

Contrôle interne du cycle des dépenses et inventori-sation du patrimoine mobili-er au sein du ministère de la Communauté française

Le développement d'un dispositif efficace de contrôle interne fait partie intégrante de la bonne gouvernance. La disparition du contrôle externe a priori des dépenses doit être compensée par un contrôle interne renforcé. La responsabilité des services publics en la matière est d'ailleurs rappelée par les dispositions décrétales organisant la nouvelle comptabilité. Un système performant de contrôle interne des processus et des activités contribue notamment à assurer la légalité des opérations, la protection du patrimoine ou encore la fiabilité des informations financières.

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. Elle a ainsi vérifié dans quelle mesure les risques inhérents au cycle des achats sont couverts par les activités de contrôle interne organisées par le ministère préalablement au paiement de ses dépenses. La Cour a également examiné l'efficacité des processus d'inventorisation des biens meubles tant dans l'optique de la protection du patrimoine que dans la perspective de l'établissement du bilan de départ requis par la nouvelle comptabilité publique afin de déterminer si le système actuel d'inventaire physique constitue une base d'information exploitable en vue de réaliser un recensement exhaustif et de valoriser correctement le patrimoine du ministère.

Contrôle interne du cycle des dépenses

Principaux constats

Lors de l'audit réalisé au cours du second semestre 2013, la Cour des comptes a constaté que l'acquisition de biens et services par le ministère de la Communauté française se caractérise, à quelques exceptions près, par une importante décentralisation. Dans ce cadre, tous les responsables de chaque étape du processus ne sont, en outre, pas formellement et nominativement identifiés.

Le ministère n'a mis en place aucune véritable politique structurée des achats et ne procède pas à une analyse systématique, consolidée et formelle des besoins des différents services. L'absence d'un outil informatique permettant une gestion intégrée de l'intégralité du cycle, couplée à la décentralisation de la fonction d'achat, ne favorise d'ailleurs pas cet exercice. Il n'existe notamment aucune base de données exploitable qui permettrait un suivi affiné des activités d'achat de l'ensemble du ministère ou des analyses de type prévisionnel. De plus, l'absence d'un inventaire complet et fiable ne permet pas de définir avec précision les besoins d'acquisition et de renouvellement.

De manière générale, la Cour des comptes note l'insuffisance des procédures documentées liées au processus d'achat. Les mesures afférentes au contrôle interne, en particulier, ne sont 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'est pas possible d'établir, de manière claire et univoque, quelles vérifications les différents intervenants ont effectivement réalisées. La Cour a constaté certains manquements, 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.

La Cour des comptes a constaté qu'une nouvelle application informatique permet un suivi des délais de traitement des factures du ministère. Cependant, le dispositif de mesures mis en place demeure insuffisant pour assurer le respect effectif des échéances légalement prévues et écarter tout risque de doubles paiements ou de paiements erronés. Par ailleurs, la possibilité, pour les agents qui utilisent les modules de liquidation des dépenses, d'avoir accès, au sein de l'application comptable, à la signalétique des tiers bénéficiaires des paiements constitue un risque majeur pour l'intégrité du processus de paiement. La Cour souligne également que les risques de manipulation des fichiers, avant exécution des paiements par le trésorier centralisateur, sont insuffisamment maîtrisés.

Les achats payés par les trésoriers décentralisés via les avances de fonds se caractérisent par un seul niveau de contrôle préalable et une superposition de vérifications a posteriori opérées par divers intervenants, dont l'unité d'inspection des trésoriers décentralisés, instituée en janvier 2011. Les contrôles effectués en interne ont conclu à des manquements importants. Si la Cour des comptes a relevé quelques améliorations lors de l'audit, des erreurs et des faiblesses persistent néanmoins. Elle souligne 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.

Dans l'ensemble, la Cour des comptes observe que l'administration, qui ne dispose pas de la maîtrise de l'achat de matériel informatique, a développé en interne des applications spécifiques pour pallier l'absence de fonctionnalités informatiques modernes. 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 comparable à celui des logiciels performants actuels.

Évolutions notables et recommandations

En réponse à ces constats, l'administration a indiqué que, depuis février 2014, l'organisation des achats se centralise davantage. Ainsi, pour une grande majorité des biens utiles au fonctionnement de l'administration, le recours aux centrales d'achat existantes devient obligatoire dans tous les services du ministère et les responsabilités ont été, pour ce type d'achat, précisément déterminées. Un groupe de travail est par ailleurs chargé d'examiner les besoins des entités.

Le ministère a également mis en évidence l'instauration progressive, dans ses différents services, d'un progiciel de gestion intégré capable, notamment, de gérer l'ensemble du processus des achats et l'inventorisation des biens. Sa généralisation devrait s'accompagner d'une gestion centralisée de l'outil et permettre la production de statistiques globalisées.

Compte tenu des constats posés dans le cadre de l'audit et en raison des évolutions évoquées par l'administration, la Cour des comptes recommande de poursuivre la centralisation de la fonction d'achat, tout au moins par grandes catégories de biens. Toutes les exceptions aux principes établis devront être formellement prévues et dûment motivées. L'identification des intervenants dans le processus et de leurs responsabilités devra être étendue à tous les types d'achats afin d'assurer une répartition sans équivoque des compétences. Un référentiel unique et mis à jour en temps utile facilitera le contrôle des habilitations.

Au vu des derniers développements communiqués, la Cour des comptes constate que les conditions d'analyse des besoins du ministère devraient s'améliorer. Cependant, la Cour estime que les pratiques actuelles ne permettent pas encore de réunir les conditions nécessaires à la conduite de procédures d'achats efficaces et efficients pour l'ensemble des dépenses. Elle recommande ainsi 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 le fondement d'un plan d'achats raisonné dont le ministère devrait se doter.

La Cour des comptes préconise également 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 insiste plus spécifiquement sur les contrôles que doit opérer l'ordonnateur qui assume la mission de constater les droits tant en recettes qu'en dépenses. Des règles harmonisées devront s'appliquer à l'ensemble du ministère et viser une responsabilisation accrue des ordonnateurs.

Lors de la phase du paiement, des contrôles complémentaires automatisés devront aussi être instaurés, tant pour le circuit classique que pour les avances de fonds. L'administration devra également se doter des procédures et outils adéquats en vue de maîtriser davantage les risques de dépassement du délai d'échéance des factures, ainsi que les risques de doubles paiements ou de paiements erronés. L'enregistrement de chaque bénéficiaire dans l'application comptable devra notamment comporter un identifiant unique, pour écarter toute possibilité d'enregistrements multiples, même sous des dénominations différentes, et l'accès à la signalétique des tiers devra être réservé à des agents n'intervenant pas dans le processus de liquidation ou de paiement des dépenses.

En ce qui concerne les avances de fonds, leur spécificité tend à perdre sa raison d'être depuis la suppression du visa préalable de la Cour des comptes. En conséquence, celle-ci estime que ce mode de paiement 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.

Quant au système informatique, la Cour des comptes recommande de privilégier une solution qui intègre toutes les étapes du cycle des achats. La mise en œuvre d'une telle application pourrait accroître le niveau de contrôle interne et répondre à différentes lacunes constatées en instaurant des vérifications automatisées. Un système de gestion intégré présenterait également de nombreux avantages en termes d'intégrité, de traçabilité et d'actualité des données et permettrait l'élaboration rapide de rapports et de statistiques diverses.

Au vu de l'ensemble de ces arguments, la Cour recommande une mise en œuvre rapide d'un nouveau système informatique, à laquelle l'administration s'est montrée favorable.

Dans un souci d'efficacité, les développements recommandés par la Cour des comptes devraient s'intégrer dans les outils et structures qui accompagneront 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. 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, 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 du processus d'achat.

Inventorisation des biens meubles

Principaux constats

La Cour des comptes a relevé que le ministère de la Communauté française ne disposait pas d'un inventaire exhaustif, centralisé et actualisé de l'ensemble de ses biens meubles. Des inventaires particuliers sont bien établis par différents services, mais ils ne couvrent que partiellement et de manière hétérogène les avoirs concernés. Hormis quelques règles de portée réduite, l'administration n'a établi aucune procédure formelle d'inventorisation et de déclassement. De même, la nature des biens à porter à l'inventaire ne fait pas l'objet d'une définition précise, univoque et partagée.

Le défaut d'inventorisation systématique constitue un risque majeur pour la sécurisation des biens. En dehors de tout recensement méthodique, leur traçabilité est compromise, voire impossible. Une gestion efficace et raisonnée du parc mobilier ne peut en outre être assurée.

L'absence de pratiques uniformes et documentées en la matière fragilise encore la protection du patrimoine. Lorsque des inventaires partiels sont établis par l'administration, leur qualité se révèle d'ailleurs très variable. À cet égard, la Cour des comptes précise qu'elle 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 leur caractère incomplet et partiel.

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. En effet, 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. La Cour des comptes souligne que ce type de patrimoine présente un risque accru puisqu'il est utilisé par des entités extérieures au ministère et que 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. Puisque l'administration ne se charge pas du déclassement des biens, la mise à disposition s'apparente davantage à une aliénation définitive qu'à un prêt à durée indéterminée.

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

De manière générale, la plupart des outils utilisés pour réaliser l'enregistrement des biens ne sont pas adaptés à une gestion optimale, sécurisée et conviviale des inventaires. Les efforts consentis pour assurer le déploiement et la mise en œuvre de ces différents systèmes d'inventaire ne sont pas négligeables, mais leur plus-value en termes de sécurisation du patrimoine se révèle souvent minime.

Dans ce contexte, toute tentative de contrôle de l'existant s'avère impraticable, ce qui est de nature à accroître les risques d'abus, de pertes non déclarées ou d'appropriation délictueuse. 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 des locaux où ils sont entreposés.

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. La Cour des comptes estime dès lors que le ministère ne dispose pas actuellement des informations nécessaires à la confection du bilan de départ prévu par les nouvelles règles comptables.

Certaines bonnes pratiques ont néanmoins été relevées. Ainsi, l'inventaire des œuvres d'art satisfait globalement aux critères de qualité. L'application mise en œuvre au sein du centre de prêt de Naninne assure également une gestion efficace de la logistique des prêts et une inventarisation globalement adaptée en termes de contrôle interne. L'outil utilisé est un progiciel de gestion intégré qui permet aussi d'établir un inventaire valorisé et actualisé des avoirs immobilisés concernés.

Évolutions notables et recommandations

L'administration a fait savoir qu'un processus d'inventaire, répondant aux normes de bonne gestion, se met progressivement en place via le progiciel de gestion intégré précité. Celui-ci 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 bureautique standard utile au fonctionnement de l'administration, à l'exclusion du matériel informatique géré et inventorié par l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (Etnic). Le recensement du mobilier existant débutera ainsi dans le courant du second semestre 2014. L'administration s'engage également à établir de nouvelles règles applicables à l'ensemble du ministère pour la gestion du patrimoine mobilier. En particulier, des instructions communes seront communiquées en ce qui concerne la gestion des immobilisations corporelles.

La Cour des comptes prend acte de ces nouveaux développements qui constituent une première réponse aux recommandations qu'elle a formulées. Elle souligne néanmoins la nécessité de mettre en œuvre un processus d'inventaire intégrant tant les biens patrimoniaux qui feront l'objet d'une valorisation actualisée dans l'inventaire comptable que les biens non patrimoniaux requérant une protection particulière et/ou une gestion spécifique. Particulièrement vulnérables, les objets transportables, échangeables ou convoités nécessitent notamment un suivi approprié.

La Cour recommande d'instaurer un inventaire centralisé et commun pour l'ensemble du ministère. Le périmètre des biens à inventorier ainsi que les modalités de valorisation devront être formellement et précisément définis. Des procédures concrètes s'appliquant à l'ensemble des services du ministère devront être établies tant pour l'inventorisation des biens que pour leur déclassement.

Afin d'assurer un contrôle interne efficace, l'inventaire devra 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 permettront d'attester, à intervalles réguliers, leur présence effective.

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

À cet effet, l'utilisation d'un système de gestion intégré pourrait être généralisée pour gérer l'inventaire. L'interconnexion informatisée des données faciliterait le contrôle interne et garantirait une meilleure actualité des données. Plus globalement, la réflexion quant à l'outil à mettre en œuvre devra s'intégrer au projet de déploiement du nouveau système informatique qui sera mis en place dans le cadre de la nouvelle comptabilité.