

Postes diplomatiques et consulaires

La Cour des comptes a réalisé un audit de la gestion financière des moyens dont les quelque 140 postes diplomatiques et consulaires belges disposent. À cette occasion, elle a examiné si les mesures de contrôle interne existantes sont respectées et si elles offrent une garantie suffisante quant à la régularité de la comptabilisation des diverses dépenses et recettes des postes. La partie 1 de cette publication traite de cet examen.

La Cour a également analysé la gestion des ressources humaines des postes diplomatiques. Dans ce cadre, elle a examiné si l'administration centrale parvenait à gérer les phases majeures du cycle du personnel et si cette dernière avait mis en place à cette fin un système de contrôle interne adéquat. Le choix de procéder à pareil examen complémentaire, dont il est rendu compte dans la partie 2 du présent rapport, a été induit par l'importance des dépenses budgétaires et par la gestion complexe du personnel actif dans divers pays.

Examen de la gestion financière

L'examen de la gestion financière des postes diplomatiques couvre la période 2008-2010 et porte sur l'administration centrale et trois représentations diplomatiques à l'étranger (Londres, Moscou et Kigali).

La Cour des comptes constate que l'administration n'a pas ménagé ses efforts, en cours d'audit déjà, afin d'améliorer le contrôle interne de la gestion financière des fonds de roulement des postes diplomatiques.

Dans sa réponse, le ministre a d'ailleurs fait savoir que le rapport de la Cour sert de base à une série de plans d'action par direction.

Toutefois, certains manquements subsistent.

Les moyens de fonctionnement des postes servent au financement d'une série d'opérations qui ne peuvent être considérées comme des dépenses de fonctionnement, telles que les dépenses d'investissement et les frais de l'administration centrale ou d'autres tiers. De plus, les dépenses des postes sont imputées sur plusieurs crédits budgétaires qui sont également utilisés pour d'autres dépenses de l'administration centrale. Ce manque de transparence budgétaire ne permet qu'une estimation approximative des coûts réels du fonctionnement des postes diplomatiques.

Concernant ce dernier problème, le ministre informe la Cour que l'introduction de la nouvelle comptabilité fédérale (« Fedcom ») dans les postes diplomatiques, de même que diverses mesures internes, apporteront un changement en la matière.

Aux termes de la législation comptable, le SPF Affaires étrangères devait mettre Fedcom en service le 1^{er} janvier 2011. Si les services centraux ont respecté cette échéance, il n'en a pas été de même des postes diplomatiques : aucun de ceux visités par la Cour n'avait connaissance de Fedcom.

Le ministre soutient que l'introduction de Fedcom dans les postes est prioritaire et que le système a démarré dans cinq représentations (à Bruxelles et à Paris) en 2011. Pour fin 2013, tous les postes de la zone Sepa (*Single Euro Payments Area*) enregistreront leurs opérations dans Fedcom, après quoi d'autres postes devraient également rejoindre le système.

Durant son audit, la Cour a constaté à diverses reprises que la délimitation des compétences et la concertation entre les nombreux acteurs du contrôle interne laissaient à désirer. Les missions des coordinateurs comptables régionaux (CCR) sont trop vastes et s'entremêlent avec celles de l'inspection des postes. Ces deux services ne disposent pas d'un accès systématique à leurs rapports mutuels. L'inspection des postes, essentiellement composée de diplomates, n'est pas un organe de contrôle indépendant.

De nombreuses mesures visant à pallier ces manquements ont entre-temps été prévues ou instaurées : réorganisation de l'inspection des postes et des CCR, rapports de contrôle en ligne consultables par l'ensemble des acteurs, adaptation et monitoring des instructions, surveillance exercée par le service d'audit interne du SPF (créé en 2009), etc.

La Cour formule également des recommandations pour que le programme comptable *Accounting* soit amélioré, notamment en ce qui concerne le suivi des créanciers et des débiteurs et la sortie de la comptabilité des débiteurs douteux.

L'environnement de contrôle interne devrait sensiblement s'améliorer étant donné que les postes, comme les services centraux, disposent d'un accès de plus en plus étendu à leurs banques de données mutuelles.

Depuis 2006, le budget contient chaque année une disposition qui permet d'appliquer la réglementation belge relative aux marchés publics en tenant compte des circonstances locales dans l'État accréditaire. Cette application continue néanmoins à poser problème. La Cour est d'avis que cette réglementation exceptionnelle gagnerait à être précisée dans une loi matérielle. Bien que les chefs de postes et les attachés de la coopération au développement interviennent en tant qu'ordonnateur délégué lors de l'attribution et de l'exécution des marchés publics, il n'existe toujours pas d'arrêtés ministériels de délégation qui fourniraient la base juridique requise. Enfin, il manque un contrôle structuré *ex post* de l'ensemble des dépenses relatives à une mission déterminée.

Si de nouvelles applications informatiques permettent de mieux suivre les recettes consulaires perçues par les postes, il subsiste néanmoins quelques problèmes importants. Ainsi, dans plusieurs pays, les postes sous-traitent à une entreprise privée la perception des droits dus dans le cadre des demandes de visa (fonction de guichet). Bien que ce type d'externalisation soit une

pratique internationalement reconnue, les postes de Londres et de Moscou n'ont pas été en mesure de produire un accord d'externalisation écrit, d'où le flou qui règne autour du partage des responsabilités. En l'absence d'une analyse coûts/bénéfices, il est difficile de se faire une idée de l'efficacité de cette externalisation, qui n'a pas toujours conduit à une réduction du personnel de visas. Le recours à la mise en concurrence prescrit par la réglementation sur les marchés publics n'a pas pu être démontré non plus. De plus, certains postes, confrontés à un problème informatique persistant, ne présentent pas de garanties suffisantes que les recettes de l'entreprise privée sont correctement calculées et versées. D'une manière générale, il a été constaté que les recettes provenant des droits consulaires sont versées au Trésor avec un retard de plusieurs mois.

Afin de préparer un marché public, une enquête a entre-temps été réalisée auprès des postes à propos de l'externalisation de la fonction de guichet. La passation d'un marché public est cependant envisagée depuis plusieurs années.

Comme il a été constaté au poste de Kigali (Rwanda), il existe d'importantes lacunes au niveau du contrôle interne des subventions accordées aux organisations locales dans les pays en voie de développement. Ainsi, ce poste dispose de trop peu de capacité de suivi et le contrôle exercé par les services centraux est insuffisant. Dès lors, il n'existe pas suffisamment de garanties que les organisations utilisent les subventions pour les objectifs fixés contractuellement, ni que certaines pièces justificatives ne sont pas soumises également à d'autres donateurs dans le cadre de l'aide au développement. Quant au suivi financier des projets, ni les postes ni les services centraux ne disposent d'une application comptable standard. Parmi les cas examinés, les comptes utilisés par les organisations bénéficiaires pour justifier l'emploi des subventions étaient généralement d'une qualité insuffisante et, contrairement aux instructions, ils n'ont pas été certifiés par des bureaux comptables reconnus ou indépendants. Bien que nombre de ces points sensibles aient déjà été signalés dans le cadre d'un audit externe effectué en 2006, les recommandations qui en ont découlé n'ont pas suffisamment été prises en compte.

De l'avis de la Cour, il faudrait mieux faire correspondre la capacité de suivi au nombre et à la taille des projets à subsidier. Il conviendrait d'en tenir compte lors de l'établissement et de l'approbation du prochain cadre stratégique. En outre, il est urgent de prendre des mesures structurelles pour améliorer de manière fondamentale le contrôle interne en la matière.

L'administration prévoit d'adapter la politique (le cadre stratégique) et les procédures, de manière à mieux garantir, notamment, l'efficacité de l'utilisation des subventions, la qualité du contrôle exercé par le niveau central, l'expertise et l'indépendance des bureaux d'audit externes ainsi que la lutte contre la fraude aux subventions. La Cour continuera à suivre de près la mise en œuvre de ces mesures. L'administration n'a pas (encore) répondu à un certain nombre de points importants, à savoir surtout l'absence de système comptable standard permettant de suivre le règlement financier des dossiers de subventions, les mesures prises en cas d'utilisation irrégulière des subventions ainsi que des questions ayant trait à quelques dossiers spécifiques.

Les inventaires des immobilisations corporelles des postes constituent un ensemble incohérent. La valeur totale des actifs présents dans les postes est donc inconnue. Les œuvres d'art détenues par les ambassades ne sont pas suffisamment protégées, notamment en raison de l'absence d'une base de données (illustrée) complète et centralisée.

Bien que l'administration ait développé un plan politique en la matière, ainsi que de nouvelles applications destinées à mettre ses banques de données numériques au point, les inventaires des postes diplomatiques sont toujours incomplets. Il s'ensuit que le SPF ne respecte pas les prescriptions de la législation comptable et que les risques en matière d'immobilisations corporelles sont toujours présents.

En vertu de la convention de Vienne, les représentations diplomatiques bénéficient, dans certains cas, d'exemption d'impôts locaux dans l'État accréditaire. De plus, de nombreux pays appliquent également le principe de réciprocité : les exemptions accordées en tant qu'État accréditaires sont mises en concordance avec celles dont les propres représentations bénéficient dans l'État accréditant. La Belgique manque d'une approche systématique en la matière. La récupération de tous les impôts faisant l'objet d'une exemption et la prise de mesures en cas de distorsion par rapport au principe de réciprocité relèvent essentiellement d'une initiative individuelle. Il serait opportun de constituer une banque de données permanente et d'assurer un suivi institutionnalisé.

Le service du protocole se rallie à ces recommandations et fait remarquer qu'à la suite de l'augmentation importante du nombre de représentations diplomatiques, la Belgique octroie des exemptions nettement plus importantes que celles dont bénéficient ses propres représentations à l'étranger. Dans l'intérêt du Trésor, le service plaide en faveur d'une adaptation de la politique. Ainsi, en concertation avec le SPF Finances, le principe de réciprocité qui s'applique à toutes les matières en relation avec la TVA pourrait être progressivement généralisé à partir de 2012. Dans l'intérêt d'une approche uniforme du problème, le service du protocole propose des mesures structurelles.

La Cour demande que les propositions du service du protocole soient examinées avec l'ensemble des entités concernées, y compris le SPF Finances, et qu'elles donnent lieu à des initiatives politiques concrètes.

Audit de la gestion du personnel

Si l'audit a permis de constater la qualité de la gestion des carrières pécuniaires individuelles des agents des services extérieurs, les processus de recrutement et de rémunération ont suscité certaines observations.

Concernant le processus de recrutement, la Cour recommande, dans un souci de sécurité juridique, qu'une base réglementaire spécifique soit donnée au recrutement du personnel local engagé localement à l'initiative des postes diplomatiques. Dans ce contexte, il conviendrait également que soit fixé, à l'issue de l'établissement d'un cadastre du personnel contractuel, le maximum de fonctions que chaque poste diplomatique est autorisé à recruter. Ce cadastre devrait définir les critères permettant de distinguer les fonctions attribuées aux contractuels recrutés localement de celles confiées aux contractuels expatriés.

Concernant le processus de rémunération, un régime de rémunération propre caractérise le personnel statutaire dans la mesure où il bénéficie d'un traitement barémique et d'une indemnité de poste. La Cour des comptes recommande de poursuivre la modernisation de la gestion des ressources humaines des services extérieurs du SPF Affaires étrangères en veillant principalement à adopter un statut administratif et pécuniaire exhaustif et adapté aux nouvelles réformes de la fonction publique fédérale. L'enjeu consiste à actualiser les textes réglementaires formant le statut pécuniaire (notamment ce qui a trait à l'indemnité de poste) et à adopter un nouveau sta-

tut pécuniaire qui donne un fondement juridique à l'octroi, depuis décembre 2004, au personnel statutaire des services extérieurs des échelles barémiques introduites par la réforme Copernic.

Enfin, dans un souci de transparence de la dépense et de rationalisation administrative, la Cour recommande de limiter le nombre des intervenants dans le paiement des éléments qui forment la rémunération des personnels. Cela peut se faire en renforçant le rôle du SCDF et en déchargeant les services comptables du SPF de toute intervention dans le paiement de ces dépenses, afin qu'ils puissent se concentrer sur le contrôle de la conformité de la dépense.