

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2012-2013

26 MARS 2013

24ÈME CAHIER D'OBSERVATIONS

ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE. FASCICULE 1ER(1)

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
PAR **MME MARIANNE SAENEN.**

(1) Voir Doc. n°454 (2012-2013) n°1

TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé de M. Marchal, Premier auditeur à la Cour des Comptes	3
2	Réponses de M. Marcourt, ministre de l'Enseignement supérieur	5
3	Discussion	6

Votre commission de l'Enseignement supérieur a examiné au cours de sa réunion du 26 mars 2013(2) le 24ème cahier d'observations adressé par la Cour des Comptes au Parlement de la Communauté française. Fascicule 1er.

1 Exposé de M. Marchal, Premier auditeur à la Cour des Comptes

M. Marchal précise que la Cour présente, dans son 24ème cahier d'observations, adressé au parlement de la Communauté française, une synthèse des résultats du contrôle des comptes rendus par l'Université libre de Bruxelles (comptes 2004 à 2009), par l'Université de Mons-Hainaut (comptes 2004 à 2009), par la Faculté polytechnique de Mons (comptes 2006 à 2009) et par les Facultés universitaires Saint-Louis (comptes 2004 à 2010). Ces contrôles, se fondent sur l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971, sur le financement des institutions universitaires.

Ils ont portés, d'une part, sur la conformité des 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, sur le respect des dispositions, non contrôlées par d'autres instances, de la loi du 27 juillet 1971. Afin de garantir un traitement équitable, la Cour a uniformisé les domaines examinés et les contrôles mis en œuvre, tout en tenant compte des spécificités propres à chaque institution.

Les projets de rapport établis à l'issue de chacun des contrôles ont été communiqués aux autorités des universités concernées et ont fait l'objet d'une procédure contradictoire, assortie d'une réponse écrite de l'institution. Les principaux éléments de ces réponses ont été intégrés dans les rapports de contrôle communiqués au ministre du Budget, des Finances, et des Sports et au ministre

(2) Ont participé aux travaux de la Commission :

M. Collignon, Mme Gahouchi (en remplacement de M. Lenzini), Mme Kapompolé, Mme Trotta, M. Brotchi, Mme de Coster-Bauchau, Mme Khattabi, Mme Saenen, M. Langendries (Président), M. Tanzilli, M. de Lamotte

Ont assisté aux travaux de la Commission :

M. Mouyard : membre du Parlement
 M. Marcourt, Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur
 M. Crepin, collaborateur au cabinet de M. le ministre Marcourt
 M. Lambinon, collaborateur au cabinet de M. le ministre Marcourt
 M. Marchal, premier auditeur à la Cour des Comptes
 M. Pirene, collaborateur du groupe PS
 Mme Lejeune de Schiervel, collaboratrice du groupe MR
 M. Lesuisse, collaborateur du groupe ECOLO
 Mme Despret, collaboratrice du groupe cdH
 M. Zeller, collaborateur du groupe cdH

de l'Enseignement supérieur. Le ministre du Budget, des Finances, et des Sports y a répondu, le 8 octobre 2012 pour l'Université libre de Bruxelles, en s'engageant à examiner les comptes rendus par cette université à la lumière des observations formulées, et le 11 mars 2013 pour les facultés polytechniques de Mons et les Facultés universitaires Saint-Louis, en se ralliant aux remarques formulées par la Cours des comptes.

Il est noté que la Cour a bénéficié d'une bonne collaboration des universités contrôlées.

Les principales remarques résultant des contrôles sont les suivantes :

Facultés universitaires Saint-Louis

Le contrôle des comptes des facultés universitaires Saint-Louis a révélé, pour la section IV, une divergence de résultat reporté entre le compte de résultats et le bilan. Il a également donné lieu à quelques remarques portant essentiellement sur le respect de la spécialité comptable.

Université de Mons-Hainaut et Faculté polytechnique de Mons

Les comptes 2009 étant les derniers établis, avant leur fusion en une nouvelle entité, tant par l'université de Mons-Hainaut que par la faculté polytechnique de Mons, la Cour a axé son contrôle sur la fidélité des informations contenues dans leurs bilans respectifs arrêtés au 31 décembre 2009. Elle a formulé quelques remarques, relatives notamment au respect de la spécialité comptable.

Université libre de Bruxelles (ULB)

L'examen des différentes sections des comptes réglementaires (compte de résultats) a mis en lumière des pratiques contraires à l'arrêté du 12 avril 1999 et à la législation comptable en général. L'analyse du bilan a également mis en évidence divers manquements. Ces constats ont amené La Cour à émettre des réserves sur la qualité de l'information fournie par les comptes. L'ULB conteste cette opinion. Elle souligne que certaines critiques de la Cour se limitent à un problème d'interprétation et que d'autres portent sur des choix politiques posés au sein de l'université. Elle reconnaît cependant certaines erreurs. La Cour prend acte des arguments de l'université mais maintient son opinion.

Le contrôle des comptes réglementaire de l'ULB a par ailleurs mis en évidence que :

- a) les comptes réglementaires sont établis à partir de la comptabilité interne, selon des procédés manuels non documentés, ce qui induit des risques d'erreurs. Cette situation a contraint la

- Cour à poser de nombreuses questions pour lesquelles toutes les réponses ne lui ont pas été fournies dans les délais impartis ;
- b) les montants repris au bilan de l'année 2009 en regard des rubriques relatives au résultat reporté, aux réserves et aux provisions ne concordent pas avec les données enregistrées au compte de résultats, ce qui traduit l'absence de cohérence entre le bilan et le compte de résultats ;
 - c) les règles d'évaluation adoptées par l'université comportent une interprétation inadéquate des dispositions réglementaires relatives à la comptabilisation des arriérés de rémunérations et des pécules de vacances ;
 - d) des transferts entre sections n'ont pas été comptabilisés comme tels et certains transferts ont pour objectif de faire contribuer une section au déficit d'une autre, en méconnaissance des dispositions réglementaires. Les comptes ne comprennent en outre pas d'annexe résumant ces transferts ;
 - e) le processus de réalisation des achats comporte des lacunes, spécialement pour ceux dont le montant est inférieur à 1.000 euros ;
 - f) la situation financière de l'hôpital Erasme est fragile. La Cour n'a en outre reçu aucune information sur la passation et l'exécution d'un marché de consultance, conclu par cet hôpital, ayant généré des charges de 5,1 millions d'euros en 2008 et 4,8 millions d'euros en 2009.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (Contrôle des comptes 2007 à 2010), M. Marchal déclare qu'il s'agit d'un service à gestion séparée créé par le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007, conformément à l'article 4 de l'accord de coopération relatif à la mise en œuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour a procédé au contrôle des comptes annuels 2007 à 2010 de l'Agence

Les principales constatations opérées à l'occasion de ce contrôle ont été consignées dans un projet de rapport, transmis le 3 avril 2012 au secrétaire général du ministère de la Communauté française et au directeur de l'agence, qui a répondu par lettre du 31 mai 2012. Le rapport intégrant l'essentiel des considérations contenues dans

ce courrier a été communiqué le 26 juin 2012 au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports du gouvernement de la Communauté française, au ministre-président du gouvernement wallon et de la Communauté française et au ministre-président du collège de la Commission communautaire française. Le premier cité a réagi par un courrier du 25 juillet 2012.

Le contrôle de la Cour a mis en évidence de nombreuses lacunes dans la gestion budgétaire, notamment :

- que certains ajustements n'avaient pas été soumis à l'approbation du comité de gestion de l'Agence ;
- que le budget pour l'exercice 2007 n'avait pas été annexé au budget général des dépenses de la Communauté française, et qu'il n'avait, dès lors, pas été approuvé par le Parlement.

La Cour a constaté qu'aucun compte n'avait été établi relativement à la gestion des fonds nationaux entre 2007 et 2010.

La Cour a par ailleurs relevé le recours irrégulier à du personnel intérimaire et l'octroi, en l'absence de toute base réglementaire, de chèques Écopass au personnel de l'agence. Elle a également constaté des manquements à la législation sur les marchés publics, notamment l'absence de mise en concurrence ou d'établissement de décision motivée d'attribution de marché.

La Cour a encore relevé quelques irrégularités concernant l'application de la réglementation relative aux frais de parcours et de séjour, et a recommandé l'utilisation des transports en commun et le calcul des indemnités kilométriques au départ de la résidence administrative.

Enfin, concernant le contrôle relatif à la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'administration général des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française, M. Marchal expose les considérations qui suivent.

Faisant suite à celui opéré il y a quelques années, la Cour a effectué un nouveau contrôle de la récupération des rémunérations payées aux enseignants victimes d'un accident de travail. Cette récupération a lieu à la charge des tiers responsables.

Il convient d'abord de mettre en évidence le montant des droits restant à recouvrer qui augmente chaque année et qui s'élève à 19,4 millions d'euros au 31 décembre 2011, malgré les efforts

déployés par la cellule compétente pour résorber les retards dans le traitement des dossiers anciens.

La Cour a relevé que deux arrêts rendus par la Cour de cassation le 9 décembre 2010 sur la prise de cours de la prescription de ces créances vont causer un préjudice important à la Communauté française. En effet, jusqu'alors, le ministère de la Communauté française considérait que la prescription de cinq ans prenait cours au moment de la réception des conclusions de l'expertise médicale du Medex. La Cour de cassation, quant à elle, a jugé que la prescription prenait cours dès la réception, par le ministère, de la déclaration d'accident. Il en résulte que celui-ci a dû ou devra acter que de nombreux dossiers sont frappés de prescription. La Cour a recommandé que des mesures urgentes soient prises pour suspendre la prescription de toutes les créances non recouvrées.

La Cour a également critiqué la qualité des services rendus par le Medex en la matière. Celui-ci a notamment pour mission de fixer les périodes d'incapacité des enseignants victimes d'un accident de travail. Or, ces dernières années, les cours et tribunaux rejettent régulièrement les conclusions du Medex et imposent le recours à d'autres experts médicaux, à la charge de la Communauté française. Les principaux reproches adressés par le pouvoir judiciaire aux rapports d'expertises médicales du Medex portent sur :

- une disproportion entre la durée de l'incapacité de travail et les faits constitutifs de l'accident de travail ;
- l'absence ou l'insuffisance des motivations ;
- l'incapacité du Medex à justifier, en cours d'instance, ces décisions médicales.

Ce manque de fiabilité des rapports du Medex s'avère préjudiciable pour les finances de la Communauté française. La Cour a dès lors invité la Communauté française à examiner la possibilité de recourir à un autre prestataire que le Medex pour déterminer les périodes d'incapacité résultant des accidents du travail.

Enfin, la Cour a constaté une diminution de la qualité de la gestion, par le service juridique de la Communauté française, des dossiers contentieux qui lui sont transmis.

2 Réponses de M. Marcourt, ministre de l'Enseignement supérieur

Le ministre tient tout d'abord à remercier la Cour des Comptes pour la qualité de son travail.

En ce qui concerne son département, il déclare que la Cour des comptes a travaillé sur 6 éléments :

- 1° Agence francophone pour l'éducation tout au long de la vie – Contrôle des comptes 2004 à 2009
- 2° FUSL - Contrôle des comptes 2004 à 2010
- 3° UMH - Contrôle des comptes 2004 à 2009
- 4° FPMs - Contrôle des comptes 2006 à 2009
- 5° ULB - Contrôle des comptes 2004 à 2009
- 6° Contrôle de la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'AGPE
- 7° Crédits cabinets

Le ministre précise qu'il n'abordera pas ici les deux derniers éléments. En effet, le contrôle de la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'AGPE ressort essentiellement des compétences de la Ministre de l'Enseignement obligatoire (voire du Ministre des Finances). Quant aux crédits de cabinets, ils sont abordés globalement, pour l'ensemble du Gouvernement, par le Ministre-Président au sein de sa commission.

1° Agence francophone pour l'éducation tout au long de la vie – Contrôle des comptes 2004 à 2009

Le contrôle de la Cour des comptes a mis en évidence de très nombreuses lacunes en matière de gestion budgétaire et comptable. La Cour a relevé, notamment, le recours irrégulier à du personnel intérimaire et l'octroi de chèques Ecopass au personnel de l'Agence, en l'absence de toute base réglementaire. Enfin, elle a constaté des manquements en matière de marchés publics et à la réglementation relative aux parcours et de séjour.

Le Ministre du Budget a d'ores et déjà communiqué à l'Agence la nécessité d'une plus grande rigueur quant au respect des règles de gestion. L'Agence a signalé son souhait d'agir en ce sens. Par ailleurs, elle signale le recours dorénavant systématique à la cellule des marchés publics du ministère de la FWB.

2° FUSL - Contrôle des comptes 2004 à 2010

Le contrôle de la Cour des comptes a donné lieu à quelques remarques, essentiellement quant au respect de la spécialité comptable. Il

en est ainsi de quelques erreurs d'imputation au niveau du résultat reporté, des provisions, des comptes de régularisation de l'actif et des comptes de résultats. La plupart des erreurs ont été corrigées ou ont été justifiées par les FUSL.

Quant à l'absence d'inventaire immobilier valorisé, les FUSL s'engagent à se conformer, à l'avenir, au prescrit réglementaire.

3° UMH - Contrôle des comptes 2004 à 2009

Le contrôle de la Cour des comptes a donné lieu à quelques remarques, essentiellement quant au respect de la spécialité comptable. Il en est ainsi de quelques erreurs d'imputation au niveau des transferts financiers entre sections et des subsides en capital. L'UMH a répondu pour l'essentiel aux observations formulées.

Quant à l'absence d'inventaire immobilier valorisé, l'UMH s'engage à se conformer, à l'avenir, au prescrit réglementaire.

Enfin, la Cour a suggéré de dissocier les responsabilités décisionnelles et opérationnelles en matière de gestion financière, avec la mise en place d'un contrôle interne adéquat. Cette proposition a été accueillie favorablement par l'UMH.

4° FPMs - Contrôle des comptes 2006 à 2009

Le contrôle de la Cour des comptes a donné lieu à quelques remarques, essentiellement quant au respect de la spécialité comptable. Il en est ainsi de quelques erreurs d'imputation au niveau des dettes et créances anciennes, des provisions et des transferts financiers entre sections. L'UMH a répondu pour les FPMs à l'essentiel des observations formulées.

La Cour constate la réalisation d'inventaire immobilier qui a abouti à la sous-estimation de la valeur hors amortissement des biens immobiliers. Par ailleurs, les parcelles attenantes à des bâtiments ne sont ni inventoriées ni valorisées. L'UMH a pris acte de la demande de la Cour afin de la rencontrer.

5° ULB - Contrôle des comptes 2004 à 2009

La Cour a mis en évidence l'absence de concordance entre le bilan, le compte de résultats et les annexes, en violation de l'art. 22 de l'AR 30/01/2001 portant exécution du code des sociétés. Cette situation résulte de l'établissement des comptes annuels réglementaires sur la base de l'exécution du budget et de l'application d'un ensemble de pratiques propres à l'ULB, qui diffère des règles prévues par l'AGCF du 19/04/1999. De plus, la Cour a souligné que les annexes au rapport de synthèse accompagnant les comptes annuels n'étaient pas complétés

et qu'aucun tableau ne précisait les transferts entre sections.

L'ULB confectionne ses comptes réglementaires manuellement, ce qui comporte des risques d'erreurs. Conscient de cet écueil, l'ULB a signalé l'implémentation, en cours, d'un logiciel intégrant les applications comptables et financières, qui devrait remédier à ces problèmes.

L'élaboration du compte de résultats réglementaire et certaines imputations comptables dans les sections I, II, IV et VI ont amené la Cour à émettre des réserves sur la précision et l'exhaustivité du compte de résultats de l'ULB.

Pour le bilan, la Cour a souligné diverses erreurs et lacunes au niveau des immobilisations corporelles, des immobilisations financières et des placements de trésorerie, des créances à plus d'un an, des réserves et provisions, des dettes à plus d'un an et comptes de régularisation.

Le paramétrage du nouveau logiciel comptable intégré sera l'occasion, aux dires de l'ULB, de remédier à ces erreurs et lacunes.

6° Contrôle de la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'AGPE

Cela relève essentiellement des compétences de Mme la Ministre de l'Enseignement obligatoire et/ou du Ministre des Finances. Le ministre déclare qu'il n'est concerné que de manière marginale.

7° Crédits cabinets

Il précise que c'est le cabinet le Ministre-Président qui s'en occupe pour l'ensemble du Gouvernement dans la commission ad hoc.

3 Discussion

Mme de Coster remercie le représentant de la Cour des comptes pour son exposé exhaustif et fouillé.

En ce qui concerne l'Agence francophone pour l'éducation tout au long de la vie, bien qu'il ne s'agisse pas de montants très importants, la commissaire se dit étonnée par l'ensemble des irrégularités et des lacunes constatées. Elle relève par exemple l'absence de publication de son budget dans les budgets de la Cocof et de la Région wallonne et le recours abusif à l'usage de personnel intérimaire : quelles en sont les raisons ? L'Agence n'est-elle pas en mesure de remplir ses missions avec son propre personnel ? La situation s'est-elle améliorée ?

Mme de Coster relève encore que la Cour a constaté, à l'ULB, nombre de pratiques contraires

à la législation comptable mais, selon le ministre, l'implémentation d'un nouveau logiciel serait de nature à résoudre les problèmes. La députée demande si la Cour poursuivra le contrôle de l'ULB afin de vérifier si les problèmes mis en évidence seront effectivement résolus dans l'avenir, puisque la Cour maintient ses réserves sur les comptes fournis par l'institution.

Mme Khattabi déclare qu'une première lecture du rapport de la Cour des comptes l'avait également laissée très perplexe, particulièrement pour tout ce qui concerne l'ULB et l'Agence francophone pour l'éducation tout au long de la vie.

Concernant cette dernière, deux éléments l'ont interpellée : le recours irrégulier au personnel intérimaire et l'octroi non réglementaire de chèques Ecopass. La commissaire demande au ministre de refaire le point. Elle note par ailleurs la bonne volonté de l'agence qui s'est engagée à améliorer sa gouvernance et se demande comment prévenir de tels manquements.

La députée, qui a été très surprise d'apprendre que l'ULB tienne encore une partie de ses comptes manuellement, note aussi que l'université a contesté certains éléments de l'audit. Elle souhaite savoir ce qu'il en est exactement.

M. Marchal estime qu'il faut relativiser les problèmes constatés au sein de l'Agence. L'audit a surtout révélé une période de mise en route certes un peu difficile, mais l'agence a, depuis le contrôle, assuré le suivi et l'essentiel des problèmes constatés a pu être corrigé.

A propos des universités, M. Marchal entend préciser que les plus petites d'entre elles ne posent globalement pas de problèmes. Il rappelle aussi que les deux universités montoises ont fusionné et qu'un contrôle de la nouvelle entité (UMONS) aura lieu l'an prochain. Du fait de cette fusion, les petits problèmes constatés par la Cour auront sans doute disparus.

M. Marchal plaide aussi pour l'échange des bonnes pratiques entre universités et note par exemple, que l'ULg a mis sur pied un système très efficace de gestion des inventaires dont les autres universités pourraient s'inspirer.

En ce qui concerne l'ULB, il importe de noter que la comptabilité interne n'est pas tenue d'une façon manuelle, mais que, comme l'a constaté la Cour, c'est la présentation réglementaire des comptes conformément aux 6 rubriques prévues par l'arrêté du Gouvernement du 12 avril 1999 qui est encore effectuée manuellement.

M. Marchal maintient les remarques de la

Cour quant aux manquements qui ont été relevés, plus particulièrement en ce qui concerne la non-conformité des bilans et comptes de résultats à l'arrêté précité, et précise qu'il retournera l'an prochain à l'ULB.

Il ajoute que la Cour souhaite réaliser un audit des universités tous les deux ans.

M. Marchal invite encore les parlementaires à relire et à entamer une réflexion à propos de l'arrêté du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires, dont il relève la complexité, et qui avait été revu en 2009 à la demande de ces dernières. Il regrette plus spécialement le caractère ambigu de la réglementation et la confusion qu'elle induit entre comptes d'exécution budgétaire et comptes de résultat.

Le ministre relève à son tour que parmi les manquements constatés, la plupart d'entre eux, ou les plus importants, ont été corrigés suite au passage de la Cour. D'où découle, pour tous les acteurs concernés, l'importance de ces audits.

Il confirme aussi la vision de la Cour selon laquelle les manquements mis à charge de l'Agence sont autant de maladies de jeunesse qui n'ont plus lieu d'être actuellement.

Enfin, il enregistre la suggestion faite par le représentant de la Cour à propos de l'évolution de la réglementation relative à la comptabilité des universités. Le ministre souligne aussi la complexité des grandes universités ainsi que l'importance d'avoir, en leur sein, du personnel compétent en matière budgétaire.

Selon le ministre, il importe d'aller, par étapes, vers plus de transparence et plus de professionnalisme, même si c'est plus facile à décréter qu'à mettre en œuvre.

Dans cette optique, il remercie encore la Cour pour l'utilité de son travail.

Mme Khattabi retient ces dernières réflexions ainsi que les quelques considérations relatives à la complexité de l'arrêté de 1999 qu'il conviendrait peut-être de revoir.

La discussion est close.

A l'unanimité, il est fait confiance au Président et à la rapporteuse pour la rédaction du rapport.

La rapporteuse,

Le Président,

M. SAENEN

B. LANGENDRIES