

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2013-2014

28 JANVIER 2014

25ÈME 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 M. STÉPHANE HAZÉE.

—

(1) Voir Doc. n°583 (2013-2014) n°1

TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé de M. Laboureux, Auditeur adjoint à la Cour des comptes	3
2	Exposé de M. Marchal, Premier Auditeur à la Cour des comptes	4
3	Réponses de M. le ministre Marcourt	5
4	Discussion	5

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Enseignement supérieur a examiné, au cours de sa réunion du 28 janvier 2014(2), le 25^{ème} Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française – Fascicule 1er.

1 Exposé de M. Laboureur, Auditeur adjoint à la Cour des comptes

M. Laboureur explique que la Cour a contrôlé les comptes rendus par l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur, service à gestion séparée de la communauté française, pour les exercices 2008 à 2011.

L'Agence bénéficie d'une dotation de la Communauté française pour couvrir les frais d'évaluation externe des cursus organisés par les établissements d'enseignement supérieur. Ses frais de fonctionnement et de personnel sont, en principe, à charge du budget de la Communauté française. L'examen de l'exécution du budget montre que l'Agence ne respecte pas ces dispositions décrétales et affecte une partie de sa dotation au financement de ses dépenses de fonctionnement. La Cour a toutefois estimé souhaitable que l'Agence bénéficie d'une certaine autonomie financière et que cette pratique soit, par conséquent, légitimée.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, les moyens mis à disposition de l'Agence ont été supérieurs à ses besoins. Il en résulte que le taux d'utilisation des crédits de dépenses a été relativement faible, dégageant ainsi un boni important qui représentait plus de deux fois le montant de la dotation annuelle à la fin de l'année 2011. La Cour estime que la thésaurisation des surplus budgétaires par le mécanisme de report des soldes applicable aux services à gestion séparée n'est pas souhaitable. En effet, elle empêche leur utilisation pour le financement d'autres dépenses de la Communauté française.

À ce propos, l'Agence a précisé que ses dépenses sont proportionnelles au nombre de cursus qu'elle est en mesure d'évaluer au cours d'une année. Le volume des ressources humaines dont elle

dispose influence donc directement son exécution budgétaire. Elle a par ailleurs souligné que les activités d'évaluation sont en augmentation et que, selon ses prévisions pluriannuelles, les dépenses devraient être supérieures au montant de la dotation annuelle dès 2013. L'Agence devra donc affecter une partie de son solde reporté au financement de ses frais de fonctionnement pour maintenir l'équilibre budgétaire. Elle prévoit en outre que le solde reporté devrait être entièrement consommé en 2019.

M. Laboureur ajoute que la comptabilité de l'Agence est une simple comptabilité de caisse tenue dans une feuille de calcul Excel qui ne garantit pas l'intangibilité des enregistrements. Elle présente par ailleurs plusieurs lacunes importantes. Le fonctionnaire dirigeant n'a pas organisé de comptabilité des engagements, en méconnaissance des dispositions de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 novembre 2008 qui fixe les règles applicables à la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Agence.

L'examen du manuel qualité de l'Agence a mis en évidence que les procédures ne couvrent pas l'ensemble des situations où des dépenses sont engagées et qu'elles ne garantissent pas le respect des principes généraux tels que la légalisation sur les marchés publics, l'approbation obligatoire de toute dépense par l'ordonnateur ou encore l'antériorité de l'engagement budgétaire par rapport à la notification de la commande. Ce manuel devrait donc être revu et complété.

Concernant la procédure de sélection des experts chargés de l'évaluation des cursus, la Cour a relevé plusieurs manquements à la législation sur les marchés publics. Elle recommande à ce propos d'envisager la conclusion d'accords-cadres.

Le remboursement des frais de transport, d'hébergement et de restauration, tant des experts que du personnel a également donné lieu à des remarques et recommandations de la Cour, notamment en vue d'en améliorer le contrôle.

Enfin, le contrôle des pièces de dépenses a mis en évidence plusieurs lacunes dans le contrôle interne dont l'absence de bon de commande, de

(2) Ont participé aux travaux de la Commission :

Mme El Yousfi, Mme Kapompolé, Mme Morreale, M. Tachenion
M. Brotchi

M. Hazée, Mme Khattabi

M. Langendries (Président), M. de Lamotte

Ont assisté aux travaux de la Commission :

M. Morel, Mme de Groote : membres du Parlement

M. Marcourt, Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur

M. Delaunois, conseiller de M. le ministre Marcourt

M. Crepin, collaborateur au cabinet de M. le ministre Marcourt

M. Laboureur, représentant de la Cour des comptes

M. Marchal, représentant de la Cour des comptes

M. Pirenne, collaborateur du groupe PS

Mme Lejeune de Schiervel, collaboratrice du groupe MR

M. Lesuisse, collaborateur du groupe ECOLO

M. De Keyser, collaborateur du groupe cdH

marques de contrôle sur les factures ou encore d'approbation de celles-ci préalablement à leur paiement.

Dans sa réponse, l'Agence a annoncé son intention de donner suite aux recommandations formulées par la Cour et a précisé que certaines d'entre elles étaient d'ores et déjà mises en œuvre. Elle a toutefois souligné que, pour répondre à l'ensemble de celles-ci, elle devrait disposer d'un agent affecté prioritairement à la tenue de la comptabilité.

2 Exposé de M. Marchal, Premier Auditeur à la Cour des comptes

M. Marchal explique que le 25^{ème} cahier d'observations de la Cour adressé au Parlement de la Communauté française comprend un état de la reddition des comptes des universités et des académies et une synthèse des résultats du contrôle des comptes rendus par deux universités.

Aux termes de l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les comptes annuels des universités doivent être établis par leur conseil d'administration avant le 31 mars de l'année suivant l'exercice auquel ils se rapportent et transmis au cours du mois suivant, pour approbation, au ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions. Ils doivent ensuite être adressés à la Cour des comptes pour contrôle et visa et à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions. L'article 91 du décret du 31 mars 2004, qui définit l'enseignement supérieur, favorise son intégration dans l'espace européen et refinance les universités, impose la même procédure pour les comptes des académies universitaires.

En méconnaissance de ces dispositions, et malgré les rappels adressés par la Cour en 2003 et en 2009, la transmission des comptes des universités souffre depuis plusieurs années d'importants retards, en dépit de l'approbation des comptes par les conseils d'administration de ces institutions dans les délais prescrits.

M. Marchal précise que la Cour des comptes a contrôlé des comptes rendus par l'Université catholique de Louvain (UCL) (comptes 2008 à 2011) et par l'Université de Namur (UNamur), ex Facultés Notre Dame de la Paix (FNDP) (comptes 2006 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 porté, 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 bud-

gets 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 des comptes a uniformisé les domaines examinés et les contrôles mis en œuvre, tout en tenant compte des spécificités propres à chaque institution.

Les projets de rapports 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 de l'Enseignement supérieur. Le ministre du Budget, des Finances, et des Sports y a répondu, le 8 octobre 2013 pour l'UCL et le 3 avril 2013 pour l'UNamur, en invitant ces institutions à prendre en compte les remarques formulées par la Cour des comptes.

M. Marchal ajoute que la Cour des comptes a bénéficié d'une bonne collaboration des universités contrôlées.

Les principales remarques résultant des contrôles sont les suivantes :

Remarque d'ordre général

La Cour des comptes souligne les difficultés inhérentes aux modifications introduites par l'arrêté du 14 mai 2009 aux modalités de présentation des comptes. Elle appelle à une adaptation réglementaire qui imposerait aux universités une seule forme de présentation de leurs comptes économiques et de leurs annexes, mettant les pouvoirs subventionnant en mesure de constater l'usage des subventions octroyées et d'apprécier la situation financière de ces entités, et d'une comptabilité budgétaire comportant les éléments nécessaires à la consolidation des comptes des universités avec ceux des autres entités de la Communauté française.

Elle constate que certaines provisions prévues par la réglementation⁽³⁾ :

- sont de nature à méconnaître le principe de correspondance entre les charges et les produits ;
- offrent la possibilité à l'organe de gestion d'influencer le résultat de l'exercice ;
- introduisent des éléments de comptabilité budgétaire au sein de la comptabilité générale ;
- portent éventuellement pour certaines d'entres

(3) L'article 6, § 1^{er}, point 7, c, de l'arrêté du 12 avril 1999, tel que modifié prévoit que les charges engagées, assorties de commandes fermes auprès de tiers, font l'objet d'une provision pour risques et charges (la provision pour charges engagées) en fin d'exercice, et que les montants affectés à des projets et initiatives ciblés (notamment des investissements dont l'utilisation est étalée sur deux ou plusieurs exercices) font l'objet d'un report via le compte de provision pour risques et charges (provision pour report de montants affectés en voie d'utilisation) à hauteur des soldes non encore utilisés.

elles sur de futures dépenses d'investissements (activés et amortis), en méconnaissance de l'article 50 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés, qui interdit la constitution de provisions pour corriger la valeur d'éléments portés à l'actif.

Université catholique de Louvain (UCL)

Le contrôle des comptes 2008 à 2011 de l'UCL a donné lieu à quelques observations concernant les règles d'évaluation, le mode de confection du compte de résultats, les transferts financiers et la gestion comptable des immobilisations corporelles. La Cour a également formulé quelques remarques sur la nature des comptes produits et sur la constitution de certaines provisions suite aux modifications apportées à l'arrêté du 12 avril 1999. Nonobstant les remarques formulées, la Cour considère, dans les limites de ses investigations, que les résultats dégagés par ces comptes répondent aux exigences de l'image fidèle.

Université de Namur (UNamur)

Le contrôle des comptes des années 2006 à 2010 de l'UNamur a mis en évidence la méconnaissance de certaines dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999. La Cour a proposé une autre méthode de comptabilisation des charges et des produits de la section IV du compte de résultats et elle a formulé des remarques ou recommandations concernant la gestion par l'université de ses placements, de son patrimoine mis en location et de ses achats. Nonobstant les remarques formulées, la Cour des comptes considère, dans les limites de ses investigations, que les résultats dégagés par ces comptes répondent aux exigences de l'image fidèle.

3 Réponses de M. le ministre Marcourt

M. le ministre Marcourt formule deux remarques :

- en ce qui concerne l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur, il estime qu'il faudra adapter l'encadrement réglementaire et répondre ainsi positivement aux recommandations de la Cour des comptes ;
- plusieurs comptes des universités ont été signés en janvier, les autres le seront dans le courant du mois de février. L'administration rattrape le retard qui lui était imputable et M. le ministre Marcourt en assume la responsabilité.

4 Discussion

M. Hazée se demande comment la Cour des comptes a pu contrôler les comptes des universités sans les avoir reçus.

Outre les améliorations ou modifications à apporter à l'encadrement réglementaire, il estime qu'il reste la question de la consommation des crédits de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur. En cette période d'exercice budgétaire difficile, il est étonnant d'observer que l'Agence a seulement utilisé 69 % de ses crédits en 2011. Dès lors, il paraît judicieux à ce commissaire que les montants non consommés ne se substituent pas à d'autres dépenses des organismes publics, qu'ils soient décentralisés ou déconcentrés, mais qu'ils reviennent à la caisse générale afin que le Gouvernement effectue un arbitrage le plus adéquat possible.

Mme Morreale soulève plusieurs questions comptables. Au-delà des dysfonctionnements qui ont été relevés par la Cour des comptes, elle aborde le problème des transferts financiers entre les sections des comptes des universités qui posait déjà question dans le cahier d'observations précédent. L'ampleur des remarques relatives à ces transferts lui semble être moins importante qu'auparavant. Elle demande à la Cour son appréciation à cet égard.

Concernant l'UCL, la part des fonds de tiers diminuant et la trésorerie augmentant, la santé financière de cette institution semble florissante avec un actif net qui évolue positivement. S'il faut convenir de la nécessité d'un refinancement global de l'enseignement supérieur, l'intervenante estime que l'éclairage donné par la Cour des comptes sur la santé financière de l'UCL devrait peut-être amener une réflexion sur un financement qui tienne compte de l'ensemble des trésoreries des établissements afin de travailler de manière équilibrée.

Quant à la situation de l'UNamur, Mme Morreale estime qu'une institution financée par des fonds publics soit amenée à gérer une partie de sa subvention dans des placements financiers pose question ainsi que la part de ceux-ci (44,6 % de capital non garanti). Dès lors, elle demande à la Cour de lui indiquer l'évolution dans le temps de cette partie de trésorerie. De même, il lui semble que cet élément devra faire partie des futures réflexions à mener sur le système de financement de l'enseignement supérieur.

Enfin, le Cahier d'observations de la Cour s'étend longuement sur l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur. Au-delà des spécificités de l'Agence dont les missions sont financées par la dotation de la Communauté française et dont le fonctionnement ressortit au budget général, différentes difficultés ont provoqué les manquements énoncés par la Cour. M. le ministre Marcourt a-t-il eu un contact avec la direction de l'Agence ? Des modifications dans le fonctionnement de l'Agence sont-elles prévues ?

M. de Lamotte rappelle que les questions relatives aux comptes des universités avaient déjà été formulées lors de l'examen du Cahier d'observa-

tions précédent. Il constate que l'année écoulée a été mise à profit pour résorber le retard.

Concernant l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur, il relève que certains éléments ont déjà été abordés dans la discussion, notamment les crédits non consommés et la nécessité de satisfaire à l'engagement de personnel afin d'atteindre les objectifs de l'Agence. Il n'a pas d'autre commentaire à formuler.

M. Brotchi estime que l'Organisme d'intérêt public (OIP) Centre hospitalier universitaire (CHU) de Liège, dont les comptes n'ont toujours pas été rendus à la date du 20 novembre 2013, est bien aidé par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il demande une explication sur ce blocage et si le ministre peut communiquer les comptes pour les années où l'enseignement supérieur était de sa compétence.

Il relève que l'UNamur méconnaît les dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999. Certaines asbl bénéficient, à titre gratuit, de la jouissance de biens appartenant à l'université. Les placements financiers à capital non garanti représentent quant à eux 44,6 % des avoirs de l'université. Selon l'université, à long terme, les actifs risqués offrent un rendement supérieur à la moyenne. Il demande au ministre s'il estime qu'il s'agit d'une gestion à risques ou d'une sage décision de l'université.

Enfin, il ne reviendra pas sur les comptes des universités qui n'ont pas été transmis à la Cour des comptes.

M. Marchal explique que le contrôle des comptes des universités s'effectue sur la base des comptes officiels communiqués directement à la Cour des comptes ou disponibles au sein des universités. La Cour n'attend donc pas de recevoir les comptes officiels des universités pour effectuer son travail. A la réception des comptes officiels, la Cour les confronte avec les comptes officiels afin de s'assurer que les différents comptes soient identiques.

Il ajoute que depuis déjà quelques années, le retard dans le contrôle des comptes des universités a largement été résorbé et que ce contrôle est actuellement relativement contemporain, l'objectif étant de contrôler les comptes de l'ensemble des universités sur un cycle de deux ans (soit de visiter chaque université tous les deux ans et d'y contrôler les deux derniers comptes établis).

Concernant les transferts entre les sections, il relève que ce problème était important antérieurement et a tendance à se résorber aujourd'hui. Néanmoins, les transferts entre les sections demeurent. La raison invoquée par les universités est que certaines sections sont dans la pratique structurellement déficitaires, en particulier la section VI. Vu la complexité des comptes produits et leurs annexes ainsi que la disparition de deux sections spécifiques, la Cour des comptes demande la

production d'un seul compte qui corresponde aux besoins d'information des députés.

Il précise que les transferts de la section III correspondent aux recettes propres de l'université. Par contre, les transferts à charge de la section I sont plus gênants étant donné que cette section a pour objet de comptabiliser les dépenses liées aux activités strictement académiques. Dans la pratique, les universités ont tendance à équilibrer le résultat de chacune des sections en effectuant des transferts financiers qui ne correspondent pas à ceux définis par l'arrêté du 12 avril 1999. La Cour effectue régulièrement des remarques sur ce phénomène qui s'atténue.

Quant à l'UNamur, la Cour des comptes attire l'attention sur le fait qu'aucun texte ne définit les placements financiers autorisés, en particulier ceux de la trésorerie excédentaire qui résulte des subventions. La Cour des comptes continue de penser qu'il serait utile de légiférer ou de réglementer ce domaine.

M. Marchal ne dispose pas d'un historique des placements à capital non garanti excédent les trois derniers exercices comptables.

Enfin, la Cour des comptes regrette de ne pas pouvoir travailler sur les comptes du CHU de Liège.

M. le ministre Marcourt précise qu'il a adressé une lettre à la Cour des comptes pour signaler que la plupart des documents en retard ont été transmis dans le courant du mois de janvier au ministre du budget et que l'ensemble des opérations sera en ordre pour la fin du mois de février.

En ce qui concerne les placements financiers, la modification des règles européennes (passage de SEC 95 à SEC 2010) peut poser à terme une difficulté comptable parce que l'enseignement supérieur est périmétré dans le cadre de la Communauté française. La bonne santé financière de l'enseignement supérieur et les investissements financiers des universités impactent directement le résultat budgétaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il estime qu'il faudra à l'avenir réfléchir à la manière de gérer cette particularité de l'autonomie de gestion des universités.

Quant aux comptes des universités, **M. le ministre Marcourt** considère qu'il serait préférable de ramener l'excédent des subventions publiques dans la trésorerie générale.

Enfin, l'Agence pour la qualité de l'enseignement supérieur a toujours estimé que les disponibilités financières assuraient encore mieux son indépendance vis-à-vis de l'administration. Un dialogue aura lieu avec la direction de l'Agence à cet égard.

M. Hazée réplique qu'il serait intéressant de revenir sur la question de la finalité des placements financiers des universités afin d'encadrer cette po-

litique vu l'absence de texte réglementaire.

La discussion est close.

Le Rapporteur,

S. HAZEE

Il est fait confiance au président et au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Président,

B. LANGENDRIES

* *
*