

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2015-2016

5 OCTOBRE 2015

RAPPORT

DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AU CONTRÔLE DU CYCLE DES DÉPENSES ET
INVENTORISATION DU PATRIMOINE MOBILIER AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE(1)

—

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DU BUDGET, DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

PAR **M. BENOIT DRÈZE.**

—

(1) Voir Doc. n°70 (2014-2015) n°1

TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé de Mme Winant, Première auditrice-révisseuse à la Cour des comptes	3
2	Exposé de M. Renaux, Premier auditeur-révisseur à la Cour des comptes	5
3	Réponse de M. Flahaut, ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative	7
4	Discussion	7

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative a examiné au cours de sa réunion du 5 octobre 2015(2) le rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle du cycle des dépenses et inventorisations du patrimoine mobilier au sein du ministère de la Communauté française.

1 Exposé de Mme Winant, Première auditrice-révisseuse à la Cour des comptes

Mme Winant, Première auditrice-révisseuse à la Cour des comptes remercie les membres de la commission pour l'attention qu'ils portent au rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle interne du cycle des dépenses et à l'inventorisation du patrimoine mobilier au sein du ministère de la Communauté française.

Ce rapport approuvé par la Chambre française en octobre 2014 a été transmis au Parlement en janvier 2015. Comme son titre l'indique, il comporte les résultats de deux audits relatifs au ministère de la Communauté française. L'un porte sur le cycle des dépenses tandis que l'autre vise la gestion des inventaires physiques.

Une des responsabilités des services publics est de développer, dans une optique de bonne gouvernance, un système performant de contrôle interne qui contribue à assurer, notamment, la légalité des opérations, la protection du patrimoine ou encore la fiabilité des informations financières. Dans la perspective des nouvelles règles comptables et avec la disparition du contrôle externe a priori des dépenses, à savoir le visa préalable de la Cour des comptes, le contrôle interne doit être renforcé. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les deux audits réalisés par la Cour des comptes au sein du ministère de la Communauté française.

Mme Winant propose d'exposer les principaux constats et recommandations formulés à l'issue de l'audit portant sur le contrôle interne du cycle des dépenses tandis que son collègue, M. Renaux, abordera la problématique de l'inventorisation du patrimoine mobilier.

Compte tenu de l'évolution des normes de contrôle prévues dans le cadre de la nouvelle comptabilité, la Cour des comptes a vérifié dans

quelle mesure les risques inhérents au cycle des achats des biens meubles et des services sont couverts par les activités de contrôle interne organisées par le ministère de la Communauté française préalablement au paiement de ses dépenses.

Les activités de contrôle examinées par la Cour ont porté sur toutes les étapes du cycle des achats depuis l'identification du besoin d'achat jusqu'aux modalités de paiement.

Lors des phases contradictoires, l'administration a fait part de nouveaux développements intervenus après la clôture des travaux d'audit. Ces éléments ont été mentionnés dans le rapport et sont, pour partie, relevés dans l'exposé de l'intervenante. Toutefois, elle ajoute que la mise en œuvre de ces éléments n'a pas été évaluée par la Cour des comptes.

Lors de l'audit réalisé au cours du second semestre 2013, la Cour a constaté que l'acquisition de biens et services se caractérisait, à quelques exceptions près, par une importante décentralisation au sein du ministère. Tous les responsables de chaque étape du processus d'achat n'étaient, en outre, pas formellement identifiés. En l'absence d'un référentiel complet et actualisé, un contrôle performant de l'habilitation du signataire à ordonner la dépense ne pouvait notamment être garanti.

L'administration a indiqué que depuis février 2014, l'organisation des achats est davantage centralisée puisque, pour une majorité des biens utiles au fonctionnement de l'administration, le recours aux centrales d'achat existantes est devenu obligatoire pour tous les services du ministère. Les responsabilités des intervenants ont été plus précisément déterminées mais ceci ne concerne toutefois que les biens acquis dans le cadre des nouvelles procédures d'achat liées aux centrales de marchés.

Mme Winant fait savoir que la Cour des comptes a recommandé de poursuivre cette logique de centralisation de la fonction d'achat, tout au moins par grandes catégories de biens en indiquant que les exceptions aux principes établis doivent être formellement prévues et motivées. Des processus doivent être mis en œuvre afin de s'assurer que les achats s'effectuent dans les circuits autorisés et respectent les procédures prévues.

L'identification des intervenants dans le processus et de leurs responsabilités doit être étendue à tous les types d'achats afin d'assurer une répara-

(2) Ont participé aux travaux de la Commission :

M. Destrebecq (Président), M. Bouchez, Mme De Bue, M. Devillers, M. Drèze, M. Imane, M. Knaepen, M. Mottard, Mme Poulin, Mme Schyns, Mme Vienne

Ont assisté aux travaux de la Commission :

M. Flahaut, Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative

M. Mont, conseiller du ministre Flahaut

Mme Winant, représentante de la Cour des comptes

M. Renaux, représentant de la Cour des comptes

Mme Leprince, collaboratrice du groupe PS

M. Bosson, collaborateur du groupe MR

Mme Royen, collaboratrice du groupe cdH

tition sans équivoque des compétences. À ce titre, un référentiel unique et mis à jour en temps utile faciliterait la consultation des données. Un spécimen de signature devra par ailleurs être joint en vue de permettre un contrôle adapté lors de l'octroi du visa d'engagement et au moment de la validation de la liquidation.

En ce qui concerne l'environnement informatique, Mme Winant relève que les applications utilisées ne permettent pas une gestion intégrée et automatisée de l'intégralité du cycle pour l'ensemble du ministère. Il n'existe par ailleurs aucune base de données exploitable centralisant l'ensemble des bons de commande ou des factures, qui permettrait un suivi intégré et sécurisé des activités d'achat de l'ensemble du ministère ou des analyses de type prévisionnel.

Cet environnement caractérisé par une décentralisation de la fonction d'achat et l'absence d'un outil informatique intégré ne favorise pas un processus consolidé et systématique d'analyse des besoins. De plus, l'absence d'un inventaire complet et fiable ne permet pas de définir avec précision les besoins d'acquisition et de renouvellement.

Au vu des derniers développements communiqués lors du débat contradictoire, notamment l'instauration progressive d'un progiciel de gestion intégré capable de gérer l'ensemble du processus des achats et l'inventorisation des biens, l'intervenante ajoute que les conditions d'analyse des besoins du ministère devraient néanmoins s'améliorer.

Toutefois, les pratiques ne permettent pas encore de réunir les conditions nécessaires à la conduite de procédures d'achats efficaces et efficients pour l'ensemble des dépenses. La Cour a donc recommandé de mettre en œuvre une analyse objective, documentée et transversale des besoins, qui s'appuie, notamment, sur un inventaire fiable de ceux-ci. Ce processus constitue en effet le fondement préalable à toute politique d'achat raisonnée et structurée.

De manière générale, Mme Winant précise que le rapport relève l'insuffisance des procédures documentées liées au processus d'achat. Les mesures afférentes au contrôle interne, en particulier, n'étaient pas suffisamment formalisées et détaillées. Dans les dossiers d'engagement et de liquidation, en raison de l'absence de traces de contrôle distinctives, systématiques et formellement définies, il n'était pas possible d'établir, de manière claire et univoque, quelles vérifications les différents intervenants avaient effectivement réalisées. Certains manquements ont par ailleurs été constatés, comme l'absence d'engagement préalable systématique pour des dépenses afférentes à des marchés de travaux, de fournitures et de services avant leur notification aux tiers.

Par conséquent, la Cour des comptes a préco-

nisé d'élaborer et de diffuser une documentation complète et détaillée des procédures de contrôle interne à mettre en œuvre en conformité avec la nouvelle réglementation en vigueur.

Si certaines adaptations ont déjà été réalisées en la matière à la suite de l'audit, la Cour des comptes a insisté plus spécifiquement sur les contrôles que doit opérer l'ordonnateur puisque celui-ci assume un rôle clé qui consiste à constater les droits tant en recettes qu'en dépenses. En la matière, des règles harmonisées devront s'appliquer à l'ensemble du ministère et viser une responsabilisation accrue des ordonnateurs.

La représentante de la Cour des comptes indique que la phase de paiement comporte, par nature, des risques potentiellement élevés. Lors de l'audit, la Cour a relevé que les risques de manipulation des fichiers, avant exécution des paiements par le trésorier centralisateur, sont insuffisamment maîtrisés. Malgré les contrôles mis en place, des modifications de numéros de compte pourraient intervenir, notamment au moment où ces fichiers transitent par le prestataire de services informatiques de la Communauté française. La Cour des comptes estime que des contrôles complémentaires automatisés devraient être instaurés, tant pour le circuit classique de paiement que pour les paiements réalisés par le biais des avances de fonds.

En outre, le dispositif de mesures mis en place demeure insuffisant pour assurer le respect effectif des échéances légalement prévues et écarter tout risque de double paiement et de paiements erronés.

Par ailleurs, des failles avaient été constatées dans la gestion des bénéficiaires. La présence de doublons dans le fichier des bénéficiaires majore ainsi le risque d'exécution de paiements erronés. Par ailleurs, certains agents qui utilisaient les modules de liquidation des dépenses disposaient d'un accès, au sein de l'application comptable, à la signalétique des tiers bénéficiaires des paiements ; ce qui constitue un risque majeur pour l'intégrité du processus de paiement.

La Cour des comptes a recommandé que l'enregistrement de chaque bénéficiaire dans l'application comptable comporte un identifiant unique pour écarter toute possibilité d'enregistrements multiples et l'accès à la signalétique des tiers doit être réservé à des agents n'intervenant pas dans le processus de liquidation ou de paiement des dépenses.

Pour les achats par avances de fonds, au contraire du circuit classique des dépenses, Mme Winant constate qu'il n'existe qu'un seul niveau de contrôle préalable, sous la responsabilité de l'ordonnateur, alors que plusieurs contrôles a posteriori sont opérés par divers responsables. Les dépenses réalisées par les trésoriers décentralisés

échappent en effet aux procédures générales de contrôle et notamment à celui opéré par l'unité de contrôle des engagements, par l'unité de contrôle des liquidations et par la cellule de contrôle des marchés publics. Les analyses globalisées effectuées en interne par des services de l'administration ont conclu à des manquements importants, tant au niveau du processus qu'au niveau de la tenue des comptes et des pièces justificatives.

La Cour des comptes a relevé quelques améliorations lors de l'audit mais des erreurs et des faiblesses persistaient. La Cour a souligné également certaines carences du dispositif susceptibles de nuire à la bonne gestion. Les plafonds fixés autorisent ainsi des paiements aux montants relativement élevés et certaines dispositions dérogatoires valident même, parfois, l'absence de plafond.

Plus fondamentalement encore, la spécificité même de l'avance de fonds tend à perdre sa raison d'être depuis la suppression du visa préalable de la Cour des comptes. La Cour estime, en conséquence, que le paiement sur avances de fonds ne se justifie plus que dans un nombre très limité de cas. Plusieurs types de dépenses devraient en effet être payés par le trésorier centralisateur.

Dans l'ensemble, Mme Winant souligne que la Cour des comptes observe que l'administration a développé en interne des applications spécifiques pour pallier l'absence de fonctionnalités informatiques modernes pour la gestion budgétaire et comptable. Ainsi, même si elles apportent une réponse pratique et peu onéreuse à certaines problématiques, les applications développées pour la gestion des avances de fonds ou le suivi des factures ne suffisent cependant pas à garantir un niveau de sécurité et de contrôle suffisant, comparable à celui des logiciels performants actuels.

Par conséquent, la Cour des comptes a recommandé la mise en place d'une solution informatique qui intègre toutes les étapes du cycle des achats. La mise en œuvre d'une telle application pourra accroître le niveau de contrôle interne et répondre à différentes lacunes constatées en instaurant des vérifications automatisées. Un système de gestion intégré présente également de nombreux avantages en termes d'intégrité, de traçabilité et d'actualité des données et permet l'élaboration rapide de rapports et de statistiques diverses.

Dans un souci d'efficience, les développements recommandés par la Cour des comptes doivent s'intégrer dans les outils et structures qui accompagneront la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité. Un calendrier précis doit être fixé et un financement adéquat doit être prévu afin de faire aboutir ce projet dans les meilleurs délais. Quelle que soit la solution implémentée, elle devra s'adapter aux besoins spécifiques d'un service public. Les différentes opérations d'approbation et de validation, prévues légalement, devront notamment être intégrées au logiciel.

Dans l'intervalle, Mme Winant relève qu'il appartient au ministère de la Communauté française de mettre en place ou d'adapter ses procédures en vue d'assurer un niveau de contrôle interne plus performant et d'améliorer l'efficacité et l'efficience du processus d'achat.

2 Exposé de M. Renaux, Premier auditeur-réviseur à la Cour des comptes

M. Renaux, Premier auditeur-réviseur à la Cour des comptes aborde la partie du rapport spécial de la Cour consacrée à l'audit réalisé sur la gestion des inventaires physiques des biens meubles de la Communauté française.

Dans cet audit, la Cour des comptes a examiné l'efficacité des processus d'inventorisation des biens meubles du ministère. L'analyse s'est effectuée, d'une part, sous l'angle de la protection du patrimoine et, d'autre part, dans la perspective de l'établissement du bilan de départ requis par la nouvelle comptabilité publique. Il convenait en effet de déterminer si le système actuel d'inventaire physique constituait une base d'information exploitable en vue de valoriser correctement le patrimoine du ministère.

M. Renaux rappelle que les travaux d'audit se sont déroulés d'octobre 2012 à février 2013. Suite aux commentaires et remarques de l'administration, la phase contradictoire s'est clôturée en décembre 2013, en l'absence, à l'époque, de réponse ministérielle.

Dans la perspective de la présente publication, le rapport a été transmis une nouvelle fois au ministre-président et à Monsieur le vice-président et ministre du Budget et des Finances, le 29 juillet 2014, et cela concomitamment au projet de rapport relatif au contrôle interne préalable aux dépenses qui vient d'être présenté. La réponse ministérielle conjointe, datée du 30 septembre 2014 a inclus de nouveaux commentaires de l'administration sur les développements qui sont survenus, dans l'intervalle, en matière d'inventaire. C'est de cette époque que datent les dernières informations à propos du dossier qui est présenté.

Pour l'intervenant, les travaux d'audit menés par la Cour ont révélé que le ministère de la Communauté française ne disposait pas d'un inventaire exhaustif, centralisé et actualisé de l'ensemble de ses biens meubles. Certes, des inventaires particuliers sont bien établis par différents services, mais ceux-ci ne couvrent que partiellement et de manière hétérogène les avoirs concernés. Ce défaut d'inventorisation systématique constitue un risque majeur pour la sécurisation des biens puisque leur traçabilité est en effet compromise, voire impossible. Dans un tel contexte, une gestion efficace et raisonnée du parc mobilier ne peut en outre être

assurée.

Lorsque des inventaires partiels sont établis par l'administration, leur qualité se révèle très variable. Cette situation s'explique notamment par l'absence de procédures uniformes et documentées en la matière. La nature et la valeur des biens à porter à l'inventaire ne fait, par ailleurs, pas l'objet d'une définition précise, univoque et partagée.

M. Renaux précise aussi que la Cour a basé son contrôle des inventaires sur un examen de leur structure et des processus mis en œuvre. Elle n'a effectué aucun contrôle physique de la présence des biens inscrits aux inventaires, vu l'objectif de son audit rappelé précédemment et le caractère incomplet et partiel des inventaires existants.

Si l'on s'en réfère aux différents types de biens examinés, de manière globale, les dispositifs d'inventaires afférents aux biens utiles au fonctionnement de l'administration ne satisfont pas aux exigences attendues en matière de contrôle interne. Ils ne permettent généralement pas de localiser, de façon actualisée et individuelle, les biens répertoriés. L'administration n'organise d'ailleurs aucun contrôle systématique et régulier pour s'assurer de leur présence effective et de leur état de conservation. De plus, aucun des systèmes développés ne met en œuvre un suivi approprié des déclassements.

Les constats sont similaires pour les inventaires des biens mis à disposition au bénéfice de tiers pour une durée indéterminée. Ceci est d'autant plus préoccupant que ce type de biens présente un risque accru puisqu'ils sont utilisés par des entités extérieures au ministère. La mise à disposition de certains biens s'effectue, au surplus, en l'absence de toute disposition de nature contractuelle précisant les engagements et responsabilités de l'organisme concerné et du ministère.

Quant aux biens prêtés pour une durée limitée et déterminée, ils bénéficient généralement d'un suivi satisfaisant, mais leur inventarisation reste perfectible.

Dans ce contexte, M. Renaux considère que les risques d'abus, de pertes non déclarées ou d'appropriation délictueuse sont accrus puisque toute tentative de contrôle de l'existant s'avère impraticable. L'opacité du processus de déclassement peut également engendrer d'autres inconvénients moins manifestes, tels que le maintien inutile de contrats d'assurance ou de maintenance afférents aux biens désaffectés ou l'encombrement de locaux où ils sont entreposés.

Au vu de ces constats, M. Renaux indique néanmoins certaines bonnes pratiques telles que l'inventaire des œuvres d'art qui satisfait globalement aux critères de qualité. Les contrôles physiques de ces œuvres gagneraient cependant à être intensifiés vu l'ampleur et la valeur du patrimoine concerné.

Un autre exemple est celui de l'application mise en œuvre au sein du centre de prêt de Nanine. L'outil utilisé est un progiciel de gestion intégré (appelé aussi ERP) qui assure une gestion efficace de la logistique des prêts mais permet aussi d'établir un inventaire valorisé et actualisé des avoirs concernés.

Par ailleurs, M. Renaux retient que, dans leur forme actuelle, les inventaires ne sont ni conçus, ni tenus pour permettre une réconciliation avec les données budgétaires et les pièces comptables. L'absence de données systématiques et fiables liées au prix des acquisitions empêche par ailleurs toute valorisation des éléments d'actifs. Dans son rapport, la Cour des comptes estime dès lors que le ministère ne disposait pas, au moment de l'audit, des informations nécessaires à la confection du bilan de départ prévu par les nouvelles règles comptables.

Compte tenu de ces éléments, M. Renaux dresse les recommandations établies par la Cour des comptes.

Celle-ci a recommandé d'instaurer un inventaire centralisé et commun pour l'ensemble du ministère. Le périmètre des biens à inventorier ainsi que les modalités de valorisation doivent être formellement et précisément définis. Pour la Cour, des procédures concrètes s'appliquant à l'ensemble des services du ministère devaient être établies, tant pour l'inventarisation des biens que pour leur déclassement.

Afin d'assurer un contrôle interne efficace, l'inventaire doit satisfaire à des critères de qualité garantissant la pertinence, l'exhaustivité et l'actualité des données enregistrées. Une identification certaine et une localisation précise doivent notamment être assurées. Des contrôles physiques systématiques doivent permettre d'attester, à intervalles réguliers, de la présence effective des biens.

Outre sa fonction de sécurisation, l'inventaire physique doit également constituer un instrument de contrôle adéquat de l'inventaire comptable. Les biens patrimoniaux doivent être identifiables comme tels et valorisés; une réconciliation aisée avec les données comptables doit être assurée.

À cet effet, la gestion de l'inventaire pourrait, selon l'intervenant, être réalisée à l'aide d'un système de gestion intégré incluant, notamment, la gestion du processus des achats. La réflexion quant à l'outil à mettre en œuvre doit s'intégrer au projet de déploiement du nouveau système informatique à mettre en place dans le cadre de la nouvelle comptabilité.

Dans le cadre de la phase contradictoire, M. Renaux informe les commissaires que l'administration a fait savoir qu'un processus d'inventaire, répondant aux normes de bonne gestion, se mettait progressivement en place via le progiciel de gestion intégré précité. Ce nouveau processus d'in-

ventaire porte sur l'ensemble des biens acquis via la direction du support logistique (DSL), ce qui inclut, depuis la réorganisation du processus des achats, début 2014, tout l'équipement bureau-tique standard utile au fonctionnement de l'administration, à l'exclusion du matériel informatique géré et inventorié par l'ETNIC.

L'administration avait prévu de débiter le recensement du mobilier existant dans le courant du second semestre 2014. Elle s'est également engagée à établir de nouvelles règles applicables à l'ensemble du ministère pour la gestion du patrimoine mobilier. En particulier, des instructions communes devaient être communiquées en ce qui concerne la gestion des immobilisations corporelles dans l'attente des règles d'inventaire et d'évaluation qui doivent être élaborées par la Commission de la comptabilité publique.

Si ces nouveaux développements constituent une première réponse aux recommandations de la Cour, il convient néanmoins de souligner la nécessité de mettre en œuvre un processus d'inventaire englobant non seulement les biens patrimoniaux qui feront l'objet d'une valorisation actualisée dans l'inventaire comptable, mais aussi les biens non patrimoniaux qui requièrent une protection particulière et/ou une gestion spécifique. Il s'agit, par exemple, des objets transportables, échangeables ou convoités, objets qui sont particulièrement vulnérables et nécessitent à ce titre un suivi approprié.

3 Réponse de M. Flahaut, ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative

M. le ministre remercie les représentants de la Cour pour leur exposé qui fait suite au rapport établi en octobre 2014 sur base des constats du second semestre 2013 et des échanges avec l'administration qui ont suivi.

Il prend bonne note des recommandations posées par la Cour et ne manquera pas de veiller à ce que les démarches initiées par l'administration intègrent les remarques pour atteindre le niveau d'efficacité et d'exigence souhaité par le rapport.

Une attention particulière sera accordée à la gestion informatique du processus (inventaire, contrôle) et sur l'importance d'avoir à cet égard une réflexion en vue d'une bonne intégration de ces applications dans le cadre du déploiement du système informatique relatif à la nouvelle comptabilité publique.

A titre d'exemple, l'application GLADIS utilisée par le centre de prêt de Naninne et dont la Cour a relevé l'efficacité est en cours d'extension au sein du ministère puisque l'administration générale des sports y recourt.

S'agissant de ses visites sur le terrain, le ministre considère que celles-ci servent aussi à compléter les constats faits par la Cour en lien avec le contrat d'administration. Il relève également que le budget 2015 a d'ores et déjà intégré cette volonté d'optimisation à travers les deux millions d'euros consacrés. Cette optimisation dans la gestion du patrimoine sera d'ailleurs accentuée dans le budget 2016 en s'inspirant notamment des recommandations de la Cour.

4 Discussion

M. Knaepen remercie les représentants de la Cour des comptes pour la qualité de leur exposé.

D'emblée, le commissaire souligne que le développement d'un système efficace de contrôle interne doit faire partie intégrante de la bonne gouvernance ; ce qui est d'autant plus vrai avec la disparition du contrôle externe a priori des dépenses. C'est dans ce contexte que la Cour des comptes a réalisé deux audits portant sur le contrôle interne inhérent au cycle des achats et à l'inventorisation des biens meubles au sein du ministère de la Communauté française.

Concernant la mise en œuvre du contrôle interne préalablement au paiement des dépenses, le commissaire relève différents constats et interpelle le ministre sur ceux-ci.

- La fonction d'achat est fort décentralisée au sein du ministère et la répartition des compétences en la matière n'est pas systématiquement définie pour chacune des entités concernées ;
- Le système informatique du ministère ne permet pas de gérer l'ensemble du cycle des achats puisque les applications existantes ne couvrent que certaines phases du processus. Leur utilisation n'est d'ailleurs pas généralisée à l'ensemble des services opérationnels. M. Knaepen demande au ministre pourquoi certains services sont équipés de certaines applications alors que d'autres ne le sont pas ;
- Le ministère ne procède pas à une analyse globalisée des besoins et n'établit pas de plan d'achat motivé tandis qu'aucune directive transversale n'a d'ailleurs été énoncée en la matière ;
- L'examen objectif des besoins globaux du ministère doit d'abord s'appuyer sur un inventaire de l'existant, nécessaire à l'identification des manques ou des surplus éventuels. M. Knaepen demande au ministre à quel moment cet inventaire sera réalisé ;
- Le ministère n'a défini aucune procédure ou directive particulière relative à l'établissement des bons de commande. La Cour des comptes

note cependant que les commandes adressées aux centrales d'achat de la Région wallonne sont réalisées via un bon de commande standardisé, qui sera prochainement informatisé. A cet égard, le commissaire souligne qu'aucune commune ne procède de cette manière et souhaite que le ministre lui indique si la procédure évoquée est réellement informatisée à ce jour et à quel moment pourra-t-on escompter l'extension de cette informatisation à tous les achats ;

- Dans la phase d'engagement des dépenses, les lacunes observées concernent notamment l'identification parfois malaisée de l'ordonnateur, en raison de l'absence de mention systématique de son nom, de sa qualité ou encore, parfois, de sa signature. Une fois encore, le commissaire constate qu'une telle situation ne serait pas admissible au niveau communal et conduirait au refus de signature de la part du directeur financier ;
- L'absence d'engagement préalable est de nature à porter atteinte au principe d'exhaustivité du compte d'exécution du budget et engendre, par ailleurs, un risque important de dépassement des crédits. M. Knaepen aimerait savoir où en est la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité prévue dans le décret de 2011 et des arrêtés manquants. A cet effet, il invite le ministre à communiquer un échéancier ;
- A défaut d'une répartition claire et réfléchie des responsabilités en matière de contrôle lors de la liquidation d'une dépense, certaines vérifications risquent, dans les faits, de s'avérer redondantes ou, à l'inverse, non réalisées. À titre d'exemple, la conformité des biens réceptionnés est souvent invérifiable en l'absence du bon de réception et de toute mention formelle d'acceptation. M. Knaepen s'étonne fortement que de tels constats puissent être faits. Il ne comprend pas qu'une telle gestion soit encore possible à ce jour ;
- Le ministère devrait veiller à mettre en place un système cohérent de gestion des échéances. Une première évaluation du délai de paiement des factures, basée sur une analyse des données de l'applicatif, a fait l'objet d'une note au comité de direction en juillet 2013, qui n'a toutefois pas été communiquée à la Cour des comptes. A cet égard, le député réclame des explications quant à ce refus de transmettre cette note qui pourrait s'expliquer par une éventuelle volonté de cacher des choses ou une mauvaise évaluation. Il réclame que les dispositions prises pour réduire ces retards qui impactent négativement les entreprises soient indiquées par le ministre ;
- Il n'existe aucune procédure particulière pour éviter les doubles paiements. Ce constat

montre une fois de plus la nécessité de remplacer rapidement ce logiciel. Malheureusement, jusqu'à présent aucun signe ne va dans ce sens alors que le logiciel date du début des années 1990. M. Knaepen s'interroge sur la réelle volonté politique dans cette matière ;

- Un certain nombre de dépenses payées par les trésoriers décentralisés ne respectaient pas les prescrits légaux. La Cour s'interroge d'ailleurs sur l'utilité de maintenir le nombre actuel de trésoriers décentralisés. Cette procédure particulière de paiement constitue une zone de risques qui pourrait être réduite en limitant le nombre de trésoriers et le type d'opérations qu'ils peuvent gérer. M. Knaepen se tourne à nouveau vers le ministre pour savoir si ce dernier compte suivre la Cour ;
- Quant à l'aspect informatique, les applications utilisées ne permettent pas une gestion intégrée et automatisée de l'intégralité du cycle pour l'ensemble du ministère. Il n'existe par ailleurs aucune base de données exploitable centralisant l'ensemble des bons de commande ou des factures, qui permettrait un suivi intégré et sécurisé des activités d'achat de l'ensemble du ministère ou des analyses de type prévisionnel ;
- Le ministère ne procède pas à une analyse systématique, consolidée et formelle des besoins des différents services ;
- Enfin, dans un souci d'efficacité, les développements recommandés par la Cour devront s'intégrer dans l'outil qui accompagnera la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité. Un calendrier précis devrait être fixé et un financement adéquat devrait être prévu afin de faire aboutir ce projet dans les meilleurs délais.

Selon le commissaire, cet audit de la Cour met surtout en évidence que les applications comptables de la Fédération Wallonie-Bruxelles sont dépassées pour répondre aux standards actuels de bonne gouvernance et de saine gestion budgétaire. Il rappelle aussi que divers textes doivent encore être adoptés pour permettre à la nouvelle comptabilité de sortir ses pleins effets. M. Knaepen conclut et estimant qu'il est plus que temps que le Gouvernement se saisisse de ce dossier et enclenche la vitesse supérieure.

M. Drèze croit comprendre, de ce qu'il a entendu dans le cadre des exposés des représentants de la Cour et du ministre, qu'il y a des évolutions positives au niveau du progiciel de gestion intégrée. Il aimerait disposer d'un calendrier de ce qui doit encore être mis oeuvre afin d'éclairer la commission et de favoriser la sérénité sur cet aspect du dossier.

Mme De Bue remercie à son tour les inter-

venants de la Cour et se dit interpellée par les constats qui ont été posés par ceux-ci.

Pour la commissaire, les conclusions sont sans appel tandis que les principes de bonne gestion ne sont pas encore suffisamment développés au sein de l'administration. Pourtant, les mesures décrites datent d'un certain nombre d'années et d'autres entités ont progressé depuis lors.

Par rapport à l'exposé de M. Renaux, la députée aimerait connaître les types de biens qui ne sont répertoriés dans aucun inventaire.

En ce qui concerne le matériel informatique, c'est l'Etnic qui est responsable de l'inventaire mais il revient au ministère de s'assurer de l'efficacité des mesures de contrôle et de prendre les dispositions nécessaires pour rechercher les biens manquants dans ses services. A ce sujet, Mme De Bue note que la Cour a relevé que dans le cadre du remplacement du parc informatique réalisé en 2012, plusieurs biens faisaient défaut, dont notamment 135 ordinateurs portables et 36 ordinateurs fixes. Elle demande des précisions quant au devenir de ces biens et quant aux hypothèses de la Cour et du ministre à ce sujet.

Face à ces constats, Mme De Bue entend la réponse de l'administration qui partage les conclusions de la Cour mais qui estime ne pas pouvoir les rencontrer faute de personnel, de budget et de partenaire informatique. L'intervenante aimerait que le ministre se prononce sur les moyens nécessaires pour l'établissement d'un cadastre complet du patrimoine de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Enfin, Mme De Bue souhaite des éclaircissements à propos du recensement du mobilier existant qui a débuté dans le courant du second semestre 2014 par les locaux situés à l'Espace 27 septembre et qui s'est normalement étendu aux autres bâtiments. Elle aimerait savoir où en est la mise à jour des inventaires développée par l'Etnic.

Pour clore son intervention, Mme De Bue considère que ce qui a été dit au cours des exposés ne peut que préoccuper les commissaires. Les constats méritent une réaction forte de la part du Gouvernement pour faire entrer le ministère dans la bonne gestion et le sérieux budgétaire.

A cet égard, l'audit met également en exergue le manque de préparation pour la mise en œuvre complète du décret WBFIn de 2011. Entre la vétusté du logiciel informatique, la non-rédaction des arrêtés nécessaires à son application ou l'absence de cadastre du patrimoine de la Fédération, le ministre a encore énormément de travail s'il souhaite la pleine application de cette réforme pour la fin de la législature.

Réponses du Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative

M. le Ministre s'adresse au groupe MR pour

lui indiquer que les nombreuses questions qui viennent de lui être posées démontrent l'intérêt de maintenir pour l'instant des ministres à la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le rapport qui est évoqué constitue de la pré-histoire pour le ministre puisque de nombreuses réformes ont été menées depuis lors sans qu'il n'y ait de raison de mettre en doute l'honnêteté de l'administration. L'inventaire du patrimoine immobilier existe bel et bien tandis que celui relatif au mobilier est en cours de réalisation.

Sans pouvoir apporter de réponses précises à chaque question, M. le ministre insiste sur le fait que les réformes s'inscrivent pleinement dans le cadre des recommandations établies par la Cour des comptes. A titre d'exemple, l'application informatique GLADIS utilisée par le centre de prêt de Naninne est d'ores et déjà étendue à l'administration générale des sports.

Pour le ministre, les commissaires du groupe MR ont vu le verre à moitié vide en négligeant quelque peu les systèmes de contrôles mis en place ainsi que les procédures en terme d'achats qui permettent d'optimiser et de faire des économies.

M. Renaux, représentant de la Cour des comptes, confirme bien que l'audit remonte à 2013. A cette époque, il n'existait qu'un ensemble partiel d'inventaires qui rendait difficile tout établissement d'inventaire complet.

Le seul inventaire complet concernait les biens achetés par avances de fonds puisqu'un logiciel informatique permettait de les enregistrer. Il n'en allait pas de même pour le mobilier des services décentralisés, les gsm achetés tantôt sur crédits propres des différentes administrations tantôt via une centralisation ou encore les ordinateurs qui ne sont pas achetés via le contrat d'exclusivité de l'Etnic.

Toutefois, depuis lors, M. Renaux acte les évolutions positives sur ces différents points.

M. Knaepen considère qu'on est face à une catastrophe en terme de manque de gestion et rappelle au ministre que l'année 2013 correspond à une année où le parti socialiste était au pouvoir.

En outre, il ajoute que le rapport de la Cour indique qu' "*actuellement, les inventaires des valeurs repris dans le compte de variation du patrimoine établi par la Fédération Wallonie-Bruxelles ne font pas l'objet de rapprochement avec les inventaires physiques. Ainsi conçu, ce compte n'offre pas une image fidèle et actualisée du patrimoine du Ministère. Il est à noter, par ailleurs, que le dernier compte de variation du patrimoine transmis à la Cour des comptes se rapportait à l'année budgétaire 2004*".

M. le ministre voudrait savoir si la Cour des comptes a examiné la totalité du patrimoine de la Fédération Wallonie-Bruxelles ou si elle a procédé

par échantillonnage comme dans le dossier relatif aux erreurs de rémunérations dans les traitements des enseignants.

Il ajoute qu'il est prêt à demander à la Cour de faire un examen sur les années 2014 et 2015 afin de connaître la situation réelle et exacte sans polémiquer inutilement. Tout en reconnaissant qu'on aurait pu aller plus vite fin 2014 et en 2015, le ministre rappelle qu'il y a un travail de décloisonnement du ministère à mener avec de nouvelles transversalités, des économies et de meilleurs contrôles et amont et en aval du processus.

M. le ministre insiste également sur le nécessaire point d'équilibre à trouver entre le tout à la centralisation et une nécessaire déconcentration des services afin d'éviter les plaintes des fonctionnaires, des citoyens ou des parlementaires.

Il faut tenir compte des changements qui s'opèrent dans les différents domaines. Pour cette raison, un plan informatique va être proposé en 2016 pour tenir compte de la vétusté du parc actuel et des évolutions à prendre en compte comme le télétravail.

Il relève également son souci permanent que les agents du ministère soient bien équipés, surtout lorsqu'ils se trouvent en première ligne.

Mme Winant, représentante de la Cour des comptes, confirme que les investigations de la Cour ont porté sur le second semestre 2013 et sur le début de l'année 2014. Le rapport tient compte des échanges avec le secrétariat général de la Communauté française et la Cour suppose qu'à ce jour, les avancées qui avaient été annoncées et qui ont déjà été signalées dans le rapport ont été concrétisées.

L'intervenante considère que l'audit a participé à l'accélération du processus qui était déjà en marche.

En se référant à la page 22 du rapport, Mme Winant indique que l'ensemble des fonctionnaires dirigeants des administrations générales ont été invités à répondre à un questionnaire standardisé qui couvrait l'ensemble du processus. Ces questionnaires ont été complétés par divers entretiens. Ensuite, la Cour a procédé par échantillonnage pour ce qui concerne la phase d'engagement et de liquidation.

En abordant le compte général qui est déposé annuellement, Mme Winant souligne que celui-ci comporte toujours un chapitre dédié à l'examen du contrôle interne.

Par ailleurs, elle précise à l'attention des commissaires que la Cour a désormais reçu l'ensemble des comptes de variation du patrimoine, y compris pour l'année 2014.

Quant au logiciel GCOM (1983), il est impossible d'opérer une réconciliation entre l'inventaire

comptable et un inventaire physique quelconque et il n'y a pas de possibilité d'intégrer les amortissements ou les déclassements. En conséquence, le compte de variation du patrimoine qui est établi se base toujours sur les anciennes lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et ne répond pas aux nouvelles prescriptions du décret du 20 décembre 2011.

M. le ministre se réjouit des précisions apportées, notamment pour l'année 2014 car celles-ci confirment la réalité des propos qu'il a tenus concernant les améliorations en cours qui s'inscrivent dans le cadre des recommandations de la Cour des comptes.

En outre, le ministre estime qu'il ne faudrait pas se limiter aux seuls avis des fonctionnaires généraux car, par essence, le patrimoine et les inventaires sont des matières décentralisées pour lesquelles les opérateurs de terrain sont souvent les mieux placés pour donner les renseignements utiles. Le ministre confirme l'utilité de l'étude de la Cour des comptes mais elle doit être complétée par ce qui se passe sur les sites spécifiques, à l'image de ses propres visites de terrain.

Pour conclure, M. le ministre invite la Cour à actualiser le travail réalisé sur base de l'année 2015.

M. Knaepen rappelle que suite au vote du décret relatif à la nouvelle comptabilité en décembre 2011, le gouvernement doit procéder au moins une fois par an, et en fin d'exercice, aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaires pour établir à la date du 31 décembre un inventaire complet de ses avoirs, de ses droits, de ses dettes, de ses obligations y compris du patrimoine net.

Pourtant, dans la mesure où cette disposition est suspendue chaque année par un cavalier budgétaire, le commissaire demande au ministre du Budget s'il est prêt à s'engager dans la réalisation d'un nouvel audit qui permettrait de connaître la situation exacte à ce jour.

M. Bouchez estime que la réponse apportée par le ministre n'est pas à la hauteur de ce que peuvent attendre les citoyens contribuables.

Il ajoute que le vrai débat ne porte pas sur la centralisation ou la décentralisation mais sur la nécessité d'avoir une vision d'ensemble de comptabilités multiples et de leur consolidation à un niveau central grâce aux outils informatiques actuels.

Il ne s'agit donc nullement de caricaturer le propos mais de considérer que l'autorité centrale doit avoir une information complète et fiable sur ce qui se passe sur le terrain. Cela permettrait également de ne plus devoir constater la disparition de 130 ordinateurs sans qu'on ne sache exactement ce qu'il s'est passé.

La réaction du ministre semble inquiétante de l'avis de M. Bouchez car celui-ci ne fixe aucun échéancier alors que la gestion est loin d'être acceptable. A partir du moment où on fixe des exigences pour le secteur privé, il revient alors au secteur public de montrer l'exemple, ce qui est loin d'être le cas dans le dossier qui est examiné.

En citant l'exemple d'achats d'ordinateurs ou de vêtements, M. Bouchez acte l'absence totale d'éléments de contrôle objectif pour poursuivre l'un ou l'autre agent qui se montrerait indélicat avec le matériel mis à disposition, ce qui empêcherait également toute sanction.

Il suggère au ministre de fustiger un peu moins le MR qui assume des responsabilités au niveau fédéral et à être plus solidaire avec sa propre famille politique. Le commissaire rappelle également au ministre qu'il ne peut plus se cacher en évoquant

son arrivée récente dans ses fonctions puisque, désormais, il y a plus d'un an qu'il exerce ses compétences ministérielles. Il invite celui-ci à prouver qu'il est meilleur que les autres surtout lorsqu'on discute de l'argent public. Or, à ce stade, M. Bouchez considère que la gestion approximative des deniers public ne participe par à une meilleure citoyenneté et à un meilleur regard des citoyens sur le politique. Pourtant, il s'agit là d'un combat souvent évoqué par le ministre lui-même.

A l'unanimité des membres présents, la commission a fait confiance au président et au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

B. DREZE

Le Président,

O. DESTREBECQ