



Cour des comptes

La mise en œuvre du contrôle interne des subventions à la Commission communautaire française

Ce rapport a été adopté le 19 février 2019 par la chambre française de la Cour des comptes et transmis à l'Assemblée de la Commission communautaire française.

Il est disponible uniquement en version électronique sur www.courdescomptes.be.

La mise en œuvre du contrôle interne des subventions à la Commission communautaire française

1 Introduction

La Commission communautaire française (Cocof) est compétente pour les institutions monocommunautaires francophones de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle agit, par le biais de décrets et règlements, sur les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables, ainsi que dans certains domaines spécifiques¹.

En janvier 2008, la Cour des comptes avait publié un rapport sur l'octroi et le contrôle de l'emploi des subventions réglementées et facultatives à la charge du budget réglementaire de la Cocof².

La Cour avait analysé les pratiques administratives au regard de la législation applicable et des directives internes formant un guide pratique élaboré par un consultant et intitulé « Mémento des aspects comptables de gestion de dossiers de subventions par les services gestionnaires ».

Le rapport de la Cour identifiait notamment des lacunes et imprécisions dans la réglementation, l'enchevêtrement des compétences au sein de la Cocof, les risques de multisubventionnement, des défaillances dans le contrôle administratif, ainsi que l'absence de base de données destinée à centraliser les informations utiles à la subsidiation. L'administration s'était engagée à prendre diverses mesures afin de remédier aux carences constatées. Enfin, la Cour relevait que le collège de la Cocof n'avait pas communiqué à l'Assemblée le rapport annuel prévu par plusieurs règlements.

Eu égard à l'importance des subventions dans les dépenses de la Cocof³, la Cour des comptes a décidé de procéder à un nouvel audit de l'organisation générale du contrôle interne ainsi que, de manière plus précise, de la qualité du contrôle interne des processus d'octroi des subventions. L'évaluation des mesures de contrôle interne a été réalisée pour chacune des quatre phases de cette procédure : l'instruction du dossier, l'attribution de la subvention, le contrôle ainsi que le paiement et le recouvrement.

Les résultats de cet audit ont été transmis, le 27 mars 2018, à l'administratrice générale de la Cocof, qui y a répondu le 6 juin 2018. Le projet de rapport, tenant compte des remarques de

¹ Depuis le 1^{er} janvier 1994, la Cocof exerce également des compétences décrétales dans les domaines de la santé, l'aide aux personnes, le tourisme et la formation professionnelle.

² Cour des comptes, *Examen de l'octroi et du contrôle de l'emploi des subventions réglementées et facultatives à la charge du budget réglementaire de la Commission communautaire française*, rapport transmis à l'Assemblée de la Commission communautaire française, Bruxelles, janvier 2008. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

³ Le budget consacré aux subventions représente plus de 65 % du total des dépenses de la Cocof.

l'administration, a été adressé aux membres du collège de la Cocof ; lesquels ont fait part de leurs observations par courriers des 5 octobre 2018 et 12 octobre 2018⁴.

2 Modèles de contrôle interne et rapport d'évaluation

L'article 74 du décret du 24 avril 2014⁵ impose au collège de la Cocof d'organiser un contrôle interne. Cependant, il n'en a pas arrêté les modalités. En octobre 2014, la cellule de contrôle interne de l'administration avait proposé différents modèles, qui faisaient notamment référence au Coso⁶, choisi comme référentiel de contrôle interne par la Région de Bruxelles-Capitale. Les responsables de l'administration avaient toutefois décidé de ne pas se baser sur un référentiel prédéfini, mais de privilégier un système tenant compte des activités de contrôle interne déjà mises en place.

La Cour des comptes a constaté que ce projet tarde à se développer ; la Cour a en effet relevé que, pour l'année 2018, le règlement contenant le budget général des dépenses de la Cocof ainsi que le décret contenant les budgets généraux des dépenses de la Cocof pour l'année 2018 prévoient que « *Le contrôle interne ne sera pas d'application pour l'année 2018* »⁷. La même disposition figurait déjà dans les décrets budgétaires pour les exercices 2016 et 2017.

Les documents concernant le budget 2019 précisent que l'arrêté sur le contrôle interne est en cours de rédaction mais qu'il ne sera pas appliqué durant cette année.

La Cour estime qu'il n'appartient pas à une disposition budgétaire d'énoncer que l'ensemble des mesures indispensables à assurer la légalité, la régularité et le contrôle des opérations sont exclues d'une gestion publique.

Par ailleurs, la Cour observe que, nonobstant trois réglementations spécifiques⁸ selon lesquelles l'administration doit adresser à l'Assemblée de la Cocof un rapport annuel d'évaluation sur les subventions octroyées, aucun rapport n'a jamais été rédigé : dès lors, ni l'Assemblée, ni le collège ne disposent d'informations qui leur permettraient d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ces programmes de subventionnement.

⁴ Lettre du 5 octobre 2018 de la Madame Cécile Jodogne, ministre du Gouvernement francophone bruxellois chargée de la Fonction publique et de la Politique de la Santé ; Lettre du 12 octobre 2018 de Monsieur Didier Gosuin, ministre du Gouvernement francophone bruxellois chargé de la formation professionnelle.

⁵ Décret portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent ; son entrée en vigueur était initialement prévue au 1^{er} janvier 2015, mais elle a été reportée au 1^{er} janvier 2016.

⁶ Référentiel de contrôle interne défini par le *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*.

⁷ Article 16 du budget décréto et article 10 du budget réglementaire.

⁸ Règlement du 11 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux bibliothèques publiques, article 11.

Règlement du 27 juin 2003 relatif à l'octroi de subsides aux ludothèques, article 8.

Règlement du 29 mars 1991 relatif à la subsidiation des clubs sportifs, article 11.

3 Mesures de contrôle interne

Diverses recommandations reprises dans le rapport d'audit de 2008 n'ont pas été mises en œuvre et plusieurs problèmes relevés à l'époque restent d'actualité.

Ainsi, pour toutes les phases des procédures d'octroi, de liquidation, de justification et de recouvrement des subventions, la Cocof n'a pas mis en place les processus indispensables pour s'assurer que les décisions d'octroi respectent, en toutes leurs conditions, les règles applicables, que les subventions sont justifiées et utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées, et que les indus sont identifiés, enregistrés et recouverts.

Toutefois, la Cocof a répertorié diverses forces et faiblesses dans ses processus de subventionnement et identifié certains risques. Cette démarche est positive même si les analyses de risques effectuées ne couvrent pas tous les domaines et ne précisent ni l'impact ni la fréquence des risques identifiés.

Les constats principaux de la Cour concernent tant le contexte général que chacune des quatre phases de la procédure d'octroi de la subvention.

De manière générale, la Cour relève que les tâches sont souvent cloisonnées et les agents insuffisamment polyvalents. Les procédures sont peu formalisées et n'évoluent pas selon la jurisprudence. Par ailleurs, elle observe des faiblesses sérieuses dans les processus de coordination et d'échanges d'informations entre les services chargés de l'examen des demandes de subventions et ceux chargés d'en assurer le contrôle, et les outils de technologie de l'information présentent des lacunes. La supervision des activités n'est pas optimale et le pilotage est quasi inexistant : le suivi des mesures de contrôle interne n'est pas effectué, du moins pas de manière systématique.

Durant l'instruction des dossiers de subventions, l'absence de rapport du traitement des demandes constitue un obstacle à l'élaboration d'une jurisprudence écrite permettant d'assurer une cohérence dans la politique d'octroi des subsides. De même, le défaut de systématisation dans la procédure de rappel en cas d'information manquante empêche un suivi efficace des demandes de subvention.

Ensuite, la rédaction des décisions d'octroi souffre d'un manque de rigueur dans l'énumération précise des critères d'éligibilité des justificatifs et de leurs délais de production. Par ailleurs, l'impossibilité de calculer les délais de traitement des dossiers empêche la Cocof de repérer les retards de traitement et de prendre les mesures nécessaires pour les maîtriser.

Le contrôle des subsides porte sur les documents qui en justifient l'octroi. La Cocof fait preuve d'une large tolérance tant en ce qui concerne le délai de production des pièces justificatives que leur éligibilité, voire leur acceptation. De plus, le risque essentiel de multisubventionnement, tant interne qu'externe, n'est pas maîtrisé.

Enfin, la Cour relève que la sécurité des paiements n'est pas suffisamment assurée puisque plusieurs intervenants peuvent opérer des modifications dans les données des tiers, quel que

soit le secteur qu'ils ont à gérer ; certains peuvent même procéder à la fois à ces modifications et aux paiements. La récupération des indus est problématique car les demandes de remboursement ne sont pas suivies et il n'existe pas non plus de procédure destinée à empêcher un secteur de la Cocof de poursuivre le subventionnement de tiers qui resteraient en défaut de remboursement.

La Cocof est consciente de la plupart de ces déficiences et a récemment entamé diverses actions pour y remédier. Elle a ainsi défini, en 2015, des objectifs stratégiques et élaboré des projets pour les réaliser. Depuis lors, elle a pris certaines dispositions (mise en place et adaptation du *workflow* par exemple) ou mène une réflexion sur d'autres éléments (mise en place d'un *data warehouse* pour la tenue de statistiques).

La Cour des comptes insiste sur la nécessité de mettre en place un pilotage structuré en vue d'effectuer, de manière systématique, un suivi des mesures de contrôle interne.

4 Réponses des ministres

Dans sa réponse du 5 octobre 2018, la ministre chargée de la Fonction publique et de la Politique de la santé précise que la nouvelle structure des services du collège permet de créer un service affecté au contrôle interne. Elle annonce également qu'une cellule transversale, dite de « contrôle de l'utilisation des subventions », est instituée au sein du service du secrétariat général. Par ailleurs, la ministre met en avant les améliorations intervenues depuis la réalisation de l'audit ou qui interviendront à brève échéance, qui portent sur la motivation des arrêtés par le collège, ou sur les développements informatiques (mise en place d'un portail d'échanges de données avec les associations, améliorations des outils informatiques).

Dans son courrier du 12 octobre 2018, le ministre chargé de la Formation professionnelle signale qu'il a enjoint au service formation PME⁹ de suivre les recommandations de la Cour.

5 Conclusions de la Cour

La Cour constate que les recommandations formulées dans le projet de rapport ont été prises en considération par les ministres compétents et ont donné lieu à diverses mesures contribuant à remédier aux faiblesses relevées lors des travaux d'audit.

⁹ Le service formation PME est un service de la Commission communautaire française qui organise des formations en alternance



DÉPÔT LÉGAL
D/2019/1128/05

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be