d'enregistrer les opérations budgétaires au jour le jour. Elle a enfin invité l'Agence à justifier de manière plus adéquate les différences entre le résultat budgétaire et le résultat de trésorerie.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2005 à 2007 de l'Agence Fonds social européen (AFSE).

1.1 LÉGISLATION APPLICABLE

L'AFSE est un service à gestion séparée créé par le décret du 5 mai 1999 portant approbation de l'accord de coopération⁸ conclu le 2 septembre 1998 entre le

⁵ Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁶ Article 6, § 4, de la loi précitée du 16 mars 1954.

⁷ Dr 3.544.049.

gouvernement wallon, le gouvernement de la Communauté française et le collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'Agence a pour mission de gérer les aides européennes en matière de développement des ressources humaines en Belgique francophone. Son organisation est définie dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 4 septembre 2002 fixant les modalités d'exécution de l'accord de coopération précité⁸.

1.2 ACTIVITÉS

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Agence gère deux nouveaux programmes des fonds structurels de l'Union européenne, à savoir les objectifs « convergences » et « compétitivité régionale et emploi », inscrits dans une nouvelle programmation pluriannuelle de sept ans (2007-2013). Entretemps, la programmation 2000-2006, comprenant les objectifs 1, 2 et 3 ainsi que les programmes Equal et Leonardo, est arrivée à son terme. Par ailleurs, la gestion des projets Leonardo « mobilité » et « pilotes » a été cédée, en 2007, à l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (Agence AEF), service à gestion séparée créé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 2007.

1.3 MÉTHODE

Le projet de rapport, consignait les résultats provisoires de ce contrôle, a été envoyé le 15 février 2011 au secrétaire général du ministère de la Communauté française et au directeur de l'Agence. Le premier cité a communiqué ses remarques et observations le 15 avril 2011. Le rapport intégrant les commentaires de l'administration a été adressé au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, au ministre-président du gouvernement de la Région wallonne ainsi qu'au ministre-président du collège de la Commission communautaire française par lettres du 24 mai 2011. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

2 GESTION COMPTABLE

2.1 SYSTÈME DE COMPTABILISATION

La Cour a constaté qu'entre 2005 et 2007, l'Agence avait utilisé un double système de comptabilisation des opérations, l'un reposant sur un ensemble de fichiers *Excel* et l'autre sur un nouveau logiciel comptable appelé *Popsy*. Ce dernier système n'a été opérationnel, en termes d'exhaustivité et de fiabilité des écritures comptables, qu'à partir de l'exercice 2008.

Dans sa réponse, le secrétaire général a rappelé que, depuis le 1^{er} janvier 2005, les bilans de l'Agence présentent sa situation financière réelle.

⁸ Accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l'Agence Fonds social européen.

⁹ Dénommé ci-après « l'arrêté ».

2.2 RÉGULARITÉ DES COMPTES

Les comptes 2005 à 2007, tels que transmis à la Cour, ne reflétaient que partiellement les écritures comptables correctives que l'Agence avait passées pour répondre aux recommandations formulées par le réviseur d'entreprises¹⁰.

Au terme de la phase contradictoire, l'Agence a communiqué les comptes 2006 et 2007, dûment corrigés, et signalé que le rapport du réviseur devrait dorénavant être remis au plus tard à la fin du mois de février de l'année qui suit l'exercice comptable, afin que les comptes, approuvés par le comité de gestion de l'Agence, puissent être transmis à la Cour pour le 31 mars¹¹.

3 COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

3.1 ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

L'article 19 de l'accord de coopération précise que l'Agence établit son budget sous la direction de son comité de gestion. Ce budget doit être annexé au budget général des dépenses de la Communauté française.

La Cour a constaté que les ajustements adoptés par le comité de gestion au cours des années 2005 à 2007 n'ont pas été approuvés par le Parlement de la Communauté française, faute d'avoir été joints au budget général des dépenses.

En outre, les prévisions de recettes et les crédits mentionnés dans les comptes d'exécution du budget de l'Agence pour les années 2005 à 2007 présentent des divergences avec les montants figurant dans les budgets ajustés, adoptés par le comité de gestion. Ces différences résultent du fait que les responsables de l'Agence ont, en fonction d'informations transmises par la Commission européenne, opéré des ajustements en cours d'exercice, sans les soumettre à l'approbation du comité de gestion.

La Cour a recommandé la stricte application des procédures d'établissement du budget prévues dans l'accord de coopération.

3.2 COMPTES D'EXÉCUTION DU BUDGET

La Cour a constaté que les comptes d'exécution du budget étaient établis a posteriori sur la base des relevés des dépenses et recettes, tels que dégagés des différents comptes financiers.

Elle a insisté sur la nécessité de procéder à l'imputation immédiate des opérations, de manière à prévenir les risques d'erreurs et d'omissions.

En outre, l'Agence a continué à imputer ses recettes et ses dépenses sur la base des encaissements et des décaissements. Or ce mode d'imputation est critiquable,

¹⁰ Le comité de gestion de l'Agence avait, en février 2008, décidé de faire appel à un réviseur d'entreprises pour donner « *une assurance complémentaire sur la tenue des comptes avant leur communication à la Cour* ».

¹¹ Cette condition a été introduite dans le cahier spécial des charges du marché qui devra désigner le réviseur d'entreprises chargé du contrôle des comptes 2011 à 2013.

particulièrement en ce qui concerne les dépenses, qui, en comptabilité publique, sont imputées soit au moment de leur ordonnancement, soit lors de la détermination du droit acquis par le tiers à la charge du pouvoir public. Cette situation résulte du fait que l'arrêté ne fixe pas les règles d'imputation budgétaire des recettes et des dépenses de l'Agence.

La Cour a recommandé d'adapter l'arrêté de manière à remédier à cette lacune¹² et, en attendant, d'appliquer les règles de l'arrêté royal du 1^{er} juillet 1964¹³.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'une proposition de modification de l'arrêté serait transmise au gouvernement de la Communauté française pour compléter ou corriger les dispositions actuelles.

Le résultat budgétaire de 2005 (+ 29,3 millions d'euros) s'explique par l'importance des recettes en provenance de la Commission européenne, lesquelles ont dépassé les prévisions (123,1 millions d'euros par rapport à 102,1 millions d'euros), et par le taux de consommation réduit des crédits relatifs aux charges du passé (crédits ajustés de 10,1 millions d'euros et dépenses imputées de 0,05 million d'euros).

Le résultat négatif enregistré en 2006 (– 29,5 millions d'euros) est dû principalement à la différence entre les recettes en provenance de la Commission (77,0 millions d'euros) et le montant des soldes versés aux opérateurs (97,8 millions d'euros). Celui de 2007 (– 32,8 millions d'euros) résulte essentiellement des mêmes causes qu'en 2006 : les recettes en provenance de la Commission (101,4 millions d'euros) sont inférieures aux paiements en faveur des opérateurs (136,9 millions d'euros).

3.3 CONCORDANCE ENTRE LE RÉSULTAT BUDGÉTAIRE ET LE RÉSULTAT DE TRÉSORERIE

Le tableau ci-dessous établit la concordance entre les dépenses et les recettes comptabilisées dans les comptes des comptables et celles enregistrées dans le compte d'exécution du budget.

¹² Les arrêtés régissant le fonctionnement comptable d'autres services à gestion séparée de la Communauté française prescrivent de telles règles.

¹³ L'arrêté royal du 1^{er} juillet 1964 fixant les règles d'imputation des recettes et des dépenses budgétaires des services d'administration générale de l'État prévoit que les imputations en recettes sont réalisées sur la base et à la date de leur encaissement et qu'en dépenses, la date de l'imputation sur le crédit (non dissocié) est celle à laquelle le ministre ordonnateur ou le fonctionnaire délégué émet l'ordonnance d'imputation.

Tableau 1 – Concordance entre le résultat budgétaire et le résultat de trésorerie

2005	Recettes	Dépenses
Comptes de trésorerie	180.421.357	151.072.002
Compte d'exécution du budget	125.457.042	96.107.687
Différence	54.964.315	54.964.315
Transferts internes*	54.761.601	54.761.601
Différence hors transferts	202.714	202.714

2006	Recettes	Dépenses
Comptes de trésorerie	83.885.656	113.383.847
Compte d'exécution du budget	80.108.987	109.607.178
Différence	3.776.669	3.776.669
Transferts internes	3.259.881	3.259.881
Différence hors transferts	516.788	516.788

2007	Recettes	Dépenses
Comptes de trésorerie	137.550.973	170.372.854
Compte d'exécution du budget	105.806.532	138.628.413
Différence	31.744.441	31.744.441
Transferts internes	31.267.770	31.267.770
Différence hors transferts	476.671	476.671

(en euros)

* À savoir, les mouvements effectués entre deux comptes financiers de l'Agence, qui n'ont aucun impact budgétaire.

Pour l'année 2005, la mise en concordance fait apparaître une différence de 202.714 euros : en effet, divers remboursements au profit de l'Agence ont été comptabilisés en recettes, dans les comptes de comptes, et en dépenses négatives, dans le compte d'exécution du budget.

Pour l'année 2006, la différence de 516.787 euros s'explique par un versement comptabilisé erronément comme transfert interne (151.002 euros) et par des dépenses remboursées au cours du même exercice (365.785 euros) qui n'ont pas été enregistrées au compte d'exécution du budget.

Pour l'année 2007, la différence de 476.671 euros résulte, d'une part, de l'annulation d'un transfert interne (201.027 euros) vers un compte Leonardo (transféré à l'agence AEF) et, d'autre part, de dépenses remboursées au cours de la même année (275.643 euros) et qui n'ont pas été enregistrées dans le compte d'exécution du budget.

4 BILAN

4.1 CRÉANCES À UN AN AU PLUS

Cette rubrique concerne principalement les comptes clients ouverts au nom de la Commission européenne et ceux ouverts au nom des différents pouvoirs publics belges subsidiants (Région wallonne et Commission communautaire française).

Le tableau ci-dessous présente la situation, au 31 décembre 2007, des certifications réalisées par l'Agence et des paiements effectués par la Commission européenne en ce qui concerne la programmation 2000-2006.

Tableau 2 – État financier au 31 décembre 2007 de la programmation 2000-2006

Objectif	Budget DOCUP*	Certifications réalisées	Paiements CE	Paiements en attente
Objectif 1	200.203.797	160.820.511	147.637.970	26.615.540
Objectif 2 M/V	25.730.743	19.493.522	17.162.005	3.746.712
Objectif 2 RUR	5.631.821	4.419.923	3.656.156	1.140.367
Objectif 3	297.872.356	242.453.330	234.355.670	28.081.553
Equal	42.311.736	31.953.603	28.275.590	6.572.028
Totaux	571.750.453	459.140.888	431.087.391	66.156.200

(en euros)

* Document unique de programmation. Ce terme désigne les différents programmes d'aide de l'Union européenne.

La colonne « paiements CE » englobe les fonds de roulement qui ont été versés par la Commission en début de programme et qui ne doivent être justifiés qu'à son terme. Par conséquent, le montant des paiements en attente excède celui qui se dégage de la différence entre les montants certifiés et les montants payés.

4.2 AVOIR SOCIAL

Au cours des années 2005 à 2007, cette rubrique du bilan a fait l'objet d'écritures de régularisation portant sur des exercices antérieurs. Ces régularisations résultent essentiellement de l'enregistrement dans le nouveau logiciel comptable, en 2003 et 2004, de la situation comptable de l'Agence. Outre l'injection du résultat annuel, cette rubrique est encore alimentée ponctuellement pour régulariser des opérations liées aux différents programmes.

4.3 DETTES À UN AN AU PLUS

Cette rubrique reprend les dettes de l'Agence vis-à-vis de ses fournisseurs (dépenses de fonctionnement) et des fournisseurs « projets », les fonds de roulement des différents programmes et les comptes de préfinancement de la Communauté française. Ces derniers enregistrent le préfinancement des opérateurs « fragiles » par la Région wallonne, la

Communauté française ou la Commission communautaire française.

Au 31 décembre 2004, la dette de l'Agence envers ces trois entités s'élevait respectivement à 43,2 millions d'euros, 3,0 millions d'euros et 6,8 millions d'euros. Au 31 décembre 2007, ces dettes avaient été totalement apurées.

Les comptes fournisseurs « projets » centralisent l'ensemble des dettes de l'Agence envers les opérateurs. Il s'agit en fait des soldes créditeurs des comptes de créances clients individuels qui ont été transférés au passif. Ce compte présentait, au 31 décembre 2007, un solde de 66,2 millions d'euros.

5 COMPTE DE RÉSULTATS

Le compte de résultats n'enregistre que les charges et les produits liés au fonctionnement de l'Agence, à l'exclusion donc des opérations pour ordre. L'analyse a porté sur les trois principales rubriques du compte, à savoir les dépenses de personnel, les dotations et les produits financiers.

5.1 DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent en moyenne plus de 70 % des charges de l'Agence.

Tableau 3 – Évolution des charges de personnel

	2005	2006	2007
Nombre moyen ETP	32,3	34,1	27,9
Rémunérations	1.168.484	1.293.410	1.151.421
Cotisations employeur	176.819	194.655	160.982
Autres charges	76.941	101.110	45.656
Total	1.422.244	1.589.175	1.358.060
Rémunération moyenne/ETP	36.131	37.930	41.344

(montants en euros)

Les charges globales de personnel de 2007 ont diminué de 4,5 % par rapport à 2005, alors que les effectifs ont été réduits de 13,9 % (-4,4 ETP). La Cour a constaté que la rémunération moyenne par ETP est en constante augmentation (+5,0 % en 2006 et +9,0 % en 2007), ce qui ne peut être totalement expliqué par les indexations des salaires intervenues en septembre 2005 et en novembre 2006.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'en 2007, le traitement d'une collaboratrice de l'Agence (63.000 euros) a été repris dans le total des rémunérations à la charge de l'Agence, mais que cette personne n'était pas comptabilisée dans les équivalents temps plein opérationnels. Il a indiqué que ce montant devait dès lors être défalqué du total des rémunérations prises en compte pour le calcul de la rémunération moyenne par ETP. Selon l'Agence, cette rectification conduirait à une augmentation de 3,0 % (au lieu de 9,0 %) de la

rémunération moyenne de 2007 par rapport à 2006.

5.2 DOTATIONS

L'Agence reçoit annuellement une dotation de la Région wallonne (850 milliers d'euros en 2005 et en 2006) et de la Commission communautaire française (126 milliers d'euros en 2005 et en 2006) pour couvrir ses frais de fonctionnement.

Le montant de la dotation 2007 a été revu à la baisse, dans le but d'optimiser l'utilisation des crédits européens pour le financement global des frais de l'Agence.

En 2007, la Région a octroyé un montant total de 580 milliers d'euros, dont 450 milliers d'euros en faveur de l'Agence et 130 milliers d'euros en faveur de l'Agence AEF pour la gestion du projet Leonardo.

Dans le cadre de l'assistance technique, l'Agence reçoit une subvention de la Commission européenne, laquelle représente pour la programmation 2000-2006, y compris la part attribuée à l'agence AEF pour le programme Léonardo, un montant total de 5,7 millions d'euros. Le tableau ci-dessous indique les montants globaux et annuels pour les différents programmes.

Tableau 4 – État financier de la subvention « assistance technique » (part Agence)

	Engage-ment total	Certifications					Total au 31/12/07	Reçu de la CE	À re
		2003	2004	2005	2006	2007			
OBJ 1	900.000	0	117.081	0	294.999	-20	412.060	412.060	
OBJ 2 M/V	540.600	57.040	46.476	103.300	23.748	-4.323	226.241	226.241	
OBJ 2 RUR	174.000	21.197	17.483	47.702	14.827	0	101.209	101.209	
OBJ 3	2.250.000	0	792.304	0	905.551	18.092	1.715.947	1.715.947	
EQUAL	1.663.101	170.170	221.172	362.992	405.591	134.154	1.294.079	1.159.925	
Total	5.527.701	248.408	1.194.516	513.994	1.644.715	147.904	3.749.536	3.615.382	

(en euros)

Au 31 décembre 2007, l'Agence avait introduit auprès de la Commission un montant total de 3,7 millions d'euros de dépenses et avait reçu un montant de 3,6 millions d'euros.

5.3 PRODUITS FINANCIERS

Dans le cadre de la fusion d'échelles des comptes et des produits financiers, la Communauté française est redevable, vis-à-vis de l'Agence, des intérêts produits par les comptes ouverts au nom de cette dernière. Or, ces intérêts n'avaient plus été rétrocédés à l'Agence depuis le deuxième semestre 2000. Le montant dû par la Communauté française pour les années 2000 à 2004 s'élevait à 6,8 millions d'euros. Le 22 décembre 2005, le gouvernement a décidé de payer le montant dû à l'Agence pour la période 2000 à 2004, en quatre tranches de 1,7 million d'euros chacune, au cours des années 2006 à 2009. Il a également chargé le ministre du Budget d'engager, à la charge du budget 2005 de la Communauté française, le montant dû

pour les trois premiers trimestres de l'année 2005 (0,6 million d'euros). Il a enfin été convenu qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, les intérêts promérités pour le quatrième trimestre de l'année N – 1 et les trois premiers trimestres de l'année N seraient engagés à la charge du budget de la Communauté française de l'année N.

Le tableau ci-dessous reprend, pour chaque année, les montants dus à l'Agence ainsi que les montants engagés à la charge des budgets de la Communauté française.

Tableau 5 – Évolution des produits financiers

Année	Intérêts promérités	Arriérés	Engagements totaux budget CF
2000	1.037.605		
2001	2.631.421		
2002	1.693.658		
2003	952.618		
2004	531.744		
2005	633.803		633.803
2006	1.487.562	1.711.761	3.199.324
2007	1.839.068	1.711.761	3.550.830
2008	3.669.424	1.711.761	5.381.185
2009	1.262.296	1.711.761	2.974.058

(en euros)

L'Agence aurait dû recevoir en 2006 et 2007 respectivement 3,2 millions d'euros et 3,6 millions d'euros. Au 31 décembre 2007, elle n'avait reçu que le montant relatif à 2006. À cette dernière date, la Communauté française était redevable de 7,0 millions d'euros d'intérêts échus en faveur de l'Agence¹⁴.

En 2005, l'Agence a enregistré en produits trois trimestres d'intérêts (0,6 million d'euros), conformément à la décision du gouvernement du 22 décembre 2005. En 2006, elle a également conformé ses écritures en matière de produits financiers (1,5 million d'euros) à cette décision gouvernementale. Par contre, en 2007, elle a comptabilisé en produits l'équivalent de cinq trimestres d'intérêts à la charge de la Communauté, à la demande du reviseur d'entreprises. Ce changement dans le mode de comptabilisation des intérêts à percevoir de la Communauté française n'est pas critiquable, puisqu'il rattache, en fin de compte, le produit à l'exercice comptable au cours duquel il est né. Il rompt toutefois la concordance avec les engagements annuels à la charge du budget de la Communauté française.

¹⁴ 3,6 millions d'euros relatifs à 2007 et 3,4 millions d'euros correspondant aux arriérés à payer en 2008 et 2009.

I.4 CENTRE DE L'AIDE À LA PRESSE ÉCRITE – CONTRÔLE DES COMPTES 2007 À 2009¹⁵

Les comptes d'exécution du budget du Centre pour les années 2007 à 2009, que le ministre des Finances et du Budget avait transmis à la Cour, présentaient plusieurs inexactitudes. Ils ont été dûment rectifiés, à la demande de cette dernière. Par ailleurs, le contrôle de l'utilisation par les entreprises ou groupements d'entreprises de presse des aides qui leur sont accordées reste lacunaire. Le calcul de la répartition des aides est sujet à critiques car les paramètres qui le conditionnent (les chiffres de la diffusion payante, le concept de journaliste professionnel et les ressources nettes provenant de la publicité) ne sont pas clairement définis ou sont déterminés sur des bases erronées. Enfin, le contrôle des conditions d'éligibilité des aides à la presse continue à poser problème. En réponse aux remarques de la Cour, le Centre s'est engagé à prendre les mesures propres à remédier à ces difficultés.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2007 à 2009 du Centre de l'aide à la presse écrite.

1.1 LÉGISLATION APPLICABLE

Le Centre de l'aide à la presse écrite¹⁶ est un service à gestion séparée créé par un décret du 31 mars 2004¹⁷. Il est financé essentiellement par une dotation annuelle, fixée à 6,2 millions d'euros par l'article 4 du décret ; cette somme est, à partir de l'année budgétaire 2005, indexée chaque année et rattachée à l'indice-santé du mois de décembre de l'année qui précède.

1.2 CONTRÔLE PRÉCÉDENT

Dans son 21^e cahier d'observations¹⁸, la Cour avait informé le Parlement des remarques auxquelles avait donné lieu le contrôle des comptes 2004 à 2006 du Centre. Elle avait notamment relevé que :

- ✓ le Centre n'était pas en mesure d'évaluer adéquatement le respect des conditions d'éligibilité des entreprises de presse aux aides organisées par le décret ;

¹⁵ Dr 3.634.949.

¹⁶ Dénommé ci-après « le Centre ».

¹⁷ Décret relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone et au développement d'initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire. Il est dénommé ci-après « le décret ».

¹⁸ 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr. 61 (2009-2010) – N°1, p. 10 à 14.

- ✓ le contrôle des conditions d'octroi de ces aides se heurtait à certaines difficultés en raison, notamment, d'interprétations différentes de la notion de journaliste professionnel agréé ;
- ✓ les bénéficiaires des aides à la presse ne justifiaient pas correctement leur utilisation au regard des dispositions décrétales, puisqu'ils se limitaient à fournir une déclaration attestant de l'usage conforme de ces aides.

1.3 MÉTHODE

Au cours du second semestre de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2007 à 2009 du Centre. Le projet de rapport consignant les résultats de ce contrôle a été transmis, le 21 décembre 2010, au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Ce dernier a communiqué à la Cour ses remarques et observations par un courrier du 9 février 2011. Le rapport, intégrant les commentaires de l'administration, a été adressé, le 22 mars 2011, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, à la ministre de l'Enseignement obligatoire et de l'Enseignement de promotion sociale et au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Le premier cité a, par dépêche du 12 mai 2011, fourni des éléments de réponse concernant la partie comptable du rapport.

2 ÉVOLUTION DES AIDES À LA PRESSE

Dans sa réponse, le secrétaire général a attiré l'attention de la Cour sur le fait que se tenaient, jusque fin 2011, les états généraux des médias d'information. Il a souligné qu'au regard des profonds bouleversements que connaît le secteur de la presse écrite, les conclusions des travaux menés dans le cadre de ces états généraux conduiraient peut-être à une refonte du système des aides à la presse.

Dans ce contexte et eu égard aux délais que nécessite une modification d'un décret, le secrétaire général a estimé qu'il serait pertinent d'attendre la fin des travaux avant de proposer des modifications au décret.

3 EXÉCUTION DES MISSIONS CONFÉES AU CENTRE

Le décret charge le Centre de contrôler les critères de recevabilité des demandes d'aides à la presse et de rendre un avis sur les conditions d'éligibilité de l'entreprise ou du groupement d'entreprises de presse.

3.1 CRITÈRES DE RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'AIDES

Le chapitre III (articles 5 et 6) du décret fixe les critères de recevabilité des demandes d'aides. Il traite également de la justification des demandes d'aides de l'exercice qui précède et des nouvelles demandes.

3.1.1 Justification des aides allouées

L'article 5, alinéa 3, du décret prévoit que les entreprises ou groupements d'entreprises de presse sont tenus de transmettre au Centre les documents attestant que les aides ont été destinées aux fins fixées par les alinéas 1 et 2. Au terme de son contrôle précédent, la Cour avait considéré que les bénéficiaires des aides ne respectaient pas ces prescriptions, puisqu'ils se limitaient à communiquer chaque année une déclaration attestant de l'usage conforme des aides, et non les documents (comptes, factures) le démontrant.

L'examen des justificatifs remis pour les années 2006 à 2008 a donné lieu au même constat. Cette situation résulte en partie de ce que le décret ne précise pas le type de justificatifs qui doivent être transmis par les bénéficiaires des aides, ni la nature des dépenses que ces aides peuvent financer. Par ailleurs, la problématique de l'impact d'une récupération d'aides non justifiées sur la répartition des aides entre les entreprises ou groupements d'entreprises de presse n'est pas réglée par le décret¹⁹. Or, l'ensemble des aides constituant une enveloppe fermée, il est permis de considérer que la récupération d'une aide doit entraîner le recalcul de la répartition des aides.

En conclusion, la Cour a réitéré sa remarque concernant la justification insuffisante de l'utilisation des aides par les bénéficiaires et recommandé au Centre d'informer ces derniers de la nature exacte des justificatifs à fournir. Elle a, enfin, suggéré que la problématique de l'impact de la récupération d'une aide fasse l'objet d'une modification du décret.

Dans sa réponse, le secrétaire général s'est rallié à cette dernière suggestion. Il a reconnu, par ailleurs, la nécessité de mettre en place un contrôle adéquat de la justification de l'utilisation des aides. Il a toutefois attiré l'attention de la Cour sur les difficultés d'un tel contrôle, tant du point de vue du type de justificatifs à réclamer que de celui de la vérification à opérer. À ce sujet, il a rappelé qu'à ce jour, deux types d'aides ont été principalement sollicités, à savoir les aides visées à l'article 10 (encourager l'emploi à temps plein d'un maximum de journalistes professionnels en leur garantissant au moins des conditions salariales régies par les conventions du secteur) et à l'article 13 du décret (maintien de la diversité de la presse écrite) et que, selon l'article 5 du décret, les aides organisées par ces articles doivent être destinées à la couverture du coût de l'activité rédactionnelle et à la modernisation des systèmes d'édition. Compte tenu de ces éléments, les comptes, le bilan et un document détaillant l'affectation des aides pourraient constituer des justificatifs pertinents.

La Cour a considéré que la production de tels documents marquerait un progrès significatif par rapport à la situation actuelle. Toutefois, en ce qui concerne l'aide accordée en vertu de l'article 10, elle a estimé que le Centre devrait être attentif à

¹⁹ Article 5, dernier alinéa, du décret, qui précise qu'« à défaut d'une telle transmission ou si l'aide ou les aides octroyées n'ont pas reçu une telle destination, elles seront récupérées par le Centre après avis de la JFB. La récupération de ces aides se fait conformément aux textes en vigueur en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. »

vérifier que les contrats signés avec les journalistes professionnels garantissent bien les conditions salariales régies par les conventions de secteur. Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné qu'une telle vérification paraissait « *difficilement faisable* ». La Cour a fait savoir qu'elle ne pouvait pas partager cet avis et que le Centre devrait, à tout le moins, réaliser un contrôle par sondage du respect de cette condition.

3.1.2 Demandes d'aides

Les demandes d'aides pour les années 2007 à 2009 ont été introduites par écrit par les entreprises de presse dans les délais prévus dans le décret, à savoir avant le 1^{er} juin de l'année civile. Elles sont motivées et accompagnées d'un tableau synthétisant le montant total des ressources nettes provenant de la publicité commerciale pour l'année précédente, les chiffres de la diffusion payante authentifiés par le Centre d'information sur les médias (CIM) pour l'année précédente²⁰ et le nombre de journalistes professionnels engagés par contrat, répondant au minimum aux conditions salariales régies par les conventions de secteur et d'entreprise.

La Cour a cependant constaté que la prise en considération de ces données, qui doivent permettre au Centre d'effectuer le calcul de la répartition des aides entre les entreprises et groupements d'entreprises de presse, pose un certain nombre de problèmes.

Diffusion payante

L'article 1^{er} du décret définit la diffusion payante comme « *le nombre d'exemplaires vendus, par voie d'abonnements ou au numéro, et authentifiés par le C.I.M.* ». Les chiffres du CIM, utilisés pour le calcul de répartition des aides visées aux articles 10 et 13 du décret, sont toutefois basés, non seulement sur la diffusion papier, mais aussi sur la diffusion sur internet, autrement dit, selon la définition du règlement d'authentification de la presse du CIM, sur la diffusion d'exemplaires sous format digital.

Cette méthode est contraire à la définition du titre de presse énoncée à l'article 1^{er} du décret, à savoir : « *Journal édité en langue française, imprimé et publié sur un support en papier à l'aide d'une rotative (...)* ».

La Cour a calculé l'impact qu'aurait eu, sur les aides de l'année 2009, la prise en compte des chiffres de la diffusion payante excluant la diffusion sur internet.

²⁰ Les chiffres concernant les ressources de la publicité commerciale ont été authentifiés par un rapport spécial d'un commissaire-réviseur, conformément à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 4, du décret. Ceux de la diffusion payante ont été authentifiés par des experts-comptables.

Tableau 6 – Impact de l'exclusion des chiffres de la diffusion sur internet pour chaque titre de presse

	Impact aides article 10, alinéa 3	Impact aides article 13	Impact total
Le Soir	- 8.848,05	19.241,99	10.393,94
Sudpresse	- 7.989,12	28.507,57	20.518,44
DH	- 3.456,75	34.744,90	31.288,14
La Libre	23.302,34	- 114.101,34	- 90.799,00
Vers l'avenir	- 8.983,75	31.606,88	22.623,13
L'Écho	5.975,33	0,00	5.975,33

(en euros)

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que le Centre s'était engagé à ne prendre en compte, à l'avenir, que les chiffres relatifs aux seules ventes des exemplaires papier.

Notion de « journaliste professionnel »

Le journaliste professionnel est défini par l'article 1^{er} du décret comme étant une « *personne qui bénéficie du titre de journaliste professionnel au sens de la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel ou une personne travaillant dans des conditions qui permettent de bénéficier de ce titre à l'avenir* ».

Deux acteurs officiels du monde de la presse écrite, visés dans le décret, interprètent cette définition de manière différente. Ainsi, pour la commission d'agrégation²¹, deux catégories de personnes peuvent entrer dans le décompte des journalistes professionnels, à savoir les journalistes agréés à ce titre et ceux admis au stage précédant l'octroi du titre. Par contre, pour les Journaux francophones belges (JFB)²², il faut reprendre, dans le calcul de répartition des aides, toutes les personnes qui sont dans les conditions pour obtenir le titre de journaliste professionnel à l'avenir. Ainsi, pour les JFB, les journalistes indépendants doivent entrer en ligne de compte. Concrètement, l'écart résultant de cette différence d'interprétation se chiffre à plus de 50 équivalents temps plein (ETP). Si le Centre s'est, pour l'essentiel, rallié à la position des JFB, il n'en a pas moins interrogé à plusieurs reprises la ministre compétente à ce sujet. En conséquence, la Cour a estimé qu'il conviendrait de définir de manière plus précise la notion de journaliste professionnel, d'autant qu'un troisième acteur, l'Association des journalistes professionnels (AJP) a été chargé, en ce qui concerne les aides octroyées pour l'année 2009, de donner un avis sur le nombre de journalistes professionnels engagés. Dans sa réponse, le secrétaire général a relevé que, dans le cadre des

²¹ Cette commission est chargée de statuer sur l'existence ou la perte éventuelle dans le chef des intéressés des conditions exigées pour l'octroi du titre de journaliste professionnel.

²² Il s'agit d'une société coopérative à responsabilité limitée chargée d'assurer une représentation du secteur auprès de tous les niveaux de pouvoirs dont les compétences sont susceptibles d'affecter la presse.

états généraux des médias d'information, un atelier spécifique serait consacré à la formation et au statut des journalistes.

Au terme de son contrôle sur les comptes 2004 à 2006, la Cour avait recommandé au Centre de contrôler systématiquement les déclarations ONSS trimestrielles des entreprises de presse, afin de recouper les informations émanant des avis des JFB et de la commission d'agrément. Le Centre a toutefois estimé que la mise en œuvre de cette recommandation entraînerait des frais (de personnel) disproportionnés par rapport au bénéfice qui en résulterait pour le contrôle.

Par ailleurs, le décret ne fournit aucune précision quant aux modalités de comptage du nombre de journalistes professionnels. À défaut de règles, tous les journalistes salariés (en ETP), au 31 décembre de l'exercice précédant la demande, sont pris en compte pour le calcul de la répartition des aides. Sur ce point également, les dispositions du décret devraient être plus précises. Puisqu'un des objectifs principaux du décret est d'inciter les titres de presse à employer à temps plein un maximum de journalistes professionnels, il ne faudrait logiquement prendre en compte que les journalistes professionnels engagés à temps plein. Par ailleurs, selon la Cour, la prise en compte de la moyenne des travailleurs occupés durant l'année serait plus judicieuse. Dans sa réponse, le secrétaire général a fait siennes les recommandations formulées par la Cour. Il a toutefois attiré l'attention sur le surplus de travail qu'impliquerait, pour le Centre, la vérification de listes mensuelles et non plus annuelles. La Cour estime qu'un calcul du nombre de journalistes sur la base des données trimestrielles pourrait constituer un moyen terme acceptable.

La Cour a calculé les conséquences sur la répartition des aides 2009 d'un mode de calcul excluant la diffusion sur internet et fondant le nombre de journalistes professionnels sur les critères de la commission d'agrément²³. Le bénéficiaire de ce mode de calcul serait l'entreprise de presse Rossel, avec son titre *Le Soir*, et le perdant serait l'entreprise de presse IPM, avec son groupe de titres de presse *La Libre Belgique* et *La Dernière Heure*.

Tableau 7 – Impact de l'exclusion des chiffres de la diffusion sur internet et d'une autre définition du journaliste professionnel pour chaque titre de presse

	Impact aides article 10, alinéa 2	Impact aides article 10, alinéa 3	Impact aides article 13	Impact total
Le Soir	53.701,34	- 4.003,79	19.241,99	68.939,55
Sudpresse	- 19.274,21	- 11.695,78	28.507,57	- 2.462,42
DH	- 44.987,62	- 10.808,80	34.744,90	- 21.051,53
La Libre Belgique	- 12.723,69	16.482,51	- 114.101,34	- 110.342,52
Vers l'avenir	- 4.827,73	- 11.618,34	31.606,88	15.160,80
L'Écho	28.111,91	21.644,19	0,00	49.756,10

(en euros)

²³ La Cour note qu'en ce qui concerne le nombre de journalistes professionnels, le Centre reprend les deux modes de calcul dans sa proposition de subventions adressée à la ministre de tutelle.

Ressources nettes de la publicité et de la diffusion payante

La prise en considération, pour le calcul de la répartition des aides prévues à l'article 13 du décret, des ressources nettes provenant de la publicité et du produit net de la diffusion payante, soulève aussi divers problèmes. Ainsi, certaines entreprises de presse envoient au Centre une certification du chiffre d'affaires net, sans autre précision. D'autres ne spécifient pas si les chiffres qu'ils certifient sont bruts ou nets. Par ailleurs, une entreprise de presse a incorporé, dans son chiffre d'affaires, les ventes de PDF²⁴, de numéros spéciaux et de magazines. La Cour a relevé qu'au regard de la définition du titre de presse quotidienne, telle qu'énoncée à l'article 1^{er} du décret (« *au moins 200 éditions par an* »), le calcul de la répartition des aides devrait exclure ce type de publications.

Dans sa réponse, le secrétaire général a informé la Cour que le Centre s'était engagé à demander aux entreprises de presse de fournir le détail du calcul permettant de s'assurer que les chiffres fournis sont bien conformes aux définitions du décret. Par ailleurs, il a précisé que le réviseur d'entreprises serait invité à l'avenir à établir que la certification porte bien sur les chiffres nets.

3.1.3 Demandes d'aides visées à l'article 9 du décret

Une seule société (JFB) a adressé, en 2007 et 2008, une demande pour les aides prévues à l'article 9 du décret, relatif au développement de programmes originaux d'incitation à la lecture du journal, de formation du lecteur à la citoyenneté et d'éducation aux médias. Cette demande respectait les conditions de recevabilité, puisqu'elle a été adressée dans les délais prescrits et était assortie du budget consacré aux activités visées et du bilan des résultats engrangés.

Toutefois, la Cour a constaté que le bénéficiaire n'a fourni aucun compte d'exécution du budget 2008 afin de justifier l'utilisation des aides perçues. Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que le compte manquant serait réclamé.

3.2 CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Selon l'article 6, § 5, du décret, le Centre doit également émettre un avis sur l'éligibilité des demandeurs. À l'origine, le Centre avait fait valoir qu'il n'était pas compétent pour juger du respect de ces conditions. En conséquence, la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel avait, en 2006, décidé de solliciter l'avis de l'AJP. Depuis lors, le Centre interroge systématiquement l'AJP concernant l'application, au sein des entreprises de presse, des conditions énumérées à l'article 7 du décret.

Pour les années 2007, 2008 et 2009, le Centre a reçu les remarques de l'AJP, sur lesquelles il a fondé ses propres avis. La Cour a constaté que la question des conséquences liées au non-respect, par certaines entreprises de presse, des conditions spécifiques d'éligibilité n'a pas été tranchée. En d'autres termes, le fait de

²⁴ *Portable document format.*

ne pas respecter une ou des conditions n'a eu, jusqu'à présent, aucun effet sur le calcul de la répartition des aides.

Plus précisément, concernant l'application au sein des entreprises concernées du code de principes du journalisme, adopté par l'Association belge des éditeurs de journaux (ABEJ), l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique (AGJPB) et la Fédération nationale des hebdomadaires d'information (FNHI), aucun avis n'a été émis pour les années 2007, 2008 et 2009, faute d'instance compétente pour la déontologie journalistique en Communauté française.

Cependant, la création et la mise en place récente d'un conseil de déontologie journalistique²⁵ devraient, à court terme, remédier à ce manquement. C'est en tout cas l'objectif de la nouvelle condition d'éligibilité introduite dans le décret initial par celui du 30 avril 2009, à savoir que chaque entreprise devienne membre de cette instance.

Dans ses avis, l'AJP a soulevé d'autres remarques concernant :

- ✓ l'application des accords collectifs sectoriels²⁶ et d'entreprise en vigueur pour les journalistes salariés ;
- ✓ l'application des accords applicables aux journalistes indépendants ;
- ✓ l'application des engagements pris en matière de formation ;
- ✓ le respect de la législation sur les droits d'auteurs ;
- ✓ la reconnaissance ou la consultation des sociétés internes de journalistes.

La Cour a constaté que le Centre avait pris contact avec les entreprises de presse concernées afin de résoudre ces problèmes.

En conclusion, le Centre effectue une analyse correcte et un suivi satisfaisant des conditions d'éligibilité des aides à la presse. La récurrence des remarques de l'AJP, couplée au fait que les JFB attestent sans réserve que les entreprises de presse satisfont aux conditions d'éligibilité, pose toutefois problème.

Dans sa réponse, le secrétaire général a indiqué qu'il partageait les remarques de la Cour.

²⁵ Décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique et arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 février 2010 relatif à la reconnaissance d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique.

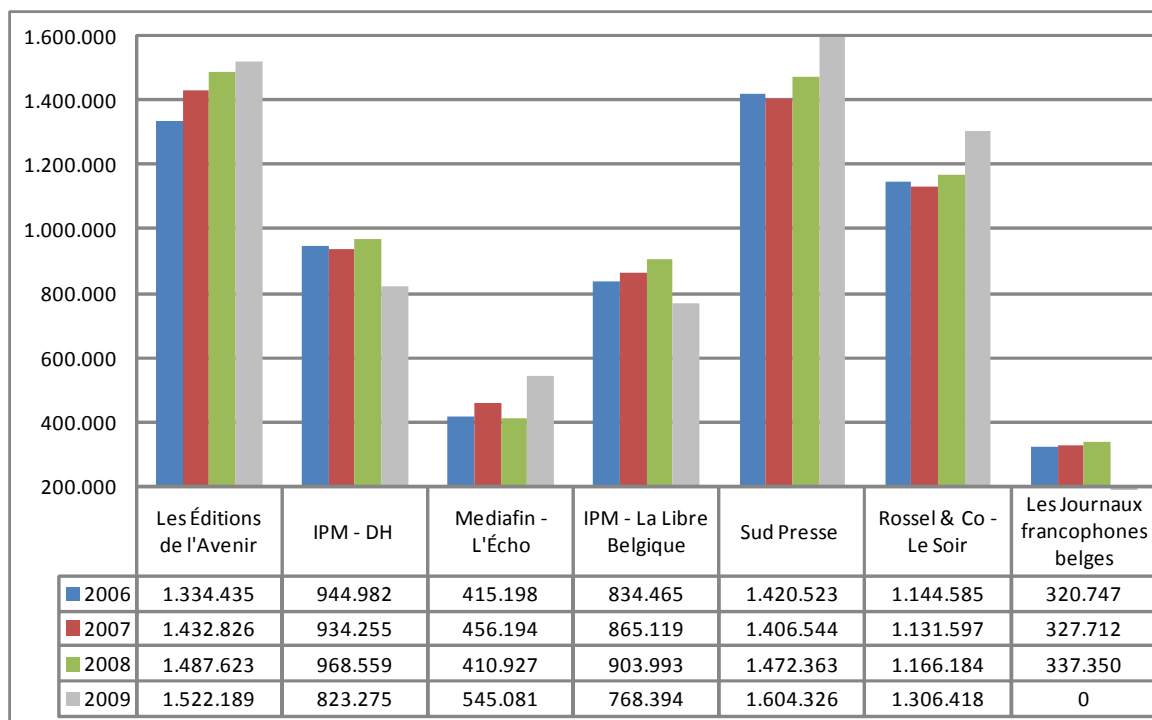
²⁶ Convention collective de travail sectorielle conclue entre les JFB et l'AJP en 2003 et les années suivantes, dont 2009.

3.3 CONTRÔLE DU CALCUL DE RÉPARTITION DES AIDES

3.3.1 Aides financées à la charge de la division organique (DO) 25 du budget de la Communauté française

La Cour a constaté que les dispositions régissant la répartition (selon des pourcentages bien définis) des dotations entre les différents types d'aides ont bien été respectées. De plus, les parts non octroyées ont été réaffectées conformément à l'article 14 du décret. Par conséquent, la Cour a pu s'assurer de la régularité du montant et de la nature des subventions accordées.

Tableau 8 – Répartition des aides par bénéficiaire



(en euros)

Sud presse est l'entreprise de presse la plus subventionnée. Par ailleurs, les JFB n'ont pas reçu d'aides en 2009, faute d'avoir introduit une demande.

Par ailleurs, la Cour a recommandé que le groupe IPM soit considéré à l'avenir comme une seule entreprise de presse responsable d'un groupe de titres, ce qui simplifierait les calculs du Centre. Dans sa réponse, le secrétaire général a indiqué que le Centre s'était engagé à inviter la société concernée à introduire une seule demande pour les titres dont elle est l'éditeur responsable.

3.3.2 Aides financées à la charge des DO 51 et 52 du budget de la Communauté

française

Ces aides ont été supprimées le 5 juin 2008. Pour l'année 2007, les montants (419.000 euros) ont été alloués aux JFB, à l'AJP, aux centres de ressources en matière d'éducation aux médias et au conseil de l'éducation aux médias (CEM).

La Cour a relevé que ce dernier n'était pas directement cité parmi les bénéficiaires visés à l'article 16, § 1^{er}, du décret. Il ressort des dispositions des articles 15 et 16 du décret que le CEM est un organe de consultation qui donne un avis concernant les modalités de diffusion des journaux quotidiens dans les écoles et la proposition de répartition des aides prévues à l'article 16, § 1^{er}, du décret, aux opérateurs de l'éducation aux médias. Elle a dès lors estimé que l'octroi d'une aide au CEM était de nature à engendrer un conflit d'intérêt.

Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné que, dès la première année de mise en œuvre du décret, le Centre avait attiré l'attention de la ministre compétente sur le fait que le CEM était à la fois organe d'avis et opérateur d'éducation aux médias.

4 COMPTES RENDUS POUR LES ANNÉES 2007 À 2009

Les comptes, tels que prévus à l'article 9 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 janvier 2005²⁷, ont été communiqués à la Cour dans le respect du délai imparti, à savoir avant le 31 mai de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent.

4.1 COMPTES D'EXÉCUTION DU BUDGET DES ANNÉES 2007 À 2009

Les comptes d'exécution du budget des années 2007 à 2009, tels que transmis à la Cour, présentaient plusieurs inexactitudes. Celle-ci avait dès lors invité le ministère de la Communauté française à les rectifier. Le ministre du Budget, des Finances et des Sports a donné suite aux remarques de la Cour en lui transmettant, en annexe de sa dépêche du 12 mai 2011, des comptes dûment rectifiés.

4.2 DOTATION VERSÉE AU CENTRE POUR L'ANNÉE 2007

Le montant (5.304.000 euros) des droits constatés, imputés à l'article budgétaire 1.1 relatif à la dotation de la Communauté française (DO 25) du compte d'exécution du budget pour l'année 2007, ne correspond pas au montant repris dans le décret, tel qu'indexé. Le gouvernement de la Communauté française a en effet réduit la dotation du Centre à concurrence des contributions dues par des sociétés de télévision en exécution de conventions signées entre la Communauté française et ces entreprises (la RTBF, la SA TVI et la SA YTV)²⁸. Il a aussi considéré qu'un éventuel défaut de paiement d'une de ces entreprises provoquerait directement une

²⁷ Portant organisation du Centre de l'aide à la presse écrite de la Communauté française et relatif à sa gestion budgétaire, financière et comptable.

²⁸ Ces contributions ne sont plus dues depuis le 1^{er} janvier 2008.

diminution des ressources du Centre à due concurrence. Cette hypothèse s'est concrétisée, puisque la SA YTV (devenue ultérieurement la SA BETV) n'a jamais exécuté ses obligations financières, ce qui, en 2007, a diminué les ressources du Centre de 19.613 euros²⁹.

La Cour a estimé que cette procédure de réduction des dotations du Centre était contraire aux dispositions de l'article 4 du décret. Dans sa réponse, le vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports a précisé que, lorsque le gouvernement constate que des montants prévus dans un décret pour un service à gestion séparée sont surfaits par rapport aux activités qu'il entend subsidier, il a le pouvoir, sinon le devoir, d'en tenir compte pour déterminer le montant de sa dotation. Il a rappelé par ailleurs qu'un service à gestion séparée reste un service administratif du ministère de la Communauté française, placé sous l'autorité d'un ministre et sans personnalité juridique distincte, dont l'autonomie ne peut porter que sur les aspects techniques de sa gestion budgétaire et comptable. Il a conclu en soulignant que la diminution du montant de la dotation relève d'une décision du gouvernement, approuvée par le Parlement, par le biais du vote du décret budgétaire.

À cet égard, la Cour fait remarquer que l'article 4 du décret a fixé, sans aucune limite et sans possibilité de dérogation, le montant de la dotation revenant annuellement au Centre. Par conséquent, pour pouvoir déroger à cette disposition, le gouvernement aurait dû insérer un article particulier dans le dispositif budgétaire, puisque le vote, par le Parlement, d'un crédit inscrit dans le tableau budgétaire constitue une autorisation de dépenses et non une base juridique pour déroger aux dispositions d'un décret.

4.3 BILANS DES ANNÉES 2007 À 2009

L'analyse des bilans des années 2007 à 2009 n'a donné lieu à aucune remarque.

Le solde de trésorerie, qui s'élevait à 6.747.222,02 euros au 31 décembre 2008, s'établissait à 416.537,64 euros au 31 décembre 2009 : ainsi, le décalage d'une année, observé en 2007 et en 2008, entre la réception des dotations et leur reversement aux entreprises de presse, s'était presque estompé à cette date.

4.4 CONCORDANCE ENTRE LES ENREGISTREMENTS COMPTABLES ET LES PIÈCES JUSTIFICATIVES

La Cour a constaté la concordance entre les enregistrements comptables et les pièces justificatives (extraits bancaires, courriers de notification, documents de liquidation, etc.) qui les appuient.

²⁹ Le montant cumulé dû par YTV (années 2004 et 2005) et BETV (années 2006 et 2007) s'élevait fin 2007 à 196.132 euros.

1.5 ÉCOLE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE – CONTRÔLE DES COMPTES 2007 À 2009³⁰

Lors du contrôle des comptes 2007 à 2009 de l'École d'administration publique (EAP), la Cour a constaté que le budget de l'EAP, de même que ses modifications, n'était pas systématiquement joint en annexe du budget général des dépenses de la Communauté française pour être approuvé par le Parlement. Elle a, par ailleurs, formulé des remarques concernant la tenue de la comptabilité patrimoniale. Les rapports d'activité établis par l'EAP ne procèdent pas régulièrement à l'évaluation de la réalisation des objectifs opérationnels repris dans le plan de formation et ne contiennent pas d'informations sur la valeur ajoutée des formations dans le travail accompli par les agents qui les ont suivies. La Cour a mis en évidence des manquements dans le respect de la législation fiscale applicable aux allocations versées aux formateurs et de celle régissant les marchés publics. Enfin, elle a souligné que la nécessité d'octroyer à une entité administrative le statut de service à gestion séparée ne se vérifiait pas dans le cas de l'EAP.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2007 à 2009 de l'École d'administration publique (EAP) de la Communauté française.

1.1 LÉGISLATION APPLICABLE

L'EAP, créée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 25 octobre 2002, a été organisée en service à gestion séparée (au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État) par un décret du 27 février 2003. Elle est chargée de gérer l'ensemble des aspects liés à la formation des agents du ministère de la Communauté française mais aussi des organismes relevant du secteur XVII³¹.

La gestion financière et l'organisation administrative de l'EAP sont définies dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2003 relatif à la gestion financière et à l'organisation administrative de l'école d'administration publique de la Communauté française comme service de la Communauté française à gestion séparée³².

³⁰ Dr 3.430.497.

³¹ Il s'agit de l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), de Wallonie-Bruxelles International (WBI), de l'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) et de l'Institut de formation en cours de carrière (IFC).

³² Ce texte sera dénommé ci-après « l'arrêté ».

1.2 CONTRÔLE PRÉCÉDENT

Dans son 21^e cahier d'observations³³, la Cour avait informé le Parlement des remarques auxquelles avait donné lieu le contrôle des comptes des années 2004 à 2006. Elle avait notamment relevé les éléments suivants.

- ✓ Les comptes pour les trois années concernées ne lui avaient pas été transmis dans les délais prescrits (avant le 30 avril de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent).
- ✓ Les statistiques produites par l'EAP faisaient apparaître un taux moyen d'absentéisme non justifié de 20 % pour les formations régulières. L'absence de chiffres de fréquentation complets ne lui permettait pas d'apprécier l'impact réel des programmes proposés. À cet égard, la Cour avait recommandé la fixation d'objectifs formalisés tant quantitatifs que qualitatifs et une évaluation systématique de la qualité du bon déroulement et de l'impact des formations.
- ✓ Au niveau budgétaire, le caractère empirique de la comptabilisation des engagements expliquait les quelques dépassements d'engagements initiaux et les erreurs dans les reports d'encours.

1.3 MÉTHODE

La Cour a procédé à son contrôle au cours du premier trimestre de l'année 2011.

Le projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été transmis le 3 mai 2011 au secrétaire général et au directeur général de la direction générale du personnel et de la fonction publique du ministère de la Communauté française. Le secrétaire général a répondu par lettre du 28 juin 2011 et ses commentaires ont été intégrés dans le rapport adressé au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports et au vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique, par lettres du 9 août 2011. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

2 ÉVALUATION DE L'EXÉCUTION DES MISSIONS CONFIEES À L'EAP

L'arrêté prévoit deux outils destinés à la gestion et au pilotage des missions confiées à l'EAP. Il s'agit des plans de formation et des rapports d'activité. Un conseil de la formation a par ailleurs été créé au sein de l'EAP.

2.1 PLANS DE FORMATION

Les plans de formation rédigés par l'EAP ne détaillent que les formations dites transversales, qui portent sur des compétences susceptibles d'être mises en œuvre dans une multitude de fonctions réparties dans tous les services de l'administration. Ils ne reprennent dès lors pas l'éventail des formations dites spécifiques, qui portent sur des compétences ciblées pour un service ou un secteur particulier.

³³ 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr. 61 (2009-2010) – N° 1, p. 14 et 15.

En méconnaissance des dispositions de l'article 22 de l'arrêté, les plans de formation 2006-2007 et 2008-2009 ne prennent pas en compte l'impact budgétaire des différentes formations ou des demandes spécifiques pouvant survenir durant l'exécution du plan³⁴.

Le plan 2006-2007 regroupait les formations par matière, alors que le plan 2008-2009 les présentait par ordre de priorité³⁵.

La Cour a recommandé à l'EAP de conférer à ses plans de formation une structure fixe qui permette une comparaison aisée dans le temps de leur contenu et réponde aux exigences de l'arrêté, en particulier en termes de moyens budgétaires.

Le plan de formation définit également les objectifs opérationnels de l'EAP. Dans son édition 2006-2007, le plan prévoyait notamment :

- ✓ le recours à des contrats de services globaux avec des prestataires fixes permettant une programmation dans le temps des formations régulières et rendant plus rapide et moins coûteuse l'organisation des formations particulières ;
- ✓ le développement d'une application internet permettant une gestion automatisée des formations et des inscriptions ;
- ✓ le recrutement d'experts, de créateurs de contenu et de formateurs internes à l'administration pour réduire le coût d'organisation des formations ;
- ✓ l'objectivation des autorisations d'inscription et de la responsabilisation des agents et de leur hiérarchie.

L'édition suivante du plan s'est limitée à reproduire les mêmes objectifs opérationnels, sans évaluer dans quelle mesure ils avaient été réalisés.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'EAP a souligné qu'une évaluation de la réalisation des objectifs opérationnels figure dans le rapport d'activité, qui est transmis au ministre en même temps que le projet de plan de formation. La Cour a toutefois relevé que cette évaluation n'était pas systématique.

2.2 RAPPORTS D'ACTIVITÉ

Les rapports d'activité dressent le bilan des formations organisées par l'EAP, en distinguant les formations continues, les formations spécifiques préparant les agents aux examens de carrière, les certifications fonctionnelles et la formation des mandataires. Ils traitent également de certains aspects de la gestion courante et des ressources humaines de l'EAP.

³⁴ Le plan de formation 2010-2011 répond, quant à lui, à cet impératif, pour donner suite à la remarque formulée par le conseil de la formation, le 30 septembre 2009, lors de son approbation.

³⁵ Cette présentation fait suite aux résultats de l'enquête sur les besoins des membres du personnel, réalisée par l'EAP en octobre 2007, laquelle avait interrogé les agents du ministère et leur hiérarchie quant aux nécessités de développement de compétences mises en œuvre dans leur travail quotidien ou indispensables au fonctionnement de leur service.

Ces rapports présentent toutefois certaines lacunes :

- ✓ ils ne procèdent pas systématiquement à l'évaluation de la réalisation des objectifs opérationnels repris dans le plan de formation, mais collationnent tout au plus des statistiques relatives aux différentes formations sans établir de lien avec les objectifs mentionnés dans le plan de formation ;
- ✓ ils ne contiennent pas d'information sur la valeur ajoutée des formations ; à cet égard, la Cour a insisté sur l'importance de prendre en compte le retour d'informations des agents et de mesurer l'impact des formations sur leur travail, afin de déterminer au mieux des priorités dans les formations et l'accessibilité à ces dernières.

Le rapport d'activité présente les statistiques relatives aux inscriptions aux formations régulières organisées par l'EAP pour l'ensemble des agents. Il fournit aussi certaines informations sur les formations particulières. Il ressort de ces données qu'en moyenne un fonctionnaire sur cinq, statutaire ou contractuel, a suivi au moins une formation régulière³⁶. Le nombre moyen d'inscriptions par agent est à la baisse : 2,1 pour la période 2006-2007 et 1,5 pour la période 2008-2009.

Le rapport d'activité 2006-2007 faisait état d'un taux de présences de 69,8 %, d'un taux d'absences justifiées de 10,1 % et d'un taux d'absences non justifiées de 20,1 %. La Cour a constaté que les rapports d'activité ultérieurs ne mentionnaient plus ces données, alors qu'elles peuvent constituer un bon outil d'évaluation de l'intérêt et de l'efficacité des formations.

À cet égard, la Cour relève que l'EAP a inclus dans ses marchés de formation une clause consacrant l'obligation pour l'opérateur de la formation de rendre compte de l'assiduité. L'objectif était à la fois d'obtenir des informations plus précises sur l'assiduité des agents inscrits aux formations et d'augmenter le taux de participation. Cette mesure n'a toutefois pas produit les effets escomptés, cette situation étant imputable à la fois aux formateurs, à l'EAP et à la hiérarchie des agents inscrits aux formations.

2.3 CONSEIL DE LA FORMATION

L'article 20 de l'arrêté crée, au sein de l'EAP, un conseil de la formation, qui émet un avis sur les plans de formation, les rapports d'activité de l'EAP, les listes de formations transversales ainsi que sur toute question relative à la formation. Le conseil s'est réuni trois fois en 2007, une fois en 2008 et deux fois en 2009.

Des procès-verbaux des réunions, il ressort que le conseil de la formation est attentif à la qualité des formations et au retour d'informations qui en résulte, notamment au regard de l'assiduité et de la valeur ajoutée des formations. Il a suggéré par ailleurs que l'efficacité des formations soit abordée lors des évaluations individuelles et que la hiérarchie puisse vérifier le transfert des acquis dans le travail quotidien de l'agent.

³⁶ Ce rapport exprime la proportion de fonctionnaires ayant suivi au moins une formation au cours d'une période par rapport à l'ensemble des fonctionnaires assimilés au public cible.

2.4 LIENS ENTRE LES EFFECTIFS DE L'EAP ET LA RÉALISATION DE SES MISSIONS

Le cadre organique de l'EAP³⁷ compte seize agents, alors que les effectifs réels au cours des années 2007 à 2009, tels que mentionnés dans les rapports d'activité, s'élèvent à sept agents (huit en 2007).

Seule la directrice générale adjointe³⁸ est affectée au cadre de l'EAP. Les autres membres du personnel sont mis à disposition par la direction générale du personnel et de la fonction publique (DGPFPP) et certains d'entre eux exercent également des activités pour le compte de cette direction générale.

Par ailleurs, l'écart entre le cadre organique et les effectifs réels³⁹ pose la question de savoir si l'EAP est bien en mesure de remplir toutes les missions qui lui sont confiées, notamment en termes d'évaluation des formations. La Cour note que le conseil de la formation s'interroge régulièrement sur la capacité de l'EAP de mettre en œuvre le plan de formation avec les ressources humaines dont elle dispose.

3 COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

L'EAP établit un budget annuel, qui doit être joint au budget général des dépenses de la Communauté française. Cette dernière règle n'a pas été respectée pour le budget de l'exercice 2007, qui n'a donc pas été approuvé par le Parlement de la Communauté française.

La prise en charge des traitements des agents de l'EAP par le budget général des dépenses de la Communauté française pose la question de son maintien en tant que service à gestion séparée. L'EAP ne dispose pratiquement pas de ressources propres et est essentiellement financée par une dotation à la charge du budget de la Communauté française. En outre, ses dépenses se limitent aux liquidations résultant de marchés et à quelques frais de fonctionnement, puisque l'EAP occupe gratuitement des locaux et utilise du matériel appartenant au ministère de la Communauté française. De telles dépenses pourraient être effectuées sans inconvénient par ce dernier, d'autant qu'en l'absence de fonctionnaire dirigeant auprès de l'EAP, elles sont approuvées par le directeur général de la DGPFPP.

Le compte d'exécution du budget est établi au départ des écritures enregistrées en temps réel dans une application *Access* et non plus de manière agrégée en fin d'exercice comme auparavant. Cette comptabilité budgétaire répond en partie aux observations formulées précédemment par la Cour. Toutefois, certains points restent à améliorer.

- ✓ Contrairement à l'article 11 de l'arrêté, c'est le directeur général de la DGPFPP qui est l'ordonnateur-délégué et responsable de la tenue de la comptabilité des engagements et non le fonctionnaire dirigeant. Par ailleurs, l'EAP aurait

³⁷ Le cadre organique de l'EAP est fixé à l'article 18 de l'arrêté.

³⁸ Ce poste n'est plus occupé depuis février 2008. Le poste de directeur est, quant à lui, occupé depuis le 1^{er} mai 2008.

³⁹ Lors du débat contradictoire, l'EAP a évalué à 4,5 le nombre d'équivalents temps plein disponibles pour l'EAP au début de l'année 2011.

intérêt à instaurer un contrôle des engagements indépendant de la fonction d'ordonnancement.

- ✓ Il convient que les opérations de transfert entre deux articles du budget des dépenses soient approuvées par le ministre de tutelle.

Selon le ministère de la Communauté française, ces questions devraient être prochainement réglées par un arrêté du gouvernement.

4 COMPTABILITÉ ÉCONOMIQUE

4.1 SITUATION ACTIVE ET PASSIVE

Suite à l'implémentation du logiciel comptable *Popsy* en 2007, l'EAP a adopté les mécanismes d'une comptabilité en partie double.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le secrétaire général a précisé que l'arrêté n'imposait pas que la comptabilité de l'EAP soit tenue selon les principes de la comptabilité en partie double. Le logiciel *Popsy* a été proposé à l'EAP par l'ETNIC après l'abandon du logiciel que cette dernière avait conçu et qui répondait à toutes les obligations de séparation des fonctions, de traçabilité des écritures et d'établissement du compte d'exécution du budget.

La Cour a constaté que certaines acquisitions de l'EAP n'étaient pas comptabilisées à l'actif du bilan, mais entièrement prises en charges l'année de leur achat. En conséquence, elle a recommandé à l'EAP de comptabiliser dans son bilan les éléments de son patrimoine dont la durée d'utilisation dépasse un exercice comptable, ce qui implique qu'elle définisse les règles d'évaluation de ses avoirs et droits afin de pouvoir les valoriser uniformément dans le temps. Elle a suggéré d'utiliser pour ce faire l'inventaire déjà constitué en l'adaptant, afin de n'y faire figurer que les immobilisations corporelles et incorporelles avérées. Ce dernier devra, pour chacun des éléments, mentionner la valeur et l'année d'acquisition, la durée d'utilisation, la dotation annuelle aux amortissements ainsi que la valeur résiduelle.

Dans sa réponse, le secrétaire général a informé la Cour que l'EAP se rallierait à ces recommandations.

Le passif est composé de l'actif social, des dettes commerciales et des dettes fiscales. L'actif social comptabilise chaque année le résultat de l'exercice antérieur. À cet égard, la Cour a recommandé à l'EAP d'établir en interne un compte de résultats qui lui permette de dégager le solde de ses charges et de ses produits comptables.

Enfin, la Cour a fait observer que, lorsqu'un compte de passif présente en fin d'exercice un solde débiteur, celui-ci doit être soldé et enregistré comme une créance dans un compte spécifique de l'actif du bilan.

4.2 TENUE DE LA COMPTABILITÉ

La Cour a mis en évidence différentes anomalies.

- ✓ 28 factures relatives à des prestations de 2008, résultant d'engagements

budgetaires pris en 2008, ont été enregistrées en 2009. Elles auraient dû être comptabilisées comme « factures à recevoir » lors des écritures de clôture de l'exercice 2008.

- ✓ La Cour a constaté, surtout pour 2007 et 2008, des doubles encodages, des doubles paiements, des compensations entre facture et note de crédit, ou encore des imputations d'un double paiement d'une facture sur d'autres factures du même fournisseur. Ces opérations ont nécessité la passation de nombreuses écritures correctives, qu'un minimum de rigueur aurait permis d'éviter.
- ✓ Certaines dépenses prises en charge par l'EAP sont étrangères aux missions qui lui sont confiées⁴⁰, ce que la Cour avait déjà constaté lors de son contrôle précédent. Elle a insisté pour que les dépenses imputées à la charge du budget de l'EAP résultent exclusivement de l'exercice de ses missions et qu'elles soient motivées, dûment justifiées et autorisées par le fonctionnaire compétent.

4.3 DÉLAIS DE PAIEMENT

L'EAP règle ses dettes moyennant un délai moyen de paiement de 53,3 jours⁴¹. En règle générale, les dates encodées ne correspondent pas aux dates des documents, ni aux échéances fixées par le fournisseur ou par la Communauté française, conformément aux contrats de formation conclus.

Le délai de paiement moyen passe à 72 jours, si l'on ne tient compte que des déclarations de créances établies par les agents du ministère de la Communauté française⁴².

Ce délai est à mettre en relation⁴³ avec les incertitudes qui ont pesé sur l'établissement des fiches individuelles 281.30 et 281.10. L'EAP a décidé de suspendre les paiements jusqu'à ce que tous les problèmes y relatifs aient été réglés. Les formateurs internes ont d'ailleurs été informés de ce que leur déclaration de créance était tenue en suspens.

La Cour a invité l'EAP à enregistrer dans sa comptabilité les dates des documents avec plus de rigueur. Étant donné, par ailleurs, que les retards de paiement peuvent avoir un impact financier⁴⁴, la Cour a recommandé à l'EAP de mettre en place un échéancier des dettes, propre à lui permettre de procéder aux paiements dans les délais.

⁴⁰ Il s'agit notamment d'achat de bandes dessinées, de frais de banquet et de réception pour différents services, de publications d'annonce d'emplois vacants au sein du ministère de la Communauté française, de frais de voyage au profit du secrétariat général, de frais de séminaire au profit d'une direction générale.

⁴¹ Délai calculé sur la base de l'ensemble des pièces comptables, factures, déclarations de créances qui ont été enregistrées en comptabilité économique au cours de l'exercice 2009 (362 documents).

⁴² L'échantillon comptait 79 déclarations de créances.

⁴³ Cf. infra les points 5.5.1 et 5.5.2.

⁴⁴ Quelques factures impayées ont donné lieu à des frais de rappel et à des intérêts de retard, au cours des trois années sous examen.

5 REMARQUES PARTICULIÈRES RELATIVES À LA GESTION DE L'EAP

La Cour a procédé à un contrôle portant sur la régularité et la légalité des allocations de formation octroyées, d'une part, et des marchés de formation, d'autre part.

5.1 ALLOCATIONS VERSÉES EN CONTREPARTIE DES FORMATIONS DISPENSÉES

Une distinction doit être opérée entre les formations dispensées par des agents du ministère de la Communauté française et celles dispensées par des formateurs externes.

5.1.1 Formateurs internes

Chaque agent du ministère de la Communauté française qui dispense une formation perçoit une rémunération en contrepartie de ses prestations⁴⁵. Cette rémunération se compose, d'une part, d'une allocation calculée en fonction du nombre d'heures effectivement prestées et, d'autre part, d'une indemnité calculée sur la base des heures de préparation. L'allocation est soumise au précompte professionnel, alors que l'indemnité, assimilée au remboursement de dépenses propres à l'employeur, est non taxable⁴⁶. Les montants de ces deux rétributions sont définis dans le contrat de formation.

Le caractère imposable de l'allocation et le prélèvement à la source du précompte professionnel obligent l'EAP à établir une fiche individuelle 281.10 au nom de chaque bénéficiaire, ainsi qu'un récapitulatif 325.10, et à transmettre ces documents à l'administration de la fiscalité, des entreprises et des revenus (AFER) du SPF Finances, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle au cours de laquelle les revenus ont été payés ou attribués⁴⁷.

La Cour a constaté que l'EAP avait établi, pour les exercices 2007 et 2008, des fiches 281.30 (relatives à des jetons de présence, prix, subsides, rentes alimentaires, etc.) en lieu et place de fiches 281.10 (relatives à des rémunérations).

La Cour a procédé à la réconciliation entre les fiches individuelles établies et les imputations en comptabilité générale. Le tableau ci-après reprend la situation pour les trois années contrôlées.

⁴⁵ La direction des affaires juridiques et contentieuses du ministère de la Communauté française a, en 2007, sollicité l'avis d'un avocat fiscaliste sur le régime fiscal et social de ces rémunérations.

⁴⁶ Les articles 30 et suivants du code des impôts sur les revenus 1992 définissent la nature des rémunérations imposables dans le chef du bénéficiaire.

⁴⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2009, ces fiches doivent obligatoirement être transmises par voie électronique (arrêté royal du 3 juin 2007).

Tableau 9 – Mise en parallèle des fiches individuelles et des enregistrements comptables*

Précompte professionnel	2007	2008	2009
Déclarations Journal ACH	5.883,94	5.369,89	3.483,03
Fiches 281.10	7.351,46	5.712,88	3.477,03
Écart	- 1.467,52	- 342,99	6,00

(en euros)

* Situation établie au terme du débat contradictoire avec l'EAP

Le montant élevé des fiches établies en 2007 et l'écart qui en résulte par rapport aux enregistrements en comptabilité générale se justifient par le fait que certaines d'entre elles se rapportent à des revenus attribués ou versés en 2006. La Cour a insisté pour que les fiches individuelles correspondent à la réalité des prestations rémunérées et que les revenus afférents à un exercice d'imposition déterminé ne soient pas mis à la charge d'un autre exercice d'imposition.

5.1.2 Formateurs externes

Les formations qui ne sont pas dispensées par des formateurs internes le sont par des sociétés ou des personnes physiques qui interviennent dans le cadre d'un marché de formation. Les montants des prestations déterminent la nature du marché à passer et les règles à respecter conformément à la législation sur les marchés publics.

Deux cas peuvent dès lors être envisagés. Si la formation est assurée par ou pour le compte d'une personne morale⁴⁸, l'EAP la rétribue sur la base d'une facture. Si la formation est assurée par une personne physique, l'EAP lui verse une rémunération au sens de l'article 57 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92). Dans ce cas, l'EAP doit établir et transmettre à l'AFER des fiches individuelles 281.50 ainsi qu'un relevé récapitulatif 325.50, conformément à l'article 30 de l'arrêté royal d'exécution du code des impôts sur les revenus 1992 (ARCI 92).

La Cour a constaté que semblables fiches et récapitulatifs n'ont été établis que pour l'exercice 2009, et ce pour un montant total de 19.269,03 euros. Le tableau ci-après présente les montants globaux des fiches 281.50 établies par l'administration et ceux des revenus qui ont été attribués par l'EAP et pour lesquels une telle fiche aurait dû être établie.

⁴⁸ Par personne morale, il faut entendre une société ou une association assujettie à l'impôt des personnes morales ou à l'impôt des sociétés.

Tableau 10 – Mise en parallèle des montants des fiches individuelles et de revenus attribués

Relevé 281.50	2007	2008	2009
Total déclarations de créances	33.423,71	44.109,99	32.113,15
dont « formation »	22.060,00	30.985,00	19.269,03
dont « frais exposés »	11.363,71	13.124,99	12.844,12
Fiches établies	0,00	0,00	19.269,03

(en euros)

La Cour a attiré l'attention de l'EAP sur la nécessité d'établir, dans la forme et les délais prescrits par la législation fiscale, les fiches individuelles pour chaque bénéficiaire, ainsi que le récapitulatif pour les sommes versées dans le cadre des contrats de formation conclus avec des personnes physiques. Cette obligation légale vise à garantir la taxation, dans le chef des bénéficiaires, de l'ensemble des revenus professionnels qu'ils perçoivent au cours d'une année.

En principe, selon le délai ordinaire d'imposition à l'impôt des personnes physiques⁴⁹, l'EAP pourrait encore établir des fiches individuelles 281.50 pour les rémunérations octroyées en 2008 et en 2009. En effet, la taxation des revenus 2008 (exercice d'imposition 2009) sera prescrite au 31 décembre 2011 et celle des revenus 2009 (exercice d'imposition 2010) au 31 décembre 2012. La Cour a invité l'EAP à rédiger ces fiches avant l'expiration du délai de prescription.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que, conformément aux recommandations de la Cour, les fiches fiscales ont été émises et rectifiées pour les exercices 2008 et 2009, en ce qui concerne les montants « formation »⁵⁰. Il a précisé qu'un montant de 5.400,00 euros a été déclaré, à la demande du bénéficiaire, directement au service des pensions du secteur public.

Par ailleurs, il a souligné que l'EAP considère, pour ce qui concerne les montants correspondant aux « frais exposés », qu'elle achète un produit et non un service et que ces derniers ne doivent pas être déclarés. Il a informé la Cour qu'une étude complémentaire serait sollicitée auprès de la cellule fiscale commune au service public de Wallonie et au ministère de la Communauté française.

5.2 MARCHÉS PUBLICS

L'EAP est soumise à la législation régissant les marchés publics et notamment à la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. En ce qui concerne l'EAP, il s'agit, à quelques exceptions près, de marchés de services (formation).

⁴⁹ L'article 354 du code des impôts sur les revenus 1992 prévoit que l'impôt ou le supplément d'impôt peut être établi pendant trois ans à partir du 1^{er} janvier de l'année qui désigne l'exercice d'imposition pour lequel l'impôt est dû.

⁵⁰ Cf. le tableau 2 ci-dessus.

5.2.1 Marchés publics de formation

Choix de la procédure

D'une manière générale, le choix de la procédure appliquée aux marchés d'une certaine importance est conforme à la législation et est justifié eu égard aux particularités de chaque contrat de formation.

Toutefois, la Cour a relevé que plusieurs marchés d'importance moindre ont été constatés par simple facture acceptée, et ce pour des formations qui ont été réorganisées à plusieurs reprises et pour lesquelles les montants globaux facturés sont supérieurs à 5.500 euros. L'EAP a justifié cette procédure par les aléas touchant certaines formations (nombre de participants, formations ponctuelles, etc.), par la spécificité du cursus demandé, ou encore par le monopole de certains opérateurs sur le marché de la formation. La Cour a cependant constaté que certaines formations, prévisibles et récurrentes, n'ont fait l'objet d'aucun appel à la concurrence ni d'aucune publicité, et ce sans réelle motivation. Pour ces formations, l'on relève d'ailleurs plusieurs facturations intermédiaires inférieures ou égales à 5.500 euros, certaines étant relatives aux prestations, d'autres à des fournitures annexes (syllabus, etc.)⁵¹.

La Cour a recommandé à l'EAP de prendre les dispositions nécessaires pour éviter la répétition de semblables situations.

Contrôle de l'exécution des marchés

L'EAP procède, dans la limite des ressources humaines dont elle dispose, à un contrôle sommaire de la réalité des prestations, notamment par l'intermédiaire des rapports internes rédigés par les agents qui assistent aux formations. Ce contrôle ne semble pas présenter les garanties suffisantes pour attester de la conformité de la formation aux prescriptions du cahier spécial des charges.

La gestion budgétaire et comptable étant confiée au service de la comptabilité de l'EAP, la conformité des prestations facturées aux conditions du marché échappe au gestionnaire des marchés publics, ce qui réduit l'efficacité du contrôle de leur exécution.

La Cour a préconisé la mise en place d'une véritable procédure de contrôle de l'exécution des marchés publics de formation, propre à en garantir la correcte exécution au regard de l'ensemble des conditions qui les régissent.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'EAP a estimé qu'une distinction devait être opérée entre, d'une part, un contrôle de la conformité, voire de la qualité, des prestations aux prescriptions du cahier spécial des charges et, d'autre part, un contrôle de la réalité de la prestation et de la conformité de la facturation aux modalités prévues. En effet, le contrôle de la conformité de la formation aux prescriptions du cahier spécial des charges est effectué à plusieurs niveaux, le plus souvent par le gestionnaire des marchés publics, et notamment :

- ✓ avant l'attribution du marché lui-même ;
- ✓ lors de la préparation de la formation (échanges d'informations par téléphone, courriel, etc.) avec l'opérateur ou le formateur ;

⁵¹ C'est notamment le cas de formations organisées dans le cadre de l'accession au niveau 1.

- ✓ lors de la transmission des supports de formation pour aval avant le début des formations elles-mêmes ;
- ✓ lors de la programmation des séances ;
- ✓ lors des formulaires d'évaluation « à chaud ».

L'EAP a encore précisé que la réalité de la prestation est à tout le moins attestée par les listes de présence et que les formulaires d'évaluation « à chaud », même s'ils ne font pas l'objet d'un traitement systématisé, lui permettent d'être informée en cas de réel problème et d'avoir un retour quant aux objectifs.

Elle a enfin signalé que le contrôle du respect des modalités de facturation doit encore être affiné pour un meilleur suivi des marchés dont le délai d'exécution impose une facturation en plusieurs tranches. La réflexion est entamée pour trouver des modalités simples et pratiques qui n'entraînent pas un allongement des délais de paiement.

5.2.2 Autres marchés publics

La Cour a relevé l'existence d'un marché de fournitures passé par simple facture acceptée, alors qu'il portait sur un montant supérieur à 5.500 euros (l'acquisition de mobilier de bureau, réalisée en 2008 pour un montant de 9.299,94 euros).

1.6 CONTROLE DES COMPTES RENDUS PAR L'UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN (UCL), PAR L'UNIVERSITE DE LIEGE (ULG) ET PAR LES FACULTES UNIVERSITAIRES DES SCIENCES AGRONOMIQUES DE GEMBLoux (FUSAG)

Le contrôle des comptes rendus par trois universités financées par la Communauté française vise à vérifier la conformité de ceux-ci aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables. Il a porté, entre autres, sur le processus d'établissement des comptes, la traçabilité des biens meubles et le respect des prescriptions instaurant une participation de certains tiers aux frais généraux des universités.

1 OBJET ET METHODE DU CONTRÔLE

Le contrôle que la Cour effectue sur les universités financées par la Communauté française vise à vérifier, d'une part, la conformité de leurs comptes aux dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires et, d'autre part, le respect des dispositions, non contrôlées par d'autres instances, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

Pour les universités privées, parmi les six sections comptables prévues par l'arrêté du 12 avril 1999, la Cour a privilégié le contrôle des sections I, II et VI, cofinancées par la Communauté française, qui sont respectivement destinées à la comptabilisation des charges et des produits relatifs aux charges ordinaires

d'enseignement, de recherche et d'administration, aux installations et services sociaux estudiantins et aux opérations de grand entretien et de construction des bâtiments destinés à l'enseignement, la recherche et l'administration. Pour ces institutions, les autres sections n'ont été examinées que dans le cadre du respect de certaines dispositions spécifiques de la loi du 27 juillet 1971.

En ce qui concerne les universités publiques, les sections III (patrimoine non affecté), IV (programmes particuliers de recherche) et V (comptes pour ordre) ont également fait l'objet d'un contrôle. Les transferts entre les différentes sections des comptes, établis conformément aux dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999, ont, en outre, fait l'objet d'un examen systématique.

2 CONTRÔLE DES COMPTES DES ANNÉES 2005 À 2007 DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN (UCL)⁵²

2.1 INTRODUCTION

Le contrôle des comptes de l'UCL a été réalisé en 2010. Les résultats de cette analyse ont été consignés dans un projet de rapport communiqué le 14 septembre 2010 au recteur et au directeur de l'administration des finances de l'UCL. Ce document a été discuté au cours du débat contradictoire qui a eu lieu le 8 novembre 2010. Le 30 novembre 2010, le directeur de l'administration des finances de l'UCL a transmis à la Cour une réponse écrite, dont les principaux éléments ont été intégrés dans le rapport transmis au ministre des Finances, du Budget et des Sports et au ministre de l'Enseignement supérieur, par lettres du 11 janvier 2011. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

La réalisation de l'audit a été compliquée par des difficultés inhérentes à la disponibilité réduite du personnel concerné et à l'accès tardif et limité à la comptabilité électronique, qui ont empêché la réalisation de certains contrôles et laissé des questions sans réponse. L'UCL s'est toutefois engagée à permettre à la Cour d'exercer à l'avenir ses compétences de contrôle dans de bonnes conditions.

2.2 PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES COMPTES

Les comptes réglementaires de l'UCL sont confectionnés à partir d'une comptabilité interne destinée à ses organes de gestion et établie selon les règles usuelles de la comptabilité des entreprises.

Selon les rubriques, les comptes réglementaires sont établis soit directement, soit par le biais de groupements analytiques répartis entre les rubriques dans un tableau de concordance.

Ce procédé méconnaît l'article 10 de la loi du 17 juillet 1975, tel qu'interprété par la Commission des normes comptables, selon lequel la fiabilité des écritures requiert l'enregistrement de toutes les opérations dans les livres, de sorte qu'après les écritures de clôture, les comptes soient établis de manière automatique, sur la base de leur balance générale. L'UCL considère toutefois que ces dispositions sont applicables à la reddition des comptes dans leur forme interne, mais pas à la comptabilité analytique et budgétaire.

⁵² Dr 3.612.809.

2.3 ANALYSE DES SECTIONS I, II ET VI

L'analyse de ces sections a révélé un procédé de mise en concordance des comptes réglementaires avec les données et le résultat de la comptabilité interne, qui méconnaît la spécialité comptable, car les ajustements ainsi requis sont généralement réalisés sur la rubrique présentant le solde le plus important, et non sur celles à l'origine des différences.

Le bien-fondé d'autres mécanismes de mise en concordance, incompatibles avec la logique comptable, et certains doubles enregistrements soulèvent également des interrogations, auxquelles aucune réponse n'a été fournie. L'impact de ces erreurs a toutefois été compensé par la mise en concordance globale évoquée ci-avant.

Cette situation révèle le caractère accessoire de la comptabilité réglementaire dans le chef de l'UCL, qui la considère comme une obligation dénuée de valeur ajoutée par rapport à sa comptabilité interne et à sa comptabilité analytique, laquelle est tenue selon une répartition en sections comparable à celle imposée par la réglementation, mais avec des regroupements en rubriques différents, au sein de ces sections.

L'examen de la section comptabilisant les charges ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration, ainsi que les allocations allouées à ces fins par la Communauté française et l'administration générale de la coopération au développement (section I), a, en outre, révélé le rattachement, que la Cour estime inapproprié, des charges du personnel affecté au musée de Louvain-la-Neuve, ainsi que des charges pour l'aide aux étudiants. Par ailleurs, certains comptes analytiques repris dans les frais de fonctionnement comptabilisent des frais de personnel qui ne sont pas intégrés dans le ratio des coûts salariaux mentionnés dans les comptes.

L'examen de la section relative au budget et aux comptes des installations et services sociaux estudiantins (section II) n'a pas révélé de dépenses non éligibles à la subvention de la Communauté française. Il a cependant mis en évidence le recours à cette dernière pour soutenir financièrement de nombreuses associations actives sur les sites de l'université. Or, la Cour n'a pas obtenu l'assurance que l'examen de la régularité de l'utilisation de ces subventions, qu'elle n'a pu effectuer elle-même, est effectivement réalisé.

L'analyse de la section relative aux investissements immobiliers d'entretien et de construction des bâtiments destinés à l'enseignement, la recherche et l'administration (section VI), a révélé qu'en méconnaissance de la finalité de la subvention octroyée à cette section, des logements et des infrastructures hospitalières, ainsi que leurs charges d'amortissement, y sont comptabilisés. Dans sa réponse, l'UCL a fait valoir que la comptabilisation de logements dans cette section est historique, car il s'agit de biens acquis lors du déménagement de l'université de Leuven vers Louvain-la-Neuve, et que les infrastructures hospitalières concernées sont affectées à des activités académiques. Lors d'un audit ultérieur, la Cour contrôlera la réalité de cette affectation.

Enfin, des comptes identiques figurent dans différentes sections, ce qui signifie que des dépenses de même nature y sont imputées, alors qu'elles se rapportent à des charges rattachables, par définition, à une section bien définie. L'origine de la décision d'exposer la dépense, et en conséquence le budget qui sera consommé, semble donc présider au choix de la section retenue, et non pas la nature intrinsèque de la charge.

2.4 TRANSFERTS FINANCIERS

L'analyse des transferts financiers, visant à en identifier l'origine, la destination et la raison, s'est heurtée au manque d'informations détaillées.

Par ailleurs, d'importants mouvements financiers entre sections, résultant de l'affectation de résultats, ont été identifiés. Ainsi, les recettes de la section I (pour l'essentiel la subvention de fonctionnement) ont servi à alimenter, à concurrence de 6.302.548 euros, la réserve pour *Financial endowment* comptabilisée au sein de la section V, la section III l'alimentant, pour sa part, à raison de 1.500.000 euros.

Il serait préférable que cette réserve soit intégrée dans la section I afin d'éviter que des moyens d'origine publique ne soient mêlés à d'autres, produits par l'activité de l'UCL.

2.5 RESPECT DES PRESCRIPTIONS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION AUX FRAIS GÉNÉRAUX (PAFG)

2.5.1 Conventions de prestations de services

Le contrôle du respect des dispositions de l'article 39 bis, § 1, de la loi du 27 juillet 1971, prescrivant que toute convention de prestations effectuées au profit de tiers doit prévoir une participation aux frais généraux obligatoire de 15 %, a mis en évidence un taux moyen de PAFG de l'ordre de 8,5 % avec, en particulier, des taux réduits pour les conventions générant les plus gros chiffres d'affaires.

Les conventions concernées n'ont pu être consultées. Dans sa réponse, l'UCL a mentionné que plusieurs entités, dont notamment les pouvoirs publics régionaux et communautaires, refusent tout ou partie de la PAFG, et que par ailleurs, des taux supérieurs à 15 % sont parfois pratiqués.

2.5.2 Conventions de mise à disposition d'infrastructures

L'article 39bis, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 prévoit que chaque usage de locaux et d'infrastructures par une ASBL ou une autre personne morale doit faire l'objet d'une convention, qui en définit les conditions et prévoit une participation dans les frais généraux exposés par l'institution universitaire.

L'évaluation du respect de ces dispositions a révélé, d'une part, l'absence de base de données inventoriant l'ensemble du patrimoine locatif de l'université et, d'autre part, qu'avant septembre 2007, chaque responsable de secteur établissait ses propres conventions, sans appliquer de règles communes pour la fixation des loyers ou des charges forfaitaires. Tout au plus, le service de gestion administrative du patrimoine et des infrastructures disposait-il d'un tableau permettant la perception et l'indexation des loyers, mais n'identifiant pas explicitement les conventions.

Depuis lors, une base de données a été progressivement établie à l'occasion du renouvellement des conventions, mais elle demeure incomplète ; en effet, elle ne recense qu'une soixantaine de biens et n'identifie pas l'intégralité des mises à disposition ou locations.

La direction du département en charge de cette matière a pour objectif de disposer d'une vue exhaustive sur l'ensemble du patrimoine immobilier de l'UCL loué ou mis à la disposition

de tiers. Cependant, invoquant sa surcharge de travail, elle n'a pas donné suite, dans un délai compatible avec l'audit, à la demande de la Cour visant à obtenir une copie de la base de données susmentionnée et un aperçu des mesures déjà prises.

2.6 TRAÇABILITÉ DES BIENS DURABLES NON AMORTISSABLES

L'importance des seuils d'activation prévus par les dispositions de l'article 6, 7°, a, de l'arrêté du 12 avril 1999 soulève la question de l'existence d'inventaires identifiant et localisant les biens durables de moindre valeur.

Le contrôle a révélé que, parmi tous les biens meubles d'une valeur inférieure au seuil d'activation de 61.973 euros, seuls les ouvrages acquis par la bibliothèque de la faculté de psychologie font l'objet d'un inventaire. Un projet, visant entre autres à disposer d'un inventaire du parc informatique pouvant être aisément mis à jour, aurait par ailleurs été lancé en 2005, sans que les informations relatives à sa concrétisation aient été communiquées.

2.7 RELATIONS AVEC LES ENTREPRISES LIÉES ET LES ASSOCIATIONS SATELLITES

L'audit s'est attaché à identifier les principales entités périphériques à l'UCL afin d'évaluer l'impact financier des relations nouées avec ces entités et de s'assurer qu'elles n'ont pas entraîné d'usage irrégulier de subventions publiques.

Si ce contrôle a pu être effectué pour l'exercice 2005 pour les ASBL Restaurants universitaires et Cliniques universitaires Saint-Luc, sans soulever de commentaire particulier, les relations liant l'UCL à ses autres ASBL satellites n'ont pu être examinées sur la base des conventions qui les régissent, l'université considérant que, vu leur financement par son patrimoine non affecté, ces relations sortent du champ de contrôle de la Cour. Il n'en demeure pas moins que pour pouvoir vérifier cette affirmation, la Cour doit pouvoir identifier tous les flux financiers entre l'université et ces entités.

3 CONTRÔLE DES COMPTES DES ANNÉES 2004 À 2008 DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE (ULG)⁵³

3.1 INTRODUCTION

Le contrôle des comptes 2004 à 2008 a été clôturé durant le premier trimestre de l'année 2011 ; il a donné lieu à un projet de rapport communiqué le 15 mars 2011 au recteur et à la directrice de l'administration des ressources financières de l'ULg. Ce document a été discuté lors du débat contradictoire qui a eu lieu le 6 mai 2011. L'université a adressé à la Cour deux courriers, les 13 avril et 23 mai 2011, dont les principaux éléments ont été intégrés dans le rapport transmis au ministre du Budget, des Finances et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Enseignement supérieur, par lettres du 12 juillet 2011. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

⁵³ Dr 3.644.067.

3.2 COMPTABILITÉ RÉGLEMENTAIRE

La Cour a observé un procédé de regroupement des opérations par projet qui provoque, pour certaines rubriques des comptes réglementaires, l'intégration d'éléments qui leur sont étrangers.

Elle a constaté que des transferts entre les différentes sections des comptes réglementaires ainsi que des dotations aux amortissements et aux provisions ont été comptabilisés dans des rubriques autres que celles qui leur sont réservées. Cette pratique n'a cependant pas d'incidence sur le résultat global des sections concernées. Par ailleurs, la politique de l'université en matière de provisions et de transferts entre sections nuit à la qualité de l'information fournie par les comptes. En effet, les transferts influencent le résultat à la hausse ou à la baisse, selon les sections, et certaines provisions sont constituées en fonction du résultat des sections.

Le contrôle a mis en évidence la rigueur qui préside à l'établissement des comptes réglementaires. Il a cependant révélé le risque lié à l'existence d'opérations manuelles dans ce processus, qui ont engendré quelques erreurs ponctuelles.

3.3 TRAÇABILITÉ DES BIENS MEUBLES

Hormis pour le matériel informatique de l'administration centrale, la Cour a constaté l'absence d'inventaire et de suivi des biens meubles, amortissables ou non.

3.4 GESTION DE LA TRÉSORERIE

La Cour a examiné la nouvelle politique de placement des disponibilités de trésorerie, adoptée par le conseil d'administration de l'ULg. Elle souligne le risque financier que cette politique fait courir à l'université, laquelle a été contrainte de comptabiliser des réductions de valeur et des moins-values de réalisation lors de la crise financière de 2008. La Cour a constaté le caractère large du mandat conféré au groupe de gestion.

Sur un plan général, la Cour recommande la mise en place d'un cadre réglementaire pour les placements financiers des institutions universitaires.

3.5 REMBOURSEMENTS DE FRAIS EXPOSÉS POUR COMPTE DE L'INSTITUTION

L'analyse de la procédure de remboursement des frais exposés par des agents dans le cadre de leurs fonctions a mis en évidence que les notes de débours, établies par des gestionnaires de comptes, sont approuvées par eux-mêmes, et qu'ils sont donc en l'occurrence juge et partie.

3.6 PARTICIPATION AUX FRAIS GÉNÉRAUX

Le patrimoine de l'université loué ou susceptible de l'être est correctement géré par celle-ci, ses services s'étant cependant engagés à mettre en œuvre les mesures propres à remédier aux quelques faiblesses identifiées. Par contre, les conventions de location ne prévoient pas spécifiquement la participation aux frais généraux, visée à l'article 39bis, § 2, de la loi du 27 juillet 1971.

Enfin, les participations aux frais généraux perçues dans le cadre des conventions de recherche ne respectent pas les taux prévus par la législation, en raison des exceptions imposées par les partenaires.

4 CONTRÔLE DES COMPTES DES ANNÉES 2006 À 2009 DES FACULTÉS UNIVERSITAIRES DES SCIENCES AGRONOMIQUES DE GEMBOUX (FUSAG)⁵⁴

4.1 INTRODUCTION

Les facultés universitaires des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAG), qui constituaient, jusqu'au 1^{er} janvier 2010, une institution universitaire indépendante, ont été intégrées, depuis lors, dans l'université de Liège, pour en devenir une faculté particulière, dénommée Gembloux Agro-Bio Tech (GxABT). En conséquence, le contrôle des comptes des années 2006 à 2009, qui s'est clôturé durant le premier semestre 2011, a essentiellement porté sur la fidélité des informations fournies par le bilan au 31 décembre 2009.

Les résultats de ce contrôle ont été consignés dans un projet de rapport communiqué le 24 mai 2011 au vice-recteur de l'université de Liège chargé de GxABT et à la directrice administrative de ce site. Le document a été discuté au cours du débat contradictoire qui a eu lieu le 23 juin 2011. Le 1^{er} juillet 2011, une réponse écrite est parvenue à la Cour ; ses principaux éléments ont été intégrés dans le rapport transmis au ministre du Budget, des Finances et des Sports et au ministre de l'Enseignement supérieur, par lettres du 30 août 2011. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

4.2 COMPTABILISATION DES IMMOBILISÉS

Le contrôle a révélé plusieurs problèmes dans la tenue et la valorisation des inventaires immobiliers : des terrains anciennement bâtis ne sont ni inventoriés, ni valorisés ; des terrains bâtis ne sont pas valorisés distinctement des bâtiments qu'ils supportent et des parcelles, attenantes à des bâtiments par ailleurs évalués, ne sont pas valorisées.

Par ailleurs, les travaux immobiliers et les installations ayant fait l'objet d'activation et d'amortissements ont été comptabilisés distinctement des biens les accueillant, alors que leur valeur est intrinsèquement liée à l'existence de ces immeubles, éventuellement déjà totalement amortis. Il convient dès lors d'appliquer aux travaux et installations activés un traitement comptable qui suive celui des biens préexistants sur lesquels ils portent.

Des lacunes sont apparues dans le respect des seuils d'activation, ou de la nature activable, ou non, de certaines dépenses. La Cour recommande de les corriger par un examen systématique et de mener une réflexion sur l'amortissement éventuel des parties déjà en fonction de constructions en cours s'étendant sur une période dépassant deux exercices.

⁵⁴ Dr 3.659.655.

4.3 TRAÇABILITÉ DES BIENS MEUBLES

Nonobstant l'existence d'une procédure écrite adoptée par le conseil d'administration des FUSAG, le suivi des biens meubles n'est pas suffisamment assuré, que leur valeur dépasse, ou non, le seuil d'activation prévu par les règles d'évaluation. La Cour recommande donc de tenir un inventaire permanent afin d'assurer une gestion dynamique des biens durables, d'en garantir la traçabilité et d'éviter les doubles emplois, selon des critères à définir par les autorités compétentes.

4.4 GESTION DES CRÉANCES

Les analyses du processus de recouvrement des créances et de la gestion des soldes des conventions de recherche ont mis évidence de bonnes pratiques, dont la Cour recommande le maintien.

4.5 PROVISIONS

Différentes réserves ont été requalifiées en provisions à l'occasion de l'intégration des FUSAG au sein de l'ULg afin d'aligner la politique, pratiquée en la matière par les facultés, sur celle de l'université. Ces opérations ont abouti à la comptabilisation de provisions ne répondant pas toujours aux critères légaux, avec pour conséquence, la dégradation du résultat d'exploitation des FUSAG pour l'exercice 2009.

4.6 PARTICIPATION AUX FRAIS GÉNÉRAUX

Les participations aux frais généraux, perçues dans le cadre des conventions de prestations de services (de 0 à 89 %), ne respectent pas les taux prévus par la législation.

GxABT gère efficacement les biens qu'elle cède en location ou en occupation mais les conventions de location ou de mise à disposition de locaux à des ASBL ou à d'autres personnes morales ne mentionnent pas la participation aux frais généraux prévue à l'article 39 bis, § 2, de la loi du 27 juillet 1971.

4.7 RELATIONS AVEC LES ENTITÉS LIÉES

La Cour a établi l'inventaire des entités liées aux FUSAG, identifié les relations nouées avec les facultés et analysé les flux financiers entre partenaires. Pour les entités ayant leur siège administratif dans un bâtiment appartenant aux facultés, la Cour a en outre vérifié l'existence d'une convention d'occupation de locaux, conformément à l'article 22 de l'arrêté du 12 avril 1999.

La Cour a relevé que si les commentaires des comptes réglementaires ne comprennent que peu d'informations relatives à ces relations, les comptes internes fournissent, par contre, des explications quant à leur montant et à leur origine. Sur la base de ces éléments, complétés par des informations communiquées lors de l'audit, une trentaine d'entités ayant un lien privilégié avec les FUSAG a été identifiée, dont une ferme expérimentale.

La Cour constate que, nonobstant l'absence de flux financiers échangés avec les FUSAG, cette ferme en constitue une émanation directe et qu'elle doit donc s'inscrire dans le

processus d'intégration au sein de l'ULg.

Par ailleurs, d'un point de vue budgétaire et comptable, la ferme expérimentale est traitée comme si elle constituait un service à gestion séparée de la Communauté française. En outre, le compte financier courant de la ferme fait partie de la fusion des comptes de la Communauté, qui bénéficie des intérêts qu'il produit.

La Cour a recommandé de clôturer ce compte et d'en transférer le solde, majoré des intérêts acquis, sur un compte approprié, réservé à l'entité juridique qui reprendra la gestion de cette activité.

Elle a également suggéré d'entamer une réflexion sur l'organisation future de cette entité, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'exploitation d'une ferme et des impératifs légaux et réglementaires en matière de fiscalité et de subventions agricoles. Dans sa réponse, GxABT a pris bonne note de cette dernière recommandation.

2 CONTRÔLES ET AUDITS

2.1 CONTRÔLE DES ÉCOLES FONDAMENTALES AUTONOMES DU RESEAU ORGANISE PAR LA COMMUNAUTE FRANÇAISE⁵⁵

Suite à son contrôle de la comptabilité des 56 écoles fondamentales autonomes, la Cour a constaté que la gestion des inventaires du patrimoine et des biens consommables peut être améliorée. Par ailleurs, si la trésorerie de ces écoles est globalement importante, la situation financière varie selon les établissements.

La Cour a également relevé que, d'une part, le décret du 12 juillet 2001 relatif au financement de ces services à gestion séparée de l'enseignement ne peut être intégralement appliqué, à défaut d'exécution des dispositions qui confient au gouvernement le soin de ventiler le solde de 25 % des dotations de fonctionnement et que, d'autre part, les dotations versées ne correspondent pas à celles prévues par les textes législatifs.

1 INTRODUCTION

1.1 OBJET ET MÉTHODE DE L'AUDIT

La Cour a contrôlé les 56 écoles fondamentales autonomes (EFA) du réseau organisé par la Communauté française. Les EFA, qui comprennent les niveaux maternel et primaire, dépendent de la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique du ministère de la Communauté française.

Le secteur de l'enseignement fondamental autonome, qui offre ses services à une population scolaire de plus de 10.000 élèves, est financé par des dotations du ministère de la Communauté française et par des recettes propres. Érigées en services à gestion séparée, ces écoles disposent d'une large autonomie de fonctionnement.

Le contrôle de la Cour, qui s'est appuyé sur un questionnaire standardisé, s'est principalement intéressé aux procédures de réalisation des recettes, notamment celles découlant de l'intendance scolaire et de la mise à disposition de locaux (examen des factures sortantes et des pièces justificatives y afférentes), et des dépenses (examen des procédures d'achat, depuis l'identification des besoins jusqu'au paiement des factures). Une attention particulière a, par ailleurs, été consacrée aux inventaires de biens patrimoniaux et consommables. Enfin, cet examen a porté sur les dépenses énergétiques, l'évolution des

⁵⁵ Dr 3.601.060.

populations scolaires, les relations avec les amicales et la problématique de l'accueil extrascolaire.

La Cour a également procédé à une analyse des données financières, budgétaires et comptables des EFA relatives aux exercices 2007 à 2009, en vue de présenter un aperçu global de leur situation.

Pour compléter les informations recueillies lors de ses visites sur place, au cours du second semestre 2010, elle a noué des contacts avec la DGEO et le service général des bâtiments scolaires du réseau organisé par la Communauté française.

Enfin, la Cour a réalisé un examen du financement des EFA.

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis, le 3 mai 2011, au secrétaire général et à la directrice générale de la direction générale de l'enseignement obligatoire du ministère de la Communauté française, en vue de la mise en œuvre de la procédure contradictoire.

Le secrétaire général a communiqué à la Cour ses remarques et observations le 10 juin 2011. Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport communiqué au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports et à la ministre de l'Enseignement obligatoire et de l'Enseignement de promotion sociale⁵⁶, le 19 juillet 2011.

Dans sa lettre datée du 16 septembre 2011, la ministre situe l'origine de plusieurs des difficultés rencontrées dans la manière dont le décret dit « Saint Boniface » a été mis en œuvre pour la première fois, en 2003. Elle apporte ensuite plusieurs précisions en réponse aux conclusions et recommandations formulées par la Cour. Il a été tenu compte de ces derniers éléments dans le présent article.

1.2 CADRE JURIDIQUE

Parmi les textes régissant le fonctionnement budgétaire et comptable des EFA, figurent principalement :

- ✓ l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui énumère les dispositions budgétaires et financières minimales applicables à tout service à gestion séparée ;
- ✓ l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de l'enseignement, qui précise les comptes qui doivent être établis par ces services, les rubriques qui les composent ainsi que leur date de transmission au ministre de tutelle et à la Cour des comptes, par l'entremise du ministre des Finances.

⁵⁶ Dénommée ci-après « la ministre ».

2 COMPTABILITÉ DES EFA

2.1 ÉVALUATION GÉNÉRALE

D'une manière générale, la comptabilité des EFA est correctement tenue. Les écritures, passées régulièrement, sont conformes aux pièces justificatives, qui sont bien classées.

Les EFA utilisent un logiciel comptable, *Logicompta*, qui permet également la confection automatique des quatre comptes réglementaires⁵⁷. Depuis sa mise en place, ce logiciel a connu de nombreuses évolutions afin de répondre au mieux aux besoins spécifiques des comptables des établissements scolaires. La Cour a toutefois constaté que ceux-ci n'utilisaient pas de manière optimale les différentes fonctions disponibles⁵⁸.

2.2 RECETTES

Le contrôle des recettes n'a donné lieu à aucune remarque. Le nombre de créances non recouvrées est insignifiant et leur récupération est poursuivie correctement par le comptable.

2.3 DÉPENSES

La Cour a constaté que les procédures de réalisation des dépenses étaient régulières. Celles-ci font l'objet, en règle générale, de bons de commandes établis et signés par le comptable et le directeur de l'établissement. Les factures portent la mention de la réception des fournitures et sont dûment approuvées.

2.4 RELATIONS ENTRE LES EFA ET LES AMICALES

Toutes les EFA sont dotées d'une amicale, composée d'enseignants ou de parents, qui prend généralement la forme d'une association de fait (deux tiers des EFA) ou d'une ASBL (un tiers). Ces amicales prestent des services ou apportent une aide financière qui permettent la bonne fin d'activités que les EFA ne pourraient organiser seules : organisation de voyages et de fêtes scolaires, séances de piscine, achat de livres, aides sociales aux élèves de parents défavorisés, accueil extrascolaire, etc.

La Cour a constaté l'absence de mouvements de fonds des EFA vers les amicales, hormis le remboursement de marchandises. Ces remboursements sont attestés par la production de déclarations de créances ou de factures.

2.5 TENUE DE L'INVENTAIRE PATRIMONIAL

Les dispositions de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État imposent aux services à gestion séparée de tenir une comptabilité et un inventaire de leur patrimoine. Lors de leur acquisition, les biens patrimoniaux⁵⁹ des EFA doivent être imputés

⁵⁷ À savoir le compte de trésorerie semestriel, le compte de trésorerie annuel, l'état de la situation active et passive et le compte d'exécution du budget.

⁵⁸ Cf. infra les points 2.5 et 2.6.

⁵⁹ Principalement du mobilier, du matériel informatique et de cuisine ou encore des outils.

budgétairement, comme opérations de capital, et inscrits dans l'inventaire afin d'être identifiés de manière univoque.

En fin d'exercice, la valeur nette comptable (correspondant à la valeur d'acquisition moins les amortissements) de l'ensemble des biens patrimoniaux doit être reprise dans une rubrique spécifique⁶⁰ de l'état de la situation active et passive.

Dans chaque EFA, la Cour a vérifié systématiquement le traitement comptable de cinq achats récents de biens patrimoniaux. Cet examen a abouti à des résultats contrastés :

- ✓ 30 % des EFA ne tiennent pas régulièrement à jour l'inventaire de leur patrimoine, que ce soit sur support informatique⁶¹ ou papier ;
- ✓ parmi les EFA qui tiennent cet inventaire à jour :
 - seule la moitié procède à l'étiquetage des biens inventoriés ;
 - près de 20 % de ces établissements n'ont pas été en mesure de démontrer la présence des cinq biens inventoriés, sélectionnés lors du contrôle ;
 - certains établissements enregistrent sous un seul numéro d'inventaire des achats par lot, comme les chaises ou les tables, alors que chaque objet devrait être enregistré individuellement ; une telle procédure rend malaisé le contrôle de la présence de ces objets.

2.6 INVENTAIRE DES BIENS CONSOMMABLES

Le logiciel *Logicompta* possède toutes les options requises pour suivre les mouvements des stocks alimentaires (et de produits d'entretien) et tenir un inventaire permanent par produit. Il permet également la gestion informatisée des feuilles de réquisition, ce qui donne la possibilité au comptable de suivre au jour le jour les stocks disponibles et donc de déterminer les besoins en termes d'achat.

Pour vérifier la manière dont les stocks de marchandises sont gérés dans les EFA, la Cour a sélectionné au hasard dix produits dans chacune d'elles.

Cet examen a permis de constater que les fonctionnalités de gestion des stocks offertes par *Logicompta* étaient presque totalement inutilisées. En fait, une seule école utilise complètement ce système.

La Cour a par ailleurs relevé que 45 % des EFA ne tiennent pas de fiches de stock, ce qui rend tout contrôle impossible en la matière. D'autres ne les tiennent que pour certains produits⁶². De plus, des divergences apparaissent entre les fiches de stock et le stock physique dans plus d'un quart des EFA qui tiennent ces fiches. Cette situation résulte sans doute du fait que si le responsable de la cantine établit quotidiennement des fiches de

⁶⁰ En vertu de la circulaire *Autonomie de gestion – Synthèse relative à la tenue des documents comptables qui doivent être transmis à l'administration centrale* du 23 novembre 1988.

⁶¹ *Logicompta* permet la tenue d'un inventaire des biens patrimoniaux – acquis par achat, transfert ou don – mentionnant la localisation de l'objet.

⁶² Les stocks de produits réfrigérés ou congelés ne font pas souvent l'objet de fiches.

réquisition, le comptable ne vérifie généralement l'état des stocks qu'à l'occasion de la confection des comptes semestriels.

2.7 ACCUEIL EXTRASCOLAIRE

La majorité des EFA organisent un accueil extrascolaire. La Cour a cependant constaté que toutes les écoles n'intégraient pas les recettes et les dépenses liées à cette activité dans leur comptabilité. Elle insiste pour qu'il soit mis un terme à cette pratique irrégulière.

Certaines écoles ne pourvoient pas elles-mêmes à l'accueil extrascolaire, soit parce qu'il est géré de manière centralisée par la commune sur le territoire de laquelle elles sont implantées, soit parce qu'il est assuré par une amicale ou une commune (une quinzaine au total) dans les locaux mêmes de l'établissement scolaire. La moitié des établissements qui se trouvent dans cette dernière situation ont conclu une convention qui précise les responsabilités de chaque partie. Ces conventions mettent invariablement le coût des assurances en responsabilité civile à la charge de l'occupant⁶³.

La Cour recommande de généraliser la conclusion de ces conventions afin d'éviter toute situation conflictuelle en matière de responsabilité civile.

En ce qui concerne la comptabilité des EFA, la ministre confirme la volonté de l'administration de rappeler aux établissements leur obligation d'exploiter les fonctionnalités offertes par le logiciel comptable pour la gestion des inventaires, de mettre en œuvre des procédures de constitution et d'utilisation des stocks de biens consommables qui permettent d'en assurer le suivi en tout temps et, enfin, de systématiser les conventions en matière d'accueil extrascolaire lorsque celui-ci est assuré par une commune ou une amicale.

3 SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

3.1 SITUATION BUDGÉTAIRE

Le tableau ci-après expose les résultats budgétaires des 56 EFA pour les années 2007 à 2009, tels qu'ils se dégagent des comptes d'exécution du budget annuels.

⁶³ Celui-ci est alors tenu de fournir la preuve de la conclusion de cette assurance.

Tableau 11 – Résultats budgétaires 2007-2009 des EFA⁶⁴

	Résultats globaux	Moyenne	Nombre d'EFA en mali	Nombre d' EFA en boni > 100.000 euros
2007	1.379.248,96	24.629,45	15	1
2008	2.285.676,29	40.815,65	11	4
2009	2.267.640,44	40.493,58	6	4
Résultats cumulés	5.932.565,69	105.938,67	7	24

(en euros)

Ce tableau donne lieu aux commentaires suivants.

- ✓ Au cours de la période examinée, les EFA ont dégagé un boni cumulé de plus de 5,9 millions d'euros, ce qui représente un boni moyen cumulé par entité de 106 milliers d'euros.
- ✓ La mise en perspective de ces résultats et des dépenses des EFA (un total de 38,1 millions d'euros pour les années 2007 à 2009, correspondant à une moyenne de 12,7 millions d'euros par an) montre qu'elles ont, pendant ces trois années, enregistré des recettes supérieures de plus de 15 % à leurs dépenses.
- ✓ Les recettes sont essentiellement composées des dotations versées par la DGEO, lesquelles représentent 82,8 % (36,4 millions d'euros) des recettes comptabilisées de 2007 à 2009. Les recettes propres, quant à elles, ont atteint 7,6 millions d'euros pendant la même période, dont 4,9 millions d'euros relatifs aux cantines.
- ✓ Ces résultats globaux favorables masquent cependant des situations particulières contrastées. Ainsi, 7 EFA présentent un mali pour les trois exercices cumulés, alors que 24 présentent un boni cumulé supérieur à 100.000 euros⁶⁵.
- ✓ Les résultats budgétaires cumulés par entité varient entre une perte de 142 milliers d'euros et un bénéfice de 554 milliers d'euros.
- ✓ Les différences constatées dans les résultats budgétaires des EFA ont évolué au fil des années. Ainsi, le nombre d'EFA présentant un mali à la fin de

⁶⁴ Le résultat budgétaire de chaque EFA a été calculé en soustrayant les dépenses budgétaires des recettes budgétaires hors reports de l'année précédente, et en faisant abstraction des opérations pour ordre.

⁶⁵ Six d'entre elles affichent un boni cumulé dépassant 200.000 euros.

l'exercice est passé de quinze en 2007 à six en 2009. Quant aux EFA en boni de plus de 100.000 euros à l'exercice, elles étaient quatre en 2009 pour une seule en 2007.

3.2 SITUATION DE TRÉSORERIE

Le tableau ci-dessous présente le solde de trésorerie consolidé des EFA, établi sur la base du titre 1 – *Disponibles* de leurs états de situation active et passive.

Tableau 12 – Solde de trésorerie 2007-2009 des EFA

	Total	Moyenne	Nombre de SGS < 100.000 euros	Nombre de SGS > 300.000 euros
2007	9.553.829,71	170.604,10	19	7
2008	11.813.223,30	210.950,42	17	9
2009	14.014.665,51	250.261,88	8	17

(en euros)

Ce tableau suscite les remarques ci-après.

- ✓ Les EFA présentaient, au 31 décembre 2009, un solde de trésorerie global de 14 millions d'euros, ce qui correspond à une moyenne par entité de 250 milliers d'euros.
- ✓ La trésorerie globale des EFA augmente d'année en année.
- ✓ Comme relevé lors de l'analyse des résultats budgétaires, ces résultats globaux masquent des situations particulières contrastées. Ainsi, le solde de trésorerie au 31 décembre 2009 de 17 EFA dépassait 300.000 euros (et 500.000 euros pour 5 d'entre elles). En revanche, celui de 8 EFA était inférieur à 100.000 euros. La Cour souligne d'ailleurs que 5 des 8 EFA les moins argentées ont bénéficié de dotations exceptionnelles au cours de la période examinée⁶⁶.
- ✓ Les soldes de trésorerie au 31 décembre 2009 s'échelonnaient de 32 milliers d'euros à 1.186 milliers d'euros.
- ✓ Au regard des dépenses enregistrées en 2009⁶⁷ (13,2 millions d'euros), les EFA pourraient fonctionner pendant plus d'un an (en moyenne) sans encaisser la moindre recette. Cependant, toutes les EFA ne connaissent pas une situation aussi confortable. Ainsi, dix d'entre elles disposent d'un solde de trésorerie inférieur à un semestre de fonctionnement. Pour l'un de ces établissements, ce solde est même inférieur à un trimestre de

⁶⁶ Cf. infra le point 4.4.

⁶⁷ Hors opérations pour ordre.

fonctionnement. À l’opposé, le solde de trésorerie de six EFA leur permettrait de fonctionner pendant plus de deux ans en l’absence de recettes⁶⁸. Les disponibilités de trésorerie de ces six établissements dépassent, au 31 décembre 2009, 4,1 millions d’euros, dont 2,9 millions d’euros ont fait l’objet de placements.

Semblable accumulation de disponibilités dans le chef de ces six EFA, qui semble liée au mode de calcul des dotations⁶⁹, pose question.

3.3 DÉPENSES

3.3.1 Aperçu global

Pour les besoins de cette analyse, la Cour a classé les différents postes du tableau des dépenses du compte d’exécution du budget en deux catégories : les dépenses obligatoires⁷⁰ et non obligatoires, ces dernières étant définies comme consacrées aux aspects pédagogiques et à l’amélioration matérielle de l’accueil des élèves.

Les dépenses effectuées par les EFA au cours de la période examinée portent sur les dépenses non obligatoires à hauteur de 23,8 % et de 76,2 % sur les dépenses obligatoires. La moyenne annuelle des dépenses obligatoires s’élevait à 9,3 millions d’euros, alors que le total des dépenses atteignait 12,7 millions d’euros.

3.3.2 Répartition des dépenses obligatoires

Au cours de la période 2007-2009, les principales dépenses obligatoires des EFA étaient, par ordre décroissant, les charges salariales (18,5 millions d’euros ou 63,9 %), l’énergie (6,4 millions d’euros ou 21,9 %), l’entretien et les réparations immobilières (1,6 million d’euros ou 5,5 %) et l’eau (0,6 million d’euros ou 2,0 %).

⁶⁸ Une EFA serait en mesure de financer ses dépenses durant cinq années.

⁶⁹ Cf. infra le point 4.

⁷⁰ Les dépenses obligatoires sont enregistrées dans les postes suivants du tableau des dépenses : 2.01 – *charges salariales*, 2.03 – *télécommunications*, 2.04 – *fournitures et services (notamment frais postaux et bancaires)*, 2.05 – *locations de biens mobiliers*, 2.06 – *entretien et réparations de biens mobiliers*, 2.07 – *entretien et réparations de biens immobiliers*, 2.08 – *énergie*, 2111 – *eau* et 2112 – *impôts et assurances*.

3.3.3 Financement des dépenses obligatoires

Tableau 13 – Rapport entre les dépenses obligatoires et les dotations

	Dépenses obligatoires / dotations	Nombre de SGS < 60 %	Nombre de SGS > 100 %
2007	82,9%	5	11
2008	79,1%	6	8
2009	76,8%	8	7
Résultat cumulé	79,6%	5	6

Ce tableau amène les commentaires suivants.

- ✓ Les dépenses obligatoires représentent 79,6 % des dotations accordées aux EFA pendant la période 2007-2009. Ce pourcentage s'est réduit d'année en année, passant de 82,9 % en 2007 à 76,8 % en 2009. Les dépenses obligatoires étant restées stables, cette évolution résulte essentiellement de la hausse des dotations : celles-ci sont en effet passées de 10,8 millions d'euros en 2007 à 13,0 millions d'euros en 2009⁷¹, ce qui a entraîné une amélioration significative de la situation financière des EFA⁷².
- ✓ Les EFA, outre leurs recettes propres, disposent ainsi, en moyenne, d'un cinquième de leurs dotations pour couvrir leurs dépenses non obligatoires, qui représentent un montant annuel moyen de 44 milliers d'euros.
- ✓ Les EFA ne sont toutefois pas toutes sur le même pied. Au cours de la période examinée, cinq d'entre elles ont pu bénéficier d'une marge (au moins) deux fois plus importante que la moyenne pour le financement de leurs dépenses non obligatoires⁷³, alors que pour six autres, le ratio dépenses obligatoires / dotations est supérieur à 100 %. Les situations extrêmes concernent deux écoles de petite taille : le ratio de la première (84 élèves) se fixait à 44,1 % et celui de la seconde (37 élèves) à 171,2 %.

⁷¹ Ces montants sont tirés de la comptabilité des EFA, qui imputent les recettes au moment de leur encaissement. Ils ne correspondent donc pas aux montants mentionnés au point 4.3 du présent article, basés sur les droits constatés.

⁷² Cf. supra le point 3.2.

⁷³ Pour ces EFA, le ratio dépenses obligatoires / dotations est inférieur à 60 %.

3.3.4 Charges salariales

Tableau 14 – Rapport entre les charges salariales et les dotations

	Charges salariales / dotations	Nombre de SGS < 35 %	Nombre de SGS > 65 %
2007	53,6%	6	11
2008	48,3%	9	7
2009	51,1%	8	8
Résultat cumulé	50,9%	7	7

Ce tableau entraîne les remarques ci-dessous.

- ✓ Le ratio charges salariales / dotations s'élève à 50,9 % pour l'ensemble de la période. Son évolution au cours des trois années n'est pas uniforme.
- ✓ Des différences apparaissent, à nouveau, entre les différentes EFA, puisque quatorze d'entre elles affichent des ratios s'écartant de plus de 15 % de la moyenne.

3.3.5 Dépenses d'énergie et d'eau

Aperçu général

Les dépenses d'énergie concernent principalement la fourniture de mazout, de gaz, et d'électricité aux EFA⁷⁴.

Tableau 15 – Rapport entre les dépenses d'énergie et les dotations

	Dépenses d'énergie / dotations	Nombre de SGS < 10 %	Nombre de SGS > 25 %
2007	17,7%	3	8
2008	20,1%	2	6
2009	14,3%	9	1
Résultat cumulé	17,4%	4	5

⁷⁴ Elles concernent plus accessoirement la fourniture d'essence, de vapeur et de charbon.

Ce tableau donne lieu aux remarques suivantes.

- ✓ Ces dépenses ont mobilisé en moyenne environ un sixième (17,4 %) des dotations octroyées au cours de la période. L'évolution de ce ratio a été influencée par les variations de prix des combustibles.
- ✓ Les dépenses d'énergie représentent de 7,6 % à 58,6 % des dotations des EFA. Neuf d'entre elles présentent toutefois des ratios s'écartant significativement de la moyenne : quatre par leur modicité (moins de 10 %) et cinq par leur ampleur (plus de 25 %).

La Cour a également rapporté les dépenses de fourniture d'énergie et d'eau au nombre d'élèves fréquentant les différents établissements⁷⁵.

Tableau 16 – Dépenses annuelles en énergie et en eau par élève

	Dépenses moyennes / élève	Nombre de SGS < 50 % de la moyenne	Nombre de SGS > 200 % de la moyenne
<i>Total énergie</i>	202,04	22	11
dont mazout et gaz	140,77	4	11
dont électricité	59,92	3	10
Eau	18,38	8	7

Les EFA dépensent par année et par élève 202,04 euros pour l'achat d'énergie et 18,38 euros pour l'achat d'eau.

Mazout et gaz

Ces dépenses doivent être analysées conjointement car les EFA ne recourent généralement qu'à un seul de ces combustibles pour le chauffage des bâtiments. En moyenne, elles consacrent 140,77 euros par élève à l'achat de mazout ou de gaz. Six établissements doivent y consacrer plus du triple et quatre autres moins de la moitié. Les dépenses moyennes pour l'achat de ces combustibles varient de 40,46 à 862,62 euros par élève.

Électricité

Globalement, les consommations électriques annuelles des EFA représentent 59,92 euros par élève. Trois établissements dépensent moins de la moitié de ce montant, alors que cinq

⁷⁵ Les données concernant le nombre d'élèves pour les années 2007 à 2009 sont tirées de l'*Annuaire de l'enseignement fondamental 2009-2010*, édité par le service général des affaires pédagogiques et du pilotage du réseau d'enseignement de la Communauté française de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS).

établissements dépensent plus du triple. Les consommations par an et par élève sont comprises entre 10,64 et 455,81 euros.

Énergie

Les consommations d'autres énergies étant marginales, les tendances relevées pour le mazout et le gaz, d'une part, et l'électricité, d'autre part, se confirment au niveau de la consommation globale d'énergie. Ainsi, 22 EFA dépensent moins de la moitié de la moyenne, tandis que 11 EFA dépensent plus du double.

La Cour a recommandé à la DGEO de rechercher, en collaboration avec le service général des infrastructures scolaires de la Communauté française, les causes de ces écarts de consommation et de mettre en place un plan d'action pour y remédier. En attendant, les mesures les plus urgentes devraient être prises rapidement pour réduire les situations de forte consommation énergétique.

Eau

Des variations marquées sont également relevées en ce qui concerne la consommation d'eau. Ainsi, la consommation annuelle d'une EFA (141,61 euros par élève) est huit fois supérieure à la moyenne, alors qu'une autre n'y consacre que 5,23 euros⁷⁶. Sept EFA consacraient moins de 10 euros (par élève) à leur consommation d'eau, alors que pour cinq autres, la dépense était trois fois supérieure à la moyenne.

La Cour a souhaité que le ministère de la Communauté française recherche l'origine de tels écarts afin d'adopter les mesures d'économie nécessaires.

3.3.6 Recettes et dépenses de l'intendance

Les recettes et dépenses de l'intendance des EFA sont principalement liées à la préparation et à la vente des repas des cantines qu'elles organisent⁷⁷. Les dépenses comptabilisées à la rubrique spécifique du compte d'exécution du budget (essentiellement les achats de produits alimentaires) ne constituent toutefois qu'une part des coûts supportés par les EFA pour préparer les repas. Les dépenses indirectes liées à la cantine, telles que le personnel, l'énergie, les infrastructures et l'équipement, sont imputées sur plusieurs autres rubriques du budget des opérations courantes et des opérations de capital ; elles ne peuvent donc pas être identifiées aisément.

Aussi, la Cour n'a pas été en mesure de déterminer dans quelle proportion les recettes de la cantine (essentiellement les ventes de repas et de boissons), couvrent l'ensemble des dépenses y afférentes.

Elle doit se limiter à relever que sur la base des recettes et des dépenses enregistrées à la rubrique spécifique, la marge dégagée par les EFA sur leurs cantines s'élève à 15,6 % en moyenne sur la période 2007-2009 et qu'elle est demeurée stable au fil des années.

⁷⁶ Une EFA n'a supporté aucune dépense en la matière, l'administration communale prenant directement en charge la consommation des écoles établies sur son territoire.

⁷⁷ Certaines EFA ne proposent pas de cantine car leurs élèves peuvent disposer de celle offerte par d'autres pouvoirs organisateurs, ce qui n'est pas sans influence sur le niveau de leurs dépenses salariales et de consommations d'énergie et d'eau.

La Cour a observé des différences importantes entre les établissements au niveau de cette marge (de - 22,6 %⁷⁸ à + 47,7 %). On ne peut toutefois tirer aucun enseignement fiable de ces chiffres. En effet, la hauteur des dépenses supportées par certaines EFA est liée à leur projet pédagogique ou à des facteurs de nature qualitative (utilisation systématique de fruits et légumes frais, suppression des desserts sucrés, soutien à une alimentation saine, achats effectués dans les commerces proches, etc.).

Dans sa réponse, la ministre signale les initiatives qu'elle compte prendre pour identifier et analyser les causes des écarts constatés par la Cour en matière de dépenses énergétiques des EFA, afin d'y remédier. Sur un plan plus général, concernant les situations budgétaires et financières contrastées des établissements, elle annonce qu'un meilleur équilibre sera recherché à travers l'arrêté qui régira l'attribution du solde de 25 % des dotations.

4 FINANCEMENT DES EFA

4.1 LÉGISLATION EN VIGUEUR

Le financement des écoles du réseau d'enseignement organisé par la Communauté française, et donc des EFA, est régi par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Cette loi, formalisant le pacte scolaire, a subi nombre de modifications, en particulier en 2001, à la suite de l'adoption du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, habituellement dénommé décret St-Boniface.

En modifiant l'article 3 de la loi précitée du 29 mai 1959, l'article 1^{er} de ce décret a effectivement remanié en profondeur, à partir du 1^{er} janvier 2003, le mode de calcul des dotations attribuées aux écoles du réseau de la Communauté française. L'article 2 de ce même décret modifie, quant à lui, le mode de calcul des subventions attribuées aux autres réseaux.

Voici les dispositions de cette loi régissant le calcul des dotations des EFA.

- ✓ *Article 3, § 3* : une dotation forfaitaire⁷⁹ de 250,37 euros par élève de l'enseignement maternel ordinaire⁸⁰ et de 314,87 euros par élève de l'enseignement primaire ordinaire est attribuée aux EFA. Les montants sont adaptés annuellement à l'indice général des prix à la consommation. Ces

⁷⁸ À noter qu'un établissement gérant un internat présente une perte de 58,5 %. La présence de l'internat rend toutefois ce cas atypique.

⁷⁹ Ces dotations sont calculées en fonction du nombre d'élèves régulièrement inscrits à la date du 15 janvier. Les corrections opérées dans la base de données après le mois de juin ne sont pas prises en compte.

⁸⁰ À noter que pour le calcul des dotations, le nombre d'élèves inscrits en section maternelle n'est pris en compte qu'à concurrence de 88,6 % (article 3, § 5).

dotations forfaitaires ont été par ailleurs progressivement augmentées de 2003 à 2010⁸¹ :

- en pourcentage (alinéa 6)⁸² : 1,5 % en 2003, 2,9 % en 2004, 8,8 % en 2005, 2,6 % en 2006, 5,375 % en 2007, 1 % en 2008, 5 % en 2009 et 7,8157 % en 2010 ;
- en numéraire (alinéa 7) : 11,58 euros de 2003 à 2005 et 13,21 euros en 2006.

- ✓ *Article 3, § 3bis* : chaque établissement reçoit 75 % des dotations forfaitaires prévues à l'article 3, § 3. Une partie du solde (10 % depuis 2007) est répartie en appliquant un mécanisme de différenciation conformément au décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire⁸³, le reliquat étant ventilé par le gouvernement de la Communauté française selon la procédure et les modalités qu'il détermine en fonction des besoins spécifiques, notamment en énergie et en équipement.

Un montant forfaitaire de 20.573,18 euros (indexé) par membre du personnel ouvrier ou de maîtrise, usuellement dénommé PAPO, est prélevé des dotations calculées ci-dessus. La charge budgétaire des PAPO est en effet supportée directement par le budget de la Communauté française.

Afin de prémunir les établissements du réseau de la Communauté française contre d'éventuelles pertes financières pendant les années 2002 à 2013, l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 dispose que, par dérogation à la loi du 29 mai 1959, les dotations octroyées aux établissements de la Communauté française ne peuvent pas être inférieures à celles de l'année 2001, corrigées en fonction des éléments ci-après :

- ✓ l'indexation ;
- ✓ l'évolution du nombre d'élèves (rapport entre le nombre d'élèves régulièrement inscrits à la date du 15 janvier de l'année en cours et le même nombre au 15 janvier de l'année précédente) ;
- ✓ l'évolution du nombre de PAPO ;
- ✓ les dispositions de l'article 34 de la loi du 29 mai 1959.

En effet, selon ce dernier article, en compensation de ce que le décret du 7 juin 2001 ne leur accorde pas les avantages sociaux reconnus aux établissements de l'enseignement

⁸¹ De nouvelles augmentations des dotations forfaitaires sont prévues en 2012 et 2013. Toutefois elles sont liées à la classification des établissements établie en vertu du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement de qualité.

⁸² À l'exception des implantations en discrimination positive, qui ont bénéficié d'augmentation de 6,5 % en 2007, de 2 % en 2008, de 6,15 % en 2009 et de 8,94 % en 2010.

⁸³ L'article 4 de ce décret dispose que le pourcentage de la dotation forfaitaire consacré à la constitution d'une réserve commune à répartir entre les implantations d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire organisées par la Communauté française est fixé à 0 % en 2004, 5,02 % en 2005, 6,63 % en 2006 et 10 % à partir de 2007. Les établissements bénéficiant de l'application de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 ne participent pas à la constitution de cette réserve.

subventionné, les dotations forfaitaires (par élève) des établissements du réseau organisé par la Communauté française sont augmentées de 169,06 euros dans l'enseignement maternel et de 209,30 euros dans l'enseignement primaire ordinaire. Le montant global alloué aux établissements de la Communauté française est toutefois plafonné⁸⁴. Ce plafond est progressivement relevé de 505.702,79 euros en 2003 à 20.148.785,69 euros en 2013.

À ce sujet, la Cour relève que, compte tenu du nombre d'élèves actuellement inscrits dans des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française et de l'absence d'indexation du montant unitaire des compensations⁸⁵, le plafond deviendra inopérant dès 2012.

Enfin, les EFA ne disposent pas de l'intégralité des dotations calculées conformément à la loi du 29 mai 1959, car elles sont réduites du montant de la mutualisation des interventions prévues par le décret du 17 juillet 2003 relatif à une intervention dans les frais de transport en commun public ou dans l'utilisation de la bicyclette des membres du personnel⁸⁶. En application de l'article 12, § 4, du décret, la mutualisation⁸⁷ de ces interventions est limitée à 1 % du solde des dotations des EFA à répartir par le gouvernement⁸⁸.

4.2 DOTATIONS À ATTRIBUER AUX EFA

Sur la base de la législation en vigueur, telle qu'exposée ci-avant, et de données fournies par la DGEO (principalement le nombre d'élèves, le nombre de PAPO et les dotations attribuées en 2001), la Cour a calculé les dotations à attribuer aux EFA pour les années 2007 à 2010, afin de confronter ces chiffres avec les montants effectivement versés aux EFA au cours de cette période.

Tout d'abord, les prescriptions de la loi du 29 mai 1959 ne peuvent, en pratique, être intégralement appliquées : en effet, dix ans après l'adoption par le Parlement du décret du 12 juillet 2001, le gouvernement de la Communauté française n'a toujours pas exécuté les dispositions de l'article 3, § 3bis, afin de permettre la répartition du solde de 25 % des dotations forfaitaires.

Étant donné que cet arrêté ne modifierait pas le total des dotations attribuées au réseau organisé par la Communauté française mais bien leur répartition entre les différents établissements, la Cour a considéré que, dans l'attente de son adoption, les dotations forfaitaires des établissements de ce réseau doivent leur être attribuées à 100 %.

⁸⁴ Au cours de la période examinée, ces compensations ont, en raison de ce plafond, été attribuées à concurrence de 61,8 % en 2007, 66,9 % en 2008, 79,1 % en 2009 et 89,7 % en 2010.

⁸⁵ Contrairement aux autres éléments de la dotation forfaitaire allouée aux établissements du réseau organisé par la Communauté française.

⁸⁶ En pratique, les EFA interviennent à 100 % dans les frais de transport en commun public (et/ou dans l'utilisation de la bicyclette) des membres du personnel et sont ensuite remboursées par le ministère de la Communauté française.

⁸⁷ Une retenue de 1 % est également effectuée sur les subventions de fonctionnement attribuées aux établissements scolaires des autres réseaux (article 12, § 4, du décret du 17 juillet 2003).

⁸⁸ Cf. l'article 3, § 3bis, de la loi du 29 mai 1959.

Le tableau ci-dessous présente les résultats des calculs de la Cour.

Tableau 17 – Dotations aux EFA (calculs de la Cour)

	2007	2008	2009	2010	Total
Dotations forfaitaires	5.113	5.373	5.806	5.737	22.030
Compensation avantages sociaux	1.190	1.324	1.508	1.716	5.739
Coût des PAPO	-1.531	-1.601	-1.404	-1.231	-5.768
Dotations St-Boniface	4.772	5.097	5.910	6.222	22.001
Dotations garanties (hors avantages sociaux)	8.855	9.471	9.799	9.794	37.920
Compensation avantages sociaux	1.190	1.324	1.508	1.716	5.739
Dotations garanties	10.045	10.795	11.308	11.511	43.658
Dotations aux EFA	10.045	10.795	11.308	11.511	43.658

(en milliers d'euros)

En application des dispositions décrétales, les dotations forfaitaires revenant aux EFA s'établissent à 43,7 millions d'euros pour la période 2007-2010.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les dotations garanties se sont, au cours de la période examinée, révélées supérieures aux dotations calculées selon les dispositions du décret du 12 juillet 2001. Ce constat se vérifie pour chaque EFA. En conclusion, les dispositions qui ont fixé, en 2001, le nouveau calcul des dotations des EFA demeurent inopérantes. La base de calcul de leurs dotations actuelles demeure régie par les dispositions en vigueur en 2001 (moyennant les corrections opérées conformément à l'article 18 du décret).

Par conséquent, les dotations actuelles sont essentiellement influencées par des paramètres relativement anciens, alors même que la situation réelle des établissements peut avoir évolué : revente ou mise à disposition d'une partie des locaux par la Communauté française, travaux d'aménagement réalisés par le Fonds des bâtiments scolaires, organisation de l'accueil extrascolaire, etc.

Enfin, la différence entre les dotations garanties (11,5 millions d'euros en 2010) et les dotations calculées selon les dispositions du décret du 12 juillet 2001 (6,2 millions d'euros en 2010) est de nature à entraîner une réduction globale de plus de 45 % des dotations des EFA lorsque, en 2014, les dispositions de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 (prévoyant les dotations garanties) cesseront de produire leurs effets.

Les EFA ne subiraient toutefois pas toutes la même réduction : sur la base du calcul des dotations pour l'année 2010, certains établissements garderaient l'essentiel de leurs dotations, alors que d'autres les perdraient intégralement, en raison de la charge des PAPO y affectés. Les six EFA présentant des disponibilités importantes⁸⁹ devraient toutes subir une diminution sensible de leur dotation à la fin du régime transitoire.

⁸⁹ Cf. supra le point 3.2.

4.3 DOTATIONS VERSÉES AUX EFA

Le tableau ci-dessous présente les dotations effectivement versées aux EFA par la DGEO au cours des exercices 2007 à 2010.

Tableau 18 – Dotations versées aux EFA par la DGEO

	2007	2008	2009	2010	Total
Dotations décrétales (avances et solde)	10.293	11.271	11.250	11.631 [■]	44.445
Dotations exceptionnelles (écoles en difficulté)	-	252	323	-	575
Dotations additionnelles (solde des AB)	639	610	934	543	2.726
Remplacement des PAPO	-	-	217	-	217
Dotations versées aux EFA	10.932	12.133	12.724	12.174	47.963

(en milliers d'euros)

Les dotations versées aux EFA ont, pour la période 2007 à 2010, atteint 48 millions d'euros, dépassant de 4,3 millions d'euros celles calculées par la Cour, en raison, d'une part, de l'attribution de dotations complémentaires financées par les soldes disponibles de l'allocation de base 41.23.70 – *Dotation globale pour le fondamental* de la division organique consacrée à l'enseignement fondamental et, d'autre part, de la méthode de calcul utilisée par la DGEO pour établir les dotations décrétales.

4.4 DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES AUX EFA

En vue de maximiser la consommation des moyens budgétaires attribués aux écoles du réseau organisé par la Communauté française, le ministre chargé de l'Enseignement obligatoire leur a attribué des dotations complémentaires en fin d'exercice au moyen des soldes disponibles sur les allocations de base qui leur sont destinées.

Pour les EFA, ces dotations complémentaires (3,5 millions d'euros de 2007 à 2010) prennent essentiellement les formes suivantes :

- ✓ dotations exceptionnelles aux établissements confrontés à des problèmes financiers et qui en font la demande (après avis favorable du service des vérificateurs) ;
- ✓ dotations additionnelles attribuées proportionnellement au nombre d'élèves de chaque établissement ;
- ✓ dotations pour le remplacement des PAPO.

La Cour relève que l'attribution de dotations complémentaires s'opère en l'absence de base légale, sauf en ce qui concerne le remplacement des PAPO. En effet, l'article 3, § 3bis, alinéa 2, dispose qu'un montant de 20.573,18 euros par PAPO rémunéré directement par la Communauté française est prélevé des dotations de fonctionnement des établissements du réseau organisé par la Communauté française. Toutefois, ce prélèvement est réduit à due concurrence en cas d'absence ou de maladie de plus d'un mois du membre du personnel

pendant l'année civile en cours.

Cette dernière disposition n'a été appliquée qu'en 2009, année au cours de laquelle des compléments de dotations ont été attribués à 18 EFA, pour un montant total de 217 milliers d'euros, afin de couvrir le remplacement des PAPO absents de longue durée.

Par ailleurs, cinq des six EFA ayant bénéficié de dotations exceptionnelles en raison de leur situation financière n'ont pas reçu de dotations additionnelles en 2008, alors qu'en 2009, les six EFA en difficultés financières⁹⁰ ont toutes bénéficié à la fois de dotations exceptionnelles et de dotations additionnelles.

4.5 DOTATIONS DÉCRÉTALES CALCULÉES PAR LA DGEO

Le tableau ci-dessous présente les calculs de la DGEO concernant les dotations revenant aux EFA pour les années 2007 à 2010.

Tableau 19 – Dotations forfaitaires aux EFA (calculs de la DGEO)

	2007	2008	2009	2010	Total
Dotations forfaitaires (article 3, §3 à 75 %)	3.835	4.030	4.355	4.303	16.523
Compensation avantages sociaux	1.190	1.324	1.508	1.716	5.739
Coût des PAPO	-1.531	-1.601	-1.404	-1.231	-5.768
Dotations St-Boniface	3.494	3.753	4.459	4.788	16.494
Dotations garanties (hors avantages sociaux)	9.393	10.052	10.402	10.204	40.051
Compensation avantages sociaux	1.190	1.324	1.508	1.716	5.739
Dotations garanties	10.583	11.376	11.910	11.921	45.790
Allocations familiales (année n-1)	-	-	-	-182	-182
Dotations aux EFA (à 99%)	10.477	11.262	11.791	11.620	45.151

(en milliers d'euros)

De 2007 à 2010, la DGEO a fixé les dotations décrétales dues aux EFA à 45,2 millions d'euros.

Ces montants dépassent de 3,3 % ceux calculés par la Cour. Cette différence s'explique de la manière suivante.

- ✓ En méconnaissance des dispositions de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001, la DGEO intègre au calcul du montant des dotations garanties les augmentations en numéraire visées à l'article 3, § 3, alinéa 7, de la loi du 29 mai 1959, alors que ces majorations ne s'appliquent qu'aux dotations forfaitaires définies à l'article 3 de cette loi.

⁹⁰ Quatre de ces six EFA avaient déjà reçu une dotation exceptionnelle en 2008.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a relevé que cette intégration a été décidée en 2003 par les ministres alors chargés respectivement de l'enseignement fondamental et secondaire, lors des réunions nécessaires à l'application du décret.

- ✓ La DGEO réduit les dotations garanties de 1 % afin de réaliser la mutualisation des interventions dans les frais de transport en commun public, prévues dans le décret du 17 juillet 2003 précité⁹¹. Les dispositions de l'article 12, § 1^{er}, de ce décret prévoient cependant que la charge de ces interventions est imputée sur le solde à répartir par le gouvernement en application de l'article 3, § 3bis, de la loi du 29 mai 1959 (et non sur les dotations garanties).

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a souligné que cette réduction a également été décidée, en 2003, par les ministres précités.

- ✓ La DGEO a réduit les dotations garanties du montant des allocations familiales relatives au personnel contractuel de ces établissements versées pour l'année 2001 ; cette correction n'est pas prévue par les textes légaux. Jusqu'en 2009, les mêmes dotations ont été augmentées du montant des allocations familiales décaissées par ces établissements au cours de l'année précédente⁹² ; cette correction n'est pas non plus prévue dans les textes légaux.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a admis que ces corrections ne sont pas prévues dans les textes légaux. Il a cependant souligné que les allocations étaient une partie de la dotation des établissements jusqu'en 2002 inclusivement. Il est donc logique que les allocations familiales (au même titre que les rémunérations des PAPO) soient intégrées dans le calcul des dotations garanties.

La Cour a également relevé qu'en l'absence d'arrêté d'exécution des dispositions de l'article 3, § 3bis, de la loi du 29 mai 1959, devant permettre la répartition du solde de 25 % des dotations forfaitaires, la DGEO limite le calcul des dotations résultant de l'application de l'article 3, § 3, de la même loi à 75 % des montants prévus.

Aussi, dans les faits, les calculs des dotations aux établissements du réseau de la Communauté française établis par la DGEO aboutissent à l'attribution de 99 % du montant le plus important entre :

- ✓ les dotations forfaitaires définies à l'article 3, § 3, de la loi du 29 mai 1959 à 75 %, augmentées des dotations compensatoires définies à l'article 34 de la même loi, desquelles sont déduites les charges forfaitaires des PAPO (conformément à l'article 3, § 3bis) ;

⁹¹ Ce qui explique la différence de 1 % (hors allocations familiales) au tableau ci-dessus entre les dotations aux EFA et les dotations garanties.

⁹² Depuis 2009, le budget de la Communauté française paie les allocations du personnel contractuel des EFA, lesquelles étaient financées jusqu'alors par le budget de celles-ci.

- ✓ les dotations garanties résultant de l'application de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 (y compris les dotations complémentaires fixées à l'article 3, § 3, alinéa 7, de la loi du 29 mai 1959), augmentées des dotations compensatoires fixées à l'article 34 précité.

Pour la période 2007 à 2010, les montants des dotations décrétales calculées par la DGEO (45,2 millions d'euros) ne correspondent pas aux montants des dotations décrétales effectivement versées (44,4 millions d'euros). Cet écart s'explique de la manière suivante :

- ✓ en 2007 :

le montant initialement calculé et versé (10,5 millions d'euros) des dotations a été revu à la baisse (10,3 millions d'euros) car les dotations forfaitaires aux écoles fondamentales avaient été erronément augmentées de 13,21 euros pour l'année 2007⁹³ ;

- ✓ en 2008 et en 2010 :

les avances versées à un établissement dépassaient le montant de la dotation décrétales à verser pour cet exercice ; d'après les informations fournies par la DGEO, ce trop-perçu n'a pas été récupéré ;

- ✓ en 2009 :

- les crédits disponibles sur les allocations de base 41.23.50 de la division organique 52 consacrée à l'enseignement secondaire et 41.23.70 de la division organique 51 consacrée à l'enseignement fondamental se sont révélés insuffisants pour exécuter intégralement les dispositions de l'article 7 du décret 28 avril 2004 concernant la différenciation au sein du réseau organisé par la Communauté française ; aussi, afin de ne pas pénaliser uniquement les établissements dont la dotation est calculée sur la base des dispositions de l'article 3 de la loi du 29 mai 1959, la DGEO a décidé de réduire l'ensemble des dotations allouées aux établissements d'enseignement obligatoire du réseau de la Communauté française ;
- les avances versées à quatre établissements dépassaient le montant de la dotation décrétales à verser pour cet exercice ; d'après les informations fournies par la DGEO, ce trop-perçu n'a pas été récupéré.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a précisé que les avances versées aux établissements sont calculées sur la base de la dotation de l'année précédente, à raison de respectivement 50 % et 25 %. Le montant de la première avance est calculé en décembre, celui de la seconde en mars. À ce moment, les chiffres de la population de l'année en cours ne sont pas encore connus. Il peut donc arriver que lors du calcul du solde⁹⁴, le montant des avances déjà versées dépasse le montant réellement dû, en raison, notamment, d'une baisse de la population d'une année à l'autre.

⁹³ Ce qui a eu pour effet de réduire le montant disponible pour l'attribution des dotations complémentaires en fin d'exercice.

⁹⁴ Ce calcul, basé sur les chiffres de l'année scolaire en cours, ne peut être réalisé avant le mois de juillet.

Lorsque cette hypothèse se présente et que l'établissement se trouve en difficultés financières, le ministère considère qu'il est judicieux de ne pas récupérer le trop-perçu pour ne pas accentuer les problèmes de cet établissement.

La ministre souligne qu'en attendant l'élaboration, en collaboration avec l'administration, des règles d'attribution du solde des dotations, les soldes pour 2010 ont été versés sur une base objectivée par l'administration, en intégrant les problématiques dont il lui a été demandé de tenir compte, et qu'il en ira de même pour les soldes 2011.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 TENUE DE LA COMPTABILITÉ

La Cour a constaté que chaque EFA tient sa comptabilité de manière globalement satisfaisante. La tenue de l'inventaire patrimonial et de celui des biens consommables laisse toutefois à désirer. En outre, les pratiques concernant la gestion du stock des biens consommables varient selon les établissements.

À cet égard, la Cour a recommandé de :

- ✓ systématiser l'utilisation des fonctionnalités offertes par le logiciel *Logicompta* en matière d'inventaires ;
- ✓ définir clairement (éventuellement par voie de circulaire) les procédures comptables de constitution et d'utilisation des stocks de biens consommables au sein des EFA, afin d'en permettre le suivi en tout temps.

Par ailleurs, lorsque l'accueil extrascolaire est assuré par une amicale ou une commune dans les locaux de l'école, la Cour a préconisé de conclure systématiquement une convention précisant les droits et obligations de chaque partie en matière de responsabilité civile.

La ministre a souligné que la DGEO lui a récemment confirmé sa volonté de rappeler aux établissements leurs obligations comptables et de systématiser les conventions en matière d'accueil extrascolaire dans les cas évoqués par la Cour.

5.2 SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Les EFA bénéficient globalement d'une trésorerie importante (14 millions d'euros au 31 décembre 2009), supérieure au montant total de leurs dotations annuelles. De plus, elles ont, en moyenne, dégagé un boni budgétaire annuel de près de 2 millions d'euros au cours des exercices 2007 à 2009. La Cour a souligné que ce constat couvre des situations contrastées, puisque sept EFA ont enregistré un mali pour les trois exercices cumulés, alors que six d'entre elles ont accumulé un boni supérieur à 200.000 euros.

Dans sa réponse, la ministre a précisé qu'un meilleur équilibre serait recherché au moyen de l'arrêté d'exécution des dispositions de l'article 3, § 3bis, régissant la répartition du reliquat de 25 % des dotations de fonctionnement⁹⁵.

⁹⁵ Cf. infra le point 5.3.

D'importantes divergences apparaissent également en ce qui concerne les dépenses de consommation d'énergie (en particulier de gaz et de mazout) et d'eau. La Cour a recommandé de mettre en place un plan d'action général afin de remédier aux écarts de consommation en la matière. Ce plan devrait être défini sur la base d'une analyse des causes de ces écarts, menée en collaboration avec le service général des infrastructures scolaires de la Communauté française. En attendant la mise en œuvre de ce plan, il convient d'identifier les situations les plus problématiques.

Dans leurs réponses, le ministère de la Communauté française et la ministre ont informé la Cour que le service de vérification comptable serait chargé d'une étude approfondie des dépenses énergétiques des EFA.

La ministre a indiqué par ailleurs qu'elle entamerait des démarches auprès de son collègue compétent pour que le service général des infrastructures scolaires de la Communauté française analyse les causes des écarts et identifie les situations les plus problématiques en vue d'y remédier dans les meilleurs délais.

5.3 FINANCEMENT

Tout d'abord, le décret du 12 juillet 2001 ne peut être intégralement appliqué à l'heure actuelle pour ce qui concerne le financement des EFA (et plus largement des services à gestion séparée de l'enseignement), à défaut d'arrêté d'exécution des dispositions de l'article 3, § 3bis, selon lesquelles le reliquat de 25 % des dotations de fonctionnement est ventilé par le gouvernement de la Communauté française selon la procédure et les modalités qu'il détermine en fonction des besoins spécifiques, notamment en énergie et en équipement. Cet arrêté devrait être adopté dans les meilleurs délais afin, d'une part, de permettre l'application intégrale des dispositions du décret du 12 juillet 2001 et, d'autre part, de répondre adéquatement et légalement aux difficultés financières rencontrées par certaines EFA.

Dans sa réponse, la ministre a souligné que la DGEO devrait aujourd'hui, en collaboration avec son cabinet, être en mesure de proposer au gouvernement un projet d'arrêté fixant les règles d'attribution du reliquat des dotations de fonctionnement.

La Cour a par ailleurs constaté que les dotations versées aux EFA ne correspondaient pas aux dotations prévues par les textes législatifs, puisque, d'une part, la DGEO n'applique pas correctement les dispositions décrétales et que, d'autre part, des dotations complémentaires sont accordées aux établissements en l'absence de base légale.

Afin de garantir l'égalité de traitement des établissements scolaires et donc des élèves, la Cour a recommandé de limiter les dotations attribuées aux EFA aux montants découlant de l'application stricte des prescriptions décrétales.

Dans sa réponse, la ministre a précisé que, pour l'année civile 2010, les dotations complémentaires avaient été liquidées sur la base d'une proposition de la DGEO, à partir du rapport des vérificateurs réalisé à cette fin. Le rapport intégrait la problématique des établissements qui hébergent des établissements d'enseignement de promotion sociale et celle des établissements confrontés à des remplacements de PAPO définitifs qui sont absents pour une longue durée.

Quant à l'année civile 2011, la ministre a précisé qu'il serait procédé de la même manière,

avec une attention particulière pour les établissements qui n'ont pas encore bénéficié du remboursement d'une partie des interventions prévues par le décret du 17 juillet 2003 précité. Enfin, elle a souligné que la liquidation des dotations complémentaires (après prise en considération des problématiques précitées) au prorata des populations scolaires de chaque établissement lui semble constituer une solution équitable, puisque les dotations sont précisément calculées sur la base de ces populations.

5.4 PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

Lorsque les dispositions du décret du 12 juillet 2001 entreront pleinement en vigueur en 2014 et qu'il sera mis un terme aux dotations garanties, les EFA risquent de perdre près de 45 % de leurs dotations⁹⁶, ce qui ne leur permettrait plus de financer leurs dépenses. La Cour a dès lors recommandé d'envisager la possibilité de compléter ou de réviser les textes régissant le financement des services à gestion séparée de l'enseignement.

Dans sa réponse, la ministre a confirmé que si l'application de l'article 18 du décret susvisé relatif aux dotations garanties n'était pas prolongé au-delà de 2013, certains établissements se retrouveraient avec des dotations nettement inférieures à leurs montants actuels.

2.2 CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET DE RÉGULARITÉ DES DÉPENSES DE LA DIVISION ORGANIQUE 13 – GESTION DES IMMEUBLES DU BUDGET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE POUR LES ANNÉES 2008 À 2010⁹⁷

La Cour a constaté des manquements quant au respect des réglementations relatives aux marchés publics en matière, notamment, d'estimation des marchés, de recours à la procédure négociée sans publicité, de sélection qualitative, d'information des candidats non retenus, de respect des délais ou de leur prolongation, et l'absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges. Par ailleurs, elle a également formulé des remarques à propos des contrats de location, notamment, quant à l'indexation des loyers, aux bâtiments occupés par des ASBL et aux bâtiments inoccupés. Enfin, les dépenses payées par avances de fonds ont fait l'objet d'observations en ce qui concerne leur destination, leur réception ou l'appel à la concurrence.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses effectuées, en 2008, 2009 et 2010, par la direction des infrastructures administratives, dépendant de l'administration générale de l'infrastructure, à la charge des programme 0 – *Subsistance* – et

⁹⁶ Calcul effectué par la Cour sur la base du nombre d'élèves inscrits dans les EFA en 2010.

⁹⁷ Dr 3.634.079.

1 – *Immeubles de la Communauté française* – de la division organique 13⁹⁸ – *Gestion des immeubles*, à l'exception de l'activité 14⁹⁹.

1.1 RÉGLEMENTATION

Pour les allocations de base (AB) examinées, les références légales et réglementaires sont les suivantes :

- ✓ le décret budgétaire ;
- ✓ la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- ✓ l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- ✓ l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges (CGC) des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics ;
- ✓ le droit commun, en ce qui concerne les contrats de location émergeant au budget de la Communauté française.

1.2 MÉTHODE

Le présent contrôle porte essentiellement sur la passation et l'exécution des marchés publics de la direction des infrastructures administratives. Les années de référence sont 2008, 2009 et 2010. Les 50 marchés concernés par une liquidation intervenue pendant cette période de référence ont été examinés.

Les contrats de location ainsi que les dépenses extraordinaires sur avances de fonds ont également été analysés.

Le contrôle a été effectué sur la base des dossiers transmis à la Cour. Un contrôle sur place, dans les bureaux de l'administration, a également été réalisé. Les présentes constatations se basent sur des investigations clôturées à la date du 31 décembre 2010.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 28 juin 2011 à l'administration. Celle-ci a répondu à la Cour par une lettre du 11 août 2011. Le projet a été envoyé, le 30 août 2011, au ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique, qui a répondu par dépêches des 4 et 21 octobre 2011.

⁹⁸ En milliers d'euros, pour 2008 : 10.308 + 344 (années antérieures) en crédits non dissociés (CND), 608 en crédits d'engagement (CDE) et 901 en crédits d'ordonnancement (CDO) ; pour 2009, 10.943 en CND, 12.927 en CDE et 6.422 en CDO ; pour 2010, 14.557 + 22 (années antérieures) en CND, 3.638 en CDE et 9.471 en CDO.

⁹⁹ Il s'agit de charges financières relatives aux bâtiments de la Communauté française (intérêts et amortissement), dépenses non soumises au visa préalable de la Cour.

2 MARCHÉS PUBLICS (PROGRAMME 1)

La Cour a relevé divers manquements à la loi sur les marchés publics pour des dépenses prises en charge par quatre allocations de base¹⁰⁰.

2.1 MARCHÉS PUBLICS IMPUTÉS SUR L'AB 72.32 (ACTIVITÉ 11)

Le crédit de cette allocation de base¹⁰¹ est destiné à couvrir des dépenses relatives à l'achat de terrains et de bâtiments, à la construction, à l'aménagement et au premier équipement de bâtiments.

2.1.1 Passation des marchés

Estimation des marchés

L'estimation des marchés est un des éléments essentiels de la phase de passation. En effet, la réglementation des marchés publics en tient compte pour déterminer, entre autres, le degré de publicité adéquat, l'applicabilité du CGC ou le recours à la procédure négociée sans publicité, sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a), de la loi du 24 décembre 1993.

Or, il s'avère que des marchés parmi les plus importants ont été fortement sous-estimés.

Dans sa réponse, l'administration signale que les estimations, généralement réalisées alors que la marge budgétaire était insuffisante, se sont heurtées à la réalité du terrain.

Recours à la procédure négociée sans publicité

Plusieurs hypothèses prévues à l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 ont fait l'objet d'une application inadéquate pour justifier le recours à la procédure négociée sans publicité :

- ✓ article 17, § 2, 1°, a), alors que le montant du marché est supérieur à 67.000 euros ;
- ✓ article 17, § 2, 1°, c), alors que l'urgence n'est pas prouvée ;
- ✓ article 17, § 2, 1°, f), alors que l'existence d'un prestataire unique n'est pas établie.

¹⁰⁰ AB 72.32 (activité 11) – 46 marchés examinés pour la période de référence ; 12.06 et 12.08 (activité 12) – 2 marchés ; 12.22 (activité 13) – 2 marchés.

¹⁰¹ En milliers d'euros, pour 2008 : 608 en CDE et 608 en CDO ; pour 2009 : 1172 en CDE et 500 en CDO ; pour 2010 725 en CDE et 725 en CDO.

Sélection qualitative

À l'exception de quelques marchés, les documents minimums requis pour procéder à une sélection qualitative ne sont pas exigés¹⁰².

Délégation

Des fonctionnaires ont engagé la Communauté française sans y être habilités, en méconnaissance de la réglementation relative aux délégations de pouvoirs¹⁰³.

Dans sa réponse, le ministre apporte les précisions suivantes à propos d'un marché (d'un montant de 81.310,60 euros hors TVA) : le recours à la procédure négociée sans publicité s'explique par l'urgence et les risques encourus par les passants, lesquels ont été confirmés, entre autres, par l'Inspection des finances ; la sous-estimation est le fruit de la découverte progressive, en cours de procédure, de l'ampleur de la gravité du problème ; enfin, puisqu'il y avait urgence, l'administrateur était autorisé à approuver ce marché inférieur à 87.500 euros.

La Cour observe que l'urgence n'est pas suffisamment établie ; elle se réfère également à l'avis de l'Inspection des finances selon lequel « *ladite urgence semble être imputable, pour partie du moins, au long délai de traitement du dossier de rénovation du bâtiment par l'administration et le recours à une procédure négociée sans publicité préalable sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, c, de la loi du 24 décembre 1993 pourrait dès lors être contesté* ».

Pour un autre marché (d'un montant de 14.538,76 euros hors TVA), le ministre estime que le directeur, qui a signé pour l'architecte-directeur en congé, a approuvé le marché en tant que chef de service et qu'il était donc dans ses attributions d'engager ce marché ne dépassant pas 31.000 euros, conformément à l'article 23 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998.

Information des candidats ou des soumissionnaires

Le pouvoir adjudicateur doit informer les candidats et les soumissionnaires aux différents stades de la procédure des marchés¹⁰⁴. Le pouvoir adjudicateur doit ainsi porter à la connaissance des compétiteurs tantôt de simples informations factuelles les concernant, tantôt la décision motivée d'attribution du marché.

Pour près de la moitié des dossiers examinés, la direction concernée ne respecte pas l'obligation d'informer les soumissionnaires non sélectionnés, ou dont l'offre a été écartée ou n'a pas été retenue.

¹⁰² Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 17 et 17bis (causes d'exclusion - travaux), articles 69 et 69bis (causes d'exclusion - services).

¹⁰³ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998 et ses modifications portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du gouvernement de la Communauté française – ministère de la Communauté française (article 11).

¹⁰⁴ Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993 (pour les marchés publiés ou lancés avant le 25 février 2010) – livre IIbis inséré par la loi du 23 décembre 2009 et entré en vigueur le 25 février 2010 ; articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures), ainsi que 80 et 81 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

2.1.2 Exécution des marchés

Engagement comptable postérieur à l'exécution

La notification d'attribution d'un marché et l'exécution de deux autres précèdent l'engagement comptable, en méconnaissance de l'article 49 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État.

Cautionnement

Dans quelques cas, la preuve n'est pas établie que le cautionnement a été constitué dans le délai de 30 jours de calendrier prévu à l'article 5, § 3, du CGC.

En cas de retard de paiement, la pénalité prévue à l'article 6, § 1^{er}, du CGC doit être appliquée de plein droit et sans mise en demeure.

Réception provisoire accordée avec réserves

Dans quelques cas, les réserves formulées au procès-verbal de réception provisoire peuvent laisser supposer que les travaux n'étaient pas complètement terminés.

Délais

Dans plus de la moitié des dossiers examinés, les documents transmis ne permettent pas de s'assurer que les délais de réalisation et d'exécution ont été respectés.

Par ailleurs, une simple affirmation selon laquelle les travaux ont été effectués et les fournitures livrées dans les délais prescrits ne permet pas d'en contrôler effectivement le respect.

D'une manière générale, l'adjudicataire doit être attentif aux délais d'exécution des marchés et respecter scrupuleusement les prescriptions des documents du marché. Lorsque ce n'est pas le cas, le pouvoir adjudicateur doit user des moyens réglementaires¹⁰⁵ et contractuels propres à astreindre l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services à respecter ses engagements.

Les manquements dans le chef de l'adjudicataire peuvent donner lieu à l'application de diverses sanctions, telles que les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office.

Prolongation de délai

Évaluer le bien-fondé du délai supplémentaire n'est pas toujours aisé, mais la formule du CGC, à l'article 42, § 5, 1^o (travaux), implique que les prolongations de délai consécutives à des obligations nouvelles imposées aux entrepreneurs ne peuvent être accordées qu'à la condition de respecter une certaine proportionnalité.

L'administration déroge à l'esprit de cette disposition sans qu'aucune circonstance particulière ne le justifie.

¹⁰⁵ Articles 20 (tous les marchés), 48 (travaux), 66 (fournitures) et 75 (services) du CGC.

Absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges (CSC)

Pour tout marché public dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du CGC, est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996¹⁰⁶.

Des marchés compris dans cette fourchette de prix sont conclus en l'absence de CSC ou de documents en tenant lieu, ou se basent sur des documents très succincts.

Déroptions non mentionnées en tête du CSC

En méconnaissance de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal précité, les articles du CGC auxquels il est dérogé n'ont pas été mentionnés en tête du CSC de certains marchés.

Importants remaniements de marchés

Dans quelques cas, le total des travaux et services supplémentaires a excédé l'offre initiale de 20 %, 50 % et même plus de 100 %, ce qui laisse supposer une préparation insuffisante des marchés, laquelle est de nature à mettre à mal le principe de la mise en concurrence.

Contradiction entre documents susceptible de créer une insécurité juridique

Pour un marché, le CSC stipule que le montant du cautionnement à constituer par l'adjudicataire est calculé conformément aux dispositions de l'article 5, § 1^{er}, du CGC et que la justification de la constitution du cautionnement doit être adressée dans les 30 jours de calendrier suivant la date de l'attribution. Le bon de commande mentionne, au contraire, qu'aucun cautionnement n'est requis.

Un autre bon de commande indique que le montant de l'offre approuvée est de 22.379,80 euros hors TVA et précise que « *le montant du marché étant inférieur à 22.000 euros, aucun cautionnement n'est requis* ».

Dans un marché, le CSC précise que le délai de réalisation des travaux est fixé à dix jours ouvrables à compter de la date indiquée dans l'ordre de service, alors que le délai est un des critères d'attribution. Le même CSC prévoit un délai « *pour l'exécution des travaux de ... jours ouvrables (le délai maximum prévu au CSC étant de 20 jours ouvrables)* ».

Un bon de commande mentionne que la réalisation des travaux commencera le 21 juin 2010 et sera terminée dans les quinze jours ouvrables, comme indiqué dans l'offre, alors que celle-ci stipule que le délai maximum prévu au CSC est de 20 jours ouvrables. Par ailleurs, le procès-verbal de réception provisoire du 10 août 2010 indique que l'ordre de service du 16 juin 2010 fixait à dix jours ouvrables le délai d'exécution de l'entreprise.

Un autre CSC prévoit que le délai d'exécution des travaux constitue l'un des critères d'attribution du marché. Or, il fixe, par ailleurs, un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date indiquée dans l'ordre de service.

¹⁰⁶ Arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Un bon de commande du 10 décembre 2007 précise enfin que les travaux seront exécutés pour le 15 février 2008, alors que l'entrepreneur a introduit une facture datée du 3 décembre 2007 pour paiement des travaux exécutés, laquelle a été acceptée par l'administration le 5 décembre et approuvée le 10 décembre.

Examen des critères d'attribution

Dans quelques cas, l'examen des critères d'attribution par l'administration est critiquable.

Ainsi, les trois critères d'attribution de même valeur d'un marché étaient : le montant de l'offre, le délai d'exécution et la valeur technique. L'administration n'a tenu compte que du critère relatif au prix et n'a examiné que superficiellement les offres, notamment par rapport à un soumissionnaire qui proposait un meilleur délai d'exécution.

Alors que, dans un autre marché, les trois critères d'attribution (prix, méthode et durée des travaux) n'avaient pas été hiérarchisés dans le CSC, ils ont, dans les faits, été pondérés et, en outre, il n'a été tenu compte que de deux critères, celui concernant la méthode ayant été considéré par l'administration comme non pertinent, tellement le descriptif technique du CSC était précis et complet.

Paiement

Dans un marché de services, le délai de paiement est fixé à 90 jours de calendrier, au lieu des 50 jours prévus à l'article 15, § 2, du CGC.

Or, depuis le 8 août 2002, quel que soit le type de marché, les délais prévus pour les paiements à l'article 15 du CGC ne peuvent être rendus plus longs par le CSC, toute disposition contraire de celui-ci étant réputée non écrite¹⁰⁷.

Moyens d'action du pouvoir adjudicateur

Les documents contenus dans les dossiers ne permettent pas d'établir que des sanctions prévues par le CGC (confiscation du cautionnement, amendes pour retard, prise en charge du coût supplémentaire, par exemple¹⁰⁸) ont été prises envers les soumissionnaires défaillants.

2.1.3 Avis de l'Inspection des finances

Le caractère préalable de l'avis de l'Inspection des finances concernant la décision d'attribution des marchés publics dont le montant est supérieur à 31.000 euros hors TVA¹⁰⁹, n'est pas toujours établi.

¹⁰⁷ Article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Cette disposition a été introduite dans la réglementation des marchés publics par l'arrêté royal du 17 décembre 2002, qui exécute, pour les marchés publics, la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

¹⁰⁸ CGC, articles 7, 20, 48, 66 et 75.

¹⁰⁹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire (articles 14, 2°, et 15, 3°).

2.2 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 12.06 (ACTIVITÉ 12)

Le crédit de cette allocation de base¹¹⁰ est destiné à couvrir les loyers des immeubles occupés par les services administratifs de la Communauté française à Bruxelles et en province, y compris les taxes régionales et les précomptes immobiliers.

Pour trois marchés de prestations juridiques, la preuve d'un appel à la concurrence n'est pas établie.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1993 et ses arrêtés d'application, les services juridiques constituent de véritables marchés publics. La qualification de marché public s'applique tant à une mission de conseil ou d'étude demandée à un avocat qu'à une prestation de défense en justice, même si, dans ce cas, il n'est pas toujours aisé de respecter l'ensemble des modalités de la réglementation relative aux marchés publics. L'accent doit néanmoins être mis sur certaines modalités contenues dans la réglementation, telles que le respect de la concurrence¹¹¹, la nécessité de réaliser une certaine forme de sélection qualitative, la possibilité d'utiliser la procédure négociée avec ou sans publicité préalable et, en particulier, de se référer à l'hypothèse a) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi du 24 décembre 1993, le respect du principe du service fait et accepté, la fixation d'un délai, ainsi que la nécessité d'être informé du coût du marché¹¹² et d'établir un mode d'évaluation des prestations.

À cet égard, la Cour rappelle la nécessité de respecter la circulaire du 5 décembre 2008¹¹³.

Dans sa réponse, l'administration justifie l'absence d'appel à la concurrence par le fait qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, de prestations juridiques mais de montants versés à un avocat dans le cadre du remboursement par la Communauté française de précomptes dus à la Région de Bruxelles-Capitale, ce que confirme la réponse du ministre, laquelle précise en outre qu'une concurrence sera organisée pour les prestations juridiques proprement dites. La Cour estime toutefois que ces montants s'inscrivent dans le cadre d'une procédure contentieuse elle-même constitutive de prestations juridiques.

2.3 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 12.08 (ACTIVITÉ 12)

Le crédit de cette allocation de base¹¹⁴ est destiné à couvrir les arriérés de taxes régionales et de précomptes immobiliers en Région de Bruxelles-Capitale.

Ce crédit couvre les montants enrôlés tardivement par l'administration fiscale.

¹¹⁰ Pour 2008 : 9.575 milliers d'euros en CND et 344 milliers d'euros en crédits années antérieures ; pour 2009 : 10.289 milliers d'euros (CND) et pour 2010 : 10.857 milliers d'euros (CND).

¹¹¹ Compte tenu, toutefois, des dispositions de l'article 68, alinéas 4 à 6, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

¹¹² Par exemple, le taux horaire appliqué.

¹¹³ Circulaire du 5 décembre 2008 relative à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, aux services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions.

¹¹⁴ Pour 2009 : 11.755 milliers d'euros en CDE et 5.922 milliers d'euros en CDO ; pour 2010 : 2.913 milliers d'euros en CDE et 8.746 milliers d'euros en CDO.

La même remarque que celle figurant au point 2.2 ci-dessus (prestations juridiques) peut être formulée.

Pour un autre marché, il n'est pas établi qu'une concurrence ait été organisée, qu'il ait été procédé à une sélection qualitative et que les délais aient été respectés.

2.4 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 12.22 (ACTIVITÉ 13)

Le crédit de cette allocation de base¹¹⁵ est destiné à couvrir les primes d'assurances relatives aux immeubles faisant partie du patrimoine de la Communauté française, à l'exclusion des infrastructures scolaires.

L'appel à la concurrence n'est pas établi pour trois dossiers.

3 LOYERS (PROGRAMME 1 AB 12.06)

Les contrats de location émergeant au budget de la Communauté française relèvent du droit commun, puisqu'il ne s'agit pas de baux concernés par les réglementations particulières, qui se rapportent aux baux de résidence principale, baux commerciaux et baux à ferme.

3.1 INDEXATION

L'indice de base le plus souvent appliqué pour l'indexation des loyers est celui du mois précédant la date d'entrée en vigueur du contrat¹¹⁶. Celle-ci précède fréquemment la date de conclusion du contrat. Comme l'indice le plus ancien est généralement moins élevé que l'indice le plus récent, le calcul de l'indexation est souvent favorable au bailleur¹¹⁷.

Parfois, les loyers ne sont pas correctement calculés. La formule d'indexation appliquée dans un contrat¹¹⁸ n'est pas correcte : l'indice (décembre 2009) est de 152,20 au lieu de 152,99 et le montant du loyer s'élève à 453.051,13 euros au lieu de 455.402,71 euros.

Par ailleurs, l'indexation se base parfois sur l'indice des prix à la consommation¹¹⁹. Or, depuis le 1^{er} février 1994, l'indexation doit avoir lieu sur la base de l'indice santé¹²⁰.

¹¹⁵ Pour 2008 : 550 milliers d'euros en CND ; pour 2009 : 484 milliers d'euros (CND) et pour 2010 : 506 milliers d'euros (CND) et 22 milliers d'euros en crédits d'années antérieures.

¹¹⁶ Article 1728bis du code civil.

¹¹⁷ 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008) – N° 1, p. 22 à 24.

¹¹⁸ Immeuble sis 1/3 rue Ducale et immeuble sis place du Trône à Bruxelles. Convention du 29 octobre 1996 entre la Communauté française et la Régie des bâtiments.

¹¹⁹ Contrats conclus le 16 juin 1995, le 4 juillet 2003 et le 29 octobre 2003 par la Communauté française.

¹²⁰ Arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays (article 16).

3.2 PAIEMENT ANTICIPATIF OU À TERME

En général, les contrats précisent que les loyers doivent être payés anticipativement.

La Cour souhaite que soit examinée la possibilité de stipuler dans les contrats le paiement à terme échu¹²¹.

3.3 BÂTIMENTS OCCUPÉS PAR DES ASBL

La mise à disposition gratuite, ou à des conditions favorables, de surfaces de bureaux à des associations de droit privé doit être considérée comme une forme de subventionnement, qui nécessite une officialisation par voie d'arrêté de subvention¹²².

3.4 BÂTIMENTS INOCCUPÉS

Dans toute la mesure du possible, l'inoccupation de bâtiments¹²³, pendant plusieurs années, doit être évitée¹²⁴.

3.5 PAIEMENT D'INTÉRÊTS DE RETARD

Le paiement d'intérêts de retard pour paiement tardif des loyers¹²⁵ doit être évité dans toute la mesure du possible, puisqu'il conduit à grever le budget de la Communauté française de dépenses non économiquement rentables.

4 DÉPENSES PAYÉES PAR AVANCES DE FONDS

4.1 MARCHÉS PUBLICS (PROGRAMMES 0 ET 1)¹²⁶

4.1.1 Concurrence

Il n'est pas établi, pour certains marchés, qu'un appel à la concurrence ait été organisé.

Parfois, l'absence de concurrence est justifiée de manière insuffisante : il est fait appel à une firme en invoquant, sans plus, l'urgence ou le caractère immédiat de l'intervention.

Les avances de fonds peuvent être utilisées dans le cadre de marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable (article 17, § 2, de la loi du 24 décembre

¹²¹ Voir note de bas de page n°21.

¹²² Voir note de bas de page n°21.

¹²³ Rue Royale, 89 à 1000 Bruxelles et rue J. Chapelié, 35 à 1050 Bruxelles.

¹²⁴ Voir note de bas de page n°21.

¹²⁵ Immeuble *City Center*, sis boulevard du Jardin botanique, 20 à 1000 Bruxelles (7.619,68 euros) et bâtiment sis rue Adolphe Lavallée à 1080 Bruxelles (8.756,97 euros).

¹²⁶ Comptes rendus les 16 avril et 18 août 2008, 24 avril et 21 décembre 2009, 17 mai 2010. (programme 0) – comptes rendus les 28 mars, 23 juin, 25 septembre et 30 décembre 2008, 5 mai et 7 août 2009, 4 janvier et 30 avril 2010 (programme 1).

1993) et dont le mode de constatation se réfère à l'article 122, 1°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Toutefois, la Cour rappelle que la consultation de la concurrence demeure la règle générale pour de tels marchés, bien qu'elle puisse être moins formalisée que pour les marchés excédant 5500 euros hors TVA.

Pour les prestations à caractère répétitif dépassant ce montant, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché conclu avec le prestataire¹²⁷.

4.1.2 Réception (programme 1)

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations effectuées par l'adjudicataire aux règles de l'art ainsi qu'aux conditions des documents du marché.

Il s'agit d'une étape importante de la phase d'exécution du marché, car elle est un élément essentiel du principe du service fait et accepté, qui ouvre le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des prestations effectuées.

Parfois, les cachets et signatures assurant la réception ne figurent pas sur les factures.

4.2 DESTINATION DE CERTAINES DÉPENSES (PROGRAMME 0)

La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination de certains achats ou du caractère officiel de ces dépenses garantirait la responsabilisation des ordonnateurs sur ce plan et éviterait des questionnements inutiles¹²⁸.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

À l'issue de l'examen des marchés passés par la direction des infrastructures administratives pour la gestion des immeubles de la Communauté française, la Cour recommande de veiller avec davantage de rigueur à l'estimation des marchés, à la justification adéquate des hypothèses invoquées pour recourir, le cas échéant, à la procédure négociée sans publicité, à la sélection qualitative des offres et à la correcte information des soumissionnaires.

La mise en concurrence lors de la passation des marchés publics doit être renforcée pour les marchés de services relatifs, entre autres, aux prestations juridiques et aux assurances.

Le contrôle de l'exécution des marchés doit également être renforcé, notamment en ce qui concerne le respect des délais et leurs prolongations.

Les cahiers spéciaux des charges doivent être rédigés conformément aux dispositions réglementaires.

La destination des dépenses effectuées au moyen des avances remises aux comptables extraordinaires doit également être clairement identifiée.

¹²⁷ Arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses dans les services d'administration générale de l'État (article 1^{er}).

¹²⁸ Comptes rendus les 16 avril et 18 août 2008, 24 avril et 21 décembre 2009, 17 mai 2010.

Selon l'administration, l'insuffisance de formation en marchés publics et le nombre de jeunes recrues techniques (architectes et ingénieurs) peu rôdées aux procédures et à la législation expliquent sans doute certaines des lacunes évoquées. L'administration prend bonne note de toutes les remarques et recommandations formulées et veillera à éviter que des erreurs se reproduisent.

Dans sa réponse, le ministre signale, en ce qui concerne la sélection qualitative, que, depuis la mi-2010, les critères de sélection minimums portent sur les conditions d'exclusion telles que la production de certaines attestations (ONSS, impôts directs et TVA) ainsi que l'agrément.

Il reconnaît, avec la Cour, que l'obligation d'informer les soumissionnaires non sélectionnés (ou dont l'offre a été écartée, ou n'a pas été retenue) n'est pas suffisamment respectée et ajoute que depuis fin 2010, cette obligation est systématiquement remplie, à la suite des directives émanant de la cellule marchés publics.

Le ministre admet également que le contrôle de l'exécution des marchés semble devoir être renforcé. Ainsi, les questions de réception et de respect des délais feront l'objet d'une attention supplémentaire, comme le recommande la Cour.

Quant aux prestations juridiques et aux marchés d'assurance, le ministre signale qu'une concurrence sera organisée.

Enfin, le ministre informe la Cour qu'il s'assurera de la mise en œuvre effective de ses recommandations.

2.3 CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET DE RÉGULARITÉ DES MARCHÉS PUBLICS DE FOURNITURES DE LA DIRECTION DU SUPPORT LOGISTIQUE POUR LES ANNÉES 2008, 2009 ET 2010¹²⁹

La Cour des comptes a constaté des manquements quant au respect des dispositions réglementaires relatives aux marchés publics en matière, notamment, de recours à la procédure négociée sans publicité, d'appel à la concurrence, d'extension de marché, de sélection qualitative, d'information des candidats non retenus, de respect des délais et de réception des fournitures. Les dépenses payées par avances de fonds ont également fait l'objet de remarques en ce qui concerne leur destination, leur réception et l'absence de concurrence.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des marchés de fournitures passés et exécutés par la direction du support logistique, à la charge de la division organique 11 – *Affaires générales – Secrétariat général* du budget de la Communauté française.

¹²⁹ Dr 3.634.078.

1.1 RÉGLEMENTATION

Pour les allocations de base (AB) examinées, les références légales et réglementaires sont les suivantes :

- ✓ le décret budgétaire ;
- ✓ la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- ✓ l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- ✓ l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges (CGC) des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics ;
- ✓ les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État (LCCE).

1.2 MÉTHODE

Le présent contrôle porte sur 149 marchés de fournitures concernés par une liquidation intervenue au cours des années 2008, 2009 et 2010, quel qu'en soit le montant.

Vingt-cinq comptes de comptables extraordinaires (sur 90), concernant des dépenses en rapport avec des fournitures payées au moyen d'avances de fonds versées pendant la période de référence, ont également été analysés.

Le contrôle a été effectué sur la base des dossiers transmis à la Cour.

Un contrôle sur place, dans les bureaux de l'administration, a également été réalisé.

Les présentes constatations se basent sur des investigations clôturées le 31 mai 2011.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 9 août 2011 à l'administration. Celle-ci a répondu à la Cour par lettre du 9 septembre 2011. Le projet de rapport a été envoyé le 11 octobre 2011 aux quatre ministres concernés¹³⁰. Ceux-ci ont répondu par dépêches des 27 octobre, 9 et 10 novembre 2011.

2 MARCHÉS PUBLICS

La Cour a relevé divers manquements à la réglementation sur les marchés publics pour des dépenses prises en charge par les huit AB examinées¹³¹.

D'une manière générale, la Cour relève que, quelles que soient les AB, il n'y a pas de contrôle du respect des dispositions relatives, d'une part, à la constitution du cautionnement

¹³⁰ Le ministre-président ; le vice-président et ministre chargé de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique ; la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse ainsi que la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances.

¹³¹ AB 12.02.02; AB 12.03.02, AB 12.07.02, AB 01.02.06, AB 12.25.31, AB 74.01.02, AB 74.01.04 et AB 74.01.14.

lorsque celui-ci est exigé et, d'autre part, aux délais de livraison. L'administration invoque à cet égard un manque de personnel. Un manque de formation a également été souligné.

2.1 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 120202

Le crédit de l'AB 120202 est destiné à couvrir des dépenses de consommation en rapport avec l'occupation des locaux, des dépenses d'entretien et des fournitures de biens et de services : frais de bureau, transports, impôts, rétributions, publications du département, formation professionnelle, habillement et autres dépenses d'administration¹³².

2.1.1 Passation des marchés

Marchés passés par procédure négociée sans publicité

Selon l'administration, il a été impossible de procéder au lancement du marché global et annuel de fourniture de papier avant que le précédent marché ne vienne à échéance pour des raisons inhérentes à la gestion des procédures de marchés publics au sein de la direction du support logistique. Aussi, il a été procédé à l'attribution d'un marché par procédure négociée.

L'administration signale que la longue absence, pour cause de maladie, de l'agent en charge du dossier et le manque de personnel disposant des qualifications nécessaires n'ont pas permis d'organiser une procédure d'appel d'offres général.

À l'occasion d'un autre marché concernant la location d'un photocopieur, l'Inspection des finances¹³³ a rappelé le principe de globalisation des prestations.

Absence de concurrence

Pour un cinquième des marchés analysés, aucune concurrence n'a été organisée depuis plusieurs années : certains contrats et avenants remontent aux années 90 – 1991, 1996, 1997, 1998.

L'administration, tout en donnant certaines explications, reconnaît l'absence de concurrence concernant la fourniture de cachets.

À propos de l'absence de mise en concurrence pour les produits sanitaires de l'ensemble des implantations administratives, elle fait savoir qu'un marché global par appel d'offres général européen est soumis à l'approbation de l'Inspection des finances.

Extensions de marchés

Un marché relatif à l'achat de consommables informatiques a été conclu, après appel à la concurrence, pour une période de trois ans (du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008). Il a été prolongé jusqu'en mai 2010, soit jusqu'à l'attribution du nouveau marché. Comme le signale l'Inspection des finances¹³⁴, l'extension du marché initial est un nouveau marché

¹³² En milliers d'euros : 2008 : 11.294 (cnd) ; 2009 : 11.339 (cnd) ; 2010 : 11.033 (cnd) – 52 marchés examinés.

¹³³ Avis du 7 juillet 2009.

¹³⁴ Notes des 18 février 2009, 29 juin 2009 et 2 février 2010.

conclu par procédure négociée sans publicité, ce qui oblige le pouvoir adjudicateur à justifier cette procédure par rapport aux dispositions de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, ce qui n'a pas été fait.

- Le 26 janvier 2009, le service de l'économat et de l'imprimerie a lancé une procédure négociée, afin de pouvoir octroyer aux fonctionnaires généraux un véhicule de fonction pour une période de quatre à six mois dans l'attente du marché global de leasing. Cette situation transitoire¹³⁵ a perduré de manière irrégulière jusque fin 2010. Comme l'ont signalé l'Inspection des finances et l'économat¹³⁶, l'extension du marché était irrégulière, car elle a conduit l'administration à louer des véhicules, via ce marché, pour un montant dépassant 67.000 euros, pendant une période de près de deux ans. Un nouveau marché a été attribué le 7 septembre 2010 (appel d'offres général soumis à publicité européenne). Bien qu'une seule offre ait été reçue, une économie de l'ordre de 30 % peut être attendue.
- L'attribution de marchés de fournitures (location de photocopieurs) pour une période de 60 mois, parfois tacitement prolongés d'année en année (d'août 2001 à juillet 2010), manque de justification adéquate¹³⁷.

L'administration signale que les consommables informatiques ont été acquis via la centrale d'achats constituée par l'ETNIC. En ce qui concerne la location des véhicules de fonction, elle fait remarquer, d'une part, que le seuil de 67.000 euros n'aurait pas été dépassé si le marché de leasing avait pu être attribué dans les délais attendus et, d'autre part, que les tarifs appliqués par la société s'avéraient être concurrentiels. Enfin, pour la location de photocopieurs, l'administration relève qu'une globalisation des opérations de remplacement/renouvellement du matériel de photocopie doit être menée de front avec le remplacement des systèmes d'impressions qui sera opéré par l'ETNIC.

Sélection qualitative

L'ouverture des marchés publics aux nouvelles entreprises a longtemps été freinée, car l'administration exigeait une expérience de trois ans¹³⁸. Lors de la proposition de l'attribution du marché relatif à l'approvisionnement de petites fournitures de bureau, en 2010, l'expérience exigée a été ramenée à un an minimum.

Toutefois, l'attribution de ce marché, par appel d'offres général, a été postposée à la suite de l'avis de l'Inspection des finances¹³⁹, qui recommandait de s'assurer de la solidité financière des nouvelles entreprises en examinant leurs comptes annuels. L'administration devait examiner l'opportunité ou non de demander les bilans annuels dans le cadre de la sélection qualitative et, le cas échéant, les moyens à mettre en œuvre pour effectuer une complète analyse de ces bilans.

¹³⁵ Antérieurement, aucune concurrence n'était organisée.

¹³⁶ Respectivement le 31 août 2010 et le 13 septembre 2010.

¹³⁷ Note de l'administration du 1^{er} mars 2010.

¹³⁸ Avis de l'Inspection des finances des 29 septembre 2008 et 9 décembre 2009.

¹³⁹ Avis du 5 février 2010.

Dans l'attente de l'attribution de cet appel d'offres, l'administration a décidé de recourir à une procédure négociée sans publicité pour les fournitures les plus demandées¹⁴⁰. Finalement, ne disposant pas du personnel suffisamment formé, elle a choisi de ne pas procéder à une analyse bilantaire dans le cadre de la sélection qualitative¹⁴¹. L'Inspection des finances a pris acte¹⁴² de la décision de l'administration de limiter au strict minimum la vérification de la capacité économique et financière des soumissionnaires en négligeant un contrôle utile et assez rapide, s'il est effectué par du personnel ayant un minimum de connaissance en analyse financière.

Par ailleurs, il n'est pas établi que les documents minimums requis pour procéder à la sélection qualitative soient exigés (causes d'exclusion).

L'administration confirme le manque de personnel pour procéder à l'analyse bilantaire. Par ailleurs, elle précise que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

Information des candidats ou des soumissionnaires

Le pouvoir adjudicateur doit informer les candidats et les soumissionnaires aux différents stades de la procédure des marchés. Ces informations sont spécifiques aux situations rencontrées dans le cadre de la passation d'un marché. Le pouvoir adjudicateur doit ainsi porter à la connaissance des compétiteurs tantôt de simples informations factuelles, tantôt la décision motivée d'attribution du marché. Les marchés de la direction concernée par le contrôle ne respectent pas toujours l'obligation d'informer les soumissionnaires non sélectionnés ou dont l'offre a été écartée ou n'a pas été retenue¹⁴³.

Le contrôle des dossiers ne permet pas de s'assurer que les lettres à adresser aux fournisseurs non retenus ont été rédigées et envoyées.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

2.1.2 Exécution des marchés

Absence de cahier spécial des charges (CSC) ou de document écrit s'y substituant

Pour un marché public dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du CGC,

¹⁴⁰ Note de l'administration du 29 avril 2010.

¹⁴¹ Note de l'administration du 31 mai 2010.

¹⁴² Le 17 juin 2010.

¹⁴³ Article 21 bis de la loi du 24 décembre 1993 (pour les marchés publiés ou lancés avant le 25 février 2010) – livre II bis inséré par la loi du 23 décembre 2009 et entré en vigueur le 25 février 2010 ; articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures) ainsi que 80 et 81 (services), de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996¹⁴⁴.

Le contrôle démontre que des marchés de cette importance sont basés sur une demande de prix succincte.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics ont reçu des modèles de demandes de prix avec les mentions minimales qui doivent être complétées en fonction de l'objet du marché.

Engagement comptable postérieur à l'exécution

L'exécution d'un marché ainsi que la notification de son attribution précèdent l'engagement comptable, en méconnaissance de l'article 49 des LCCE.

L'administration reconnaît l'erreur.

Cautionnement

Le contrôle a révélé que, dans certains cas, l'administration n'exerce aucun contrôle sur la constitution du cautionnement. À cet égard, l'administration invoque le manque de personnel.

Par ailleurs, les dérogations au dépôt du cautionnement sont, dans d'autres cas, justifiées de façon incorrecte en se référant aux modalités de paiement, ou encore au fait que le marché ne portait que sur une durée réduite de trois mois maximum, durée pendant laquelle il était possible, pour le pouvoir adjudicateur, de se prévaloir des garanties prévues à son égard tant dans le CGC que dans le CSC.

L'administration prend acte de la remarque et signale que, depuis 2009, les correspondants marchés publics doivent mieux justifier l'absence de cautionnement.

Respect des délais

L'adjudicataire doit être attentif aux délais de livraison des fournitures et respecter scrupuleusement les prescriptions des documents du marché. Lorsque ce n'est pas le cas, le pouvoir adjudicateur doit user des moyens réglementaires¹⁴⁵ et contractuels propres à astreindre le fournisseur à respecter ses engagements.

Dans plusieurs marchés, aucun contrôle n'est exercé quant au respect des délais de livraison. L'administration invoque également le manque de personnel.

Elle réfléchit toutefois à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

¹⁴⁴ Arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

¹⁴⁵ Articles 20 (tous les marchés) et 66 (fournitures).

Réception des fournitures

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations effectuées par l'adjudicataire aux règles de l'art ainsi qu'aux clauses et conditions des documents du marché.

Il s'agit d'une étape importante de la phase d'exécution du marché, car elle participe au principe du service fait et accepté ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des services accomplis.

L'administration doit donc établir un document ou apposer un cachet. Cette preuve de la réception doit être contemporaine de la livraison des marchandises et identifier le fonctionnaire qui signe.

Le contrôle révèle qu'un cachet est apposé en général postérieurement et, parfois, sans identification de l'agent qui est intervenu.

L'administration répond qu'elle réfléchit à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

2.2 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 120302

Le crédit de l'AB 120302 est destiné à couvrir des dépenses de consommation énergétique¹⁴⁶. Nonobstant la libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz, la concurrence n'est pas toujours organisée.

À ce propos, l'administration – ne disposant pas des compétences en interne – signale qu'il est envisagé de demander à un consultant extérieur de réaliser le CSC en vue de la mise en concurrence.

Par ailleurs, les différents carburants sont prélevés, depuis au moins 2005, aux pompes de la même firme pétrolière en Belgique au moyen de cartes magnétiques. Le projet d'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française devrait permettre à cette dernière d'adhérer à la centrale d'achat du Service public de Wallonie (SPW) et de régulariser ainsi la situation en matière de marchés publics.

Enfin, en ce qui concerne le mazout de chauffage, les contrats entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008, et conclus pour une période de deux ans, sont toujours d'application. Afin de couvrir une période de transition avec un nouveau fournisseur, et sur proposition du fonctionnaire dirigeant, le marché pouvait faire l'objet d'avenants le prolongeant de maximum trois fois deux mois (jusqu'au 30 juin 2010). La commande de fioul via la centrale d'achat du SPW régulariserait la situation de la Communauté française, qui n'a plus de marché public organisé.

À cet égard, le vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique signale que les accords de coopération entre la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles ont été votés par leur parlement respectif, permettant ainsi de régulariser des situations de marché et optimiser les prix obtenus par la Fédération.

¹⁴⁶ En milliers d'euros : 2008 : 1777 (cnd) ; 2009 : 1825 (cnd) ; 2010 : 1691 (cnd) – neuf marchés examinés.

2.3 MARCHÉS IMPUTÉS SUR L'AB 120702

Le crédit de l'AB 120702 est destiné au paiement des frais exceptionnels de services et d'acquisitions de biens non durables¹⁴⁷.

2.3.1 Passation des marchés

Marché passé par procédure négociée sans publicité préalable

Un marché relatif à l'acquisition d'armoires a été passé par procédure négociée sans publicité. L'achat de ces armoires, par une meilleure programmation des besoins, aurait pu être intégré dans le marché (stock) relatif à l'acquisition du mobilier. Le regroupement des commandes s'impose dans la mesure du possible.

Selon l'administration, cette fourniture d'armoires n'aurait pas pu être intégrée dans le marché stock du fait qu'il s'agissait d'un mobilier réalisé sur mesure.

Prestataire unique

L'hypothèse prévue à l'article 17, § 2, f), de la loi du 24 décembre 1993 a fait l'objet d'une application inadéquate pour justifier le recours à la procédure négociée sans publicité.

Cette hypothèse est de stricte interprétation et, si le pouvoir adjudicateur l'utilise dans une décision motivée d'un marché, il doit non seulement établir l'existence de raisons techniques ou artistiques, ou encore des droits d'exclusivité, mais aussi prouver que ces raisons rendent absolument nécessaire l'attribution du marché à un prestataire déterminé.

Dans certains cas, le pouvoir adjudicateur ne fait pas la preuve de l'impossibilité de consulter d'autres firmes. Les justifications, quand elles sont fournies, ne sont pas satisfaisantes.

L'administration affirme que la réalisation des prestations en relation avec l'entretien et les systèmes de sécurité et d'accès des bâtiments par une autre société ne permettait plus de garantir les installations par la société de maintenance.

À ce sujet, la Cour rappelle que la position de prestataire unique doit être justifiée de manière détaillée, et ce préalablement à l'attribution du marché.

Sélection qualitative

Le contrôle a révélé une situation insatisfaisante au niveau des exigences formulées dans les documents du marché. Les documents minimums requis pour procéder à la sélection qualitative ne sont pas exigés dans 50 % des marchés examinés¹⁴⁸.

¹⁴⁷ En milliers d'euros : 2008 : 1000 (cnd) ; 2009 : 771 (cnd) ; 2010 : 892 (cnd) – 44 marchés analysés.

¹⁴⁸ Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 43 et 43bis (causes d'exclusion – fournitures).

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier. De plus, tous les marchés supérieurs à 5.500 euros hors TVA doivent être soumis au visa de la cellule marchés publics du centre d'expertise juridique.

Marchés mixtes

Un marché peut comporter plusieurs objets et porter simultanément sur des travaux, des fournitures ou des services. Dès lors, c'est la valeur respective des travaux, des fournitures ou des services qui va déterminer la qualification juridique du marché et c'est la partie la plus importante au moment de l'estimation qui va l'emporter. Il appartient à l'administration de définir objectivement s'il s'agit de travaux, de fournitures ou de services afin de déterminer les règles qui s'y rapportent.

Dans 75 % des marchés analysés, l'administration estime – selon une formule stéréotypée – qu'il s'agit à la fois de fournitures et de travaux, sans toutefois préciser quelle est la partie prépondérante. En outre, elle fixe comme délai de paiement dans la lettre de commande, selon les cas, 50, 60 ou 90 jours de calendrier¹⁴⁹.

La Cour rappelle que, pour les marchés de fournitures, le délai de paiement est fixé à 50 jours de calendrier et que, depuis le 8 août 2002, quel que soit le type de marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du CGC ne peuvent en aucun cas être prolongés par le CSC, toute disposition contraire de celui-ci étant réputée non écrite¹⁵⁰.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que l'objet du marché est bien délimité. Ils doivent également vérifier que les délais de paiement soient précisés et ont reçu, à cet égard, des modèles de CSC et de lettres-types de commande.

Analyse des offres

Lors de l'attribution d'un marché, le rapport d'analyse des différentes offres conclut que la société la moins-disante a remis une offre pour 9.452 euros. La décision d'attribuer le marché à la firme classée deuxième (10.548,50 euros) est, comme l'a signalé la direction des affaires juridiques et contentieuses, sujette à critiques quant à sa cohérence et sa motivation.

Dans un autre marché, la vérification de la régularité des offres a été opérée de manière trop sommaire. La teneur des irrégularités au regard des prescriptions administratives et techniques du CSC doit être justifiée.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier tant la forme que le contenu des dossiers d'attribution.

¹⁴⁹ Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 a été introduit par l'article 100 de la loi-programme du 8 avril 2003.

¹⁵⁰ Article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Cette disposition a été introduite dans la réglementation des marchés publics par l'arrêté royal du 17 décembre 2002, qui exécute, pour les marchés publics, la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Information des candidats ou des soumissionnaires

Il n'est pas toujours établi que les fournisseurs non retenus aient été avertis.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

2.3.2 Exécution des marchés

Respect des délais

Dans un grand nombre de cas, les documents produits ne permettent pas de s'assurer que les délais de livraison ont été respectés.

L'administration répond qu'elle réfléchit à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

Réception des fournitures

À plusieurs reprises, le contrôle révèle qu'un cachet est apposé postérieurement à la fourniture et parfois sans identification de l'agent qui est intervenu.

L'administration répond qu'elle réfléchit à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

Rédaction des CSC

Des CSC précisent que le cautionnement est à constituer conformément aux dispositions du CGC pour les marchés d'un montant supérieur à 20.000 euros, alors que le cautionnement est, en principe, obligatoire pour tous les marchés publics dont le montant estimé, hors TVA, est égal ou supérieur à 22.000 euros.

Un autre CSC précise en son point 8 que la date de livraison est fixée au 30 juin 2008, alors que le point 14 stipule que tout soit équipé pour le 15 juillet 2008.

Depuis juin 2010, les correspondants marchés public doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier et ils ont reçu des modèles de lettres-types.

2.4 MARCHÉ IMPUTÉ SUR L'AB 010206

Le crédit de l'AB 010206 est destiné à couvrir les dépenses de toute nature en matière de médecine du travail¹⁵¹.

Le CSC d'un marché ne se réfère à aucune des dispositions légales et réglementaires.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics ont reçu des modèles de cahiers de charges.

¹⁵¹ En milliers d'euros : 2008 : 142 (cnd) ; 2009 : 146 (cnd) ; 2010 : 146 (cnd) – deux marchés examinés.

2.5 MARCHÉ IMPUTÉ SUR L'AB 122531

Le crédit de l'AB 122531 est destiné aux dépenses de toute nature pour la coordination des matières transversales en matière d'information, de promotion et de rayonnement de la Communauté française et des valeurs démocratiques qu'elle défend¹⁵².

Un marché relatif à l'achat de 524 exemplaires du livre *Les tsiganes sous la croix gammée* a été conclu. Il n'est pas établi qu'une concurrence ait été organisée et la destination de ces livres n'est pas précisée. En outre, le bon de commande ayant été signé par le directeur de cabinet et les livres déposés au cabinet, cette dépense aurait dû être imputée sur les crédits de ce dernier.

Selon l'administration, les livres ont été mis à disposition des 517 bibliothèques statiques et des 7 bibliothèques itinérantes en Communauté française. L'imputation sur les crédits de l'administration est donc correcte.

2.6 MARCHÉS IMPUTÉS SUR LES AB 740102, 740104 ET 740114

Le crédit de l'AB 740102 est destiné à couvrir des dépenses relatives à l'achat de machines, mobilier, matériel et moyens de transport terrestre¹⁵³. Quant aux AB 740104 et 740114, elles sont destinées à couvrir des dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables¹⁵⁴.

2.6.1 Passation des marchés

Marchés passés par procédure négociée sans publicité

Malgré l'existence d'un marché stock, plusieurs marchés de fournitures de mobilier de bureau ont été passés en procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, §2, 1^{er}, a), de la loi du 24 décembre 1993, alors que le montant total de ces différents marchés dépasse le seuil d'application figurant à l'article 120 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 (67.000 euros, hors TVA).

Pour rappel, le seuil en question doit être calculé en appliquant le principe de besoins globaux¹⁵⁵. Cette succession de marchés en procédure négociée doit être limitée au maximum. Sauf à démontrer que cette succession résulte d'une incertitude objective quant aux besoins en mobilier de bureau, il s'agit d'une scission de marché¹⁵⁶. Une programmation plus rigoureuse des besoins est préconisée afin de regrouper les commandes¹⁵⁷. Elle limiterait l'attribution de marchés par une telle procédure.

¹⁵² En milliers d'euros : 2008 : 684 (cnd) ; 2009 : 130 (cnd) ; 2010 : 226 (cnd) – un marché examiné.

¹⁵³ En milliers d'euros : AB 74.01.02 : 2008 : 540 (cnd) ; 2009 : 417 (cnd) ; 2010 : 705 (cnd) – 34 marchés examinés.

¹⁵⁴ En milliers d'euros : AB 740104 : 2008 : 26 (cnd) ; 2009 : 27 (cnd) ; 2010 : 25 (cnd) – trois marchés examinés ; AB 740114 : 2008 : 65 (cnd) ; 2009 : 67 (cnd) ; 2010 : 65 (cnd) – quatre marchés examinés.

¹⁵⁵ Voir rapport au Roi de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 (article 120).

¹⁵⁶ Voir avis de l'Inspection des finances du 7 novembre 2007.

¹⁵⁷ Avis de l'Inspection des finances du 24 août 2009 et du 7 avril 2010.

Comme le signale l'administration, après cette succession de procédures négociées, faute d'inventaire globalisé des besoins, il a été procédé à des commandes de mobilier via un marché stock. Un plan pluriannuel d'achat de matériel est en cours de réalisation.

Absence de concurrence

S'agissant d'un marché, aucune mise en concurrence n'a été organisée, alors que l'impossibilité de faire appel à plusieurs fournisseurs n'a pas été établie. Il apparaît évident qu'il existe plus d'un fournisseur de coffres et de clés susceptible de pouvoir répondre à la demande de l'administration. En tout état de cause, la démonstration inverse n'a pas été apportée.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que l'absence de mise en concurrence soit légalement justifiée sans quoi plusieurs soumissionnaires doivent être consultés.

Sélection qualitative

En ce qui concerne les règles de sélection qualitative, certains CSC de marchés de fournitures se réfèrent à tort à l'article 69 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, lequel concerne les marchés de services.

Par ailleurs, le contrôle a révélé une situation peu satisfaisante au niveau des exigences formulées dans les documents du marché : les documents minimums requis pour procéder à la sélection qualitative ne sont pas exigés¹⁵⁸.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

Information des candidats ou des soumissionnaires

Le contrôle de plusieurs dossiers ne permet pas de s'assurer que les lettres à adresser aux fournisseurs non retenus ont été rédigées et envoyées.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

Indemnisation accordée à un fournisseur

La Communauté française a lancé un appel d'offres général faisant l'objet d'une publicité belge en vue de la fourniture de coffres-forts. Le marché a été notifié à la firme classée première.

Une erreur de calcul commise par l'administration dans le rapport d'attribution du marché a été relevée par la firme classée deuxième, qui a, dès lors, estimé qu'elle aurait dû être désignée adjudicataire du marché. L'administration a reconnu son erreur et une indemnisation d'un montant forfaitaire de 5.000 euros, soit plus ou moins 11 % de l'offre¹⁵⁹,

¹⁵⁸ Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 43 et 43bis (causes d'exclusion – fournitures).

¹⁵⁹ 45.124 euros.

a été octroyée. En outre, une somme de 1.817,50 euros a été liquidée à titre d'état de frais et honoraires d'avocat¹⁶⁰.

L'administration confirme et prend acte de la remarque de la Cour.

2.6.2 Exécution des marchés

Absence de document écrit se substituant au CSC

Des marchés compris entre 5.500 et 22.000 euros hors TVA ont été conclus en l'absence de CSC ou de documents en tenant lieu, ou se basent sur des documents incomplets.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

Respect des délais

Les documents produits ne permettent pas toujours de s'assurer du respect des délais de livraison.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que tous les documents requis soient dans le dossier.

Réception des fournitures

Le contrôle révèle qu'un cachet est apposé en général postérieurement à la fourniture et parfois sans identification de l'agent qui est intervenu. Souvent, un autre cachet témoigne que la fourniture a été inscrite à l'inventaire. Parfois, les cachets ne figurent pas sur les factures.

L'administration réfléchit à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

Engagement comptable postérieur à l'exécution

L'exécution d'un marché ainsi que la notification de son attribution précèdent l'engagement comptable, en méconnaissance de l'article 49 des LCCE.

La pertinence de la remarque de la Cour est reconnue.

Cautionnement

La constitution du cautionnement ne fait pas toujours l'objet d'un contrôle. En outre, l'absence de cautionnement est parfois justifiée de manière incorrecte.

Vu la durée relativement réduite du marché (70 jours de calendrier), le pouvoir adjudicateur estime que les prescriptions du CSC ainsi que les éventuelles clauses contractuelles découlant de l'attribution du marché sont largement suffisantes pour garantir la bonne exécution de ses obligations par l'adjudicataire. De plus, selon l'administration, en imposant

¹⁶⁰ Les montants de 5.000 euros et de 1.817,50 euros ont été imputés à charge des crédits de l'AB 120103 –Responsabilité de la Communauté française –Service juridique –Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services et remboursement de frais de la division organique 11.

aux soumissionnaires la constitution d'un cautionnement, le pouvoir adjudicateur alourdirait leurs obligations sans raison valable.

Pour rappel, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, 1^o, du CGC, à moins que le CSC n'en dispose autrement, il n'est pas exigé de cautionnement pour les marchés de fournitures dont le délai d'exécution ne dépasse pas 30 jours de calendrier.

L'administration prend acte de la remarque et signale que, depuis 2009, les correspondants marchés publics doivent mieux justifier l'absence de cautionnement.

3 ASPECT BUDGÉTAIRE

Les dépenses relatives aux marchés publics de fournitures (supérieurs à 5.500 euros hors TVA) sont imputées sur des crédits non dissociés, alors qu'il s'agit de fournitures qui nécessitent parfois un délai supérieur à douze mois, et sur des crédits provisionnels. Le type de crédit ne correspond donc pas toujours au type de prestations¹⁶¹.

4 DÉPENSES PAYÉES PAR AVANCES DE FONDS

4.1 LES MARCHÉS PUBLICS

4.1.1 Absence de concurrence

Il ne ressort pas toujours des dossiers qu'une concurrence ait été organisée.

Les comptes d'avances de fonds peuvent supporter les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité (article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993) et dont le mode de passation se réfère à l'article 122, al. 1, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Toutefois, la consultation de la concurrence demeure la règle générale pour de tels marchés, bien qu'elle puisse être moins formalisée que pour les marchés excédant 5.500 euros hors TVA.

Pour les marchés à caractère répétitif dépassant ce montant, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché conclu avec le prestataire.

Dans sa réponse, l'administration fait état de sa volonté de renforcer le contrôle interne de la comptabilité des avances de fonds. Une redistribution des tâches comptables a été mise en place et repose sur la clarification des missions des comptables extraordinaires, des ordonnateurs et des fonctionnaires de surveillance.

4.1.2 Réception des fournitures

Les cachets (*vu pour réception*), signature et identification de l'agent qui est intervenu pour la réception et l'inscription à l'inventaire ne figurent pas toujours sur les factures.

¹⁶¹ LCCE (article 7) et arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses dans les services d'administration générale de l'État (article 1^{er}).

L'administration répond qu'elle réfléchit à la meilleure manière de mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes.

4.1.3 Marchés mixtes

Des marchés comportent à la fois des travaux, des fournitures ou des services sans que l'administration ne détermine quelle est la part prépondérante¹⁶², ce qui permettrait de déterminer les règles applicables.

L'administration répond que, depuis juin 2010, les correspondants marchés publics doivent vérifier que l'objet du marché soit bien délimité.

4.2 DESTINATION DE CERTAINS ACHATS

Afin d'éviter les questionnements inutiles, la destination des achats devrait être précisée, ce qui n'est pas toujours le cas. La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination et du caractère officiel de ces dépenses garantirait une meilleure responsabilisation des ordonnateurs.

L'administration prend acte de la recommandation de la Cour.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'examen des marchés de fournitures passés par la direction du support logistique a révélé un certain nombre de manquements. Pour y remédier, la Cour formule les recommandations suivantes.

- ✓ La mise en concurrence dans certains secteurs doit être renforcée ;
- ✓ Dans la mesure du possible, les marchés doivent être globalisés ;
- ✓ Le recours à la procédure négociée sans publicité doit être rare et correctement justifié ;
- ✓ Les marchés doivent être correctement qualifiés ;
- ✓ Les soumissionnaires doivent être correctement informés ;
- ✓ L'administration doit être plus attentive à la rédaction des CSC, lesquels doivent être rédigés en adéquation avec les dispositions réglementaires ;
- ✓ Le contrôle de l'exécution des marchés (cautionnement, délai de livraison, réception) doit également être renforcé ;
- ✓ La destination des dépenses effectuées au moyen des avances remises aux comptes extraordinaires doit par ailleurs être clairement identifiée.

Dans sa réponse, l'administration signale qu'elle fait jouer au maximum la concurrence, mais elle invoque la lourdeur des charges administratives, qui décourage les sociétés de se porter candidates à des marchés publics.

¹⁶² Voir point 2.3.1 ci-dessus.

Par ailleurs, elle reconnaît que les marchés ne sont pas toujours globalisés, entre autres parce que peu d'agents sont aptes à maîtriser globalement une procédure d'appel d'offres général. Il convient, selon l'administration, de renforcer le personnel qualifié pour le lancement des procédures de marché ainsi que pour le suivi de leur exécution. Elle annonce que, dès 2012, certains marchés (photocopieurs, gestion du parc automobile) feront l'objet d'une centralisation.

L'administration fait remarquer que de nouvelles procédures (mise en place d'une cellule des marchés publics, désignation d'une juriste au sein de la direction du support logistique) ont été instaurées et appliquées fin 2010 et qu'elles tendent encore à se perfectionner.

En ce qui concerne le contrôle de l'exécution des marchés (cautionnement, délai de livraison, application de pénalités, rédaction de procès-verbaux de carence, notamment), elle s'engage à améliorer le suivi de l'exécution des marchés.

Quant à l'utilisation des avances de fonds remises aux comptables extraordinaires, elle signale que la cellule comptable a été renforcée en interne et qu'une collaboration plus étroite avec la direction générale du budget et des finances a été instaurée.

Le ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique, principalement concerné par ce rapport, précise qu'il est conscient de l'importance de corriger les faiblesses manifestes en matière de marchés publics. Les quatre ministres concernés par ce rapport ont examiné avec l'administration les différents points soulevés par la Cour. Ils ont manifesté leur volonté d'y apporter les améliorations suggérées conformément aux recommandations de la Cour et de veiller à leur mise en œuvre effective.

2.4 CONTROLE DES DEPENSES DES CABINETS MINISTERIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI¹⁶³

À l'issue du cinquième contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels, organisé à la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour des comptes a constaté une amélioration continue dans la gestion du fonctionnement des entités auditées. Le nouveau système d'inventaire commun à l'ensemble des cabinets ministériels (Communauté française et Région wallonne) pallie, pour une grande part, les faiblesses identifiées par le passé. La Cour recommande d'y apporter des adaptations, afin d'accroître la protection du patrimoine concerné et de renforcer l'utilité de l'outil, dans la perspective de la mise en œuvre des nouvelles règles de comptabilité publique. Par ailleurs, les instructions relatives au processus de tenue des inventaires demeurent, sur certains points, incomplètes ou inadéquates : elles gagneraient à être adaptées ou clarifiées. Sur le plan budgétaire, la réduction, durant la période examinée, des crédits afférents aux cabinets ministériels se confirme. Si la gestion des comptes d'avances de fonds est généralement conforme aux prescriptions légales, la Cour a néanmoins relevé quelques lacunes dans les procédures de contrôle interne. Elle a formulé une série de recommandations visant à améliorer les fonctionnalités des systèmes comptables actuels. Enfin, la Cour a également préconisé d'utiliser un système informatisé intégré, qui prendrait en charge tout le processus du cycle des achats et assurerait encore une meilleure maîtrise des risques.

1 INTRODUCTION

En réponse à la demande du président du Parlement de la Communauté française du 12 janvier 2011, la Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses que les cabinets des membres du gouvernement et leurs services d'appui ont effectuées durant l'année 2010.

¹⁶³ Dr 3.643.144.

Il s'agit du cinquième¹⁶⁴ contrôle de ce type et, plus précisément, du second opéré durant la législature 2009-2014.

1.1 PORTÉE ET MÉTHODE DE L'AUDIT

L'audit concerne les cabinets des sept ministres du gouvernement de la Communauté française ainsi que leurs services d'appui¹⁶⁵.

Compte tenu des contrôles précédents, l'analyse s'est concentrée sur trois thèmes spécifiques : les inventaires, les aspects budgétaires et les comptes d'avances de fonds. L'examen de ce dernier point inclut une analyse des procédures de contrôle interne relatives au processus d'achat au sein des cabinets. Un suivi des principales recommandations antérieures a également été effectué.

L'audit s'est appuyé sur l'analyse des textes réglementaires et sur l'examen des inventaires et des comptes d'avances de fonds relatifs à l'année 2010. Le rapport inclut les données relatives à l'évolution et à la consommation des crédits budgétaires.

Des entretiens ont été réalisés avec chaque secrétaire de cabinet¹⁶⁶ et des membres du SEPAC.

1.2 PROCÉDURE

L'audit a été annoncé aux ministres du gouvernement par lettres du 3 mai 2011. Une première réunion s'est tenue le 19 mai 2011 avec les secrétaires de cabinet et le responsable du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle internes des cabinets ministériels (SEPAC) afin d'exposer les modalités pratiques du contrôle.

Les opérations de terrain se sont déroulées durant les mois de juin et juillet 2011.

¹⁶⁴ Audits précédents :

- ✓ audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2005-2006, dont les résultats ont été publiés au 163^e cahier d'observations, 18^e cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 305 (2006-2007), N° 1 ;
- ✓ audit de suivi en 2007, dont les résultats ont été publiés au 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 500 (2007-2008), N° 1 ;
- ✓ audit de suivi en 2008-2009, dont les résultats ont été publiés au 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 61 (2009-2010), N° 1 ;
- ✓ audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2010, dont les résultats ont été publiés au 22^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 153 (2010-2011), N° 1.

¹⁶⁵ Il s'agit du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle internes des cabinets (SEPAC) et du secrétariat du gouvernement.

¹⁶⁶ Les secrétaires de cabinet étaient accompagnés de leur comptable extraordinaire et, le plus souvent, du responsable de l'inventaire.

Le projet de rapport a été envoyé le 4 octobre 2011 aux sept ministres du gouvernement. Une copie a également été transmise aux secrétaires de cabinets et à la responsable du SEPAC.

Un débat contradictoire s'est tenu le 19 octobre 2011 avec les secrétaires de cabinets de la Communauté française et la responsable du SEPAC.

Le ministre-président a transmis, le 28 octobre 2011, une réponse au nom de l'ensemble des membres du gouvernement.

2 INVENTAIRES

2.1 CONTEXTE

2.1.1 Portée du contrôle

L'examen porte sur la tenue des inventaires physiques au sein des cabinets ministériels et de leurs services d'appui.

L'inventaire physique consiste en un recensement exhaustif de tous les éléments considérés comme patrimoine matériel¹⁶⁷ afin d'en faciliter l'évaluation ou la gestion. La réalisation d'un inventaire constitue donc un processus de contrôle interne pour la protection et la conservation des biens d'une entité déterminée. En ce sens, l'inventaire devra également recenser les biens non patrimoniaux présentant un risque élevé en termes de conservation¹⁶⁸.

Par ailleurs, l'inventaire physique représente un outil essentiel dans la perspective de la nouvelle comptabilité : il constituera un instrument de contrôle permettant de vérifier la fiabilité du système d'inventaire permanent qui devra être mis en place au niveau comptable¹⁶⁹.

En effet, la loi du 16 mai 2003¹⁷⁰ mentionne, en son article 7, que chaque Communauté et chaque Région dressent, dans la même forme que le plan comptable, un inventaire annuel des éléments actifs et passifs de son patrimoine. L'existence et la valeur des éléments actifs et passifs du patrimoine devront donc être contrôlées au moins une fois tous les douze mois. Dans cette perspective, la tenue d'un inventaire physique fiable et exhaustif s'avère primordiale. Pratiquement, un rapprochement des bases de données de biens inventoriés (inventaire physique)

¹⁶⁷ En d'autres termes, les actifs définis comme immobilisations corporelles : il s'agit, par exemple, des équipements, du mobilier, du parc informatique et bureautique, de la téléphonie, etc. Les inventaires physiques peuvent également recenser des immobilisations incorporelles telles que les licences de logiciels informatiques.

¹⁶⁸ Tels que les biens mis à disposition.

¹⁶⁹ L'inventaire comptable est une méthode d'organisation des comptes qui permet de connaître, au cours de l'exercice et de façon constante, les existants chiffrés en quantité et en valeur des éléments actifs et passifs.

¹⁷⁰ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

devrait pouvoir être opéré avec les lignes d'immobilisations enregistrées dans les fichiers comptables (inventaire comptable).

Aussi, outre l'aspect de sécurisation des biens, le contrôle de la Cour vise notamment à établir si la forme actuelle des inventaires physiques pourra, à l'avenir, permettre de contrôler adéquatement les inventaires comptables.

2.1.2 Constats et recommandations antérieurs

Les précédents audits menés auprès des cabinets ministériels de la Communauté française ont permis de dresser un premier état des lieux de leurs inventaires.

L'examen des inventaires communiqués à la Cour en décembre 2008 révélait l'absence de standardisation et de centralisation, ainsi que l'incomplétude des données enregistrées. Si des améliorations ont été enregistrées durant la période 2009-2010¹⁷¹, la situation demeurerait perfectible. Ainsi, la difficulté d'établir un inventaire a été mise en évidence lors d'un changement de cabinet. La réconciliation des inventaires des cabinets des deux législatures s'est révélée impossible à réaliser en raison, notamment, de la renumérotation des biens issus de l'inventaire précédent.

La Cour avait souligné la nécessité de réfléchir à la centralisation des inventaires afin de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des données, la possibilité de fusionner les inventaires et la protection de ce patrimoine particulier.

2.2 CARACTÉRISTIQUES ET FONCTIONNALITÉS DU NOUVEAU SYSTÈME D'INVENTAIRE INFORMATISÉ

Faisant suite aux recommandations de la Cour, une décision du gouvernement d'avril 2010 a approuvé l'instauration d'un système d'inventaire informatisé uniforme et standardisé pour l'ensemble des cabinets de la Communauté française et de la Région wallonne.

Le choix de ce nouveau système informatique s'est porté sur l'adaptation et la généralisation d'un système interne existant, à savoir le système d'inventaire mis au point pour le cabinet du ministre-président.

2.2.1 Système commun et centralisé

La nouvelle application prend la forme d'une base de données développée en interne à l'aide d'un logiciel standard du marché. Elle a été adaptée en fonction des besoins exprimés par les cabinets. La détermination des catégories de biens à inventorier a notamment été soumise à l'avis des secrétaires de cabinet.

¹⁷¹ Cf. l'audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française publié au 22^e cahier d'observations, p. 27 : « Début 2010, les inventaires ont été réalisés, ou actualisés dans certains cas, à la demande de la Cour. Dans trois cabinets, ces inventaires satisfont aux exigences précitées : numérotation continue, intégration des déclassements et du matériel prêté et données relatives aux fournisseurs. Dans les quatre autres cabinets, les données demeurent incomplètes. »

Le présent système informatique est adopté par les cabinets ministériels de la Communauté française et de la Région wallonne ainsi que par leurs services d'appui¹⁷². Chaque entité dispose d'une base de données propre et paramétrée de manière similaire. Toute modification ou mise à jour des paramètres est soumise à l'approbation des secrétaires de cabinet et nécessite l'intervention technique de l'informaticien du SEPAC¹⁷³.

Dans le cas spécifique des cabinets mixtes, la base de données est commune aux deux niveaux de pouvoir. L'entité propriétaire du bien est toutefois clairement identifiée. L'application génère en outre des rapports d'inventaires distincts et spécifiques pour chaque entité.

Garant de l'uniformisation du système, le SEPAC est également responsable de la centralisation des inventaires. Les données de chaque cabinet doivent de la sorte être déposées, deux fois par an, sur un serveur spécifique, qui doit assurer la conservation des versions successives des inventaires et des pièces justificatives y annexées (procès-verbal de déclassement, etc.).

2.2.2 Identification des biens : enregistrement et étiquetage

Enregistrement

L'enregistrement d'un bien dans la base de données s'effectue par l'encodage d'une fiche descriptive. Les champs de données prédéterminés permettent l'identification détaillée du bien concerné, à savoir : l'identification du cabinet, la catégorie principale du bien¹⁷⁴, la sous-catégorie du bien¹⁷⁵, un champ de description libre, l'identification du bureau où il est situé, le numéro de série, le numéro de facture, la date de facture, le nom du fournisseur, la date d'expiration de la garantie, des remarques éventuelles.

Le canevas de la fiche descriptive ne prévoit cependant pas l'encodage du montant de l'acquisition. L'absence de cette donnée empêche toute valorisation de l'inventaire et, de la sorte, rompt toute possibilité de vérification du système d'inventaire comptable.

L'application affecte aux biens enregistrés un numéro d'identification unique et immuable, même en cas de transfert du bien vers un autre cabinet ou lors d'un changement de législature. Ces numéros sont attribués de manière automatique et continue ; ils ne peuvent être effacés de la base de données une fois l'encodage réalisé. Au début de la législature, chaque cabinet se voit assigner une plage prédéfinie de numéros à attribuer, de sorte que le cabinet d'origine du bien concerné reste identifiable.

¹⁷² SEPAC et secrétariat du gouvernement.

¹⁷³ Avec la collaboration de l'informaticien du cabinet du ministre-président.

¹⁷⁴ Les catégories principales sont définies comme suit : mobilier, matériel roulant, machines de bureau, électroménager, parc informatique et télématique, œuvres d'art, ouvrages et manuels de référence.

¹⁷⁵ Parmi les sous-catégories prédéterminées, on trouve notamment : armoire, chaise, téléphone mobile, etc.

L'enregistrement d'un bien dans la base de données d'inventaire ne requiert cependant pas un remplissage exhaustif de tous les champs de la fiche descriptive¹⁷⁶, toutes les données n'étant pas toujours disponibles lors de l'enregistrement. Il s'avère cependant qu'un encodage parcellaire peut être maintenu sans donner lieu à avertissement.

Chaque cabinet prend des dispositions afin d'assurer une sauvegarde appropriée de ses propres données. En outre, le dépôt régulier des inventaires sur le serveur du SEPAC en assurera un archivage semestriel. Cependant, pour des raisons pratiques, les données introduites dans les champs prédéterminés ne sont pas verrouillées¹⁷⁷. La fiche descriptive d'un bien peut donc être modifiée à tout moment. En outre, l'enregistrement précédent ne peut être récupéré car l'application ne conserve aucun historique des modifications effectuées, à l'exception du dernier changement de bureau réalisé¹⁷⁸. La seule possibilité de détecter les éventuelles modifications réside dans une comparaison des listes d'inventaires archivés auprès du SEPAC. Un tel contrôle, qui pourrait être fastidieux, n'est toutefois pas prévu.

De la sorte, même si le numéro d'inventaire est unique et ne peut être supprimé, il existe un risque pour l'intégrité et la sécurité des données puisque toutes les données d'un enregistrement peuvent être modifiées sans en conserver une trace dans l'application¹⁷⁹.

Dans sa réponse, le gouvernement précise que les outils mis en place sont là pour aider les secrétaires de cabinet à remplir leurs missions mais non pour les déresponsabiliser. En l'occurrence, le cas visé serait constitutif d'une fraude, ou d'une falsification, ce qui, par ailleurs, serait mis en exergue par le biais des ordonnances patrimoniales et serait poursuivi.

Étiquetage

Chaque bien encodé est muni d'une étiquette dont le code-barres renvoie directement à son numéro d'identification. Le scannage de l'étiquette au moyen d'un lecteur de codes-barres permet d'attester la présence physique du bien et sa localisation dans le bâtiment. Une telle opération permet donc de détecter les biens manquants. Dans l'application, ils sont matérialisés par l'absence de numéro de bureau en regard de l'objet concerné.

2.2.3 Suivi des biens sortis de l'inventaire et des mises à disposition

La nouvelle base de données permet d'opérer un suivi de tous les biens sortis d'un inventaire spécifique : les biens déclassés, transférés¹⁸⁰ ou encore volés sont identifiés comme tels et peuvent être listés. En outre, les procès-verbaux de déclassement et de remise-reprise, les

¹⁷⁶ Seuls trois types de données sont nécessaires pour clôturer un enregistrement : l'identification du cabinet, la catégorie principale et la sous-catégorie du bien concerné.

¹⁷⁷ Sinon, toute modification devrait être réalisée par l'informaticien du SEPAC.

¹⁷⁸ Après scannage, le champ « exit bureau » indique l'emplacement du bien lors de l'opération de scannage précédente (voir ci-après le point *Étiquetage*).

¹⁷⁹ La récupération des valeurs initiales n'est quant à elle possible que dans le cas où les données ont été déposées sur le serveur du SEPAC.

¹⁸⁰ Les opérations de reprise-remise peuvent dorénavant s'effectuer en ligne, via le serveur, par les cabinets concernés.

déclarations de vols ou tout autre document utile au référencement du bien doivent être annexés à la base de données et conservés sur le répertoire commun du SEPAC.

Les objets mis à la disposition des collaborateurs du cabinet sont également clairement identifiables via la base de données, facilitant ainsi la restitution intégrale de l'ensemble de ces biens à la sortie du membre du personnel. L'application permet, en outre, de créer des fiches individuelles de mise à disposition, lesquelles seront signées par le dépositaire du bien pour preuve de son engagement à en disposer en bon père de famille. Munies d'un code-barres, ces fiches peuvent être scannées au lieu de l'objet physique correspondant.

2.3 IMPLANTATION DU SYSTÈME ET RÉALISATION DES PREMIERS INVENTAIRES

2.3.1 Mise en œuvre de la base de données

L'établissement de la nouvelle base de données a requis un réencodage manuel de l'ensemble des biens patrimoniaux, soit une retranscription des données enregistrées dans le système d'inventaire utilisé jusque-là par chaque cabinet¹⁸¹, en vue de se conformer à la numérotation imposée par la nouvelle application. Par ailleurs, dans plusieurs cabinets, des déclassements ont été effectués préalablement au réencodage des biens, pour actualiser le système.

Afin d'assurer la correspondance avec les systèmes d'inventaire précédents, la nouvelle application prévoit un champ permettant d'enregistrer l'ancien numéro d'identification de l'objet concerné¹⁸².

Les premiers inventaires réalisés au moyen de la nouvelle application ont été arrêtés au 31 décembre 2010 et déposés sur le serveur du SEPAC au plus tard le 4 février 2011.

2.3.2 Inventaires arrêtés au 31 décembre 2010

La Cour a procédé à l'examen des inventaires établis à l'aide de la nouvelle application. Une comparaison avec les inventaires réalisés début 2010 a notamment été effectuée afin d'examiner la transition d'un système à l'autre. Cette analyse a donné lieu aux observations suivantes.

- ✓ La retranscription des données de l'ancien vers le nouveau système n'a pas toujours été exécutée de manière correcte et complète¹⁸³; en conséquence, la concordance entre les deux bases de données s'est parfois avérée difficile, voire impossible, à établir.

¹⁸¹ Pour rappel, chaque cabinet réalisait précédemment son inventaire via son propre système, en interne ou par le biais d'une société externe. Tous les cabinets disposaient, à tout le moins, d'un inventaire arrêté au début de l'année 2010.

¹⁸² Champ dénommé « exidentificateur ».

¹⁸³ Des erreurs ont notamment été constatées dans la retranscription des anciens codes d'inventaire. Certaines informations n'ont pas été réencodées. Un cabinet n'a par ailleurs pas enregistré ses anciens numéros d'identification. Dans sa réponse, le gouvernement précise que tous les cabinets sont à présent en ordre quant à l'identification de l'ancien numéro d'inventaire dans le nouveau programme.

- ✓ Plusieurs biens enregistrés dans les inventaires établis début 2010 n'ont pas été retrouvés dans les inventaires réalisés en décembre 2010¹⁸⁴.
- ✓ Tous les champs de données relatifs à l'enregistrement d'un bien ne sont pas systématiquement complétés dans l'application actuelle ; cette situation s'explique notamment par l'indisponibilité de ces informations dans l'ancien système d'inventaire.
- ✓ Le réencodage des mises à disposition se révèle peu rigoureux : dans un cabinet, aucun objet mis à disposition n'a été signalé comme tel dans la base de données, tandis que dans un autre, tous les biens mis à disposition n'ont pas encore été étiquetés et enregistrés dans le système informatique. Dans sa réponse, le gouvernement précise que tous les cabinets sont à présent en ordre en ce qui concerne les mises à disposition.
- ✓ Dans deux cabinets, deux biens déclarés déclassés figurent toujours à l'inventaire sans faire mention de leur déclassé.
- ✓ Dans un cabinet, deux biens ont été encodés à deux reprises dans la nouvelle application. La procédure de scannage des biens aurait dû identifier cette erreur.
- ✓ L'encodage des logiciels informatiques, bien que désigné par une catégorie de la base de données, n'a pas toujours été réalisé.

2.3.3 Appréciation de l'application : convivialité et points d'amélioration

Il ressort des entretiens avec les cabinets que l'utilisation de la nouvelle application s'avère très intuitive et ne pose pas de soucis majeurs. Afin d'initier les personnes concernées à l'utilisation de la nouvelle application, des réunions de formation ont été organisées. L'informaticien du SEPAC se tient par ailleurs à disposition en cas de difficulté.

Il semble cependant que les personnes responsables de l'inventaire ne maîtrisent pas encore toutes les fonctionnalités de l'application. Dans ce cadre, la Cour fait remarquer que l'absence d'un manuel d'utilisation ne facilite pas le processus d'apprentissage¹⁸⁵. L'absence de document technique doit également être relevée, dans la mesure où la pérennité de l'application doit être assurée.

¹⁸⁴ Selon les cabinets, le nombre de biens non retrouvés varie de 1 à 48. Il s'agit d'oublis, d'objets en attente de déclassé, ou encore de biens qui n'ont pu être physiquement retrouvés lors du scannage. Certains ont néanmoins été réintégrés par la suite dans l'inventaire. Des erreurs d'enregistrement (par exemple un encodage multiple) dans les inventaires établis début 2010 expliquent parfois l'absence d'un bien dans l'inventaire de décembre 2010.

¹⁸⁵ Selon les informations communiquées à la Cour, un tel manuel est en cours d'élaboration et devrait être disponible dès 2012.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'outil a mis en évidence quelques points d'amélioration :

- ✓ telle que configurée, l'interface de l'application ne permet pas d'effectuer certains tris et impressions qui pourraient s'avérer utiles¹⁸⁶ ;
- ✓ la fiche de mise à disposition, seul formulaire standard créé automatiquement par l'application, ne permet pas au dépositaire d'identifier le bien concerné de façon univoque¹⁸⁷.

Dans sa réponse, le ministre-président précise que ces différents points ont été soulevés lors de réunions techniques et seront réglés à la suite de l'évaluation du programme inventaire actuellement en cours.

2.4 PROCÉDURES D'INVENTORISATION : RÉGLEMENTATION ET PRATIQUES

2.4.1 Biens inventoriés

Le nombre de biens inventoriés varie de 37 à 1.835, selon l'entité concernée. Ces variations se justifient par la taille du cabinet (ou du service d'appui) et par la ventilation différenciée qui s'opère entre les biens « Région wallonne » et « Communauté française » dans le cas des ministres et services exerçant une double casquette. Elles s'expliquent également, mais dans une moindre mesure, par des divergences dans l'appréciation de ce qui doit, ou non, être inventorié.

Nombre de biens inventoriés	
Cabinet 1	982
Cabinet 2	966
Cabinet 3	97
Cabinet 4	1.262
Cabinet 5	636
Cabinet 6	1.199
Cabinet 7	1.835
Secrétariat du gouvernement	37
SEPAC	379

La circulaire réglant le fonctionnement des cabinets ministériels en Communauté française prévoit que l'inventaire patrimonial comprend « *l'ensemble des biens acquis sur l'allocation de base 74 et qui font l'objet d'une ordonnance patrimoniale. Ces biens sont repris dans le*

¹⁸⁶ À titre d'exemple, les biens ne peuvent être triés par fournisseur, à moins d'exporter les données dans un tableur. Les impressions de listes de biens ne sont possibles que par bureau ou par catégories.

¹⁸⁷ La fiche de mise à disposition ne mentionne en effet que le champ de description libre et non la catégorie et la sous-catégorie du bien. Cette présentation n'est pas suffisamment claire et peut prêter à confusion.

procès-verbal de reprise-remise en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel »¹⁸⁸.

Les crédits de l'allocation de base 74.01 – *Dépenses patrimoniales* couvrent l'achat de véhicules, de mobilier, de matériel de bureau, de matériel informatique, etc. Le périmètre de ces dépenses demeure cependant assez flou car il n'existe pas de critère formellement établi pour juger du caractère patrimonial de tels biens¹⁸⁹. Ce problème devrait être résolu dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.

Outre ces imprécisions, des différences peuvent également se manifester dans ce qui est considéré, ou non, comme un bien à part entière. Un composant peut en effet être considéré tantôt comme partie intégrante d'un ensemble, tantôt de manière séparée. Ainsi, un ordinateur avec l'ensemble de ses éléments (écran, clavier, etc.) peut être considéré comme un seul et même bien à inventorier ou, au contraire, chacun des éléments peut être repris individuellement¹⁹⁰.

L'absence de règles précises autorise une marge d'interprétation qui se traduit, in fine, par des divergences dans la tenue des inventaires. Il ressort en effet de l'examen des inventaires par la Cour que certains types d'objets sont inventoriés par des cabinets, alors que dans d'autres, ces mêmes biens, considérés comme consommables, n'apparaissent pas à l'inventaire¹⁹¹. Il s'avère également que certains cabinets ont adapté leur façon d'inventorier lors du passage au nouveau système informatique (suppression ou ajout de catégories d'objets)¹⁹².

En particulier, un seul cabinet a inventorié des « ouvrages de référence ». Même si cette catégorie est expressément prévue par la nouvelle base de données, les cabinets font valoir que les biens pouvant être classifiés comme tels ont, le plus souvent, une durée de vie limitée ne justifiant pas une inscription à l'inventaire.

2.4.2 Mise en œuvre et contrôle de l'inventaire

Cadre réglementaire

La circulaire du 17 juillet 2009 relative au fonctionnement des cabinets ministériels règle les dispositions concernant le processus d'inventaire. Elle prévoit notamment que le secrétariat de cabinet se charge d'encoder, après approbation de la facture, le bien dans son programme « inventaire » et que le SEPAC centralise toutes les données reprises dans l'inventaire de

¹⁸⁸ Cf. le point 8.1 de la circulaire du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 relative au fonctionnement des cabinets ministériels des ministres du gouvernement de la Communauté française et le point 3.8.2.4 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011 entrée en vigueur le 1^{er} août 2011 (et remplaçant la circulaire du 17 juillet 2009).

¹⁸⁹ Par exemple, un critère de durée de vie du bien ou un montant minimal d'acquisition à partir duquel le bien est considéré comme patrimonial.

¹⁹⁰ Les bureaux avec « retour » peuvent également être inventoriés soit comme un seul et même bien, soit comme un composant à part entière.

¹⁹¹ Par exemple, les claviers et souris d'ordinateurs.

¹⁹² Certains cabinets n'inventorient dorénavant plus les claviers et souris d'ordinateurs, ou encore les ustensiles de cuisine. Dans un cabinet, les voitures, auparavant non inventoriées, apparaissent maintenant à l'inventaire.

chaque cabinet. Les modèles d'inventaire annexés à la circulaire ne concordent toutefois pas avec le nouveau système informatique mis en œuvre fin 2010.

Un nouvelle circulaire, adoptée le 14 juillet 2011¹⁹³ et entrée en vigueur le 1^{er} août 2011, met à jour les modèles d'annexe et entérine l'utilisation de la nouvelle base de données. Elle précise notamment que tous les cabinets ministériels utilisent un logiciel « inventaire » identique et non modifiable. Suivant la recommandation de la Cour, la procédure de reprise-remise est davantage encadrée et détaillée. Par ailleurs, le dépôt de l'inventaire est dorénavant semestriel¹⁹⁴ : il s'effectue au 15 mars et au 15 septembre. La Cour fait remarquer que, dans la perspective de la nouvelle comptabilité, les inventaires physiques devront également être arrêtés au 31 décembre (et déposés sur le serveur du SEPAC) afin de constituer un instrument de contrôle adéquat des inventaires comptables, dans le cadre de la vérification de la valorisation des actifs.

Responsabilités et procédure

Les dispositions de la circulaire constituent les seules règles de procédure formellement établies. L'ensemble du processus d'inventaire n'est pas détaillé dans un manuel ad hoc.

Dans les faits, la réalisation de l'inventaire est, selon les cabinets, confiée à une ou deux personnes en particulier. Dans la majorité des cas, le comptable et/ou l'informaticien sont impliqués. Plus rarement, il s'agit d'une personne spécifiquement désignée ou de l'économiste.

D'une manière générale, les cabinets déclarent procéder à l'inventorisation d'un bien dès sa réception ou, au plus tard, lors de son installation ou de sa mise à disposition.

L'analyse des factures de l'année 2010¹⁹⁵ fait néanmoins apparaître que quelques biens y afférents¹⁹⁶ n'avaient pas été inventoriés, ce qui laisse supposer des défaillances dans les procédures suivies.

La Cour fait en outre remarquer que l'encodage est prescrit après approbation de la facture¹⁹⁷. Cette situation s'avère risquée puisque la réception du bien n'est pas nécessairement contemporaine de la réception de la facture. Tout délai entre la réception du bien et son enregistrement dans la base de données engendre une zone à risque, qu'il convient de minimiser par des procédures ad hoc, à déterminer en commun.

¹⁹³ Circulaire du gouvernement de la Communauté française fixant les procédures relatives au fonctionnement des cabinets ministériels. Cette nouvelle circulaire, entrée en vigueur le 1^{er} août 2011, n'était pas encore d'application au moment des contrôles effectués par la Cour.

¹⁹⁴ Le dépôt de l'inventaire était prévu annuellement dans la circulaire du 17 juillet 2009.

¹⁹⁵ Factures relatives aux comptes d'avances de fonds ou au visa.

¹⁹⁶ Par exemple : trois tableaux magnétiques réinscriptibles, deux licences informatiques, etc.

¹⁹⁷ Tel que prescrit par la circulaire du 17 juillet 2009, point 8.3. Cf. également le point 3.8.2.4.1 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

Par ailleurs, la mise en œuvre du nouveau système informatique d'inventaire a mis en lumière des situations qui nécessiteraient des procédures spécifiques. Certains points méritent d'être clarifiés afin d'être traités de façon harmonisée par l'ensemble des cabinets :

- ✓ l'encodage d'un bien de remplacement ne s'opère pas de façon similaire¹⁹⁸ ;
- ✓ l'étiquetage relatif aux biens immatériels pose parfois question, surtout s'ils sont acquis en ligne sans support physique.

Contrôle de l'inventaire physique

Le scannage de l'étiquette permet de vérifier la présence physique du bien et sa localisation dans le bâtiment. Ce scannage devrait être effectué, à tout le moins, semestriellement, avant tout dépôt de l'inventaire auprès du SEPAC. Une telle procédure n'est toutefois pas explicitement requise par la nouvelle circulaire. Dans sa réponse, le ministre-président fait remarquer que cette opération était sous-entendue et qu'elle sera précisée lors de la prochaine révision de la circulaire.

Dans la pratique, la détection d'un bien manquant déclenche un processus de recherche et/ou donne lieu à l'établissement d'un document justificatif (procès-verbal de police, etc.). Aucune procédure n'est cependant formellement établie. L'obligation explicite de justifier tout bien manquant devrait, à tout le moins, être mentionnée dans la circulaire (établissement de déclarations de perte, de vol, etc.).

Correspondance avec l'inventaire comptable et les ordonnances patrimoniales

À la réception de la facture, les données y relatives (date et numéro) sont enregistrées dans la base de données. En corollaire, les numéros d'inventaire doivent figurer sur les factures correspondantes.

L'analyse des factures 2010 a révélé que seul un cabinet mentionne systématiquement les numéros d'inventaire sur les factures concernées. Néanmoins, cette procédure est plus régulièrement respectée pour les factures de la fin de l'année. Un cabinet ne s'y est cependant jamais conformé.

Par ailleurs, dans un cabinet, la Cour a constaté des discordances entre les biens enregistrés dans le programme « inventaire » et les biens mentionnés sur l'ordonnance patrimoniale : certains biens mentionnés sur cette dernière n'apparaissent pas dans l'inventaire. En tout état de cause, la cohérence doit être maintenue.

¹⁹⁸ La question du remplacement d'un bien s'est posée dans le cadre des contrats de téléphonie, lesquels proposent, pour une période déterminée, le remplacement d'un mobile défaillant. L'enregistrement du nouveau mobile pose question, car il ne s'agit pas d'un bien supplémentaire assorti d'une nouvelle facture. Il ressort des entretiens avec les secrétaires de cabinet que le problème a été discuté, mais que les pratiques demeurent divergentes. En effet, si la plupart des cabinets disent conserver le numéro d'inventaire du mobile précédent, l'enregistrement du nouveau numéro de série diffère : celui-ci tantôt est encodé en « remarques », tantôt remplace l'ancien numéro de série (ce dernier étant parfois conservé entre parenthèses). Un cabinet déclare attribuer un nouveau numéro d'inventaire au mobile de remplacement et procéder au déclassement du mobile défaillant.

2.5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le nouveau système d'inventaire commun répond aux principales recommandations formulées par la Cour lors des précédents audits. Il assure désormais la standardisation des données et la possibilité de fusionner les inventaires issus de différents cabinets. Il permet un référencement détaillé des biens et un suivi adapté de ceux qui sont sortis de l'inventaire.

Cette application présente néanmoins certaines faiblesses. Entre autres, elle n'assure pas un encodage intégral des données et leur fiabilité est mise à mal par la faculté de modifier les informations de la fiche descriptive, sans pouvoir identifier cette modification. En outre, l'absence d'enregistrement du prix d'acquisition des biens empêche toute valorisation et, de la sorte, tout lien avec l'inventaire comptable.

Afin d'assurer l'exhaustivité des données, la Cour recommande de mettre en place un système qui avertira du caractère incomplet de la fiche descriptive. Un dispositif mettant en évidence les modifications réalisées est également nécessaire. Par ailleurs, la Cour insiste sur la nécessité de disposer d'un outil adapté à la vérification de l'inventaire comptable. La fiche descriptive d'un bien patrimonial devra donc mentionner le montant d'acquisition du bien, en tenant compte des règles de valorisation comptable prescrites par la nouvelle comptabilité.

La transition vers le nouveau système s'est effectuée sans difficulté majeure. Les contrôles ont néanmoins relevé quelques erreurs et anomalies dans les premiers inventaires produits. Celles-ci devront, dans la mesure du possible, être rectifiées.

Le cadre réglementaire a été adapté de façon à prendre en compte la mise en œuvre du nouveau système informatique et, en particulier, d'affiner la procédure de remise-reprise. La réglementation demeure cependant, sous divers aspects, imprécise, incomplète et parfois inadéquate, car elle prescrit l'enregistrement du bien après l'approbation de la facture. Les règles de procédure ne sont, quant à elles, pas déterminées avec précision.

Par ailleurs, les procédures mises en place par les cabinets présentent des défaillances : l'enregistrement des biens n'est pas toujours assuré, le numéro d'inventaire ne figure pas systématiquement sur la facture et la concordance entre les biens inventoriés et les ordonnances patrimoniales fait parfois défaut.

La Cour recommande d'adapter la réglementation et d'élaborer un manuel de procédure couvrant l'ensemble du processus d'inventaire. En particulier, il s'agit de :

- ✓ circonscrire plus précisément la définition des biens qui doivent être portés à l'inventaire¹⁹⁹ ;
- ✓ stipuler clairement l'obligation d'un contrôle physique global avant le dépôt des données (sous la forme d'une opération de scannage sur l'ensemble des biens du cabinet) ;

¹⁹⁹ Le caractère patrimonial d'un bien devra être précisé par des règles d'évaluation harmonisées, lesquelles devront être en accord avec les dispositions de la nouvelle comptabilité. Par ailleurs, dans une optique de contrôle interne, tous les biens qui encourent un risque spécifique en termes de conservation devront également être inventoriés et ce, même s'ils ne sont pas considérés comme patrimoniaux.

- ✓ établir explicitement dans la circulaire que tout bien détecté comme manquant doit faire l'objet d'une justification (constat de perte, etc.) ;
- ✓ préconiser l'enregistrement du bien dès sa réception ; si une période de stockage est prévue, celle-ci doit être encadrée ;
- ✓ adapter les dates d'échéance des inventaires afin que l'une d'elles coïncide avec l'exercice comptable, dans l'optique de la nouvelle comptabilité, qui nécessitera un rapprochement des inventaires physiques et comptables ;
- ✓ inclure des procédures de contrôle interne assurant le respect du processus d'inventaire prescrit.

3 ASPECTS BUDGÉTAIRES

3.1 ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2004

Le tableau suivant reprend les crédits alloués au cours de l'ancienne législature (2004-2009) et sous la législature actuelle (2009-2014).

Tableau 3 – Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui de 2004 à 2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses récurrentes								
Dépenses de cabinet	20,748	20,233	19,469	19,654	20,111	19,951	19,182	19,602
Charges du gouvernement ²⁰⁰	3,306	3,816	3,314	3,377	3,448	3,541	1,978	2,356
SEPAC et secrétariat du gouvernement	2,088	2,921	1,005	1,134	1,161	0,818	0,87	0,874
Sous-total	26,142	26,97	23,788	24,165	24,72	24,31	22,03	22,832
Dépenses non récurrentes								
Cabinets dissous		2,084	1,62	1,566	1,18	0,973	1,06	0,63
Allocations forfaitaires de départ	2,832	-	-	-	-	1,286	-	-
Sous-total	2,832	2,084	1,62	1,566	1,18	2,259	1,06	0,63
Total	28,974	29,054	25,408	25,731	25,9	26,569	23,09	23,462

(en millions d'euros)

Pour rappel, la déclaration de politique communautaire 2009-2014 énonce l'engagement pris par le gouvernement de « *réduire globalement la taille et le coût des cabinets ministériels en particulier des Ministres qui sont à la fois régionaux et*

²⁰⁰ Crédits relatifs à l'entretien, aux travaux et à la location des bâtiments hébergeant les cabinets ministériels.

communautaires et des Ministres-présidents et Vice-présidents des gouvernements »²⁰¹.

Les chiffres présentés ci-avant confirment globalement la réduction des crédits sur l'actuelle législature.

En ce qui concerne les dépenses récurrentes, les crédits totaux ajustés de 2009 sont légèrement inférieurs aux crédits alloués en 2008. La diminution s'accroît en 2010, mais une légère hausse se dessine en 2011. Comme détaillé au point suivant, celle-ci s'explique par la création d'une nouvelle allocation de base auparavant prise en charge au sein d'un autre programme, ainsi que par l'opération d'ajustement du budget 2010 afin de couvrir les charges des cabinets dissous.

S'agissant des dépenses non récurrentes, la diminution des crédits se constate tout au long de la législature précédente et se confirme durant la législature 2009-2014. L'année de changement de législature et celle qui lui succède demeurent logiquement mieux dotées.

3.1.1 Crédits des cabinets ministériels stricto sensu

Plafond de subsistance

Les prévisions budgétaires relatives aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculées²⁰² sur la base d'un plafond de subsistance fixé, depuis 2009, à 58.140 euros par an et par membre de personnel prévu au cadre²⁰³. L'enveloppe globale des crédits est répartie entre les différents cabinets selon leur cadre²⁰⁴, auquel ce plafond est appliqué.

Pour rappel, le plafond ne couvre pas la totalité des coûts relatifs aux cabinets ministériels, puisqu'il n'inclut pas les dépenses imputées sur des crédits ne figurant pas à la division organique 06 – *Cabinets ministériels*. Il s'agit, notamment, des dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit, dont le traitement reste à la charge des administrations de la Communauté française et de la Région wallonne.

Réduction des crédits de la présente législature

La diminution de crédits qui se marque dès le début de la nouvelle législature se confirme en 2010. Les crédits initiaux 2010 et 2011 ont ensuite été maintenus à un niveau similaire. À l'ajustement, les crédits de 2010 ont été diminués de 420 milliers d'euros afin de

²⁰¹ Déclaration de politique communautaire 2009-2014, p. 182.

²⁰² Sauf pour les traitements et indemnités de logement des membres du gouvernement, lesquels ne sont pas compris dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet, mais sont cependant strictement encadrés par une circulaire du 17 juillet 2007.

²⁰³ Cf. l'article 29 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, qui renvoie aux articles 3 et 5 de l'arrêté. Ce plafond est lié à l'indice des prix à la consommation. Aucune indexation n'a cependant été appliquée depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté.

²⁰⁴ Actualisé après transferts de personnel.

couvrir l'insuffisance des moyens pour régler les charges des cabinets dissous. Cette réduction est considérée comme non récurrente et limitée à l'exercice 2010²⁰⁵.

Programmes justificatifs

Conformément aux recommandations de la Cour et aux engagements figurant dans la déclaration de politique communautaire, le programme justificatif du budget 2010 fournissait des précisions sur la situation du personnel des cabinets, en particulier le nombre d'agents détachés à titre gratuit ou dont le traitement doit être remboursé à l'employeur d'origine. Ces informations demeurent toutefois globales et se limitent à des données statistiques, sans indiquer les montants en jeu.

Les données précitées n'ont cependant pas été reproduites dans le programme justificatif du budget 2011, lequel ne mentionne aucune information relative au personnel, que ce soit en termes de nombre ou de coût.

3.1.2 Charges liées au gouvernement

La diminution des charges liées au gouvernement²⁰⁶ qui se marque clairement en 2010 résulte de la réduction des locations et des superficies à entretenir²⁰⁷.

Les crédits 2011 affichent néanmoins une hausse d'environ 20 % : elle s'explique par la création d'une nouvelle allocation de base destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier²⁰⁸ et créditée de 361 milliers d'euros. Ces dépenses étaient précédemment prises en charge par la division organique 13 – *Gestion des immeubles*. Cette adaptation du budget confère une plus grande transparence aux dépenses des cabinets ministériels.

3.1.3 Crédits relatifs au SEPAC et au secrétariat du gouvernement

Les crédits alloués au SEPAC et au secrétariat du gouvernement ont, de 2004 à 2009, connu une diminution d'un peu plus de 60 %. Depuis lors, ils se maintiennent à environ 0,8 million d'euros.

En 2010, à l'instar des crédits relatifs aux cabinets ministériels stricto sensu, 0,1 million d'euros initialement alloués aux crédits du secrétariat du gouvernement ont été transférés, lors du feuillet d'ajustement, vers les crédits relatifs aux cabinets dissous.

²⁰⁵ Cf. la note au gouvernement de la Communauté française du 13 juillet 2010 relative à l'ajustement 2010, p. 10.

²⁰⁶ Gérées par le ministère de la Communauté française, qui n'est pas compris dans le champ de l'audit.

²⁰⁷ Pour rappel, à l'occasion du changement de législature et de l'arrivée à échéance de deux baux le 31 août 2009, le gouvernement a décidé, le 17 juillet 2009, de regrouper six cabinets, au lieu de quatre sous l'ancienne législature, dans le bâtiment abritant le siège du gouvernement, place Surllet de Chokier, faisant ainsi l'économie de deux loyers. Désormais un seul cabinet occupe un bâtiment loué, pour lequel le bail se termine le 30 juin 2015.

²⁰⁸ Allocation de base 12.05 destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier, y compris les taxes régionales et les précomptes immobiliers.

3.2 CONSOMMATION DES CRÉDITS

En raison du mécanisme des avances de fonds, la consommation des crédits budgétaires ne rend pas exactement compte du niveau des dépenses réelles effectuées par les cabinets ministériels.

3.2.1 Données budgétaires - crédits 2010

Le tableau suivant met en évidence les taux de consommation des crédits octroyés en 2010.

Tableau 4 – Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui en 2010

	Crédits	Consommation de l'année (engagements)	Taux de consommation en engagement	Consommation de l'année (ordonnancement)	Taux de consommation en ordonnancement	Taux de consommation en ordonnancement incluant les crédits reportés (au 15/06/11)
Dépenses de cabinet	19,182	16,551	86 %	13,824	72 %	80 %
Charges du gouvernement	1,978	1,930	98 %	1,704	86 %	93 %
Services d'appui	0,870	0,639	73 %	0,457	53 %	54 %
Cabinets dissous	1,060	0,959	91 %	0,811	77 %	78 %
Allocations forf. départ	/	/	/	/	/	/
Total	23,090	20,079	87 %	16,796	73 %	80 %

(en millions d'euros)

Le taux de consommation en engagement varie de 73 à 98 %, selon les catégories de dépenses. En ordonnancement, le taux oscille entre 53 et 86 % pour les crédits de l'année. Si l'on tient compte de l'ordonnancement des crédits 2010 reportés en 2011²⁰⁹, ces pourcentages s'accroissent et varient de 54 à 93 %.

3.2.2 Mécanisme des avances de fonds et impact sur le niveau réel de consommation des crédits

Principe

Pour les dépenses inférieures à 5.500 euros hors TVA, une procédure de paiement simplifiée est prévue : le comptable dit « extraordinaire », désigné dans chaque cabinet, peut solliciter des avances de fonds, au moyen desquelles il pourra payer directement les créanciers, par virements et/ou en liquide, s'il tient une caisse.

²⁰⁹ Les données relatives aux crédits reportés ont été arrêtées au 15 juin 2011.

Du point de vue budgétaire, l'avance de fonds fait l'objet d'une imputation définitive : les crédits consommés lors du paiement de l'avance de fonds sortent définitivement du compte de dépenses du comptable centralisateur. Dans la réalité, elle ne sera consommée qu'au fur et à mesure des paiements opérés par le comptable. Le cas échéant, les soldes des avances de fonds doivent être reversés au comptable centralisateur des recettes et dépenses, au plus tard l'année qui suit la libération de l'avance²¹⁰. En d'autres termes, les montants de ces reliquats, bien qu'ordonnés sur le plan budgétaire, ne constituent pas nécessairement des dépenses effectives des cabinets.

Consommation réelle des crédits des cabinets 2009 – législature 2009-2014²¹¹

En 2009, les comptables des cabinets ministériels ont, relativement à la législature 2009-2014, obtenu des avances de fonds pour un montant total de 1,145 millions d'euros, ce qui représente 22 % des crédits consommés budgétairement par les cabinets.

Le tableau ci-après présente, pour les crédits des cabinets stricto sensu, les taux de consommation des crédits, en tenant compte du niveau réel des dépenses effectuées sur les avances de fonds par comparaison avec les taux de consommation tels que calculés budgétairement.

Tableau 5 – Consommation réelle des crédits des cabinets « stricto sensu » – 2009 (législature 2009-2014)

ANNÉE 2009	Crédits 2009 (a)	Total des ordonnancements (crédits de l'année et crédits reportés) (b)	Pourcentage consommé au plan budgétaire (b)/(a)	Reliquats des avances de fonds ²¹² (c)	Dépenses réellement effectuées (b)-(c)=(d)	Pourcentage réellement consommé (d)/(a)
1101	105.000	103.529	98,6 %	/	103.529	98,6 %
1102	4.872.000	3.206.991	65,8 %	/	3.206.991	65,8 %
1104	247.000	191.625	77,6 %	15.702	175.923	71,2 %
1206	12.000	5.533	46,1 %	/	5.533	46,1 %
1207	62.000	61.573	99,3 %	1.064	60.509	97,6 %
1219	1.235.000	965.710	78,2 %	154.552	811.158	65,7 %
7401	764.000	679.894	89,0 %	38.100	641.793	84,0 %
Totaux	7.297.000	5.214.855	71,5%	209.419	5.005.436	68,6 %

(en milliers d'euros)

²¹⁰ Cf. le point 7.3.2.2 de la circulaire du 17 juillet 2009 relative au fonctionnement des cabinets ministériels. Cf. également le point 4.6 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²¹¹ Vu qu'il s'agit de crédits dissociés et que les soldes des avances de fonds sont reversés, au plus tard, l'année qui suit leur libération, l'exercice n'a pu porter, pour la présente législature, que sur l'année 2009 (du 17 juillet au 31 décembre). S'agissant du début de la législature, ces taux de consommation ne sont pas représentatifs de l'activité annuelle des mêmes cabinets en pleine législature. Le calcul pour l'année complète 2010 ne pourra être effectué qu'après décembre 2011.

²¹² Les allocations de base 11.01, 11.02 et 12.06 n'ont pas fait l'objet d'avances de fonds.

En 2009, les crédits des cabinets ministériels (stricto sensu) ont été ordonnancés à hauteur de 71,5 % d'un point de vue budgétaire, mais de 68,6 % en termes de consommation réelle²¹³, un montant total de 209.419 euros d'avances de fonds n'ayant pas été utilisé.

La différence entre la consommation budgétaire et la consommation réelle se marque surtout au niveau des frais de fonctionnement (allocation de base 12.19), dont le taux de consommation passe de 78,2 à 65,7 %. Ceci s'explique notamment par le fait que les dépenses réalisées sous le couvert de cette allocation de base s'effectuent majoritairement par avances de fonds.

3.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Déjà observée lors du précédent audit, la réduction des crédits destinés aux cabinets se maintient au cours de la période 2010-2011. Quant à l'augmentation des crédits relatifs aux charges du gouvernement, elle résulte de l'inscription d'une nouvelle allocation de base relative aux charges d'impôts du bâtiment de la place Surlet de Chokier, laquelle confère une plus grande transparence budgétaire aux dépenses des cabinets.

Concernant la consommation des crédits, la Cour attire l'attention sur le fait que les données budgétaires ne correspondent pas exactement à la réalité, car elles ne tiennent pas compte de la consommation réelle des avances de fonds. En 2009, les crédits des cabinets ministériels (stricto sensu) ont été ordonnancés à hauteur de 71,5 % d'un point de vue budgétaire, ce qui correspond à une consommation réelle de 68,6 %.

La Cour rappelle encore que les programmes budgétaires ne comprennent pas l'ensemble des dépenses, ce qui ne lui permet pas de se prononcer sur la diminution réelle du coût des cabinets ministériels. Elle recommande à nouveau que le nombre et le coût des agents détachés à titre gratuit figurent dans les programmes justificatifs du budget, en vue de fournir une information complète au parlement.

4 COMPTES D'AVANCES DE FONDS ET CYCLE DES ACHATS

4.1 POINTS EXAMINÉS

En 2010, les comptables des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un montant total de 2,487 millions d'euros, ce qui représente 13 % des crédits alloués aux cabinets.

Tous les comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires des cabinets ministériels, du SEPAC et du secrétariat du gouvernement afférents à l'année 2010 ont été examinés.

Le contrôle inclut une analyse des procédures de contrôle interne relatives au processus d'achat au sein des cabinets²¹⁴.

²¹³ Y compris les crédits reportés.

²¹⁴ De la commande au paiement des factures.

4.2 REDDITION ET PRÉSENTATION DES COMPTES

La circulaire du 17 juillet 2009 prévoit la reddition d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds à date fixe, les 30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année²¹⁵. Les échéances ont été respectées par l'ensemble des cabinets. En outre, les pièces justificatives annexées aux comptes ont été établies et présentées conformément aux dispositions prévues et elles mentionnent les allocations de base sur lesquelles les dépenses sont imputées.

La Cour a néanmoins constaté que deux comptes ne donnent pas une image exacte des mouvements monétaires réellement effectués : dans un cas, une opération de compensation, à savoir une contraction entre une dépense et une recette, a été réalisée, tandis que dans un autre cas, deux flux monétaires n'apparaissent pas de manière explicite dans le compte²¹⁶. Pour rappel, tous les mouvements financiers détaillés sur les extraits de compte doivent également figurer dans le compte justificatif de l'emploi des avances de fonds.

4.3 CYCLE DES ACHATS

La circulaire du 17 juillet 2009 prévoit des mesures de contrôle interne s'appliquant aux différentes phases du processus d'achat. La Cour a procédé à l'examen de ces mesures et, le cas échéant, des autres procédures mises en place au sein des cabinets afin d'établir l'effectivité et la fiabilité des contrôles internes réalisés. Les travaux d'audit effectués sur pièces ont exclusivement porté sur les factures et déclarations de créance des comptes d'avances de fonds de l'année 2010.

4.3.1 Du bon de commande à la réception du bien

Bons de commande

La circulaire précise que tout bon de commande est émis par l'ordonnateur primaire ou délégué. L'année et l'allocation de base sur laquelle sera imputée la dépense y sont précisées. Le modèle figurant en annexe de la circulaire prévoit la numérotation continue des bons de commande.

L'analyse des pièces disponibles a démontré que ces dispositions sont globalement respectées. Aucune incohérence manifeste entre les factures et les bons de commande n'a été relevée.

Par ailleurs, la Cour fait remarquer que la numérotation manuelle comporte des risques²¹⁷, qui pourraient être maîtrisés par l'instauration d'un système automatisé.

²¹⁵ Cf. le point 7.2 de la circulaire. Cf. également le point 4.3 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²¹⁶ Dans un cabinet, les extraits de compte font apparaître une recette exceptionnelle de 88,37 euros et, par la suite, la dépense de l'intégralité de cette dernière. Ce mouvement ne figure pas dans le compte. Dans un autre, les extraits de compte relèvent une dépense de 845,13 euros et une recette de 500,67 euros. Le compte fait apparaître la somme contractée de 344,46 euros et non les mouvements réels.

²¹⁷ Notamment en termes de continuité de la numérotation.

Réception des biens et services

Lors de l'acquisition de biens et de services, la preuve du service fait et accepté doit être rapportée par la signature du préposé sur le bon de livraison ou la facture, après contrôle de la prestation. Ces documents doivent, par ailleurs, comporter clairement l'indication du numéro d'inventaire. En ce qui concerne la phase de réception des biens et des services, la circulaire ne se prononce pas sur la matérialisation du contrôle à effectuer, ni sur la signification intrinsèque que revêt ce type de vérification. Dans ces conditions, il n'existe aucune assurance quant à la qualité du contrôle interne réalisé.

L'examen des pièces révèle qu'en ce qui concerne l'achat et l'entretien des véhicules, la marque du chauffeur attestant la réception des prestations est rarement présente. Dans deux cabinets, les factures et déclarations de créance ne portent pas systématiquement la trace d'un contrôle attestant la réception du bien.

Par ailleurs, les marques attestant la réception ne préjugent pas de la nature et de la qualité du contrôle effectué, surtout en l'absence de dispositions réglementaires en la matière.

4.3.2 Traitement des factures et des déclarations de créance

La circulaire du 17 juillet 2009 précise que la liquidation de toute dépense des membres des cabinets ministériels nécessite l'accord du ministre et/ou de l'ordonnateur délégué. En outre, les déclarations de créance relatives aux frais de représentation doivent être visées par le chef de cellule ou le secrétaire de cabinet ayant attesté l'opportunité de la dépense²¹⁸.

En ce qui concerne les dépenses liées à la téléphonie et au parc automobile, les cabinets doivent veiller au respect des dispositions spécifiques prescrites en la matière par la circulaire.

Les frais d'abonnement au réseau de téléphonie mobile peuvent être pris en charge sur la base de montants forfaitaires maxima, qui varient suivant la fonction exercée par le membre du personnel. Les frais d'abonnement au réseau de téléphonie fixe, de télécopie et d'internet peuvent, quant à eux, être remboursés à concurrence de 80 % à certaines catégories du personnel²¹⁹. Par ailleurs, les frais de communications téléphoniques ponctuelles réalisées pour les besoins du service

²¹⁸ Cf. le point 6 de la circulaire du 17 juillet 2009 et le point 3.4 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²¹⁹ Il s'agit du chef de cabinet, du responsable de la communication et de la presse, du chef de cabinet adjoint, du secrétaire de cabinet, du secrétaire particulier et des conseillers. Cf. le point 3.2 de la circulaire du 17 juillet 2009.

peuvent être remboursés aux membres du personnel des cabinets²²⁰. Dans ce cas précis, les déclarations de créance doivent être visées par le ministre²²¹.

L'usage d'un véhicule personnel pour les besoins du service est autorisé à certaines conditions. Des arrêtés ministériels précisent l'identité des personnes concernées et les contingents kilométriques qui leur sont octroyés²²²; ceux-ci ne peuvent toutefois dépasser 12.000 km par an par bénéficiaire. Il revient au comptable de s'assurer, avant de présenter la créance à l'ordonnateur, que le contingent autorisé pour chacun n'est pas dépassé²²³.

Tous les cabinets ont mis en place des mesures spécifiques pour veiller au respect de ces dispositions particulières. Des tableaux de bord ad hoc assurent notamment le suivi des dépenses de téléphonie et l'évolution des kilomètres effectués au moyen des véhicules personnels.

Délégation de pouvoirs

Bien que toutes les factures et déclarations de créance aient été approuvées, les visas n'ont pas toujours été apposés par la personne réglementairement désignée. Ainsi, la Cour relève les éléments suivants.

- ✓ Le visa du chef de cellule fait défaut sur plusieurs déclarations de créance. Ainsi, les dépenses de quatre experts²²⁴ et d'un conseiller n'ont pas été visées par le chef de cellule concerné. De même, dans un cabinet, ce visa n'est jamais porté sur les dépenses du service de presse.
- ✓ À deux reprises, le visa du ministre n'apparaît pas sur les déclarations de créance relatives au remboursement des frais ponctuels de communications téléphoniques.
- ✓ Dans deux cas, les dépenses des chefs de cabinet n'ont pas reçu l'approbation du ministre. Il en est de même pour une déclaration de créance du secrétaire de cabinet, laquelle a fait l'objet d'une auto-approbation.
- ✓ Dans un cas, le ministre n'a pas approuvé une dépense qui lui était propre.

²²⁰ Le remboursement peut être intégral pour les frais de téléphonie mobile. Pour les frais de téléphonie fixe, de télécopie et d'internet, il ne peut intervenir qu'à hauteur de 80 % et ce, pour les seules personnes concernées par le remboursement des frais d'abonnement pour ce type de communication.

²²¹ Point 3 de la circulaire du 17 juillet 2009. La nouvelle circulaire du 14 juillet 2011 a, en son point 3, modifié les conditions de remboursement des frais de téléphonie. Néanmoins, les déclarations relatives aux frais de communications téléphoniques ponctuelles réalisées pour les besoins du service doivent toujours être visées par le ministre.

²²² Le ministre fixe, dans les limites des crédits budgétaires du cabinet, le contingent kilométrique individuel à octroyer annuellement aux membres du personnel de son cabinet.

²²³ Cf. le point 4.3.3 de la circulaire du 17 juillet 2009 et le point 3.2.3.3 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²²⁴ Il s'agit des experts engagés au sein des cabinets, tels que prévus à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française relatif aux cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2006.

Contrôle des dispositions particulières en termes de parc automobile

Un dépassement de contingent a été constaté dans un cabinet. Bien qu'identifié dans le tableau de bord de suivi, le remboursement des frais y afférents a été réalisé, en contravention aux dispositions de la circulaire²²⁵. Par ailleurs, des frais kilométriques ont été remboursés à un agent alors que l'arrêté de contingentement de ce dernier n'avait pas été renouvelé.

Dans sa réponse, le gouvernement prend acte des erreurs soulignées par la Cour, mais les considère comme marginales, eu égard au flux et au nombre d'opérations effectuées.

4.3.3 Comptabilisation

Les systèmes employés pour la comptabilité diffèrent selon les cabinets. Cinq cabinets et le SEPAC utilisent un programme comptable développé par l'administration et mis en place au sein de la Communauté française. Un cabinet dispose d'un logiciel comptable acquis dans le commerce, tandis qu'un autre tient sa comptabilité au moyen d'un logiciel de tableur.

Vu la taille réduite de la structure, l'enregistrement des factures et déclarations de créance est aisément centralisé auprès du seul comptable. Cette opération est rarement immédiate : l'encodage s'effectue le plus souvent au moment de réaliser le paiement²²⁶ et non dès réception des pièces au sein du cabinet. Hormis dans deux cabinets, les factures sont renumérotées de manière croissante et continue²²⁷. L'enregistrement différé des factures, associé, dans certains cabinets, à une absence de numérotation univoque, accentue sensiblement le risque de perdre des pièces.

4.3.4 Paiement

Selon le cabinet, les paiements sont effectués, de façon groupée, tous les huit à quinze jours.

Lorsque des factures doivent être soumises au paiement, le comptable prépare une liste des virements concernés et y annexe toutes les pièces justificatives. D'une manière générale, l'original du bon de commande est systématiquement joint à la facture, de façon à éviter tout double paiement.

Comme prescrit par la circulaire, le secrétaire de cabinet se charge ensuite d'effectuer un double contrôle : une vérification du montant total du virement en fonction des documents approuvés²²⁸ ainsi qu'un contrôle du disponible de l'allocation de base concernée par le virement.

²²⁵ 13.522 km au lieu de 12.000 km.

²²⁶ Seul un cabinet déclare enregistrer ses factures de manière immédiate.

²²⁷ Un cabinet n'effectue aucune numérotation, tandis qu'un second reprend une nouvelle numérotation à chaque nouveau compte, c'est-à-dire trois fois par an.

²²⁸ Ou soumis à son approbation puisque certaines pièces requièrent encore une approbation de la part du secrétaire de cabinet.

Le comptable peut ensuite procéder à la signature du virement via l'application *Dexiaweb* dont sont dotés tous les cabinets. Dans deux cabinets, cette opération nécessite une retranscription intégrale, dans *Dexiaweb*, des données reprises sur le collectif de virement contrôlé par le secrétaire de cabinet. Ce processus de contrôle interne n'est pas le plus efficace car il comporte des risques d'erreurs liés au réencodage. Par contre, ce type de risque est maîtrisé dans les cinq cabinets faisant usage de l'application comptable de la Communauté française. En effet, cette application permet la création d'un fichier au format interbancaire sur lequel sont retranscrites toutes les données référencées sur le collectif de virement. Celui-ci est envoyé vers l'application de *Dexiaweb*, depuis laquelle il sera procédé à la signature électronique et, ensuite, au paiement.

Par ailleurs, l'application de la Communauté française permet de détecter tout doublon de facture en émettant un message d'alerte lorsqu'un virement présentant des caractéristiques similaires²²⁹ a déjà été présenté au paiement.

Fiabilité du contrôle interne

La Cour constate que les vérifications préalables au paiement ne sont pas toujours réalisées de façon suffisamment rigoureuse. Malgré les précautions prises, un double paiement a été réalisé et un paiement a été effectué alors que l'avance de fonds était épuisée sur l'allocation de base concernée²³⁰.

Dans sa réponse, le gouvernement prend acte des quelques erreurs relevées par la Cour dans l'ensemble des opérations effectuées.

Outre ces constats, l'analyse de la phase de paiement démontre également que le processus mis en œuvre au sein des cabinets présente différentes failles potentielles, dont les suivantes.

- ✓ Le secrétaire de cabinet effectue son contrôle sur papier, ce qui ne prémunit en rien contre d'éventuelles modifications ultérieures. Il convient de réaliser l'approbation de paiement directement dans le système comptable informatique et de verrouiller les données approuvées.
- ✓ Les systèmes informatiques utilisés n'assurent pas le blocage des paiements en cas de dépassement des crédits d'une allocation de base.
- ✓ Dans le cas de l'application utilisée par la Communauté française, le fichier interbancaire généré pour effectuer les paiements peut potentiellement être modifié avant l'envoi à *Dexiaweb*, car il transite par un espace de stockage non sécurisé.

²²⁹ C'est-à-dire un virement réalisé sur une même allocation de base, lors d'une même année budgétaire et mentionnant les éléments suivants à l'identique : le montant, le bénéficiaire, la communication structurée.

²³⁰ Le comptable dispose d'un seul compte bancaire pour gérer les avances de fonds destinées aux différents types de dépenses pour lesquelles il bénéficie d'une délégation de paiement. Il est donc matériellement possible d'effectuer un paiement sur une allocation de base épuisée, s'il reste du disponible au départ des autres allocations de base.

Liquidation des factures et autres créances

Les factures comportent généralement la trace du contrôle effectué par le comptable confirmant la liquidation du paiement.

Un cabinet fait néanmoins exception : seule la réception des factures a été attestée par le comptable. Cette situation comporte des risques de double paiement ou d'oubli de paiement.

Par ailleurs, dans un autre cabinet, cette trace se résume à un simple paraphe, difficilement identifiable et vérifiable par un contrôle externe.

4.3.5 Contrôle de la caisse

La circulaire prévoit que les avoirs en caisse doivent être contrôlés à intervalles réguliers. Les résultats de ce contrôle doivent être constatés dans un procès-verbal établi par le comptable et approuvés, après vérification, par l'ordonnateur délégué²³¹.

L'usage d'une caisse se réduit progressivement au sein des cabinets. En 2010, trois cabinets et le SEPAC détenaient une caisse²³². Néanmoins, les montants détenus sont parfois élevés²³³.

La Cour a constaté des erreurs de caisse et des anomalies.

- ✓ Dans un cabinet, le contrôle de la caisse a été effectué, à plusieurs reprises, après la reddition du compte²³⁴. Dans ces conditions, la Cour ne peut en établir l'exactitude.
- ✓ Dans un autre cabinet, aucune déclaration de créance n'a été jointe aux pièces justificatives. Par ailleurs, ces dernières n'ont pas été intégralement annexées. En outre, l'enchaînement des comptes de caisse s'est avéré, dans un cas, incorrect : le montant initial d'un compte ne concordait pas avec le montant final du compte précédent.
- ✓ Une erreur matérielle de calcul a également été constatée : le montant inscrit au procès-verbal du contrôle de caisse ne correspondait pas au décompte déclaré des billets et des pièces.
- ✓ Dans un compte transmis à la Cour, il manquait le procès-verbal de caisse.
- ✓ L'application utilisée par cinq cabinets n'assure pas une présentation adéquate des prélèvements effectués sur le compte bancaire pour alimenter la caisse. En effet, le montant de ces transferts, bien que figurant sur les extraits de compte, n'apparaît pas dans le compte. Dans ces conditions, le compte ne reflète pas de manière sincère et fidèle tous les mouvements réellement opérés.

²³¹ Cf. le point 7.4 de la circulaire et le point 4.7 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²³² En 2011, un des cabinets précités en a abandonné l'usage.

²³³ Un cabinet a notamment effectué des prélèvements de respectivement 4.000 et 6.000 euros pour alimenter la caisse.

²³⁴ À titre d'exemple, un procès-verbal de caisse attestant du reliquat est daté du 13 mai 2010, alors que le compte a été arrêté au 28 avril 2010.

4.4 GESTION DES COMPTES D'AVANCES DE FONDS

4.4.1 Séparation des fonctions

Le cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable est interdit par l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991. Il s'agit d'un principe élémentaire de contrôle interne. Quant à la circulaire du 17 juillet 2009, elle veille à garantir la séparation des fonctions en matière de protection des avoirs financiers, d'enregistrement des opérations et de gestion physique des biens, en définissant les responsabilités de chacun en la matière.

La Cour a constaté que, formellement, ces dispositions sont correctement appliquées.

4.4.2 Anticipation des besoins en avances de fonds

La demande d'avance de fonds fait l'objet d'une ordonnance qui suit la filière classique. Les crédits consommés lors du paiement de l'avance de fonds sortent définitivement du compte de dépenses du comptable centralisateur. Le montant des avances de fonds est, quant à lui, déposé sur un compte bancaire unique géré par le comptable extraordinaire du cabinet.

Ce dernier devra effectuer un suivi régulier des dépenses réalisées par allocations de base car, comme le prescrit la circulaire, « *il est entendu qu'aucune dépense ne pourra être liquidée sur une allocation de base dont le disponible de l'avance de fonds ne le permet pas. Une nouvelle demande d'avance de fonds devra alors être sollicitée afin de réalimenter le solde insuffisant de celui-ci* »²³⁵. Il s'agit de solliciter les nouvelles avances en temps utile, d'éviter les problèmes de trésorerie et le risque, avéré par le passé, de dépassement de crédits sur une allocation de base. La gestion des avances de fonds nécessite donc un suivi rigoureux, qui repose sur une comptabilité bien tenue et doit s'accompagner d'un système efficace d'anticipation des dépenses engagées ou prévisibles.

Les secrétaires de cabinet déclarent effectuer un suivi périodique de la consommation budgétaire, en ce compris un état de la situation des avances de fonds sur les différentes allocations de base concernées. D'après les informations et documents communiqués, ce suivi prend en considération des dépenses prévisionnelles, en ce sens qu'il inclut généralement le montant des bons de commande. Il convient cependant de noter que les frais récurrents ne sont pas formellement pris en compte dans tous les cabinets.

Désormais généralisée, la tenue de la comptabilité sous une forme informatisée constitue indéniablement un outil de gestion. Il s'avère néanmoins que les systèmes et procédures comptables mis en œuvre au sein des cabinets ne permettent pas d'obtenir, à tout moment, une image instantanée de l'état prévisionnel des avances de fonds. Ce type d'information exige, le plus souvent, un traitement préalable des données et, dans certains cas, nécessite un retour vers les pièces ad hoc.

²³⁵ Cf. le point 7.5.3 de la circulaire du 17 juillet 2009 et le point 4.8.3 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

Les entretiens avec les secrétaires de cabinet ont en effet permis de constater que tous ne procèdent pas à un enregistrement informatique des bons de commande²³⁶. Par ailleurs, les comptes de gestion permanents tenus au sein des cabinets ministériels ne reprennent pas formellement les commandes en cours²³⁷. En ce qui concerne les frais récurrents, tous les cabinets ne tiennent pas un relevé formel et détaillé des dépenses y relatives.

En outre, dans le cas où les données comptables prévisionnelles sont informatisées, leur intégration et leur traitement au sein des systèmes comptables utilisés ne sont pas toujours possibles.

Ainsi, le système comptable utilisé par la majorité des cabinets ne permet pas d'intégrer les bons de commande, ni les projections en termes de dépenses récurrentes. Il permet néanmoins de prendre en compte le montant des factures en attente, mais cette fonction ne peut être utilisée puisque, comme déjà précisé, l'enregistrement des factures est effectué au moment du paiement.

4.4.3 Remarques spécifiques résultant du contrôle des pièces

Outre les constats développés ci-avant, l'examen des pièces relatives aux comptes d'avances de fonds appelle certaines remarques spécifiques.

- 1) Les factures ne comportent pas toujours les explications qui permettent d'apprécier l'admissibilité de la dépense²³⁸. La Cour rappelle qu'il convient d'indiquer précisément la destination des dépenses, afin d'éviter tout questionnement inutile.
- 2) L'examen des pièces justificatives a, dans un cabinet, mis en évidence plusieurs factures émises successivement et adressées à un même fournisseur, alors qu'elles portaient sur un montant total supérieur à 5.500 euros hors TVA²³⁹. Ces dépenses auraient dû faire l'objet d'un seul marché, supérieur à 5.500 euros hors TVA, qui, en conséquence, n'aurait pu être payé par avances de fonds.
- 3) Le contrôle des factures révèle que, dans un cabinet, le paiement des frais liés à la location de photocopieurs et au leasing d'un véhicule est effectué via les avances de fonds. Les montants annuels concernés s'élèvent respectivement à 15.828 et 9.036 euros. La Cour rappelle que les dépenses qui excèdent 5.500 euros hors TVA ne peuvent être

²³⁶ Ceux-ci font néanmoins, dans tous les cabinets, l'objet d'un classement spécifique.

²³⁷ La circulaire du 17 juillet 2009 prévoit en son point 7.5.1 la tenue d'un compte de gestion permanent qui reprend « *par allocation de base, le montant des avances de fonds libérées, les différents virements émis et les commandes en cours* ». Également repris au point 4.8.1 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²³⁸ À titre d'exemple, les remboursements exceptionnels de frais de communication ponctuels dépassant le forfait octroyé sont rarement justifiés. De même, la destination des chèques-cadeaux achetés n'est jamais stipulée.

²³⁹ Le montant total des factures concernées s'élève à 10.787,22 euros hors TVA.

payées par avances de fonds (en ce compris les dépenses de location dont le montant annuel excède ce seuil)²⁴⁰.

- 4) Un cabinet a procédé à l'achat de deux véhicules via les comptes d'avances de fonds²⁴¹. Dans les deux cas, le montant de la reprise des véhicules du cabinet a été déduit pour fixer le montant du marché. Cette situation a permis de descendre sous le seuil mentionné à l'article 122, al. 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996²⁴².

Ce procédé se révèle irrégulier à divers égards.

Tout d'abord, la prise en compte de la reprise lors de l'achat d'un véhicule engendre une contraction entre recettes et dépenses, laquelle est contraire au principe d'universalité budgétaire, qui requiert l'inscription de toutes les dépenses et recettes de l'État dans les budgets et les comptes²⁴³.

D'autre part, cette pratique aboutit à contourner la législation des avances de fonds. Comme le prescrivent la circulaire du 17 juillet 2009 et l'article 19 du décret fixant le budget général des dépenses de la Communauté française relatif à l'année budgétaire 2010²⁴⁴, celles-ci ne peuvent couvrir, en tout état de cause, que des dépenses n'excédant pas 5.500 euros hors TVA.

4.5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présentation et la reddition des comptes d'avances de fonds sont effectuées conformément aux prescriptions.

Afin d'assurer un contrôle externe efficace, la Cour réitère sa demande de joindre systématiquement les bons de commande et de préciser la nature exacte de certaines dépenses. Elle souligne par ailleurs l'irrégularité de la comptabilisation d'achats de véhicules au montant de la différence entre les valeurs d'achat et de reprise d'un ou plusieurs véhicule(s). Par ailleurs, ce type d'acquisition ne peut se faire par avances de fonds.

La circulaire du 17 juillet 2009 prévoit des mesures de contrôle interne relatives au cycle des achats. Cependant, certaines mesures, telles que la réception des prestations ou, plus généralement, la matérialisation des contrôles à effectuer, mériteraient d'être davantage précisées réglementairement. En outre, le dispositif

²⁴⁰ Cf. le point 7.3.1.1 de la circulaire du 17 juillet 2009 et le point 4.5.1 de la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011.

²⁴¹ Achat d'un véhicule au prix de 214,58 euros (prix incluant la reprise de deux véhicules appartenant au cabinet). Le prix d'achat s'élevait en réalité à 13.714,68 euros. Un second véhicule a été acheté au prix de 254 euros (prix incluant la reprise de quatre véhicules) ; son prix d'achat s'élevait à 22.074 euros.

²⁴² Celui-ci stipule que le marché par procédure négociée se constate par simple facture acceptée, lorsque le montant du marché à approuver ne dépasse pas, hors taxe sur la valeur ajoutée, 5.500 euros.

²⁴³ Il s'agit du principe du budget brut stipulé à l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 : « *L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.* »

²⁴⁴ Par dérogation à l'article 15 de la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846.

mis en place devrait être complété en établissant, entre autres, l'obligation d'enregistrer immédiatement les factures dès leur réception.

Les erreurs ou anomalies décelées lors de l'analyse des pièces laissent supposer quelques failles dans l'application des procédures définies, notamment dans le contrôle des avoirs en caisse, ou encore dans les vérifications préalables au paiement des factures. En outre, toutes les pièces justificatives ne portent pas les traces des contrôles requis.

La Cour rappelle que les contrôles doivent être effectués par les personnes désignées et que les traces apposées doivent apparaître de manière claire et univoque sur les pièces justificatives, depuis le bon de commande jusqu'à la liquidation des dépenses par le comptable.

Si la gestion informatisée de la comptabilité tend à garantir un meilleur niveau de contrôle interne, les systèmes comptables actuels pourraient néanmoins être encore améliorés, afin d'assurer une maîtrise des risques accrue et moins consommatrice en temps.

Les fonctionnalités suivantes devraient être rencontrées :

- ✓ l'enregistrement des factures dès leur réception et la gestion de leurs dates d'échéance ;
- ✓ la gestion électronique de toutes les approbations et des visas requis ;
- ✓ la création, lors de la mise en paiement, de fichiers non modifiables compatibles avec l'application *Dexiaweb*, de façon à éviter le réencodage des données ;
- ✓ le blocage de tout paiement par le biais des avances lorsqu'une allocation de base n'est pas alimentée ;
- ✓ le suivi des dépenses prévisibles, afin d'évaluer au mieux les besoins en avances de fonds.

Plus globalement, la Cour suggère d'instaurer un système informatisé intégré qui prendrait en charge tout le processus du cycle des achats, depuis l'émission et l'archivage des bons de commande jusqu'au paiement des factures. Dans la perspective de la nouvelle comptabilité, cette recommandation devrait s'appliquer à l'ensemble de l'administration wallonne. Les cabinets ministériels pourraient, quant à eux, bénéficier de l'outil développé dans ce cadre.

5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Le précédent rapport d'audit relatif aux cabinets ministériels avait mis l'accent sur les faiblesses de la période de changement de législature. La Cour constate que diverses recommandations formulées dans ce cadre ont été prises en considération dans la nouvelle circulaire du 14 juillet 2011 fixant les procédures relatives au fonctionnement des cabinets ministériels. Cette circulaire adapte ou précise davantage les procédures à engager en début et fin de législature ainsi qu'en cas de remaniement ministériel. Elle établit notamment :

- ✓ un encadrement plus précis des missions de la cellule provisoire ; sa période minimale de fonctionnement est obligatoirement fixée à un mois ;
- ✓ la mise en place d'un nouveau système d'inventaire commun à tous les cabinets imposant une numérotation continue et permanente des biens, même en cas de transferts entre cabinets ;
- ✓ une procédure de reprise-remise plus détaillée et explicite ;
- ✓ un encadrement plus spécifique des dépenses des cabinets dissous. Il est prévu que le comptable extraordinaire de la cellule provisoire établisse une liste des créances et des charges fixes afin que les services du ministère de la Communauté française puissent ultérieurement vérifier la réalité de la dette et éviter tout risque de double paiement. Cette liste sera transmise au SEPAC, qui se chargera de la communiquer au ministère de la Communauté française. Ce dernier assurera le suivi des factures en souffrance.

6 CONCLUSION GÉNÉRALE

Lors de ce cinquième contrôle des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui, la Cour a constaté une amélioration continue dans la gestion des entités auditées.

6.1 INVENTAIRES

La mise en œuvre d'un système d'inventaire commun à tous les cabinets de la Communauté française et de la Région wallonne vise désormais à assurer la conciliation des inventaires lors des remaniements ministériels et des changements de législature. Si la nouvelle application pallie, pour une grande part, les faiblesses identifiées par le passé, elle nécessitera néanmoins quelques adaptations afin de renforcer la sécurité et la protection du patrimoine des cabinets ministériels, ainsi que l'utilité de l'outil, dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité. Le système devrait notamment prévoir l'enregistrement du montant des acquisitions afin d'assurer la valorisation de l'inventaire et, de la sorte, permettre une vérification du système d'inventaire comptable.

Par ailleurs, la réglementation gagnerait à être davantage clarifiée ou adaptée sur certains points précis, tels que la définition des biens à inventorier, ou l'obligation de réaliser un contrôle physique des biens préalablement à l'envoi de l'inventaire. De même, les procédures couvrant l'ensemble du processus d'inventaire, en ce compris celles relatives à

l'utilisation du programme informatique, devraient être définies formellement.

Dans sa réponse, le ministre-président précise que le gouvernement a pris acte des recommandations de la Cour.

6.2 ASPECTS BUDGÉTAIRES

Déjà observée lors de l'audit précédent, la réduction des crédits budgétaires destinés aux cabinets ministériels de la Communauté française se confirme pour la période 2010-2011.

La Cour rappelle néanmoins que la diminution du coût réel des cabinets ne peut être correctement estimée puisque toutes les dépenses y afférentes ou les informations nécessaires ne sont pas regroupées au sein de la division organique 06, ni dans le programme justificatif du budget. Il s'agit, entre autres, du coût des agents détachés de l'administration. À tout le moins, les programmes budgétaires devraient mentionner le nombre et le coût des agents détachés à titre gratuit.

Par ailleurs, la Cour attire l'attention sur le fait que la consommation réelle des crédits des cabinets se révèle généralement, de par le mécanisme des avances de fonds, légèrement inférieure à la consommation calculée selon les données budgétaires.

Dans sa réponse, le gouvernement se félicite du constat de la Cour, qui observe une diminution des crédits alloués aux cabinets ministériels, conformément à la déclaration de politique régionale.

6.3 AVANCES DE FONDS

La gestion des comptes d'avances de fonds est généralement conforme aux prescriptions légales. La Cour a néanmoins relevé certaines lacunes dans les procédures de contrôle interne.

L'utilisation du système informatisé sécurisé et intégré qui serait développé dans le cadre de la nouvelle comptabilité et couvrirait l'ensemble du cycle des achats, depuis l'émission des bons de commande jusqu'au paiement des factures, permettrait de maîtriser davantage les risques, entre autres, de perte de pièces, de double paiement ou d'oubli de paiement, d'absence d'approbation par la personne désignée et, enfin, de dépassement des allocations de base sur les avances de fonds.

Le ministre-président, dans sa réponse, indique que le gouvernement a pris acte des recommandations de la Cour.

*

*

*

Ce 23^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 27 décembre 2011 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le premier président : Ph. ROLAND ;

Les conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
Fr. WASCOTTE ;

Le greffier : A. BOLLY.