



Cour des comptes



Le système informatique comptable du service public de Wallonie dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, février 2014



Cour des comptes

Le système informatique comptable du service public de Wallonie dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique



Rapport adopté le 4 février 2014 par la chambre française de la Cour des comptes

Le système informatique comptable du service public de Wallonie dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique, la Cour des comptes a réalisé un audit du système informatique comptable GCOM, utilisé depuis 1989 par l'administration pour enregistrer les recettes et les dépenses budgétaires de la Région wallonne.

Walcomfin et état d'avancement de la réforme au plan légal et réglementaire

Conscients de la nécessité de moderniser leur outil comptable et d'adopter une comptabilité publique en partie double, les gouvernements wallon et de la Communauté française initient, dès 1999, le projet Walcomfin.

Dans la foulée de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, les gouvernements des deux entités ont adopté les principes stratégiques de la nouvelle comptabilité publique et se sont accordés sur le principe d'un seul modèle comptable et budgétaire pour la Communauté française et la Région wallonne, avec les implications informatiques que cela induit.

En janvier 2007, une structure d'exécution du projet Walcomfin est créée. Elle comporte notamment un comité de pilotage et une équipe interne placée directement sous l'autorité du ministre du Budget et des Finances, qui est chargée d'assister les gouvernements dans la réalisation du projet de nouvelle comptabilité publique.

En décembre 2011, après quatre reports successifs de l'entrée en vigueur de la loi de 2003 justifiés par l'absence de plan comptable, puis par la réforme de la structure de l'administration, les travaux menés par Walcomfin, avec la collaboration active des administrations concernées, aboutissent à l'adoption des premiers textes applicables aux deux entités fédérées, à savoir les décrets du 15 décembre 2011 (Région wallonne) et du 20 décembre 2011 (Communauté française) portant organisation du budget et de la comptabilité des services des deux gouvernements. Ils sont complétés, de part et d'autre, le 13 décembre 2012, par un arrêté d'exécution portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale.

Bien que son entrée en vigueur ait été fixée au 1^{er} janvier 2012, date ultime autorisée par la loi de 2003, le décret wallon précité n'est pas encore intégralement appliqué. En effet, les dispositions en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013 concernent essentiellement l'application en comptabilité budgétaire des nouveaux critères d'imputation basés sur les droits constatés, en recettes et en dépenses. Ce principe important d'imputation sur la base des droits constatés régit également l'élaboration de la comptabilité nationale dans le cadre du système européen de compta-

bilité nationale (SEC). Quant aux dispositions décrétales relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double, à l'enregistrement comptable des engagements juridiques, à la reddition des comptes et à la certification du compte général par la Cour des comptes, elles ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, du moins en l'absence d'éventuels reports.

L'organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables et du contrôle administratif et budgétaire a fait l'objet d'un arrêté adopté par le gouvernement le 28 novembre 2013 et publié le 19 décembre 2013.

Par ailleurs, d'autres textes importants restent encore à adopter : d'une part, le décret relatif à l'organisation du budget et de la comptabilité des organismes administratifs publics (OAP) et d'autre part, deux arrêtés, le premier concernant l'octroi et le contrôle des subventions et le second relatif aux services administratifs à comptabilité autonome.

Si l'on excepte la Commission communautaire française, qui, jusqu'il y a peu, n'était pas directement concernée par la loi de 2003, les services du gouvernement de la Région wallonne et de la Communauté française sont les derniers à entamer leur réforme comptable, réforme pourtant indispensable à une gestion efficace et transparente du service public.

La raison essentielle du retard observé semble bien résider dans le pilotage stratégique déficient du projet désormais dénommé WBFIn, qui devait être assuré par le comité de pilotage réunissant des acteurs politiques et fonctionnels des deux entités fédérées. Ce comité, institué il y a six ans, s'est réuni tardivement et, jusqu'à présent, une seule fois.

Cette situation appelle une réponse d'autant plus urgente que l'administration conditionne la réflexion sur la future solution informatique (indispensable à l'implantation d'une comptabilité en partie double) à la finalisation complète du cadre juridique, en ce compris le décret relatif aux organismes, qui ne concerne pourtant pas directement les services du gouvernement.

GCOM et mise en œuvre concrète de la réforme

Le GCOM est un ensemble complexe d'applications de gestion comptable et financière développées par le groupement d'intérêt économique informatique (GIEI), constitué en 1989 avec l'objectif de gérer l'infrastructure technique des outils informatiques des pouvoirs publics de la Communauté française et de la Région wallonne.

Afin de satisfaire les besoins fonctionnels de l'administration wallonne, l'application GCOM a fait l'objet de nombreux développements visant, notamment, à anticiper l'enregistrement des flux comptables tant en dépenses, par le biais du facturier intégré au GCOM et l'informatisation des bordereaux, qu'en recettes, grâce à l'informatisation des ordres de recouvrement des créances.

Ce système, qui permet, certes, de saisir informatiquement très tôt toute information susceptible d'affecter un crédit, ne répond toutefois pas aux principes fondamentaux de la nouvelle comptabilité publique édictés et connus depuis dix ans, et s'avère coûteux pour le budget wallon. Pour la période 2008-2012, les dépenses de développement, d'hébergement, d'exploitation et de maintenance se chiffrent à près de 28 millions d'euros. Ce coût dépasse les frais exposés pour l'implantation d'un progiciel de gestion intégrée au sein de l'ensemble des services publics fédéraux dans le cadre du projet Fedcom de mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.

Le GIEI a géré l'informatique administrative wallonne jusqu'en mars 2011, soit jusqu'au terme du préavis de trois ans ouvert à la suite de la dénonciation en 2008, par le gouvernement wallon, de la convention d'externalisation qui le liait à cette société depuis près de 20 ans.

Le gouvernement wallon a décidé de mettre à profit la période transitoire 2008-2011 pour organiser la réappropriation, par l'administration, de son informatique. Une nouvelle structure organisationnelle, le département des technologies de l'information et de la communication (DTIC) a été mise en place, avec pour mission de gérer et maîtriser l'informatique du service public de Wallonie (SPW), en ce compris la conception et l'architecture de solutions, l'achat des fournitures et la gestion de l'externalisation.

Concernant l'application GCOM, la réappropriation par le DTIC ne s'est pas opérée puisque, le 23 décembre 2010, le gouvernement a considéré que « *la spécificité technique de l'environnement applicatif GCOM est telle qu'il est indispensable de poursuivre avec le GIEI, le seul à parfaitement maîtriser les applications et leur environnement* ».

Afin d'éviter d'interrompre la disponibilité du GCOM, application d'importance critique pour la Région, et dans l'attente de l'issue du projet WBFIn, un nouveau marché par procédure négociée sans publicité préalable a dès lors été attribué au GIEI. Ce marché relatif à l'hébergement global, au support, à la maintenance, à l'exploitation et à l'assistance des applications comptables et financières a pris cours le 1^{er} juillet 2011. Sa durée contractuelle de quatre années peut être prolongée de quatre fois une année, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2019.

Le GIEI n'est pas le prestataire effectif de ce marché. La gestion administrative et comptable du groupement tout comme l'exécution du marché GCOM sont assurées par *Network Research Belgium* (NRB), filiale informatique d'Ethias.

Dans le cadre de ce marché, aucune action visant à la réappropriation des connaissances par la Région n'a jusqu'à présent été réalisée. Les compétences en matière d'*Information Technology* (IT) et la connaissance globale du fonctionnement de l'application comptable restent détenues par le seul prestataire, ce qui aboutit, dans les faits, à une situation communément qualifiée « d'enfermement propriétaire », qui induit une absence de concurrence, et donc une majoration de prix des services offerts.

Ainsi que l'a décidé le gouvernement le 23 décembre 2010, le cahier des charges à respecter par la nouvelle application informatique ne sera établi qu'après l'adoption des normes légales et réglementaires applicables aux services du gouvernement. Si cette option est respectée, le projet pourrait être lancé depuis l'adoption de l'arrêté relatif au contrôle interne. Selon l'administration, le délai nécessaire à la mise en production de la nouvelle application à dater de l'élaboration du cahier spécial des charges serait de cinq ans, ce qui corrobore le terme fixé au marché GCOM en cours (2019). Cette nouvelle échéance risque néanmoins d'être à son tour reportée compte tenu de la position actuelle de l'administration d'attendre la finalisation complète du cadre juridique pour démarrer les travaux relatifs au changement d'outil informatique.

L'introduction, dans le marché actuel, d'exigences de niveaux de services, leur suivi régulier au moyen d'indicateurs et la possibilité d'appliquer des pénalités constituent une amélioration par rapport à l'ancienne convention-cadre. Toutefois, l'efficacité de ces mesures n'est pas garantie. Le contrat offre peu de possibilités de pénalités et, en pratique, aucune n'est appliquée.

Pourtant, l'application GCOM ne donne pas entière satisfaction à ses utilisateurs. L'indicateur relatif à la disponibilité du système ne permet pas de refléter la situation réelle ; en outre, la dégradation des temps de réponse en période d'intense activité, observée depuis deux ans, engendre des pertes de temps. Même si une amélioration se dessinait à la fin de l'année 2013, la perspective d'une hausse du nombre d'opérations à traiter lors de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État rend d'autant plus pressante la résolution de ce problème.

L'ancienneté du système, sa complexité et les techniques utilisées au gré de son évolution deviennent difficiles à concilier avec les évolutions bureaucratiques et réglementaires et ne sont pas neutres en termes de maîtrise et de coût. La situation actuelle entraîne de facto un risque d'aggravation des charges, considérant la nécessité de maintenir en service l'architecture GCOM, indispensable au fonctionnement des institutions régionales, et l'obligation de procéder à son remplacement, compte tenu de ces évolutions technologiques et réglementaires. L'obsolescence de l'application GCOM risque, en outre, d'entraîner des charges supplémentaires liées au fonctionnement d'autres applications, interfacées avec elle, et qui connaissent leur propre évolution.

Ce système comptable ne permet pas non plus de couvrir adéquatement les risques d'atteinte à la confidentialité et à l'intégrité des données qui y sont stockées. Le module de gestion des accès et permissions accordés aux utilisateurs ne permet pas d'en assurer un suivi aisé. La composition et le remplacement des mots de passe ne satisfont pas aux critères de sécurité requis. En conséquence, la gestion des accès au système comptable n'est pas strictement conforme à la politique de sécurité adoptée par le SPW.

Lors de l'examen des procédures de contrôle interne en vigueur au sein du pôle budget/finances, la Cour des comptes a également constaté que celles-ci ne sont pas suffisamment documentées et que les ordonnances annulées ne sont pas conservées, du moins au niveau de l'application comptable. Le futur logiciel devra garantir la traçabilité des opérations ainsi que l'irréversibilité des écritures. La Cour estime également que les risques de manipulation des fichiers de paiement sont insuffisamment maîtrisés. Le SPW devrait instaurer des contrôles complémentaires automatisés.

L'application GCOM ne dispose pas d'outil intégré de rapportage. Conçue essentiellement pour le traitement des dossiers, cette application comptable ne permet pas l'exploitation approfondie ou ciblée des données qui y sont stockées, ce qui en restreint les possibilités d'utilisation pour la gestion et le contrôle.

Afin de pallier cette carence, l'administration wallonne recourt au logiciel *Business Objects* (BO), à partir duquel elle génère les données budgétaires transmises à la Cour. Les requêtes utilisées pour ce faire ont été testées par l'administration lors de leur élaboration et validées avant leur mise en production. Malgré ces tests, la Cour a constaté certaines anomalies dans les résultats des requêtes, automatiques ou non, qui lui ont été transmis. En tout état de cause, cet outil est ouvert non seulement aux risques d'erreurs, liés principalement à la complexité de conception et de construction des requêtes, mais aussi aux risques d'éventuelles présentations biaisées, de manière involontaire ou non, au moyen des fonctions internes du logiciel.

Afin que la Cour puisse s'assurer de la fiabilité des données qui lui sont transmises dans le cadre de sa mission de contrôle externe, les moyens et les accès nécessaires à la comparaison et au rapprochement des résultats des requêtes BO et des données enregistrées dans le système GCOM

devront lui être accordés. N'ayant obtenu aucune réponse à ce sujet, la Cour insiste sur la nécessité de disposer d'un accès complet à l'outil BO qu'elle estime faire partie intégrante du système comptable. Toute entrave à sa mission de contrôle puis de certification des comptes généraux des services du gouvernement sera prise en compte lorsqu'elle formulera son opinion au sujet de la régularité, la sincérité et la fidélité de ces comptes.

La réforme nécessitera la mise en place d'un contrôle interne des processus comptables pour assurer un traitement des opérations conforme aux nouvelles normes. Parallèlement, la Région devra déployer un nouveau logiciel comptable, qui permette de tenir une comptabilité budgétaire en liaison avec une comptabilité générale en partie double afin de produire le bilan et le compte de résultats, éléments essentiels du nouveau compte général, qui, conformément au décret, devra être certifié par la Cour des comptes.

L'application stricte du nouveau critère d'imputation fixé par le décret du 15 décembre 2011 devait améliorer la qualité des données de la comptabilité nationale transmises à Eurostat, qualité d'importance capitale dans le contexte de la procédure actuelle de déficit excessif enclenchée à l'égard de la Belgique. Néanmoins, en matière de dépenses et bien que le ministre considère que l'arrêté soit conforme au décret, les règles d'imputation et de césure qui figurent dans l'arrêté portant sur l'organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que sur le contrôle administratif et budgétaire, autorisent une modulation des imputations comptables de fin d'exercice, en fonction du résultat budgétaire souhaité, ce qui est en contradiction avec les dispositions du SEC et les principes fondamentaux de la nouvelle comptabilité publique. La mise en place d'une nouvelle solution informatique constitue un défi majeur pour le SPW, d'autant qu'il reste très dépendant du produit et du fournisseur actuels. La mise en œuvre simultanée d'un nouvel applicatif, de nouvelles procédures de travail, de nouvelles normes comptables et ce, pour plus d'un millier d'utilisateurs rôlés à l'usage d'un produit en fonctionnement depuis plus de deux décennies, représente un grand bouleversement et suscitera, par conséquent, une résistance au changement.

La mise en œuvre du nouveau système comptable doit, d'urgence, faire l'objet d'un projet novateur soutenu par le gouvernement wallon emportant l'adhésion des différentes parties prenantes. Il importe d'établir un calendrier précis à respecter et de prévoir un financement adéquat. La structure de pilotage du projet WBFIn, qui associe les acteurs politiques et fonctionnels des deux entités fédérées, doit dorénavant assumer son rôle stratégique afin d'assurer la bonne fin du projet dans un délai raisonnable. Une des difficultés consistera à obtenir une unité de vue dans le choix de la solution informatique unique à adopter par les deux entités, car celles-ci ont pris, jusqu'à présent, des options différentes en matière de développement de leur outil comptable.

Chapitre 1

Introduction	15
1.1 Objectifs de l'audit	18
1.2 Méthode	18
1.3 Acteurs concernés par l'audit	20

Chapitre 2

Mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique	21
2.1 Cadre légal et réglementaire	23
2.2 Contenu de la réforme	26
2.3 Comptabilisation des droits constatés	27
2.3.1 Normes légales et réglementaires	27
2.3.2 Application des nouveaux critères d'imputation en comptabilité budgétaire	28
2.4 Contexte européen	31
2.4.1 Qualité et comparabilité des informations comptables et budgétaires	31
2.4.2 Contrôle des déficits des États membres	32
2.5 Conclusions et recommandations	34
2.6 Réponse du ministre du Budget	35

Chapitre 3

Système informatique comptable	37
3.1 Cadre	39
3.2 Réappropriation de l'outil par le SPW	40
3.3 Prestataire	43
3.4 Nouvelle application comptable	45
3.5 Coût	46
3.6 Niveau de service	49
3.6.1 Contexte	49
3.6.2 Évaluation des prestations	49
3.6.2.1 Indicateurs clés de performance	50
3.6.2.2 Gestion des pénalités	50
3.6.2.3 Disponibilité du système	50
3.6.2.4 Temps de réponse	52
3.6.2.5 Délais d'intervention pour la maintenance corrective et les incidents d'exploitation	54
3.6.3 Conclusions	55
3.7 Sécurité du système	56
3.7.1 Orientations technologiques	56
3.7.2 Environnement physique et sécurité des données	58
3.7.3 Gestion des droits d'accès à l'application	60
3.7.3.1 Politique de sécurité du SPW	60
3.7.3.2 Gestion des permissions	61
3.7.4 Risques liés aux paiements au sein de l'application comptable	64
3.7.4.1 Contexte	64
3.7.4.2 Procédure de liquidation des dépenses	65
3.7.4.3 Conclusions	67

3.8	Rapportage	69
3.8.1	Risques	70
3.8.1.1	Construction et alimentation du <i>DataWareHouse</i>	70
3.8.1.2	Conception et construction des requêtes	72
3.8.1.3	Réconciliation des informations comptables et métiers	74
3.8.1.4	Gestion des accès et autorisations	75
3.8.2	Conclusions	76
3.9	Conclusions générales et recommandations	77
Chapitre 4		
Annexes		81
4.1	Annexe 1 – Organigramme de la structure d’exécution du projet de réforme de la comptabilité publique	83
4.2	Annexe 2 – Mesures de sécurité des données	84
4.3	Annexe 3 – Réponses du ministre-président et du ministre du Budget, des Finances, de l’Emploi, de la Formation et des Sports	85

Introduction

Chapitre



Depuis 1989, l'administration wallonne utilise un système informatique comptable dénommé GCOM¹ pour enregistrer les recettes et les dépenses budgétaires de la Région wallonne. En 2012, ce sont près de 7,3 milliards d'euros de dépenses qui ont été ordonnancées par le biais de cette application².

Dès 1999, estimant que l'application GCOM devait être modernisée, les gouvernements wallon et de la Communauté française initient le projet Walcomfin afin d'examiner la possibilité de mettre en place une comptabilité publique en partie double.

Dans la foulée de l'adoption de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, les gouvernements wallon et de la Communauté française adoptent, respectivement en juin et en novembre 2003, les principes stratégiques de la nouvelle comptabilité publique. Leur déclaration de politique respective pour la période 2004-2009 prévoit également l'optimisation de la gestion des finances régionales et communautaires par la réalisation de synergies dont « *la mise en place d'un seul modèle comptable et budgétaire pour la Communauté française et la Région avec les implications informatiques que cela induit* ».

Une structure d'exécution du projet Walcomfin est créée environ quatre ans plus tard. Elle comporte un comité de pilotage, un comité de gestion et une équipe interne, placée directement sous l'autorité du ministre du Budget et des Finances, qui est chargée d'assister les gouvernements dans la réalisation du projet de nouvelle comptabilité publique. L'équipe Walcomfin se voit confier plusieurs missions : la rédaction des projets de textes légaux et réglementaires, l'étude préliminaire visant au choix des procédures de marchés publics et l'élaboration des cahiers des charges, les tâches nécessaires à l'implantation du nouveau système comptable et budgétaire, la formulation de recommandations et l'animation d'activités pour gérer le changement, ainsi que l'organisation de la formation spécifique au nouvel outil et la formation en comptabilité³.

En décembre 2011, les travaux menés par Walcomfin, dont la dénomination usuelle est devenue WBFIn⁴, aboutissent à l'adoption des premiers textes, à savoir les décrets portant organisation du budget et de la comptabilité des services des gouvernements wallon (15 décembre 2011) et de la Communauté française (20 décembre 2011). Chacun de ces décrets est complété, le 13 décembre 2012, par un arrêté d'exécution portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale⁵ et, le 28 novembre 2013, par un autre arrêté d'exécution portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire.

¹ Le premier utilisateur du produit est la Communauté française, à partir de 1983.

² Au cours de cette même année, ont été traités, via ce système informatique, 23.669 demandes d'engagement, 198.282 demandes d'ordonnancement, 15.508 demandes de paiement par les 8 comptables extraordinaires centralisés, 38.549 demandes de paiements par les 37 comptables extraordinaires décentralisés et 201.321 paiements réalisés par le trésorier centralisateur.

³ Cf. l'article 2, § 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 janvier 2007.

⁴ Walcomfin reste la dénomination légale de cette cellule, comme l'indique l'administration dans sa réponse. En effet, l'arrêté l'instituant n'a pas été adapté par le gouvernement.

⁵ Modifié par un arrêté du 28 novembre 2013.

Toutefois, le cadre juridique demeure incomplet et d'autres textes importants restent à adopter⁶.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, date d'entrée en vigueur du décret organisant la nouvelle comptabilité des services du gouvernement wallon, la Cour des comptes ne vise plus les dépenses de la Région avant leur mise en paiement et n'en tient donc plus attachement dans son application interne⁷. Les contrôles croisés des données entre le GCOM et cette application ne peuvent donc plus s'opérer afin de valider les données budgétaires de l'administration wallonne. Pour assumer ses missions légales de contrôle externe des comptes de la Région et de vérification de l'absence de dépassement de crédits, la Cour est donc devenue tribunaire des informations que lui transmet régulièrement la Région au départ du GCOM.

1.1 Objectifs de l'audit

L'audit vise deux objectifs principaux. Le premier consiste à dresser le bilan de l'état d'avancement de la réforme de la comptabilité publique tant sur le plan légal et réglementaire qu'au niveau de sa mise en œuvre concrète par le service public de Wallonie (SPW) ; le second, à évaluer la maîtrise du système informatique comptable par le SPW, la sécurité de ce système, ainsi que la fiabilité de l'outil de rapportage qui est utilisé afin de produire les données budgétaires transmises à la Cour.

1.2 Méthode

L'audit tient compte des informations recueillies lors des entretiens avec des représentants du pôle budget/finances et du département des technologies de l'information et de la communication (DTIC) du SPW, avec l'équipe WBFIn et avec des membres des cabinets ministériels compétents en matière de budget et d'informatique.

Il se fonde, par ailleurs, sur le résultat de l'examen des éléments suivants :

- le cadre juridique relatif à la nouvelle comptabilité publique ;
- les principaux documents afférents au marché relatif à l'hébergement global, au support, à la maintenance, à l'exploitation et à l'assistance relatifs aux applications comptables et financières ;
- un échantillon de projets réalisés, en cours ou envisagés, liés aux développements du GCOM ;
- les réponses aux questionnaires adressés au DTIC et au pôle budget/finances y compris celles apportées par le prestataire informatique ;
- les procédures de contrôle interne au sein du pôle budget/finances en matière de liquidation et de paiement des dépenses ;
- l'outil de rapportage (logiciel *Business Objects-BO*) utilisé par le pôle budget/finances.

⁶ Le décret relatif à l'organisation du budget et de la comptabilité des organismes administratifs publics, et deux arrêtés, le premier porte sur l'octroi et le contrôle des subventions, le second est relatif aux services administratifs à comptabilité autonome.

⁷ CRWDIR.

L'audit a été annoncé le 9 avril 2013 au ministre-président, au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports et au directeur général de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT2). Les investigations se sont déroulées d'avril à septembre 2013.

L'avant-projet de rapport a été envoyé au directeur général par lettre du 24 septembre 2013. L'administration a transmis à la Cour des comptes une réponse circonstanciée par courrier du 22 octobre 2013. Une réunion contradictoire associant des représentants de la Cour et de l'administration s'est tenue le 4 novembre 2013.

Le projet de rapport a ensuite été transmis par lettre du 10 décembre 2013 au ministre-président et au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports. Le premier a répondu par dépêche du 9 janvier 2014, le second par dépêche du 24 janvier 2014. Leurs réponses figurent à l'annexe 3.

Dans le cadre de cet audit, la Cour des comptes a réalisé ses travaux en tenant compte des principes de collaboration posés par la hiérarchie de la DGT2, à savoir qu'il revient à cette dernière d'organiser les travaux de sa direction et de fixer ses priorités. La direction générale a ainsi demandé à être prévenue de toute demande d'informations de la Cour adressée à ses services et a décidé des réponses à y apporter, selon que ces demandes étaient jugées en lien ou non avec l'objet de l'audit.

La Cour constate que cet environnement de contrôle a suscité des incompréhensions dans la suite à donner à certaines de ses requêtes. Elle rappelle que pour l'accomplissement de ses missions, elle est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion de l'entité qu'elle contrôle⁸.

Le débat contradictoire a permis de clarifier la situation ; la Cour prend note de l'accord de la direction générale de permettre les échanges directs avec les personnes ressources désignées par leur hiérarchie lors de la réalisation des futurs audits.

8 Cf. l'article 51 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

1.3 Acteurs concernés par l'audit

Les acteurs concernés sont :

- les départements du budget, de la comptabilité et de la trésorerie au sein de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT₂), appelés aussi pôle budget/finances ;
- le département des technologies de l'information et de la communication de la DGT₂, composé de trois directions :
 - la direction de l'architecture et de la sécurité (DAS) ;
 - la direction des solutions logicielles et des projets (DSL_P) ;
 - la direction de l'exploitation (DEX).
- l'équipe WBF_{in} ;
- les prestataires de services : le Groupement d'intérêt économique informatique (GIEI) et *Network Research Belgium* (NRB).

Mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique

Chapitre

2

2.1 Cadre légal et réglementaire

La loi de dispositions générales du 16 mai 2003, qui exécute l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, donne compétence aux communautés et aux régions de régler de manière plus spécifique, plus précise ou plus restreinte les dispositions générales fixées par le législateur fédéral dans le cadre de l'article précité dans les matières relatives au budget, à la comptabilité et aux finances⁹.

La loi du 16 mai 2003 prévoit la tenue d'une comptabilité budgétaire en liaison avec une comptabilité en partie double basée sur les droits constatés. Ces deux comptabilités se complètent : si la première permet de suivre l'exécution du budget, la seconde reflète la situation patrimoniale et financière de l'entité.

Pour la Région wallonne et la Communauté française, la date d'entrée en vigueur de cette loi, initialement fixée au 1^{er} janvier 2004, a été reportée à plusieurs reprises et finalement au 1^{er} janvier 2012¹⁰, date ultime autorisée pour son entrée en vigueur¹¹.

Estimant qu'il était souhaitable de développer un nouveau système budgétaire et comptable dans un contexte juridique certain, les gouvernements wallon et de la Communauté française ont justifié leurs trois premières demandes de report par l'absence d'arrêté instaurant un plan comptable applicable à toutes les entités de l'État. Cet arrêté royal¹², issu des travaux de la commission de normalisation de la comptabilité publique, et en projet depuis 2004, a été adopté le 10 novembre 2009. Son examen avait été suspendu jusqu'à ce que l'État fédéral décide, en juillet 2008, d'appliquer intégralement la réforme et de tenir une comptabilité générale¹³.

En 2010, la dernière demande de report a été motivée par deux raisons. La première avait trait à la réforme des ministères wallons¹⁴. Les gouvernements ont considéré que la priorité devait être accordée aux projets de modernisation et de nouveau management des administrations, et, qu'à ce moment précis, le déploiement, avec succès, d'un nouveau système budgétaire et comptable risquait d'être compromis. La seconde raison était le délai nécessaire à l'adoption, par les parlements, des décrets de réforme de la comptabilité et du budget et, dans une phase ultérieure, à l'implémentation d'un nouvel outil informatique de comptabilité.

En Région wallonne, le décret portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon a été adopté, le 15 décembre 2011, par le Parlement. Ce

9 Cf. *Doc. parl.*, Chambre, 635/18-88/89, p. 541 à 543.

10 Un premier report, au 1^{er} janvier 2007, de l'entrée en vigueur de la loi est intervenu par arrêté royal du 18 mars 2004 ; un second report, au 1^{er} janvier 2009, a été accordé par l'arrêté royal du 7 juin 2007 ; un troisième report, au 1^{er} janvier 2010, a été prévu par l'arrêté royal du 18 mars 2009 ; enfin, un quatrième report, au 1^{er} janvier 2012, a été permis par l'arrêté royal du 4 mai 2010.

11 Cette faculté de report est autorisée par l'article 17 de la loi de dispositions générales du 16 mai 2003.

12 Arrêté royal fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

13 Cf. la note au gouvernement wallon du 27 mai 2009 relative à la réforme de la comptabilité publique.

14 Le 1^{er} août 2008, le ministère de l'équipement et des transports (MET) et le ministère de la Région wallonne (MRW) ont fusionné pour devenir une seule et même administration, le service public de Wallonie (SPW).

décret traduit les exigences de la loi du 16 mai 2003 consacrant, notamment, le principe de la comptabilité sur la base des droits constatés.

Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2012. Toutefois, son article 77 précise que l'exécution du budget voté antérieurement à l'entrée en vigueur du décret, en l'occurrence le budget 2012, reste soumise aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Le décret du 15 décembre 2011 devait donc s'appliquer pour la première fois au budget 2013. Cependant, l'article 166 du dispositif du budget des dépenses pour l'année budgétaire 2013 a suspendu toutes les dispositions du décret relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double, à l'enregistrement comptable des engagements juridiques, à la reddition des comptes ainsi qu'à la certification du compte général par la Cour des comptes¹⁵. Certaines dispositions sont toutefois applicables depuis le 1^{er} janvier 2013, comme les nouveaux critères d'imputation des recettes¹⁶ et des dépenses¹⁷ en comptabilité budgétaire basés sur les droits constatés.

¹⁵ Des dispositions identiques figurent à l'article 168 du dispositif du projet de décret budgétaire pour l'année 2014.

¹⁶ En vertu de l'article 5, § 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, est portée en recettes du budget l'estimation des droits qui seront constatés au profit de la Région au cours de l'année budgétaire.

¹⁷ En vertu de l'article 16, § 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, sont seuls imputés au budget d'une année budgétaire déterminée :

1° en recettes, les droits constatés durant cette année budgétaire, y compris ceux afférents à des recettes affectées, ainsi que les recettes perçues au comptant ;

2° en dépenses, à la charge des crédits d'engagement,

a) les sommes qui sont engagées du chef d'obligations nées ou contractées au cours de l'année budgétaire ;

b) lorsqu'il s'agit d'obligations récurrentes dont les effets s'étendent sur plusieurs années, les sommes exigibles pendant l'année budgétaire ;

3° en dépenses, à la charge des crédits de liquidation, les sommes qui sont liquidées au cours de l'année budgétaire du chef de droits constatés découlant des obligations préalablement engagées.

Les services du gouvernement de la Région wallonne et de la Communauté française sont, si l'on excepte la Commission communautaire française, jusqu'il y a peu non directement concernée par la loi de 2003, les derniers à entamer leur réforme comptable¹⁸.

En Région wallonne et en Communauté française, plusieurs facteurs ont contribué à ralentir la réforme comptable mais la raison essentielle semble bien résider dans l'absence de réel pilotage stratégique du projet. Comme le montre l'organigramme repris en annexe 1 du présent rapport, la cellule WBFIn n'est qu'une des composantes de la structure d'exécution du projet. En effet, sa gestion stratégique doit être assurée par un comité commun de pilotage réunissant des acteurs politiques et fonctionnels des deux entités fédérées¹⁹.

La Cour relève que ce dernier a été activé tardivement par les gouvernements : la première réunion s'est tenue le 10 février 2012, soit cinq ans après l'adoption de l'arrêté l'instituant. Lors de cette rencontre, les administrations ont exigé un plan opérationnel détaillé du projet précisant les tâches à accomplir en regard d'un calendrier précis. Elles ont également réclamé une réunion des groupes de travail thématiques chargés de la gestion opérationnelle des trois axes du projet (l'axe réglementation, l'axe informatisation et l'axe gestion du changement et formation). Ces groupes se sont réunis le 27 février 2012 ; il a été décidé que la priorité devait être accordée à l'axe réglementation²⁰.

18 Au niveau de l'État fédéral, l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité a été fixée au 1^{er} janvier 2012. Toutefois, l'application informatique Fedcom a été implantée dans cinq services publics fédéraux (SPF) pilotes dès le 1^{er} janvier 2009. La phase de déploiement s'est achevée en février 2012.

Concernant la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Le premier compte général certifié par la Cour est relatif à l'année 2008.

Quant à la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 21 novembre 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, avec un report au 1^{er} janvier 2009 de l'application de certaines dispositions, notamment celles relatives au compte général et à sa certification. Le premier compte général transmis à la Cour pour certification est celui de l'année 2009.

Pour ce qui concerne la Communauté germanophone, le décret du 25 mai 2009 relatif au règlement budgétaire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010. La certification du compte général 2010 a été réalisée par la Cour en octobre 2011.

Enfin, la Communauté flamande a adopté le 8 juillet 2011 un décret réglant le budget, la comptabilité, l'octroi et le contrôle des subventions ainsi que le contrôle de la Cour des comptes. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Ce texte remplaçait un décret du 7 mai 2004 et s'intègre dans la philosophie du décret-cadre du 18 juillet 2003 relatif à la politique administrative et à ses arrêtés d'exécution. Par ailleurs, depuis 2001, la Communauté flamande s'est dotée d'un système informatique de comptabilisation budgétaire et en partie double.

Quant à la Commission communautaire française, son collègue a, en juillet 2013, approuvé en première lecture l'avant-projet de 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. Le Collège a, par ailleurs, décidé d'adopter le logiciel SAP. La phase d'installation et de configuration du logiciel SAP à la Commission communautaire française devrait être réalisée dans le cadre du contrat-cadre du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

19 Ce comité de pilotage est composé de représentants des ministres présidents, des vice-présidents et des ministres du Budget et des Finances, des secrétaires généraux des deux administrations, des directeurs ou inspecteurs généraux en charge du budget, de la trésorerie, de la comptabilité et de l'informatique, de l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) et d'Easi-Wal, de l'Inspection des finances ainsi que du chef de projet coordinateur de WBFIn.

20 Cf. le rapport d'activité de WBFIn pour l'année 2012 et les précisions apportées par l'administration lors de la phase contradictoire.

Dans sa réponse, l'administration souligne le rôle d'appui proactif du pôle budget/finances aux travaux de la cellule Walcomfin par le biais de travaux écrits ou de réunions avec la cellule et le cabinet du ministre de tutelle. La DGT2 poursuivra sa collaboration à la mise en place du projet²¹, notamment au travers et en appui des comités de pilotage et de gestion (niveau stratégique et niveau opérationnel) institués par le gouvernement wallon²². Elle a d'ailleurs relevé que la première réunion du comité commun de pilotage du 10 février 2012 a eu lieu à sa demande.

Toutefois, au moment de la clôture du présent rapport, plusieurs textes importants sont encore attendus : le projet de décret relatif à l'organisation du budget et de la comptabilité des organismes administratifs publics et deux projets d'arrêtés (l'un portant sur l'octroi et le contrôle des subventions et l'autre sur les services administratifs à comptabilité autonome²³).

2.2 Contenu de la réforme

La réforme instaure la tenue d'une comptabilité générale en partie double en liaison avec la comptabilité budgétaire. En d'autres termes, pour toute opération de nature budgétaire²⁴, la comptabilisation et l'imputation devront être effectuées simultanément dans les deux comptabilités.

La réforme introduit également le principe de la comptabilisation des opérations sur la base des droits constatés. Cela implique que les transactions seront enregistrées à la fois dans la comptabilité générale et dans la comptabilité budgétaire au moment de la constatation du droit, tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses.

Concernant le rapportage, le décret contient également une série de modifications importantes : alors que le compte général de la Région wallonne se compose aujourd'hui du compte d'exécution du budget, du compte des variations du patrimoine et du compte de la trésorerie, il comportera à l'avenir un compte annuel, un compte d'exécution du budget et une annexe comprenant, notamment, un état des droits et engagements hors bilan ainsi qu'une réconciliation entre le solde budgétaire et le résultat de l'exercice²⁵. Le compte général devra être déposé à la Cour pour le 15 avril²⁶.

21 Diverses réflexions devront être menées ou poursuivies sur les plans fonctionnel et informatique :

- implémentation des engagements juridiques ;
- réflexions sur les nouveaux processus des flux de dossiers d'engagement, de paiements par liquidation, de paiements par trésoriers décentralisés et poursuite de l'analyse du projet d'arrêté du gouvernement wallon y relatif (contrôle interne et audit) avec implémentation dans les logiciels budgétaires et comptables ;
- suivi des projets d'arrêté du gouvernement relatifs aux subventions (arrêté n° 3) et aux services administratifs à comptabilité autonome (arrêté n°4) ainsi qu'au décret relatif aux organismes d'administration publique (décret WBFIn II) et ses arrêtés d'exécution ;
- et mise en place de crédits de liquidation non limitatifs, s'il échet.

22 L'administration précise que ces comités sont chargés d'examiner les modalités de pilotage des volets informatique et formation du projet ainsi que les modalités d'exécution du décret.

23 Nouvelle dénomination des services à gestion séparée.

24 Les mouvements internes (amortissements, réductions de valeur, provisions pour risques et charges, etc.) ne sont pas comptabilisés en comptabilité budgétaire.

25 Cf. les articles 42 et 43 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

26 Le dernier compte général, déposé à la Cour le 26 juillet 2013, concerne l'année 2011.

Le compte annuel se compose :

- du bilan ;
- du compte de résultats ;
- du compte de récapitulation des opérations budgétaires, conformément à la classification économique et aux normes nationales et européennes de la comptabilité nationale ;
- de la situation des flux de trésorerie.

Le décret prévoit deux types de crédits pour les dépenses : d'une part, les crédits d'engagement à concurrence desquels des montants peuvent être engagés du chef d'obligations nées ou contractées pendant l'année budgétaire et, d'autre part, les crédits de liquidation à concurrence desquels des montants peuvent être liquidés pendant l'année budgétaire du chef de droits constatés en exécution d'obligations préalablement fixées. Les crédits non dissociés sont supprimés. Tous les crédits sont dissociés. Les crédits d'engagement et de liquidation non utilisés à la fin de l'année budgétaire tombent en annulation. La Région wallonne a intégré ces changements lors de l'élaboration du budget de l'année 2013.

Le décret institue un audit interne indépendant, qui doit veiller au bon fonctionnement du contrôle interne, notamment en ce qui concerne la comptabilité et les procédures d'exécution du budget.

La Cour est chargée de la certification du compte général pour le 30 juin de l'année qui suit l'exercice écoulé. Le gouvernement devra déposer le décret d'approbation du compte général au Parlement pour le 31 octobre de l'année qui suit l'exercice concerné.

2.3 Comptabilisation des droits constatés

2.3.1 Normes légales et réglementaires

La comptabilisation des opérations sur la base des droits constatés constitue le principe fondamental de la réforme comptable. Il détermine à quel moment et sur quelle base une opération doit être reprise dans les comptabilités générale et budgétaire, tant en dépenses qu'en recettes.

Dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique, l'enregistrement des opérations en termes de droits constatés constitue le véritable dénominateur commun entre les comptabilités budgétaire, générale et nationale. En effet, par analogie avec le SEC, les flux résultant de relations avec les tiers doivent être comptabilisés sur la base des droits constatés, c'est-à-dire au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation.

Conformément à la loi du 16 mai 2003 précitée et à l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable, le décret du 15 décembre 2011 reprend ce concept de droit constaté.

Pour qu'un droit soit constaté, quatre conditions doivent être remplies :

- le montant est connu avec exactitude ;
- l'identité du débiteur ou du créancier est connue ;
- l'obligation de payer existe ;
- une pièce justificative est présente.

L'article 16 du décret précité spécifie que seuls sont imputés au budget d'une année budgétaire déterminée :

- en recettes, les droits constatés durant cette année budgétaire et les recettes perçues au comptant ;
- en dépenses, à charge des crédits de liquidation, les sommes qui sont liquidées au cours de l'année budgétaire du chef des droits constatés découlant des obligations préalablement engagées.

Les droits constatés au 31 décembre de l'année budgétaire qui ne sont pas imputés au budget de cette année avant le 1^{er} février de l'année suivante appartiennent d'office à cette nouvelle année budgétaire.

L'article 26 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 décembre 2012 portant exécution du décret précité précise que la troisième condition, à savoir l'existence de l'obligation de payer, est remplie au moment où, en vertu des dispositions légales ou réglementaires applicables, une dette ou une créance existe à charge ou en faveur de l'entité concernée et ce, indépendamment de sa date d'échéance.

Ce même article 26 fixe, pour un certain nombre de cas particuliers, le moment à partir duquel cette obligation de payer est réputée exister : au moment de la prestation pour les rémunérations ou du service fait et accepté pour les marchés de travaux, fournitures ou services, au moment où la subvention est due si son octroi est réglé par une disposition organique ou, à défaut, au moment de la signature de l'arrêté d'octroi, dès que la vente est parfaite entre parties lors de l'acquisition et la vente de biens immobiliers, etc.

Le crédit de liquidation est un concept nouveau, sachant que, dans une phase de dépenses, la liquidation est l'étape qui précède l'ordonnancement. Le crédit de liquidation correspond au montant nécessaire pour liquider les droits constatés en faveur des tiers. Autrement dit, il s'agit des moyens budgétaires à la charge desquels les dépenses seront imputées, après la vérification, par l'ordonnateur, des quatre conditions du droit en faveur du tiers.

Afin de respecter le prescrit légal et réglementaire relatif à la césure des exercices, les droits constatés durant l'année N devront être comptabilisés dans les comptes de cette année. La seule latitude légale est qu'un droit effectivement constaté en année N peut encore être enregistré dans les comptes de cette dernière année, jusqu'au 31 janvier de l'année N+1. Tout droit constaté postérieurement devra être comptabilisé dans une année ultérieure.

2.3.2 Application des nouveaux critères d'imputation en comptabilité budgétaire

Au niveau de la comptabilité budgétaire, l'application du nouveau critère d'imputation des recettes et des dépenses sur la base des droits constatés implique des adaptations du système informatique comptable.

En matière de recettes, un projet de développement du GCOM était en cours d'analyse au moment de la clôture des travaux d'audit²⁷.

²⁷ Il convient de noter qu'un module GCOM spécifiquement développé pour la gestion de la taxe sur les automates permet déjà l'enregistrement des droits constatés.

Pour les dépenses, la date d'imputation sur les crédits est toujours celle de l'ordonnance-ment, soit la date à laquelle l'ordonnance est confectionnée par le service de la comptabilité du pôle budget/finances de la DGT2. Pour rappel, dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique, cette notion d'ordonnement est remplacée par le concept de liquidation, qui est l'acte par lequel l'ordonnateur s'assure de l'existence de droits constatés en faveur de tiers²⁸.

En l'absence d'évolution du système informatique, et pour autant qu'elles aient été approuvées et visées par le responsable de la direction de la comptabilité, seules seront imputées au budget de l'exercice N les ordonnances confectionnées jusqu'au 31 décembre de cet exercice.

En juillet 2013, aucune analyse n'avait encore été entamée afin d'adapter l'application GCOM-Dépenses à la nouvelle règle d'imputation qui semble poser problème. En effet, selon l'administration, son application en l'état porterait atteinte à la maîtrise de l'exécution du budget, alors même qu'il convient de veiller au respect des normes budgétaires fixées par le Conseil supérieur des finances en matière de déficit budgétaire.

L'arrêté portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables et du contrôle administratif et budgétaire adopté le 28 novembre 2013 par le gouvernement et publié le 19 décembre suivant, modalise la règle de césure des exercices.

Alors qu'au terme des travaux d'audit, cet arrêté n'était encore qu'au stade de projet, la Cour considérait que la règle de césure devait néanmoins être conforme au critère d'imputation des droits constatés, tel qu'il a été fixé par le décret du 15 décembre 2011, et ne pouvait permettre l'anticipation ou le report de charges d'un exercice à l'autre.

La Cour rappelle que, pour respecter son objectif budgétaire, la Région avait, fin 2012, reporté 218 millions d'euros sur l'exercice 2013. Ce montant correspondait à des ordonnances pourtant valablement introduites auprès des services comptables²⁹.

Sur ce point, la Cour partage l'avis de la Commission européenne³⁰, qui, dans son rapport de mars 2013 consacré à l'évaluation de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public, a souligné que « *le recours à la comptabilité en droits constatés dans le secteur public était nécessaire pour éviter certaines formes de manipulation de bilan que permet la comptabilité de caisse, les paiements pouvant être avancés ou différés pour être enregistrés au moment choisi par l'administration publique* »³¹.

En conclusion, la Cour considère que l'application de la nouvelle comptabilité publique, en particulier la mise en œuvre des nouvelles normes basées sur les droits constatés, ne doit pas être perçue comme une entrave à la gestion des imputations comptables en fin d'exer-

²⁸ Cf. le point 2.3.1 *Normes légales et réglementaires*.

²⁹ Cf. le rapport de la Cour des comptes portant sur la préfiguration des résultats de l'exécution des budgets de la Région wallonne pour l'année 2012.

³⁰ Dans sa réponse écrite, s'appuyant sur des informations parues dans la presse, l'administration wallonne a souligné que la Commission européenne, elle-même, a, pour des raisons budgétaires, procédé au report de paiement de factures, pour des montants de plusieurs milliards d'euros.

³¹ Cf. le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 6 mars 2013 intitulé *Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les États membres* (COM 2013-114 final).

cice, qui restreint les possibilités de maîtrise du déficit budgétaire, mais comme un instrument indispensable à une comptabilité transparente du service public.

Dans sa réponse, l'administration a communiqué à la Cour la règle de césure proposée (et reprise) dans l'arrêté : le correct rattachement des droits constatés à l'année budgétaire implique que « *la pièce justificative obligatoire pour obtenir le paiement soit datée du 31 décembre au plus tard, transmise par l'ordonnateur et parvenue au pôle budget/finances, pour cette même date, et validée par l'unité de contrôle des liquidations* ». Il en résulte que le droit ne serait définitivement constaté qu'après la validation, par l'unité de contrôle des liquidations, des quatre conditions précitées. Observant qu'à ce stade les ordonnances sont tracées dans le système GCOM, l'administration estime que son système informatique comptable respecte, en l'état, les nouvelles dispositions et qu'il n'est pas nécessaire de l'adapter.

La Cour note qu'en confiant le rôle de constatation définitive du droit à l'unité de contrôle des liquidations, la modulation des imputations comptables de fin d'exercice, en fonction du résultat budgétaire souhaité, sera plus aisée. Toutefois de telles pratiques devraient être proscrites, car contraires aux dispositions du SEC³² et aux principes fondamentaux de la nouvelle comptabilité publique.

En effet, la règle de césure adoptée ne respecte pas le prescrit des articles 2, 10° et 13°, et 16 du décret du 15 décembre 2011, de l'article 26 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 décembre 2012 et des articles 18 à 22 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable.

La Cour des comptes souligne que les dépenses à imputer au budget d'une année budgétaire déterminée sont les sommes qui sont liquidées au cours de l'année budgétaire du chef de droits constatés. La liquidation de la dépense, qui est l'acte par lequel il convient de s'assurer de l'existence de droits constatés en faveur de tiers, est une mission confiée à l'ordonnateur et non à l'unité de contrôle des liquidations. Les dépenses budgétaires ne doivent dès lors plus être imputées sur la base des ordonnancements, mais bien uniquement sur la base des droits constatés, qui ne peuvent souffrir aucun retard d'enregistrement.

Dans sa réponse, le ministre du Budget souligne qu'il ne partage pas l'avis de son administration quant au fait que l'application de la nouvelle règle d'imputation comptable porterait atteinte à la maîtrise de l'exécution du budget. En outre, il rejoint la Cour lorsqu'elle considère que la nouvelle comptabilité publique est un instrument indispensable à une comptabilité transparente du service public.

Toutefois, le ministre ne marque pas son accord sur l'observation de la Cour relative à la règle de césure, qui selon lui, n'est pas contraire au prescrit du décret. L'ensemble des dispositions réglementaires prônent bien l'enregistrement des dépenses liquidées sur la base des droits constatés par un ordonnateur et organisent les opérations de contrôle et de fin d'exercice.

32 Cf. le point 2.4.1 *Qualité et comparabilité des informations comptables et budgétaires*.

La Cour considère que la règle de césure permet néanmoins, en fin d'exercice, de reporter sur l'exercice suivant des dépenses qui, en vertu des dispositions décrétales, devraient être imputées sur l'exercice en cours³³. En tout état de cause, elle sera particulièrement attentive à l'application de ce critère lors du contrôle du compte général de l'année 2013.

2.4 Contexte européen

La mise en œuvre de la réforme se justifie également par la nécessité de satisfaire aux exigences européennes relatives à la qualité de l'information comptable.

2.4.1 Qualité et comparabilité des informations comptables et budgétaires

Pour aboutir à l'uniformité des informations comptables fournies par les pays membres, la Commission européenne a mis au point, en 1995, un système de normes, intitulé *Système européen des comptes nationaux et régionaux* (SEC 95)³⁴. Une part essentielle de celui-ci est consacrée à l'intervention des pouvoirs publics. Le SEC 95 sera prochainement remplacé par le SEC 2010³⁵.

En Belgique, chaque entité du secteur des administrations publiques transmet ces comptes à la Base documentaire générale³⁶, qui est chargée d'assurer la centralisation et l'uniformisation des données de manière à permettre à l'Institut des comptes nationaux (ICN) d'établir les comptes nationaux qui sont transmis à Eurostat³⁷.

Eurostat a pour mission d'évaluer la qualité des données statistiques transmises par les États membres conformément au règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

33 Ainsi, en vertu de la nouvelle règle de césure, une facture liquidée par l'ordonnateur en décembre de l'année N, mais qui serait réceptionnée par le pôle budget/finances au début du mois de janvier de l'année N+1, sera imputée sur l'exercice N+1, alors qu'en vertu des dispositions du décret, elle devrait être imputée sur l'exercice N.

34 Cf. le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté.

35 La version SEC (dite SEC 2010) a été instaurée par le règlement n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. En vertu de l'article 5 de ce règlement, il sera appliqué pour la première fois aux données qui seront communiquées à Eurostat à partir du 1^{er} septembre 2014.

36 La Base documentaire générale a été créée par l'accord de coopération du 1^{er} octobre 1991 entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune et les Régions. Elle a pour mission de gérer les statistiques relatives aux finances publiques du pouvoir central et de veiller à leur uniformité, afin de permettre à l'ICN d'établir des comptes nationaux de qualité. La Base documentaire générale est constituée d'un groupe de travail, composé de fonctionnaires de chacune des entités concernées. Ce groupe de travail assure la gestion et fait rapport de ses activités auprès de la conférence interministérielle des ministres des Finances et du Budget. Le groupe de travail est aidé par un groupe d'experts, composé de représentants des entités concernées par l'accord de coopération, ainsi que de représentants de l'ICN, du Bureau fédéral du plan, de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire flamande. Le groupe d'experts est chargé de veiller à l'application de critères uniformes en matière de classification économique et fonctionnelle.

37 Les comptes annuels des administrations publiques font l'objet de deux estimations annuelles. Une première estimation est diffusée à la fin du mois de mars sous la forme de tableaux des principales recettes et dépenses des administrations publiques. La seconde présente les comptes complets détaillés, qui sont intégrés et repris dans la publication des comptes des secteurs. Cette deuxième estimation correspond aux données transmises à la fin du mois de septembre dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

La qualité de ces données dépend de la conformité et de l'efficacité de l'ensemble du processus de production des statistiques et, par conséquent, de la fiabilité des données relatives aux finances publiques. Eurostat souhaite ainsi promouvoir, pour toutes les entités du secteur public, un système de normes comptables harmonisées, fondées sur les droits constatés, cohérent avec le SEC³⁸.

Les normes comptables généralement reconnues au plan international pour le secteur public sont les IPSAS³⁹, qui sont fondées sur les droits constatés. La plupart des États membres se sont inspirés de ces normes pour l'élaboration de leur comptabilité publique, mais aucun ne les a mises en œuvre intégralement, car elles ne seraient pas assez précises, complètes ni stables. L'Union européenne envisage de développer ses propres normes, les EPSAS⁴⁰, afin de répondre à ses besoins spécifiques⁴¹.

Par ses contrôles annuels des comptes des différentes entités, la Cour des comptes peut contribuer à améliorer la qualité des informations transmises à Eurostat par le biais de l'ICN. C'est, du reste, le souhait exprimé par le comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne dans sa résolution du 19 octobre 2012, qui encourage les institutions membres à surveiller la qualité de ces données.

Cependant, des problèmes structurels, dont la Cour a fait état dans son rapport d'activités de l'année 2012⁴², contrarient ses missions de contrôle et leur correcte mise en œuvre dans le respect des délais impartis, de la législation applicable et des normes d'audit internationales.

2.4.2 Contrôle des déficits des États membres

Dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance visant à assurer la discipline budgétaire des États membres, la procédure concernant les déficits excessifs permet d'assurer un monitoring financier, comptable et budgétaire unifié au niveau européen⁴³.

Si un État membre ne respecte pas les critères fixés en vertu du pacte de stabilité et de croissance, la procédure de déficit excessif est déclenchée au niveau de l'Union européenne.

Cette procédure comporte plusieurs étapes visant à encourager l'État membre concerné à prendre des mesures pour rectifier sa situation budgétaire.

Lorsque le Conseil décide qu'un déficit est excessif, il formule des recommandations à l'attention de l'État membre concerné et établit des délais pour l'adoption de mesures correctives efficaces.

³⁸ Cf. la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée *Vers une gestion solide de la qualité pour les statistiques européennes* (COM 2011-211 final).

³⁹ *International Public Sector Accounting Standards*.

⁴⁰ *European Public Sector Accounting Standards*.

⁴¹ Cf. le rapport de la Commission européenne du 6 mars 2013 précité.

⁴² Rapport d'activités de la Cour des comptes de l'année 2012, chapitre 2 *Amélioration de la qualité des données de l'Institut des comptes nationaux et d'Eurostat – problèmes constatés*, p. 17 à 23.

⁴³ Cf. l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne.

Le Conseil surveille ensuite la mise en œuvre de ces recommandations et abroge la décision de procédure de déficit excessif, une fois le déficit corrigé. Si l'État membre n'obtempère pas, le Conseil peut décider de passer à l'étape suivante de la procédure, avec, en dernier recours, l'imposition de sanctions financières.

À la suite de la crise économique et financière et de la crise des dettes souveraines, ce processus de surveillance budgétaire a été renforcé par l'adoption d'un ensemble de textes législatifs par le Parlement européen.

Approuvé en novembre 2011, le *Six pack*, regroupant cinq règlements et une directive, renforce ainsi les volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, modifie les procédures décisionnelles et les mécanismes de sanction, et fixe des règles pour les cadres budgétaires nationaux⁴⁴.

Le *Two pack*, approuvé le 12 mai 2013, comporte deux règlements. Ceux-ci renforcent la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, et resserrent le calendrier du contrôle qu'exerce déjà la Commission sur les processus budgétaires nationaux⁴⁵.

Pour la Belgique, la procédure de déficit excessif a été lancée en 2009 : le Conseil demandait la correction du déficit excessif pour 2012 au plus tard. Le 29 mai 2013, la Commission a constaté que la Belgique n'avait pas engagé d'actions suivies d'effets pour mettre un terme à sa situation de déficit excessif ; elle a mis le pays en demeure de prendre des mesures pour le corriger. Si, actuellement, la Commission n'a proposé aucune sanction financière, elle a cependant imposé un strict calendrier d'assainissement.

⁴⁴ Le *Six pack* est composé :

- du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ;
- du règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ;
- du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;
- du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;
- du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ;
- et de la directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁴⁵ Le *Two pack* comprend :

- le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ;
- le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

2.5 Conclusions et recommandations

Le Parlement wallon a adopté, le 15 décembre 2011, le décret de réforme de la comptabilité des services du gouvernement.

Ce décret est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Toutefois, en vertu de son article 77 et de l'article 166 du dispositif du budget des dépenses pour l'année budgétaire 2013, les principales dispositions applicables à partir du 1^{er} janvier 2013 concernent l'application en comptabilité budgétaire des nouveaux critères d'imputation en recettes et en dépenses basés sur les droits constatés.

Les dispositions décrétales relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double, à l'enregistrement comptable des engagements juridiques, à la reddition des comptes ainsi qu'à la certification du compte général par la Cour des comptes, ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, en l'absence d'éventuels reports.

Au moment de la clôture du présent rapport, le cadre réglementaire de cette réforme comptable n'est pas encore finalisé. Les arrêtés relatifs à l'octroi et au contrôle des subventions et aux services administratifs à comptabilité autonome ne sont toujours pas adoptés et le calendrier annoncé pour l'adoption de ces textes est une nouvelle fois reporté.

Les premières réflexions quant à une réforme de la comptabilité ont été initiées de concert, il y a près de 14 ans, par les gouvernements wallon et de la Communauté française. Pourtant, la réforme en cours ne connaît, encore à ce jour, que peu d'applications concrètes.

Certaines modifications relatives à la présentation des crédits budgétaires ont été intégrées. Par contre, pour ce qui concerne l'exécution du budget, la comptabilité des services du gouvernement wallon reste fondamentalement une comptabilité de caisse associée à une comptabilité des engagements.

En comptabilité budgétaire, une modification de l'application comptable GCOM-Recettes est en cours d'analyse afin de pouvoir appliquer les nouveaux critères d'imputation pour la fin de l'année 2013. Par contre, en ce qui concerne GCOM-Dépenses, l'administration wallonne n'envisage aucune adaptation, compte tenu de la règle de césure adoptée dans l'arrêté relatif au contrôle et à l'audit internes. Or, cette règle n'est pas conforme aux principes du SEC ni au critère d'imputation des droits constatés fixé par le décret. Elle facilite, au surplus, le report de charges d'un exercice à l'autre en fonction du résultat budgétaire souhaité.

La réforme nécessitera la mise en place d'un contrôle interne des processus comptables pour assurer un traitement des opérations conforme aux nouvelles normes. Parallèlement à l'adaptation de ses procédures, la Région devra déployer un nouveau logiciel comptable, qui permette de tenir une comptabilité budgétaire en liaison avec une comptabilité générale en partie double. À défaut, les services du gouvernement wallon auront des difficultés à produire le bilan et le compte de résultats, éléments essentiels du nouveau compte général, qui, conformément au décret, devra être certifié par la Cour des comptes.

Enfin, dans le contexte actuel de la procédure de déficit excessif enclenchée à l'égard de la Belgique, la Cour tient à souligner la nécessité de mettre en œuvre cette réforme dans

les plus brefs délais, car elle entraînera une amélioration de la qualité des données de la comptabilité nationale transmises à Eurostat et ce, grâce à une certaine automatisation de leur production.

2.6 Réponse du ministre du Budget

Dans sa réponse, le ministre du Budget souligne que l'élaboration du nouveau cadre décretaal et réglementaire wallon de la comptabilité publique était une de ses priorités dès son entrée en fonction. Le travail réalisé par WBFIn, en collaboration avec les deux administrations du budget et l'Inspection des finances, a abouti à l'adoption, le 15 décembre 2011, du décret portant organisation du budget et de la comptabilité publique et de deux arrêtés d'exécution adoptés par le gouvernement le 13 décembre 2012 et le 28 novembre 2013. Les principes instaurés par la loi du 16 mai 2003, notamment les nouveaux critères d'imputation des recettes et des dépenses basés sur les droits constatés, ont été appliqués pour la première fois lors de l'exercice 2013.

Le dispositif doit être complété par les volets relatifs à l'organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics, des services administratifs à comptabilité autonome, ainsi qu'à l'octroi et au contrôle des subventions. Actuellement, le budget, la comptabilité et le contrôle des organismes restent régis, directement ou de manière sui generis, par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui leur impose déjà une double comptabilité générale et budgétaire ainsi que l'enregistrement des droits acquis en faveur ou à l'égard de tiers.

Le ministre précise que l'avant-projet de décret relatif à l'organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics, actuellement en préparation, sera présenté au gouvernement wallon avant le terme de l'actuelle législature.

Enfin, il souligne que le report de certaines dispositions du décret du 15 décembre 2011, relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double, à l'engagement comptable des engagements juridiques, à la reddition des comptes ainsi qu'à la certification du compte général par la Cour des comptes, était nécessaire car elles requièrent l'adaptation du logiciel informatique comptable actuellement utilisé par l'administration wallonne. À son estime, les difficultés dans la mise en œuvre concrète du principe des droits constatés sont également dues aux contraintes techniques du GCOM. En conséquence, il conclut que l'essentiel des retards évoqués et des difficultés soulevées par la Cour dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique sont à imputer aux caractéristiques techniques du GCOM.

Systeme informatique comptable

Chapitre

3

3.1 Cadre

Le GCOM est un ensemble complexe de programmes et d'applications de gestion comptable et financière⁴⁶ qui ont été développés par le GIEI, constitué en 1989 avec l'objectif de gérer l'infrastructure technique des outils informatiques des pouvoirs publics de la Communauté française et de la Région wallonne. Aujourd'hui, pour les deux entités, le GCOM est géré par NRB, partenaire du GIEI.

Alors qu'en Communauté française, le GCOM n'a pas connu d'adaptations majeures depuis une dizaine d'années, du côté wallon, il a fait l'objet de nombreux développements afin de satisfaire aux besoins fonctionnels de l'administration⁴⁷.

Bien qu'utilisant toujours le GCOM pour la tenue de sa comptabilité budgétaire, la Communauté française a récemment mis en place, dans certains de ses services, un progiciel de gestion intégré (PGI)⁴⁸, qui permet d'optimiser la gestion interne et d'élaborer une comptabilité budgétaire en lien avec la comptabilité générale⁴⁹. Concernant ce progiciel, l'administration wallonne a précisé qu'il ne lui appartient pas de s'exprimer sur un point à propos duquel elle ne dispose d'aucune information et qui concerne une entité tierce. Elle rappelle la décision des gouvernements de doter les deux entités d'un outil informatique commun.

La formule du progiciel de gestion intégrée a également été adoptée par l'État fédéral et les autres entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.

Dans ce chapitre, la Cour décrit le niveau de concrétisation de l'objectif de réappropriation des applications comptables et de leur environnement par le SPW qui influencera, dans une certaine mesure, la mise en place du nouvel outil comptable. Cette analyse du pilotage stratégique IT est suivie d'un examen du coût de l'actuel système et de son niveau de performances.

Afin d'acquérir une assurance raisonnable quant à la fiabilité des données qui lui sont transmises par l'administration wallonne, la Cour a réalisé une analyse des risques généraux du système informatique comptable.

⁴⁶ Notamment GCOM-Dépenses *web*, GCOM-Dépenses émulateur, GCOM BO Dépenses Admin., GCOM BO Dépenses, GCOMEDI, GCOM-Dépenses xml, WINGCOM, GCOM-Contentieux, Fiches fiscales, GCOM-Recettes, GCOM BO Recettes Admin., GCOM BO Recettes, répertoire régional wallon, GCOM ex-MET *web*, *web services* SEPA.

⁴⁷ Fusion des budgets des anciens ministères dans le cadre de la création du SPW, mise en place du facturier, développements de *web services* permettant d'assurer des échanges automatiques entre le GCOM et diverses applications dites « *métier* » générant un nombre élevé de flux financiers, traitement automatisé des pré-demandes d'engagement et de liquidation, etc.

⁴⁸ Les termes « progiciel de gestion intégrée » (PGI) correspondent à la dénomination anglophone *Enterprise Resource Planning* (ERP). Un PGI est un logiciel qui, comme son nom le mentionne, permet une gestion intégrée des principales fonctions d'une organisation (comptabilité mais aussi contrôle de la gestion, logistique, ressources humaines, etc.) et offre à ses utilisateurs une interface commune reposant sur une base de données unifiée.

⁴⁹ Ce logiciel est en service au centre de prêt de Naninne. Certains de ses modules (gestion des commandes et des stocks) sont utilisés par la direction du support logistique du secrétariat général du ministère de la Communauté française. Le logiciel devrait être prochainement utilisé pour la tenue de la comptabilité des services à gestion séparée et pour la gestion des comptes des trésoriers décentralisés.

Les premiers risques concernent la sécurité et la disponibilité du système, en particulier les technologies anciennes utilisées par le système GCOM, la gestion des droits d'accès à l'application, le processus de paiement au sein de l'application comptable, ainsi que les plans de continuité des activités et de reprise après sinistre.

La seconde catégorie de risques concerne la conception et l'exploitation de l'environnement consacré au rapportage, en raison de l'importance, pour la Cour, de la concordance entre les résultats des interrogations effectuées avec l'outil de rapportage et les données sources du GCOM.

Quant à l'exactitude des données introduites et conservées dans le système GCOM, elle ne fait pas partie du périmètre de l'audit de la Cour.

3.2 Réappropriation de l'outil par le SPW

Dans sa réponse d'octobre 2008 au rapport de la Cour sur l'informatique administrative⁵⁰, le ministre-président informait celle-ci que le gouvernement wallon avait décidé de dénoncer la convention d'externalisation qui le liait au GIEI depuis près de 20 ans. Cette dénonciation, qui déclenchait un préavis de trois ans, devait, selon le ministre-président, être mise à profit pour assurer la réappropriation, par l'administration, de son informatique.

À cette fin, le gouvernement wallon a mis en place une structure organisationnelle, le DTIC, qui a pour fonction la gestion et la maîtrise de toute l'informatique du SPW, notamment la conception et l'architecture de solutions, l'achat des fournitures et la gestion de l'externalisation.

En ce qui concerne le GCOM, la réappropriation par le DTIC n'a visiblement pu s'opérer puisque, le 23 décembre 2010, le gouvernement a considéré que « *la spécificité technique de l'environnement applicatif GCOM est telle qu'il est indispensable de poursuivre avec le GIEI, le seul à parfaitement maîtriser les applications et leur environnement* ».

Afin de garantir la continuité et la poursuite des activités du SPW, un nouveau marché relatif aux applications comptables et financières est donc attribué au GIEI pour une durée contractuelle de quatre années à partir du 1^{er} juillet 2011 et ce, par procédure négociée sans publicité préalable⁵¹. Ce marché relatif à l'hébergement global, au support, à la maintenance, l'exploitation et l'assistance pourra ensuite être éventuellement renouvelé sur décision expresse du pouvoir adjudicateur pour quatre fois une année, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2019 au plus tard. Cette décision du gouvernement a évité d'interrompre la disponibilité d'une solution informatique budgétaire et comptable d'une importance critique pour la Région, dans l'attente de l'issue du projet WBFIn.

Dans ce contexte, un poste spécifique a été inclus dans le marché pour les demandes d'assistance ou projets visant à permettre au SPW de réduire sa dépendance à l'égard du produit et du fournisseur, par la reprise de connaissances, par un renouvellement des applications avec mise en concurrence, ou par internalisation sur les infrastructures du SPW.

⁵⁰ Cf. le rapport de la Cour des comptes intitulé *L'informatique administrative en Région wallonne* adressé au Parlement wallon en novembre 2008, p. 6.

⁵¹ Marché attribué en exécution de l'article 17, § 2, 1^o, f) de la loi du 24 décembre 1993.

Importante en matière de maîtrise, cette clause de réappropriation est avant tout motivée par le fait que « *la loi sur les marchés publics fait obligation au pouvoir adjudicateur de s'organiser pour remettre régulièrement en concurrence les marchés attribués pour se réappropriier les compétences nécessaires afin d'assurer en tout ou en partie avec des ressources internes, la reprise des activités sous-traitées. Ces objectifs font donc partie intégrante du marché et à ce titre, les clauses permettant d'organiser les transferts de connaissance requis en constituent des conditions essentielles dès le démarrage.* »⁵²

La Cour constate toutefois qu'aucune dépense visant la réappropriation des connaissances n'a encore été engagée à ce jour.

Au demeurant, le responsable du DTIC a précisé qu'en ce qui concerne le GCOM, le rôle de la direction de l'architecture et de la sécurité et celui de la direction de l'exploitation sont limités⁵³. Le DTIC ne peut de facto assurer l'ensemble de ses missions⁵⁴, car les activités d'hébergement et d'exploitation du système GCOM sont entièrement assurées par NRB.

Dès lors, les compétences IT et la connaissance globale du fonctionnement de l'application comptable restent détenues par le seul prestataire⁵⁵, ce qui aboutit, dans les faits, à une situation communément qualifiée d'« enfermement propriétaire »⁵⁶.

À cet égard, la Commission européenne est d'avis que l'absence de concurrence induite par l'enfermement propriétaire est source de prix majorés et conduit à des pertes injustifiées pour le secteur public. Un meilleur usage des normes et, notamment, de standards ouverts, donnerait la possibilité à des concurrents de proposer d'autres solutions. En réduisant ainsi l'enfermement propriétaire, une vraie concurrence pourrait alors s'exercer et, partant, provoquer une baisse des prix et accroître potentiellement la qualité des services.

52 Marché M21 GCOM, cahier spécial des charges, clauses techniques, point 4.10, p. 21. En retour, le prestataire s'engage dans son offre du 29 avril 2011 à une « *collaboration complète afin de préparer tout au long du présent marché, des opérations utiles à l'organisation de la réappropriation* » (point 4.1, p. 39).

53 Les deux directions conseillent le relais métier. La DAS revoit l'ensemble des projets d'évolution et la DEX participe à la définition des projets relatifs aux changements d'infrastructure du GCOM et réalise le suivi des tickets de demande de mises en production et des tickets d'incidents du GCOM.

54 Les missions du DTIC sont décrites sur le site du SPW.

55 Le cahier spécial des charges (CSC) du marché M21 relatif au GCOM prévoit pourtant que l'adjudicataire doit remettre annuellement au pouvoir adjudicateur une version mise à jour de fournitures électroniques telles que les codes sources, la documentation technique et fonctionnelle, la documentation de l'architecture technique, les bases de données, etc., relatives aux applications visées par le marché. Si le DTIC dispose effectivement d'une partie de ces fournitures électroniques, celles-ci ne suffisent pas à garantir la maîtrise ni la reprise du produit.

56 Lorsqu'un pouvoir public conclut des contrats avec des fournisseurs informatiques afin de pouvoir utiliser un produit ou un service informatique pendant une période donnée, il s'avère parfois difficile, pour le pouvoir public concerné, de changer de fournisseur après l'expiration de cette période, parce que toutes les informations indispensables à un autre fournisseur pour prendre la suite de manière efficiente ne sont pas disponibles. Cette situation est qualifiée d'« enfermement propriétaire ». Cf. la communication du 25 juin 2013 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions intitulée *Lutter contre l'enfermement propriétaire: des marchés publics fondés sur des normes pour des systèmes TIC ouverts*.

Dans sa réponse, l'administration considère qu'une reprise de connaissances des applications GCOM nécessiterait des ressources et/ou budgets importants, sans garantie de faire diminuer les coûts, étant donné la spécificité et la complexité de ces applications.⁵⁷

Elle souligne que, pour ce genre d'applications, une mise en concurrence ne dépend pas uniquement des aspects techniques de la solution, mais également et fortement de la connaissance des processus fonctionnels, de leur complexité ainsi que des spécificités propres à l'organisation, et qu'elle présente un risque non négligeable de baisse de la qualité du service et d'indisponibilité des applications, alors qu'il s'agit d'applications critiques.

Pour ces motifs, l'administration juge qu'il n'est pas envisageable de changer régulièrement de prestataire. La Cour observe qu'en l'espèce, aucun changement de prestataire n'a jamais eu lieu, puisque le système comptable de la Région est confié au GIEI depuis 1989.

L'administration rétorque également que l'échéance pour la réappropriation de toutes les connaissances d'un système d'information, qui est le résultat d'une activité de plus de 20 ans, n'a pas été fixée à la date de sortie de contrat GIEI, le 15 mars 2011. Elle ajoute que le DTIC, créé en 2009 dans le contexte de la création du SPW, a dû faire face à de nombreuses missions avec une croissance très progressive de ses moyens. Par conséquent, des priorités ont été établies en fonction des ressources disponibles, des missions à réaliser et de la continuité à assurer pour le service public.

La Cour des comptes rappelle néanmoins que la décision de dénonciation de la convention liant la Région wallonne au GIEI a été prise par le gouvernement wallon le 28 février 2008, et que les clauses visant l'organisation du transfert des connaissances constituent des « *conditions essentielles* » du marché M21 qui lui a succédé, et ce « *dès son démarrage*⁵⁸ ».

Plus fondamentalement, la Cour estime qu'un système informatique comptable et budgétaire, couvrant des fonctionnalités à assurer dans quantité d'organisations publiques et privées, n'est pas, par définition ou fatalité, d'une spécificité et d'une complexité telles qu'il soit impossible d'en assurer un transfert de connaissances ou une mise en concurrence.

⁵⁷ L'administration indique que les applications GCOM sont des applications anciennes et complexes qui gèrent de grands volumes de données et ont été développées, durant les années 80, dans des technologies spécifiques (*Mainframe*, *Cobol*, etc.).

⁵⁸ Référence précitée, Marché M21 GCOM, cahier spécial des charges, clauses techniques, point 4.10, p.21.

Le système GCOM est le produit de près d'un quart de siècle d'options et d'investissements décidés par la Région. Sa spécificité, combinée à l'impératif de continuité et à la nécessité de disposer du temps nécessaire à la réappropriation de l'outil, a fondé la décision de ne pas mettre en concurrence le marché M21. Ces motifs ne pourront plus être invoqués lors de la passation du prochain marché, qui devra impérativement être ouvert à la concurrence.

3.3 Prestataire

Le GIEI est une société interne (ou, selon l'ancienne dénomination, une association en participation)⁵⁹ constituée le 26 juin 1989 entre la Société mutuelle des administrations publiques⁶⁰, l'Association informatique hennuyère de mécanographie⁶¹, l'Association intercommunale de mécanographie (AIM)⁶² et le Centre d'informatique de gestion et de recherche⁶³. Le gérant de cette société est Ethias, qui a sous-traité la gestion administrative et comptable du GIEI à NRB⁶⁴.

L'offre déposée en réponse au cahier spécial des charges du marché relatif au GCOM précise que NRB est membre de l'association en participation qu'est le GIEI et assure en pratique les prestations ainsi que la mise à disposition des ressources humaines et techniques nécessaires à l'exécution du marché. En réalité, dès avant la conclusion du présent marché, le GIEI a sous-traité la gestion du GCOM à NRB, et cette société a repris le personnel du GIEI. Le marché a toutefois été conclu avec le GIEI, ce dernier facturant les prestations au SPW.

Le 24 juin 2013, un projet de transfert des activités du GIEI vers NRB, avec date d'effet au 1^{er} janvier 2014, a été notifié à l'administration wallonne. Motivé par des raisons de réorganisation interne dans le groupe, ce transfert n'engendrera aucun impact opérationnel pour le SPW puisque le marché actuel était déjà sous-traité à NRB.

Par ailleurs, comme la société interne n'a pas de responsabilité juridique, seuls les associés actifs peuvent être tenus responsables de ses engagements. En tant qu'associé actif, NRB était donc déjà responsable de la bonne exécution du marché relatif au GCOM.

⁵⁹ En vertu de l'article 48 du code des sociétés, l'association en participation (ou société interne) est une société sans personnalité juridique par laquelle une ou plusieurs personnes s'intéressent dans les opérations qu'une ou plusieurs autres gèrent en leur propre nom.

⁶⁰ SMAP, devenue Ethias le 3 décembre 2003.

⁶¹ Cette association a été liquidée le 18 novembre 2003.

⁶² L'AIM est devenue l'Association pour l'innovation par l'informatique (AII) le 15 février 1996. La société coopérative AII a été absorbée par la société anonyme NRB, le 21 décembre 1996.

⁶³ ASBL transformée en société anonyme, détenue majoritairement par Dexia banque en 1997 et composante du groupe Adinfo SA. Depuis la fusion du CIGER avec la société WGH, cette société s'appelle Adehis.

⁶⁴ NRB, composante majeure du groupe de sociétés informatiques filiales d'Ethias, a été créée en 1987 au départ d'une initiative des intercommunales liégeoises (ALE, ALG, CILE, AIM) et de la SMAP. En 2012, son chiffre d'affaires atteint 197 millions d'euros et elle occupe plus de 1.000 collaborateurs.

En réponse aux observations de la Cour, l'administration expose les améliorations apportées, ces dernières années, au système informatique, en particulier l'adaptation des logiciels informatiques budgétaires et comptables⁶⁵ dans le cadre de WBFIn et énumère les réalisations suivantes :

- mise en application, au 1^{er} janvier 2012, de la suppression du visa préalable de la Cour des comptes ainsi que des ouvertures de crédits ;
- mise à disposition de la Cour, chaque lundi, des informations statistiques budgétaires ;
- mise en œuvre du décret WBFIn I en prenant part aux comités de pilotage ayant trait aux projets informatiques y relatifs et commandés au prestataire informatique, le 5 décembre 2012⁶⁶.

Ensuite, l'administration rappelle les adaptations du GCOM qui ont permis d'anticiper l'enregistrement des dépenses et des recettes.

1) Anticipation de la prise en compte informatique du flux comptable en dépenses

Par la mise en place des bordereaux informatiques, d'un système de plans de liquidation destinés à faciliter la prévision des crédits budgétaires, et ensuite du facturier, l'administration estime qu'elle a anticipé, dès 2002, l'évolution vers la nouvelle comptabilité publique (comptabilité en partie double).

- *Informatisation des bordereaux (2002)*

Cette adaptation du GCOM-Dépenses a permis d'intégrer la possibilité d'encodage, par les correspondants budgétaires, des demandes d'engagement et des demandes de paiement par liquidation ou par trésoriers décentralisés, et donné l'occasion d'imposer la production, à l'appui de chaque demande d'engagement, d'un plan (actualisable à tout moment) des liquidations.

Ces demandes, qui n'apparaissaient auparavant dans GCOM que lors de leur enregistrement par les services de la comptabilité de la DGT2, sont donc à présent introduites plus tôt dans le système comptable.

- *Facturier (2004-2011)*

En vue d'accélérer le paiement des factures, créances et subventions dues aux entreprises, associations et particuliers, le gouvernement a pris la décision, en octobre 2004, comme il s'y était engagé dans sa déclaration de politique générale 2004-2009, de développer des fonctionnalités relatives à l'enregistrement des factures et créances, au sein du logiciel comptable, qui permettent par là même de saisir informatiquement le plus tôt possible toute information susceptible d'affecter un crédit.

⁶⁵ GCOM y compris GCOM-Facturier, *Business Objects*, interface xml, applicatifs externes.

⁶⁶ L'administration indique qu'elle a suivi notamment les projets ci-après : adaptations terminologiques WBFIn de BO (réalisées depuis janvier 2013), analyses et développements de l'enregistrement dans la comptabilité des engagements juridiques, adaptations terminologiques WBFIn des écrans GCOM *web* (notamment les écrans du facturier) et fonctions xml (applicatifs externes) en cours d'implémentation, établissement d'un compte annuel par les trésoriers décentralisés, conformité de GCOM-Contentieux et GCOM-Recettes au décret WBFIn, etc.

L'implémentation du facturier est intervenue durant les années 2010 et 2011, après la fusion, en 2009, des deux GCOM des anciens ministères en un seul outil⁶⁷.

Enfin, pour respecter la directive européenne concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales⁶⁸, qui prévoit de mesurer le délai de traitement des demandes de paiement de ces transactions commerciales, le facturier a fait l'objet, dès janvier 2013, de deux évolutions : l'ajout d'une date de réception de la facture par l'administration, omise lors du développement initial, et l'intégration du mécanisme permettant de neutraliser, si nécessaire, une partie du délai de traitement d'une facture ou d'une créance⁶⁹.

2) *Anticipation de la prise en compte informatique du flux comptable en recettes : informatisation des ordres de recettes (2010)*

Les ordres de recettes non fiscales, environ 5.000 par année, adressés par les différentes administrations fonctionnelles à la direction des recettes, sont aujourd'hui encodés dans l'application iGCOM-Recettes, par les directions fonctionnelles concernées, ce qui leur permet de suivre entièrement le processus de recouvrement⁷⁰.

3.4 Nouvelle application comptable

L'ensemble logiciel GCOM n'a pas la capacité de répondre à la totalité des exigences des nouvelles normes comptables. Une nouvelle solution informatique est par conséquent indispensable à la mise en œuvre pratique de la réforme.

Officiellement, aucun projet n'est encore à l'étude pour définir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre à ce sujet⁷¹. Ainsi que l'a décidé le gouvernement le 23 décembre 2010, le cahier des charges ne sera établi qu'après l'adoption des normes légales et réglementaires. Si cette option est respectée, le projet devrait à présent pouvoir être lancé, puisque, à l'estime de la Cour, depuis la publication de l'arrêté relatif au contrôle interne, toutes les normes comptables applicables aux services du gouvernement wallon sont fixées. Quoiqu'il en soit, il semblait peu

⁶⁷ Après exécution des étapes d'analyse préalable à la programmation des changements nécessaires du GCOM (octobre 2004 à mai 2005), de développement des fonctionnalités (clôturé fin avril 2006) et de tests de validation (réalisés jusqu'au troisième trimestre 2008), les opérations de mise en exploitation effective du facturier ont été reportées au-delà de la date de création du SPW, afin d'éviter toute difficulté d'ordre technique et organisationnel.

⁶⁸ Directive 2011/7/UE du 16 février 2011 du Parlement et du Conseil.

⁶⁹ Afin de calculer un délai de paiement exact, il convient, par exemple, de pouvoir neutraliser ce délai lorsqu'une facture est réceptionnée par l'administration pour une fourniture non encore réceptionnée ou un service non encore presté, et de supprimer cette neutralisation lorsque le service est, enfin, fait et accepté.

⁷⁰ Concrètement, l'administration fonctionnelle introduit dans iGCOM-Recettes les données nécessaires à la création des droits constatés correspondant aux créances à recouvrer. Cet encodage fait l'objet d'une validation par la direction des recettes après réception et contrôle des documents justificatifs. Le receveur a la possibilité d'accepter, de refuser, ou de modifier la demande.

Pour l'encodage de volumes importants de créances, une interface générique permet à iGCOM-Recettes de recevoir des données sous forme structurée, de manière à enregistrer automatiquement les ordres de recettes, par exemple en provenance de l'applicatif externe TRORA, quelle que soit l'origine du service demandeur. De même, il est possible, via une interface générique, en sortie et sur demande, d'enrichir une base de données d'une administration fonctionnelle, quelle qu'elle soit.

⁷¹ La lecture du rapport d'activités de WBFin du premier trimestre de l'année 2008 fait toutefois apparaître que la rédaction du cahier spécial des charges a été entamée par le passé. Il appert également que des analyses fonctionnelles ont d'ores et déjà été menées en collaboration avec les services de la Communauté française.

probable, à la fin de l'audit, que le plan de pilotage stratégique d'implantation d'une nouvelle solution informatique en matière comptable et budgétaire puisse être arrêté avant 2014.

Dans sa réponse, l'administration émet, par contre, l'avis qu'elle ne peut envisager de changer l'outil comptable sans connaissance de l'ensemble des arrêtés d'exécution du décret WBFIn et du décret 2 relatif aux organismes.

Dans ces conditions, le démarrage du projet informatique serait reporté à une date à ce jour encore indéterminée. En outre, la mise en œuvre de la nouvelle application informatique en juillet 2019, soit au terme de l'échéance de l'actuel marché M21, risquerait d'être compromise.

La gestion de ce projet informatique implique qu'une véritable dynamique soit initiée par le comité de pilotage stratégique du projet afin d'impliquer les différents intervenants et pour que s'organisent le développement d'une vision pour la future solution informatique et le démarrage d'un véritable transfert de compétences. À cette fin, le comité de pilotage devra s'appuyer sur une structure de projet forte, responsabilisée, munie des compétences et des moyens requis.

La finalisation de la réforme comptable prendra encore du temps, compte tenu de son état d'avancement actuel et des nombreuses tâches restant à accomplir. Pour établir un calendrier, il importe de tenir compte des contraintes temporelles liées à la rédaction du cahier des charges, l'attribution du marché et l'exécution des tâches relatives à la mise en œuvre de la nouvelle solution, à savoir l'analyse, le paramétrage, les tests, la reprise des données du système existant, l'adaptation de l'outil de reporting, l'implémentation de la solution, la révision et l'adaptation des processus métier en fonction du nouvel outil, et enfin la formation des utilisateurs, en veillant à garantir en parallèle la disponibilité de l'outil actuel de gestion budgétaire et comptable pendant toutes ces opérations de migration.

L'administration estime d'ailleurs à cinq ans le délai nécessaire à la mise en exploitation d'une nouvelle application comptable, à dater de la rédaction du cahier spécial des charges, ce qui explique le terme, fixé au 1^{er} juillet 2019, du marché actuel attribué au GIEI.

La Cour des comptes rappelle qu'elle est légalement chargée de certifier le compte général de la Région wallonne. Or, la solution logicielle précitée, permettant de répondre aux exigences de la nouvelle comptabilité publique, ne pourra vraisemblablement être opérationnelle avant 2019, voire, sans doute, plus tard encore, si l'administration maintient sa position de postposer toute décision à ce propos jusqu'à la finalisation complète du cadre juridique, ceci dans un contexte où la Commission européenne accentue sa pression pour obtenir des données budgétaires actualisées et fiables.

3.5 Coût

Entre 2008 et 2012, 17,9 millions d'euros ont été versés au GIEI dans le cadre de la convention de 1989 (convention-cadre, en abrégé CCA dans le tableau ci-après)⁷² et du marché M21, qui lui a succédé.

⁷² Convention échu le 12 mars 2011, au terme d'un préavis de trois ans ouvert par la lettre de renon du gouvernement wallon du 12 mars 2008. Dans la convention-cadre de 1989, les prestations d'exploitation faisaient partie d'une maintenance globale de l'ensemble des applications. Le montant relatif à l'application GCOM a donc été estimé sur la base du nombre de jours prestés pour l'application comptable par rapport au nombre total de jours prestés pour l'ensemble des applications, soit 87,5 % en 2011, 81 % en 2010 et 84,4 % en 2009.

Le poste relatif à l'hébergement opérationnel de toutes les applications GCOM sur les infrastructures localisées chez NRB représente près de 78 % de ce montant, soit environ 14,1 millions d'euros. Il fait l'objet d'une facturation mensuelle forfaitaire⁷³.

Le solde, soit 3,8 millions d'euros, concerne les prestations de maintenance, d'exploitation et de support.

Les prestations de maintenance *corrective*, à savoir celles qui, après le délai de garantie, visent à faire disparaître les anomalies empêchant le logiciel d'assurer les fonctions qui lui sont assignées, font également l'objet d'une facturation forfaitaire mensuelle⁷⁴. Les autres prestations, facturées sur la base d'un coût journalier en fonction des profils informatiques, concernent d'abord la maintenance évolutive qui, comme son nom l'indique, fait évoluer une application par l'ajout de fonctionnalités supplémentaires ou l'amélioration de fonctionnalités existantes, ensuite les activités d'exploitation et d'assistance aux utilisateurs, et, enfin, le support général des applications.

Tableau 1 – Évolution de 2008 à 2012 des coûts relatifs au GCOM

En euros TVAC		Hébergement		Exploitation, maintenance et support	Exploitation	Maintenance corrective	Support, maintenance évolutive légère et services généraux	Projets GCOM	
Contrat / Marché	Année	CCA	M21-GCOM	CCA	M21-GCOM			CCA	M21-GCOM
		Montants ordonnancés						Montants engagés	
CCA GIEI (ex-MRW)	2008	1.979.012,25	-	519.265,85	-	-	-	1.853.108,66	-
CCA GIEI (SPW)	2009	2.973.550,80	-	704.417,59	-	-	-	6.625.697,44	-
CCA GIEI (SPW)	2010	2.991.729,66	-	652.081,84	-	-	-	221.913,76	-
CCA GIEI (SPW) + M21-GCOM (démarrage au 1/7/2011)	2011	1.515.665,50	1.528.994,46	373.452,14	412.479,01	40.123,91	62.533,88	-	519.798,24
M21-GCOM	2012	-	3.102.495,06	-	836.961,19	81.415,46	137.147,92	-	617.056,31
Total		9.459.958,21	4.631.489,52	2.249.217,42	1.249.440,19	121.539,37	199.681,80	8.700.719,86	1.136.854,55

Source : DTIC

Pour obtenir le coût total de l'application comptable, il faut ajouter les prestations relatives au développement de projets spécifiques. Au cours de la période considérée, le montant engagé pour ces développements s'élève à 9,8 millions d'euros, qui feront l'objet de paiements échelonnés au gré de la réception des différents projets réalisés.

Parmi les 28 projets concernés, les plus coûteux concernent la fusion des bases de données GCOM-Dépenses et GCOM-Recettes, suite à la restructuration des ministères wallons

⁷³ D'un montant de 254.834,42 euros, montant relatif à l'année 2011, indexé chaque année.

⁷⁴ D'un montant de 6.687,32 euros.

(1,2 million d'euros en 2008), le transfert des données de la Banque-Carrefour des entreprises (BCE) au niveau du répertoire régional wallon (1,6 million d'euros en 2009), le projet SEPA⁷⁵ (2 millions d'euros en 2009), l'exploitation des données de GCOM-Recettes via BO (1,9 million d'euros) et l'adaptation du GCOM dans le cadre du projet de réforme de la comptabilité publique (0,5 million d'euros).

De 2008 à 2012, le coût annuel moyen du GCOM peut être estimé à 5,5 millions d'euros.

À titre indicatif, le coût du PGI-SAP mis en œuvre dans le cadre du projet Fedcom au niveau de l'État fédéral, système conçu en fonction des nouvelles normes comptables publiques, a été chiffré, par le ministre fédéral du Budget, à 25,8 millions d'euros, somme couvrant l'achat du logiciel, les licences et leur maintenance pour quatre ans, ainsi que les frais de personnel liés à son déploiement au niveau des SPF⁷⁶.

En comparaison, la Région a donc investi près de 28 millions d'euros en cinq ans (2008-2012) dans un système comptable datant de 1989, qui ne répond pas aux principes fondamentaux édictés, et donc connus depuis dix ans, de la nouvelle comptabilité publique. En effet, l'ensemble applicatif GCOM ne dispose pas des fonctionnalités requises pour tenir une comptabilité duale liant comptes généraux et budgétaires, et basée sur un plan comptable normalisé.

Selon l'administration, les investissements liés à l'implémentation du SEPA, du facturier, de la liaison du répertoire régional wallon (RRW) à la BCE et des adaptations relatives à la modernisation administrative de ses services ne pouvaient attendre la nouvelle solution informatique ; en outre, ils auraient rendu le travail plus efficient⁷⁷. Par ailleurs, de nouveaux projets ont été lancés en 2013 en vue d'adapter le GCOM à l'enregistrement des engagements juridiques et d'y implémenter le compte annuel des trésoriers décentralisés. La confection de ces comptes annuels sera opérationnelle le 15 février 2014, tandis que les fonctionnalités nécessaires à la comptabilisation des engagements juridiques le seront au 1^{er} janvier 2015.

Malgré la dénonciation de la convention de 1989, le GIEI reste donc un fournisseur important du SPW, même si l'évolution des ordonnancements traduit une diminution progressive des paiements en sa faveur. Alors qu'en 2011, ces paiements s'élevaient à 35 millions d'euros, ils chutent à 18,6 millions en 2012 et à 6,7 millions d'euros pour le premier semestre 2013⁷⁸. Il convient de souligner qu'une part importante du coût supporté en 2011 par le bud-

⁷⁵ À partir du 1^{er} février 2014, les virements et domiciliations doivent satisfaire aux nouvelles dispositions légales européennes et aux normes du *Single Euro Payments Area* (SEPA). L'objectif est que les citoyens, les entreprises et les autres acteurs économiques puissent effectuer et recevoir les paiements en euros, au sein de l'Europe, dans et en dehors de leurs frontières nationales, aux mêmes conditions et avec les mêmes droits et obligations, quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

⁷⁶ Cf. les documents du Sénat, réponse du 11 mars 2013 à la question écrite n° 5-7558 du 13 décembre 2012 adressée au ministre du Budget et de la Simplification administrative et relative aux projets liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) à grande échelle.

⁷⁷ Ils auraient permis, à personnel inchangé, une augmentation de 23 % du nombre de bordereaux d'engagement et de 92 % du nombre de bordereaux de liquidation traités.

⁷⁸ Situation des ordonnancements au 15 juillet 2013.

get wallon résulte encore de l'exécution de la convention de 1989⁷⁹. Outre le coût du GCOM, ces montants couvrent des prestations du GIEI dans le cadre des marchés dits « de continuité », relatifs au support et à la maintenance du parc applicatif existant et à l'application de gestion des ressources humaines (ULIS), ou encore des prestations plus spécifiques liées au développement et à l'interfaçage avec le système GCOM des applications métier.

3.6 Niveau de service

3.6.1 Contexte

L'ancienne convention GIEI ne prévoyait aucun document contractuel définissant précisément les niveaux de service attendus et leur mode d'évaluation ainsi que les pénalités éventuelles en cas de non-respect des engagements du fournisseur.

Dans le cadre du nouveau marché M21, l'exigence d'un *Service Level Agreement* (SLA), c'est-à-dire un contrat de niveau de service à annexer à l'offre, a été incluse dans les clauses techniques du cahier spécial des charges. Ce SLA a été conclu le 30 juin 2011 entre le client, le DTIC et son prestataire, le GIEI. Il est en vigueur pour la durée du marché, à savoir quatre années, durée initiale prolongeable pour quatre fois une année supplémentaire.

Cette convention décrit les services couverts par le marché⁸⁰ et les processus qui leur sont applicables ; elle précise le niveau de qualité de service garanti par le prestataire, ainsi que le rapportage y relatif. Elle arrête également certaines modalités financières, telles que la révision des prix, la facturation et le paiement, ainsi que les amendes et pénalités en cas de défaillance du prestataire.

Dans sa réponse, l'administration précise que le SLA a permis de définir et mettre en place des processus par type de services, qui apportent au DTIC et au métier une meilleure maîtrise des prestations de l'adjudicataire et en facilitent le contrôle.

3.6.2 Évaluation des prestations

Le SLA organise un rapportage mensuel des consommations des ressources machines, des prestations effectuées et des performances de niveau de service observé comparé au niveau de service convenu.

Ces performances sont mesurées par des indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicator* ou KPI), dont certains sont assortis de pénalités.

⁷⁹ À titre de comparaison, en 2008, la Cour estimait à 30 millions d'euros le coût global annuel de la convention GIEI, qui incluait l'achat de fournitures informatiques.

⁸⁰ Cette description est un résumé des prestations décrites dans l'offre, qui fait foi en cas de divergences entre les deux documents. Les « familles » applicatives concernées sont notamment GCOM-Dépenses, GCOM-Contentieux, GCOM-Recettes et GCOM-RRW.

3.6.2.1 Indicateurs clés de performance

Ces indicateurs, leur méthode de calcul, source et fréquence d'édition, sont définis dans le SLA. Au nombre de dix, ils sont produits mensuellement au pouvoir adjudicateur, à l'exception du KPI₃ (annuel). Ces indicateurs sont les suivants :

- respect de la disponibilité du système central (99,5 %) ;
- respect du temps de réponse (3 secondes) ;
- respect du délai de mise en place du plan de secours (48 heures)⁸¹ ;
- délais d'intervention au niveau de la maintenance corrective (production) ;
- délais d'intervention sur les incidents d'exploitation ;
- délais de réponse pour la maintenance évolutive ;
- délais de réponse pour le service infocentre ;
- délais de réponse pour la formation ;
- délais de réponse pour les demandes d'activités liées à la sortie des anciennes conventions ;
- disponibilité du rapportage (20^e jour calendrier du mois).

Dans sa réponse, l'administration ajoute que la définition et la mise en place de KPI ont permis d'améliorer notablement le service, car ces indicateurs de performance donnent une bonne visibilité de l'état d'un service et en permettent un suivi correct, tant par le SPW que par le prestataire.

3.6.2.2 Gestion des pénalités

Alors que l'ancienne convention liant le SPW au GIEI ne prévoyait aucune pénalité en cas de service non rendu ou d'indisponibilité du système, les clauses techniques du cahier spécial des charges⁸² et le SLA du nouveau marché prévoient des pénalités en cas d'indisponibilité du système et/ou de non-respect de délais d'intervention, définis en fonction d'une échelle de priorité. La priorité combine deux mesures : l'impact (nombre d'utilisateurs affectés) et l'urgence (incident bloquant, partiellement bloquant ou accessoire).

3.6.2.3 Disponibilité du système

Les applicatifs de l'environnement de production doivent être accessibles durant les jours ouvrables de 7h30 à 18h30⁸³. Pendant les horaires d'accessibilité, le service en production doit offrir une disponibilité à hauteur de 99,5 %. En cas de contestation, un outil informatique de gestion des incidents et des changements (BMC) sert conventionnellement de référence pour vérifier la disponibilité.

La Cour observe que ce pourcentage est une valeur cible de disponibilité moyenne sur une année, mais que la fréquence des coupures et leur longueur ne sont pas précisées. Une disponibilité de 99,5 % équivaut à une coupure systématique de maximum 18 secondes par heure ou de 3,3 minutes par jour, ou encore une indisponibilité de 14 heures sur une

⁸¹ Cf. le point 3.8.2 *Conclusions*.

⁸² La partie 2 (clauses techniques) du CSC prévoit des pénalités spéciales dont les modalités d'application dérogent à l'article 20, § 4, du cahier général des charges. Ces pénalités spéciales sont motivées dans le CSC par la situation de monopole de l'adjudicataire concernant les services à exécuter dans le cadre du marché.

⁸³ Une extension horaire jusqu'à 20h, voire au-delà de 20h, pour GCOM-Dépenses, peut être ouverte dans les périodes de préparation, ajustement et clôture budgétaires moyennant préavis d'au moins une semaine et approbation préalable de l'inspecteur général du budget.

année comptant 250 jours ouvrables. Des coupures extrêmement courtes intervenant à des moments critiques peuvent engendrer un réel problème de disponibilité des données amoindrissant le taux de performance avec un impact possible sur les temps de réponse. De même, une coupure de plusieurs heures en période de clôture budgétaire peut être problématique pour le pôle budget/finances. Un taux globalement satisfaisant, mais établi sur la base d'une moyenne annuelle simple de disponibilité, ne garantit pas, ipso facto, une correcte disponibilité du système ni, partant, un confort minimum de son usage quotidien par les utilisateurs finaux.

La Cour relève en outre qu'il n'y a pas d'engagement du prestataire en matière de disponibilité des applications hébergées en mode *housing*, à savoir sur du matériel appartenant au SPW, mais hébergé par le prestataire. Des applications importantes sont hébergées sur ce matériel, comme le mentionne le tableau suivant figurant dans l'offre.

Tableau 2 – Liste des applications en mode *housing*

Liste des applications en mode <i>housing</i>	
Familles applicatives	Applications
GCOM-Dépenses	GCOM-DÉPENSES SPW – BO – ADMIN. UTILIS. (BO Dépenses adm.) Cette application sert à gérer les permissions des utilisateurs de l'application BO Dépenses du SPW.
	GCOM-DÉPENSES SPW – BO – web (BO Dépenses) Cette application comprend le <i>Data Warehouse</i> des dépenses du SPW et l'accès BO aux données des dépenses du SPW + la gestion des AR/AT.
	GCOM-DÉPENSES – SECURE EDI (GCOMDEDI) Cette application permet la gestion de transfert des fichiers vers le caissier de la RW – DEXIA.
	GCOM-DÉPENSES SPW – xml (GCOM xml) Interface de type xml permettant le transfert automatique de données entre les applications externes autorisées (CALIOPE, TRORA, LOGEMENT, ASSAINIS, MONACO, Énergie, ...) et GCOM.
	GCOM-DÉPENSES SPW – WINGCOM (WINGCOM) Module CLIENT/SERVEUR de l'application de gestion globale du budget des dépenses de la Région wallonne et qui permet également la gestion des engagements, la gestion des paiements par ordonnance et par comptable extraordinaire, ...
	GCOM-Recettes
GCOM-RECETTES SPW – BO – web (BO Recettes) Cette application comprend le <i>Data Warehouse</i> des recettes du SPW et l'accès BO aux données des recettes du SPW.	

Le SLA prévoyait qu'une disponibilité de 99 % des applications en mode *housing* pouvait être assurée par le prestataire pour autant que le matériel et les logiciels soient couverts par un contrat de maintenance. Le délai de résolution des incidents dépend en effet du niveau de service souscrit par le SPW auprès des prestataires concernés. Un accord global entre les parties après le démarrage du contrat était prévu, mais ne s'est pas concrétisé.

Le non-respect de la valeur cible en matière de disponibilité du système et des applications en mode *hosting*⁸⁴ est assorti d'une pénalité. Un maximum annuel de 14 heures d'indisponibilité pendant les horaires journaliers de fonctionnement est prévu par le SLA. La pénalité de 1.000 euros prévue par heure supplémentaire d'indisponibilité est plafonnée à 32 heures, soit 32.000 euros. La Cour estime que ce montant est peu proportionné au caractère critique que représenterait une indisponibilité de longue durée du GCOM pour le fonctionnement du SPW, mais aussi peu dissuasif au regard des coûts exposés par la Région pour son outil informatique budgétaire et comptable.

De septembre 2011 à décembre 2012, la disponibilité du système et des applications hébergées en mode *hosting* a été assurée à hauteur de 99,9 %. La Cour relève que cette valeur est mesurée à la sortie du processeur de télécommunication sur le site du prestataire, elle ne reflète donc pas la situation réelle vécue par les utilisateurs du GCOM.

3.6.2.4 Temps de réponse

En vertu des clauses techniques du cahier spécial des charges, l'adjudicataire doit contrôler les temps de réponse des applications hébergées sur son infrastructure afin de garantir un niveau de qualité minimum, à savoir trois secondes en traitement transactionnel, quatre heures en traitement différé de jour et douze heures en traitement différé de nuit.

Dans le SLA, le temps de réponse est strictement défini comme le temps d'exécution d'une requête entre le moment de son entrée et celui de sa sortie du moniteur transactionnel. Il ne tient pas compte des délais d'acheminement des transactions sur le réseau, celui-ci n'étant pas géré par NRB mais par WIN⁸⁵.

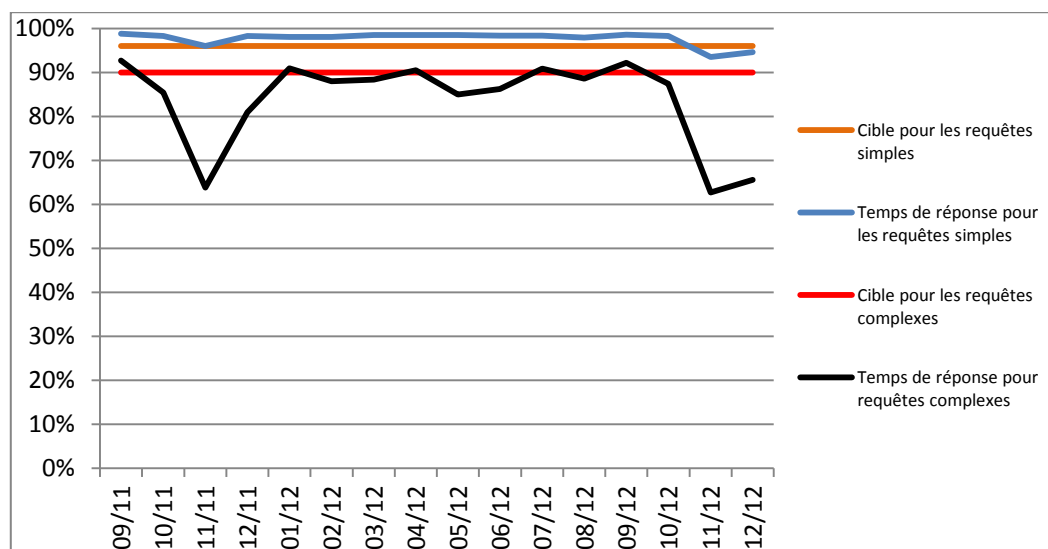
Les résultats KPI2 relatifs au temps de réponse ne sont pas satisfaisants, surtout en matière de requêtes complexes. Selon le SLA, 96 % des requêtes simples et 90 % des requêtes complexes doivent s'exécuter en maximum trois secondes. Or, entre juillet et décembre 2012, la moyenne observée était de 97 % pour les requêtes simples et de 81 % pour les requêtes complexes. Comme le montre la figure ci-après, en 2011 et 2012, les temps de réponse se sont dégradés durant le dernier trimestre de l'année et ce, de manière très nette pour les requêtes complexes. La proportion de celles-ci, qui s'exécutent en maximum trois secondes, chute à 63 % et 66 % au cours des deux derniers mois de l'année 2012, alors que le prestataire s'était engagé à atteindre 90 %. Or, ces requêtes dites « complexes » sont, en pratique, d'usage fréquent⁸⁶.

84 Contrairement au mode *housing* précité, le mode *hosting* désigne l'hébergement par le prestataire de matériel lui appartenant.

85 Les activités de WIN (société créée le 17 septembre 1998) sont logées depuis le 1^{er} avril 2009 au sein de NeWIN SA, filiale à 100 % du groupe Tecteo, suite à sa cession par Belgacom. Le réseau de WIN repose notamment sur le réseau de fibres optiques de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico). Initialement développé sous l'égide de l'ancien ministère wallon de l'équipement et des transports, ce réseau, ou plus précisément la gestion commerciale de ses capacités excédentaires, a été confié à la Sofico par décision du gouvernement wallon du 19 décembre 2002. Dans le cadre des marchés lancés dans la phase de transition (sortie de convention GIEI), la société NeWIN de Tecteo s'est vu attribuer le marché *Moog Matériel réseau*, entré en exécution le 1^{er} avril 2011.

86 À titre d'exemple, au niveau de GCOM-Dépenses, l'encodage d'une facture ou encore l'encodage d'une pré-demande d'ordonnancement est considéré comme une requête complexe.

Figure 1 – Évolution des temps de réponse de septembre 2011 à décembre 2012



Source : Rapports du GIEI

Ce résultat est corroboré par les plaintes des utilisateurs. Ceux-ci observent, depuis deux ans, une dégradation du délai de réponse du système à leurs actions et requêtes, qui s'accompagne parfois d'interruptions du service. L'administration précise que le DTIC et le métier reçoivent de nombreuses plaintes des utilisateurs lorsque les temps de réponse au niveau du *mainframe* se dégradent, à savoir fin novembre-début décembre, mais qu'en dehors de cette période, ils recueillent peu de plaintes à ce propos.

Selon le pôle budget/finances, ces lenteurs, qui se constatent surtout en fin d'année, lorsque le nombre d'opérations à traiter est le plus élevé, auraient déjà provoqué l'enregistrement redondant de demandes de liquidation, car des agents impatients opèrent plusieurs validations successives. Lors des opérations de vérification, ces doublons peuvent être détectés et annulés sans intervention du prestataire.

Dans le cas d'applications métier interfacées avec le système GCOM, à l'exemple de CALIOPE⁸⁷, la dégradation des temps de réponse interfère avec le *time out* (échéance) associé à la transaction. Dans ce cas, l'échange d'informations avec le GCOM est interrompu avant que l'application métier n'ait pu enregistrer les données attendues en retour du GCOM. Une vérification par l'utilisateur de l'application métier s'avère alors nécessaire. L'administration précise toutefois qu'en principe, un réencodage des données ne doit pas être effectué, mais qu'il faut, si le dossier n'a pu passer la première fois, le retransmettre vers la passerelle générique xml GCOM qui gère les échanges des données entre ce dernier et l'application métier.

Ces points ne sont pas anodins en termes de productivité et de confort minimum d'utilisation d'une application qui reste peu conviviale. De surcroît, l'augmentation attendue du nombre de transactions à la suite du transfert de nouvelles compétences aux régions

⁸⁷ Six applications métier sont interfacées avec le GCOM : TRORA (DGO4-DGO6), ASSAINIS (DGO3), LOGEMENT (DGO4), ÉNERGIE (DGO4), CALIOPE (DGO6) et MONACO (DGT2).

pourrait aggraver la situation. Aucune pénalité n'est pourtant prévue dans le SLA en cas de non-respect des temps de réponse par le prestataire.

Perspectives d'amélioration

Lors de la réunion du comité de pilotage du 21 juin 2013, le GIEI, qui cherchait à résoudre ce problème depuis plusieurs mois, a proposé une solution pour améliorer le temps de réponse du système GCOM.

Après analyse, le prestataire a identifié des problèmes de gestion d'index au niveau du processeur central. Ceux-ci se sont intensifiés au fur et à mesure de la hausse du nombre de dossiers traités et de la mise en œuvre de nouveaux produits utilisant des index (facturier et applications externes).

Le GIEI propose de déplacer les index pour les factures et les paiements dans la base de données relationnelle sur le serveur Oracle. Il assumera le coût de ces changements dont la mise en œuvre était annoncée, à l'issue de l'audit, pour la fin octobre 2013. Des tests de montée en charge doivent également être réalisés compte tenu de l'augmentation prévue du nombre d'opérations à traiter dans le cadre du transfert de compétences aux régions. La question de la prise en charge financière de ces tests n'était pas encore résolue à la clôture des travaux d'audit.

Dans sa réponse, l'administration expose que l'adaptation des programmes et de la structure de la base de données dans le cadre du projet TDR (temps de réponse) impacte principalement les programmes repris dans la liste des requêtes complexes. Elle indique que les relevés actuels des temps de réponse sont encourageants et que les nouveaux paramètres du moniteur transactionnel d'exploitation et les adaptations de programmes lourds, suite à l'étude réalisée, ont déjà porté leurs fruits.

3.6.2.5 Délais d'intervention pour la maintenance corrective et les incidents d'exploitation

Le délai d'intervention au niveau de la maintenance corrective (KPI4) oscille entre une heure et deux jours, en fonction du degré de priorité défini.

Le délai d'intervention en matière d'incidents d'exploitation varie entre une heure et cinq jours en fonction de l'environnement concerné (production, homologation ou formation) et du degré de priorité.

Ces délais mesurent le temps écoulé entre la transmission de la demande d'intervention au prestataire et la confirmation, par courriel non automatique au service *desk* du SPW, de la prise en charge du ticket par NRB.

Il s'agit donc d'une mesure du délai de prise en charge du ticket, et non du délai de résolution des incidents. La Cour relève que sur 21 tickets créés entre le 22 novembre 2012 et le 3 mai 2013, 13 tickets, dont 3 datant de novembre 2012, n'étaient toujours pas clôturés à la date du 8 mai 2013.

L'administration répond que certains tickets ouverts via BMC peuvent revêtir un caractère non prioritaire et donc prendre davantage de temps d'exécution, en fonction de l'allocation

des ressources disponibles. Elle estime par ailleurs qu'aucune société informatique ne s'engagerait a priori au niveau d'un délai de résolution des incidents dès lors que leur origine n'est pas préalablement signalée.

La Cour note qu'en l'espèce, le prestataire dispose d'une connaissance aiguë du produit qu'il a conçu, maintenu et développé depuis 1989. Cette connaissance et maîtrise a notamment justifié la conclusion du marché de continuité actuel, sans appel à la concurrence. Le SPW aurait dès lors pu se montrer plus exigeant dans son cahier spécial des charges au niveau du délai de résolution des incidents.

Elle relève que des SPF exigent, dans certains cahiers spéciaux des charges, que le prestataire s'engage sur un délai de résolution définitive de problèmes, bogues ou incidents⁸⁸.

3.6.3 Conclusions

L'introduction d'exigences en matière d'indicateurs de performance au niveau des SLA, leur calcul, leur suivi régulier ainsi que la possibilité d'appliquer des pénalités constituent une amélioration du suivi des niveaux de service du système informatique comptable.

Toutefois, bien que l'application des pénalités « *vise à inciter fermement l'adjudicataire quant au respect de délais d'intervention raisonnables* »⁸⁹, l'efficacité du système mis en place pour ce marché n'est pas garantie. Il n'offre en effet que peu de possibilités de pénalités et, en pratique, aucune n'est appliquée.

À cet égard, l'administration indique, d'une part, qu'un KPI non respecté, assorti ou non de pénalités, sert d'argument au pouvoir adjudicateur pour obtenir certaines améliorations sans frais et, d'autre part, que le fait de ne pas appliquer de pénalités ne signifie pas qu'elles sont inefficaces.

Seuls trois indicateurs sur dix sont assortis d'un malus lorsque le niveau de service n'est pas atteint : il s'agit des indicateurs relatifs à la disponibilité du système central (KPI1) et aux délais d'intervention au niveau de la maintenance corrective (KPI4) et des incidents d'exploitation (KPI5). L'indicateur relatif à la disponibilité du système et des applications est peu relevant, car il ne permet pas de refléter la situation réelle vécue par les utilisateurs. Il n'est que partiel, le prestataire n'ayant pris aucun engagement en matière de disponibilité des applications hébergées en mode *housing*. En outre, les mesures de performance relatives aux délais d'intervention ne concernent que le délai de prise en charge du ticket, et non le délai de résolution de l'incident, ce qui, en pratique, en réduit considérablement la portée et l'intérêt.

La dégradation des temps de réponse du système, en période d'intense activité depuis deux ans, demeure un problème important qui engendre des pertes de temps pour les utilisateurs. Une étude lancée sur la question ouvre, selon l'administration, des perspectives d'amélioration dont les premiers résultats sont encourageants. La résolution de ce problème est impérative compte tenu de l'augmentation attendue du nombre d'opérations à traiter

⁸⁸ Cf. le cahier spécial des charges du marché public de services *Tierce maintenance applicative 2 – maintenance Cobol* du service d'encadrement du SPF Finances.

⁸⁹ CSC M21 GCOM, point 4.16.2.1 *Établissement du SLA*, p. 25.

dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État. La Cour considère que pour refléter la situation réelle vécue par les utilisateurs, une mesure de la disponibilité du GCOM et du temps de réponse des requêtes jusqu'à l'utilisateur final, incluant donc les délais d'acheminement, devrait être assurée par le SPW.

3.7 Sécurité du système

3.7.1 Orientations technologiques

L'ancienneté du système (1989), sa complexité, les techniques utilisées au gré de son évolution, deviennent difficiles à concilier avec les évolutions bureautiques et réglementaires, et ne sont pas neutres en termes de maîtrise et de coût.

Système d'exploitation du mainframe

En ce qui concerne les *Operating System* (OS) de l'environnement serveur *mainframe*, ils sont de type GCOS8 *release7*⁹⁰. Cet OS, encore utilisé par quelques clients dans le monde, est sinon obsolète, du moins vieillissant.

Système d'exploitation de l'environnement serveur intranet

En ce qui concerne les OS de l'environnement serveur intranet, ils tournent sous version *Microsoft Windows Server 2003*.

Ce système d'exploitation est toujours opérationnel, mais en fin de support prévisible à moyen terme.

Système d'exploitation des postes de travail – Windows XP

À partir du 8 avril 2014, le système d'exploitation *Windows XP* ne sera plus supporté par Microsoft, ce qui signifie qu'aucun nouveau correctif de sécurité ne sera plus délivré par l'éditeur après cette date. Or, les postes de travail utilisant l'application GCOM fonctionnent encore avec ce système d'exploitation⁹¹. Lors de l'audit, une analyse était toujours en cours pour tester le fonctionnement du GCOM⁹² avec des versions plus récentes de *Windows* en 32 ou 64 *bits*, car certaines solutions envisagées avaient dû être abandonnées au vu des résultats non concluants⁹³.

⁹⁰ GCOS (*General Comprehensive Operating System*) est une famille de systèmes d'exploitation orientée *mainframes*.

⁹¹ Une émulation 16 *bits*, permettant au GCOM de fonctionner, est réalisée sur les postes équipés en XP 32 *bits*.

⁹² Les tests se font pour les deux modes d'accès à GCOM, le VTDX (écrans classiques) et WINGCOM (écrans déroulants). Ces deux modes d'accès et la version BO actuelle ne sont pas directement compatibles avec les versions 64 *bits* de Windows. Pour le VTDX, un outil spécifique a été testé et permet de le faire fonctionner. Pour BO, une mise à niveau (*upgrade*) de version est nécessaire.

⁹³ La problématique de l'émulateur VTDX était connue et mentionnée dans l'offre du prestataire du 29 avril 2011 (p. 59) : « la version utilisée de l'émulateur VTDX est la dernière en 16 *bits* qui est opérationnelle sous l'OS PC Windows XP. En plus de l'émulateur, des bibliothèques de connexion 16 *bits* sont également utilisées pour l'application WINGCOM. Le passage à un OS ne supportant plus l'émulateur 16 *bits* nécessitera de revoir tant la problématique de l'émulation terminal que de l'applicatif WINGCOM. »

Langage de programmation

Plusieurs programmes du GCOM sont encore écrits en langage Cobol⁹⁴ version 1974. Le marché GCOM actuel ne prévoit pas leur migration vers le Cobol 85⁹⁵.

Le prestataire estime que la situation actuelle ne présente aucun risque durant les quatre premières années du marché (jusqu'au 1^{er} juillet 2015), puisque le langage est toujours supporté par Bull. Il ne s'est toutefois pas engagé au-delà de cette échéance, qui se situe aujourd'hui à un horizon de moins de deux ans.

En cas de décision officielle prise par Bull de ne plus supporter le Cobol 74, le marché prévoit qu'une décision commune GIEI-SPW soit prise, en vue soit de lancer, aux frais du SPW, un projet de migration du code Cobol 74 vers le code 85, soit de continuer à fonctionner avec du code non supporté, moyennant un SLA adapté en conséquence. De manière générale, le langage de programmation Cobol a fait la preuve, depuis sa naissance il y a un demi-siècle, de sa longévité, sa stabilité, sa fiabilité et son interopérabilité⁹⁶. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, le Cobol n'est plus que 27^e dans l'index TIOBE avec une note de 0,5 %⁹⁷.

Mais le maintien en usage de ce langage s'explique également à l'inverse par des incertitudes, qui peuvent déboucher en fin de compte sur un certain attentisme, comme :

- l'incertitude quant à l'opportunité et au coût d'une migration vers un nouveau langage, souvent évalué comme très élevé⁹⁸ ;
- l'incertitude quant à la disponibilité des fonctions informatisées durant la phase de transition. Or, le Cobol programme souvent des fonctions situées au cœur de métier ou de la gestion des entreprises ou administrations qui en font encore usage aujourd'hui. Toucher à ces fonctions critiques représente un risque d'autant plus important que la documentation technique et fonctionnelle est lacunaire ou non actualisée ;
- l'incertitude quant à la disponibilité et la pérennité des compétences techniques nécessaires à la modification et au remplacement (sans *crash* ou régression) d'un système ancien, qui a évolué parfois sur plusieurs décennies⁹⁹, à l'instar du GCOM.

⁹⁴ Né en 1959 dans sa première version, le Cobol (*Common Business Oriented Language*) est un langage de programmation conçu pour le développement d'applications de gestion. Bien que l'usage de ce langage soit en diminution lente, mais progressive, depuis le début des années 2000, de nombreuses et importantes applications de gestion écrites en Cobol fonctionnent toujours aujourd'hui, en particulier chez les « grands comptes » et dans le secteur financier.

⁹⁵ Le Cobol 85 n'est pas la dernière version de ce langage. La dernière version, Cobol 2002, introduit la programmation objet, le support de l'Unicode, qui permet des échanges de textes dans différentes langues, à un niveau mondial, du xml, etc.

⁹⁶ Diverses estimations concurrentes cohabitent quant à la prégnance du Cobol dans les applications de gestion. Une majorité des applications de gestion utilisées dans le monde seraient encore écrites dans ce langage, ce qui représenterait une masse de code proche des 200 milliards de lignes accumulées au cours des cinq dernières décennies, dont la valeur d'investissement se chiffrerait en centaines, voire en milliers de milliards d'euros.

⁹⁷ L'index TIOBE mesure la popularité des langages de programmation. Cet indicateur est publié tous les mois, les dernières données publiées lors de la rédaction du rapport concernaient le mois d'août 2013.

⁹⁸ Cette incertitude est soulevée également dans le cas spécifique de l'application GCOM, dont le dossier d'offre du prestataire mentionne que « *la pertinence de mettre en œuvre un projet de migration sera également dépendante de l'avancement du plan de sortie GCOM et des coûts devant être exposés* », dossier d'offre du GIEI/NRB relatif au marché M21 GCOM, version 2.3 du 29 avril 2011, p.59.

⁹⁹ Plusieurs générations de développeurs ont codé ces applications, dont la connaissance pointue se perd au fil des départs et remplacements.

Dès lors, le constat que de nombreuses applications à travers le monde fonctionnent toujours aujourd'hui en Cobol ne signifie pas ipso facto que celles-ci soient maîtrisées. En effet, leur longévité ainsi que la succession des travaux de développeurs différents sur une longue période ont pour conséquence la survenance de cas de duplications de code, de régressions, et créent, plus généralement, une indécision par crainte de modifier fondamentalement des systèmes critiques, qui ont leurs limites certes, mais qui fonctionnent.

Nonobstant ces incertitudes, le maintien de l'infrastructure actuelle de l'application GCOM entraîne de facto un risque d'aggravation des charges, considérant la nécessité de maintenir en service l'architecture actuelle, indispensable au fonctionnement des institutions régionales, et l'obligation de procéder à son remplacement, pour les motifs, précités, d'évolutions technologiques et réglementaires.

En outre, l'obsolescence de l'application GCOM risque d'entraîner des charges supplémentaires liées au fonctionnement d'autres applications, interfacées avec elle, et qui connaissent leur propre évolution.

Dans sa réponse, l'administration signale qu'un projet de conversion du Cobol 74 vers le Cobol 85 avait été lancé fin des années 90, pour les GCOM en usage dans les entités de l'époque. Le budget avait été réparti sur trois années. En raison d'arbitrages budgétaires, l'ex-MRW a payé les trois années, l'ex-MET deux années et la Communauté française une année, raison pour laquelle le système GCOM n'est pas entièrement programmé en Cobol 85. L'administration précise que tous les nouveaux programmes sont réalisés en Cobol 85, qu'un programme en Cobol 74, qui devrait être modifié suite à des évolutions fonctionnelles importantes, sera également souvent converti en Cobol 85 et enfin, que lors de maintenances, certains programmes sont convertis, car ils atteignent les limites du Cobol 74. L'administration conclut que l'évolution vers le Cobol 85 serait donc bien avancée mais non finalisée.

En ce qui concerne les applications métier d'autres départements du SPW, externes au GCOM, la DGT2 estime que ce sont eux qui doivent s'adapter à l'application GCOM, et non l'inverse, car la demande initiale d'interfaçage provient de ces applicatifs.

3.7.2 Environnement physique et sécurité des données

Les dispositions en matière de sécurité sont assurées par NRB¹⁰⁰. La Cour des comptes n'a pas vérifié chez le prestataire l'application concrète des mesures qu'il décrit¹⁰¹. En termes de corroboration des assertions, la Cour s'est donc basée sur un schéma théorique, qui, en tant que tel, paraît présenter des garanties de sécurité suffisantes.

En revanche, le SPW bénéficie, en vertu des dispositions du cahier spécial des charges, de la faculté de mener un audit externe chez son fournisseur. La Région dispose donc de possibilités de contrôles et d'inspections par des auditeurs désignés à cet effet¹⁰². La question de l'opportunité de mener un tel audit devrait être examinée au regard de la durée résiduelle estimée de l'utilisation de l'application GCOM.

¹⁰⁰ Cf. l'annexe 2 *Mesures de sécurité des données*.

¹⁰¹ Cf. les réponses apportées par le DTIC et son prestataire au questionnaire adressé par la Cour.

¹⁰² Cf. le point 4.22 *Audits des clauses techniques du cahier spécial des charges*.

En ce qui concerne le plan de reprise après sinistre (DRP)¹⁰³, le SLA annexé au marché M21 GCOM décrit le plan de secours mis en place, son contenu et les performances attendues, notamment la reprise du système endéans les 48 heures¹⁰⁴. Ce plan de reprise est testé annuellement et rapport en est fait à l'administration, sans que des problèmes particuliers soient observés.

Ce test est malgré tout partiel, puisqu'il bascule uniquement le *mainframe* vers les installations de secours. Un test complet sur toute la chaîne, depuis le *mainframe* jusqu'à l'utilisateur, n'est jamais pratiqué. Même si un test complet incluant l'expérience utilisateur serait plus significatif, il n'est, d'une part, pas prévu contractuellement et, d'autre part, le DTIC estime que l'exercice d'un test complet accroîtrait inutilement le risque d'interrompre, en cas d'échec, un système qui s'avère par ailleurs stable, puisqu'il n'a pas connu d'incident depuis dix ans. La Cour en conclut que le risque de rupture de continuité est accepté par le SPW.

Dans sa réponse, l'administration s'appuie sur l'engagement de l'adjudicataire du marché M21 GCOM à activer le DRP dans les 48 heures en cas de sinistre dans la salle d'hébergement principale. Dès lors, à son estime, le risque accepté est une rupture de continuité de maximum 48 heures. La Cour considère néanmoins que la définition et la prise en charge du risque de rupture de continuité ne se limitent pas au SLA. En l'absence de test opérationnel complet en conditions réelles et de véritable plan de continuité des activités (BCP)¹⁰⁵, la capacité du fournisseur à respecter son engagement, celle des prestataires réseau à assumer leurs obligations et celle du SPW à s'organiser en conséquence ne sont pas suffisamment démontrées.

Il n'a d'ailleurs pas été possible de porter une appréciation sur l'adéquation du plan de reprise après sinistre au plan de continuité des activités du SPW, compte tenu du niveau de détails insuffisant de ce dernier. En effet, il n'existe pas à proprement parler de BCP impliquant toutes les parties prenantes de manière organisée (prestataires GCOM, réseaux et administration). Les documents mis à disposition de la Cour exposent des lignes de politique générale de la continuité des services mais ne constituent pas un plan élaboré et précis. L'administration régionale devrait dès lors définir, diffuser et tenir à jour un véritable plan de continuité de ses activités, comprenant notamment les procédures d'urgence spécifiques à appliquer en cas d'indisponibilité prolongée du système informatique, en particulier, pour ce qui concerne le présent audit, le système budgétaire et comptable.

C'est, du reste, ce que prescrit la politique de continuité adoptée par le SPW¹⁰⁶, qui définit dix règles à respecter en ce domaine. Il y est notamment mentionné que la politique de continuité sera traduite de manière concrète en plans de continuité comportant des mesures préventives et correctives. Outre le DRP, ces plans doivent prévoir les procédures et conditions de déclenchement, la définition des rôles et responsabilités, les liens avec les processus de gestion des changements et des incidents, les procédures et moyens de retour à la normale,

¹⁰³ *Disaster Recovery Plan*.

¹⁰⁴ Cf. le SLA, point 4.1.7 *Plan de secours*.

¹⁰⁵ *Business Continuity Plan*.

¹⁰⁶ Document III.12. *Politique de continuité*, v1.41 du 5 octobre 2010, qui fait partie intégrante de la politique de sécurité adoptée par le SPW.

la condition de maintenance des plans et les ressources nécessaires au secours, en cas de déclenchement du plan. Ces plans doivent en outre être évalués, testés, mis à jour régulièrement et conservés de manière sécurisée, car ils identifient les vulnérabilités du système.

3.7.3 Gestion des droits d'accès à l'application

3.7.3.1 Politique de sécurité du SPW

Cadre général

La politique de sécurité des systèmes d'informations (PSSI) en vigueur au SPW¹⁰⁷ poursuit les trois grands objectifs habituels de ces politiques :

- garantir la confidentialité des données, définie comme l'assurance que les informations ne sont pas lues ou exploitées sans autorisation ;
- garantir l'intégrité des données, à savoir que les informations ne soient pas modifiées sans autorisation, que ce soit par erreur ou malveillance ;
- garantir la disponibilité des données, c'est-à-dire l'accessibilité des informations et leur traitement en temps voulu et dans les conditions d'usage prévues.

Le référentiel de cette politique comprend un cadre général, divers documents thématiques spécifiques ainsi que des chartes utilisateurs.

Le référentiel PSSI adopté par le SPW comprend un document spécifique dédié à la politique de contrôle des accès logiques, formalisée en 64 règles¹⁰⁸.

Contrôle des accès logiques

Ce contrôle, qui doit s'appliquer à l'ensemble des composants du système d'information du SPW¹⁰⁹, a pour objectifs de limiter les risques d'accès non autorisés (protection de la confidentialité et de l'intégrité des informations), protéger les utilisateurs au regard de la réglementation (accès limité aux seuls besoins de leurs activités professionnelles) et garantir l'existence de traces en cas d'accès non autorisé.

La PSSI prévoit que ce contrôle soit mis en œuvre par application des quatre processus généraux suivants : l'identification du demandeur d'accès, l'authentification de cette identité,

¹⁰⁷ Cette politique est documentée dans un référentiel officiel structuré et détaillé, disponible sur le site intranet du DTIC. Le document générique *I.01. Politique de sécurité du Service Public de Wallonie v1.41* du 16 juin 2010 décrit les objectifs globaux, les principes fondamentaux et les enjeux liés à la mise en place d'un plan de sécurité des systèmes d'information, communément dénommée par l'acronyme *PSSI*. La PSSI du SPW se base sur la norme internationale ISO17799 :2005 qui rassemble les bonnes pratiques concernant la sécurité de l'information. À cet égard, cette référence de la PSSI du SPW devrait faire l'objet d'une mise à jour, la norme ISO17799 :2005 étant remplacée, à partir de 2007, par la norme ISO/CEI27002, qui reprend toutefois l'essentiel de son contenu. Les références à Easi-Wal doivent également être lues aujourd'hui comme renvoyant au nouveau service commun Région wallonne/Communauté française, *eWBS*.

¹⁰⁸ Document *III.01. Politique de contrôle des accès logiques v1.41* publié le 5/10/2010, et dont la lecture par les responsables d'application et de projets, responsables techniques et prestataires est prescrite comme requise.

¹⁰⁹ Matériels, logiciels, fichiers et bases de données, environnements de développement, homologation et production, dispositifs de sécurité.

l'habilitation (qui permet de moduler l'autorisation d'accès sur la base d'un profil¹¹⁰), la journalisation et l'audit (contrôle des accès par leur traçage en vue de détecter les incidents de sécurité et d'y répondre par des mesures adéquates).

Charte des utilisateurs

La charte des utilisateurs des systèmes d'information du SPW¹¹¹ est conçue comme un code de bonne conduite qui s'adresse à l'ensemble des utilisateurs, internes ou externes au SPW (prestataires de services, par exemple).

En son point 4, la charte édicte cinq règles applicables¹¹² à l'usage des mots de passe par tout titulaire d'un compte utilisateur sur un système informatique du SPW ; ces règles fixent la longueur minimale, la composition, la protection du mot de passe, sa non-divulgence et son usage strictement individuel.

3.7.3.2 Gestion des permissions

Au niveau du GCOM, plusieurs modules de gestion des permissions permettent de gérer les utilisateurs et leurs droits tant en recettes qu'en dépenses.

Demande d'accès

Les demandes d'accès sont introduites au moyen de formulaires papier spécifiques : l'un relatif à GCOM, l'autre à BO¹¹³. Selon l'administration, le bien-fondé des demandes est systématiquement vérifié et l'accès n'est accordé qu'après accord de l'inspecteur général du budget. En outre, les agents des services fonctionnels n'ont accès, y compris en consultation, qu'aux seules articles de base dont ils ont la charge de gestion.

Pour l'application GCOM Dépenses, quatre personnes disposent du droit administrateur d'ouvrir et gérer les permissions, suivant une échelle hiérarchisée¹¹⁴. Les actions réalisées par ces personnes en matière de gestion des accès ne sont pas vérifiées.

Depuis le 8 octobre 2013, une nouvelle version de l'outil de gestion des incidents, déjà en usage (BMC), permet la centralisation des demandes relatives aux accès et licences pour le répertoire régional wallon, GCOM et BO (volet dépenses) ainsi que leur suivi.

Cette nouvelle procédure, qui reste à finaliser, ne change pas fondamentalement les règles appliquées : la demande doit toujours être introduite par le correspondant informatique local dont dépend le demandeur et est renvoyée, pour accord, aux administrateurs des applications. L'outil BMC permet toutefois une professionnalisation de la procédure puisqu'elle permet de tracer chaque demande entrante.

¹¹⁰ Un profil accorde un ou plusieurs droits d'accès (consultation, création, modification, suppression) en fonction de la mission et des activités de son détenteur.

¹¹¹ Version 1.4, approuvée par le gouvernement wallon le 6 décembre 2007. La version actuelle (1.5) n'a subi que des modifications formelles et n'a dès lors pas été soumise à l'approbation du gouvernement.

¹¹² Le statut des règles énoncées est néanmoins parfois ambigu, les règles à respecter étant également mentionnées comme conseillées ou fortement conseillées.

¹¹³ Cf. le point 3.8.1.4. *Gestion des accès et des autorisations*.

¹¹⁴ Ce statut d'administrateur est associé à un mot de passe spécifique et ne peut être accordé qu'à l'intervention du GIEI.

L'usage de BMC devrait permettre néanmoins de donner une meilleure visibilité, aux administrateurs et à leur hiérarchie, des autorisations accordées, refusées ou modifiées, par l'édition automatique trimestrielle d'un tableau récapitulatif. La plateforme actuelle d'octroi des permissions du GCOM ne conserve en effet pas l'historique des modifications apportées à celles-ci, ni de leur auteur, ni des anciens comptes¹¹⁵.

Le département du budget envisage à terme d'utiliser l'appliquetif GESTIA pour la gestion des accès au GCOM, outil développé par le DTIC et suivi par le responsable sécurité du SPW. Ce logiciel vise à permettre une identification et une authentification communes à plusieurs applicatifs. L'administration n'a toutefois pu préciser le délai de mise en œuvre de ce nouvel outil.

Profils, groupes d'accès et groupes utilisateurs

Chaque compte utilisateur est associé à un profil combinant un des groupes utilisateurs et un des groupes d'accès prédéfinis. Le groupe utilisateurs détermine le niveau d'accès (lecture, écriture, etc.) ainsi que les fonctions ouvertes à l'utilisateur. Le groupe d'accès spécifie les données sur lesquelles portent ces permissions d'actions.

Par exemple, la liste des groupes d'accès du module de permissions GCOM-Dépenses totalisait, en date du 24 juin 2013, 1.505 comptes utilisateur, répartis dans 249 groupes d'accès.

L'examen de cette liste appelle notamment les observations suivantes :

- les intitulés de certains groupes et comptes sont non cohérents, ambigus, ou obsolètes¹¹⁶ ;
- les données utilisateurs sont parfois incomplètes ;
- un même groupe d'accès contient parfois deux comptes pour une même personne (même adresse courriel individuelle). Certains agents disposent en effet de plusieurs comptes selon le rôle qu'ils doivent endosser¹¹⁷. L'administration précise que, dans ce cas, ils appartiennent à un même groupe d'accès, mais à deux groupes d'utilisateurs différents de manière à distinguer les actions effectuées par une même personne en fonction du titre sur la base duquel elle les effectue ;
- le nombre de comptes utilisateur ne correspond donc pas au nombre de personnes physiques ayant accès à l'application. Le module de gestion des permissions ne permet pas de déterminer aisément, sauf à parcourir les écrans un par un, le nombre de personnes physiques qui ont accès au programme ;
- certains comptes sont obsolètes : des comptes restent ouverts pour des utilisateurs ne pouvant plus justifier d'un droit d'accès (retraité, départ, mutation, changement de fonction, etc.). La DGT2 estime qu'il ne s'agit pas d'une erreur dans son chef lorsque l'information du départ à la pension d'un correspondant budgétaire ne lui est pas communi-

¹¹⁵ Un compte peut néanmoins être bloqué, plutôt que supprimé. L'utilisateur reste, par contre, enregistré dans les applications GCOM en lien des actions qu'il y a effectuées.

¹¹⁶ À titre d'exemples : *ministres de 01 à 09* (pour huit ministres effectifs), utilisateurs retraités ou ayant changé de fonction, un groupe temporaire existe depuis 2009, trois groupes d'accès sont intitulés *Toutes permissions* et totalisent 216 comptes utilisateurs.

¹¹⁷ Ainsi, les agents administrateurs ont jusqu'à trois comptes qu'ils utilisent selon la tâche à accomplir. Les trésoriers décentralisés peuvent également cumuler plus d'un compte. Ils disposent alors en sus d'un accès en qualité de correspondant budgétaire.

quée par le service compétent. Par ailleurs, certains groupes doivent, dans certains cas, être maintenus pour des raisons de consultation historique.

Compte tenu du caractère peu exploitable des données relatives aux autorisations accordées aux utilisateurs, la Cour n'a pu examiner si la multiplicité de comptes pour un même utilisateur n'enfreint pas le principe de séparation des fonctions. Cette question devra être évaluée par l'administration afin de prendre les éventuelles mesures correctives nécessaires.

Nonobstant les considérations générales de l'administration, qui estime que le module informatique de gestion des permissions a le mérite d'exister, fonctionne de manière fiable et répond à ses besoins fonctionnels, la Cour constate que la gestion des accès au GCOM n'est pas strictement conforme aux règles et objectifs fixés par la PSSI adoptée par le SPW¹¹⁸.

Les mouvements de personnel (changement de service ou direction, départ ou mutation) ne sont pas systématiquement pris en compte. Dans la mesure où le numéro matricule de l'agent émanant de l'application ULIS n'est pas une donnée enregistrée au niveau du compte utilisateur dans le système GCOM, aucun lien ne peut être établi avec le répertoire électronique du personnel (LDAP¹¹⁹). Actuellement, aucune procédure automatisée permettant d'informer les administrateurs de permissions des mouvements de personnel ne peut donc être mise en place.

Dans sa réponse, l'administration souligne que la liste des bénéficiaires a été actualisée en grande partie en 2009 et qu'une nouvelle actualisation est en cours. Elle confirme l'absence de mise à jour automatique des accès et précise que le développement d'un module modernisé de gestion des accès engendrerait des coûts importants. La Cour observe que la future solution informatique offrira d'office une gestion des accès plus performante. Elle recommande de mettre en place, dans l'intervalle, une procédure formelle de retour périodique d'informations relatives aux changements d'affectation de personnel des services opérationnels, de manière à garantir une actualisation régulière des accès.

Correspondants budgétaires

La plateforme de gestion des permissions permet d'attribuer aux utilisateurs les numéros de correspondants budgétaires. Ces derniers, identifiés par un numéro unique, doivent préalablement exister dans le système GCOM. Plusieurs dizaines de correspondants peuvent être préassociés à un article de base.

Un aperçu de l'ensemble des correspondants budgétaires, associés aux articles de base auxquels ils sont liés et aux comptes utilisateur auxquels ils renvoient, n'est pas disponible sur la plateforme de gestion des permissions. Ces données ne sont d'ailleurs pas exploitables par le biais du logiciel de rapportage. Le suivi des autorisations n'est donc pas facilité.

¹¹⁸ Règle 1.6 de la *Politique de contrôle des accès logiques* de la PSSI et *Control Objectives for Information and related Technology* (Cobit DS5.4).

¹¹⁹ *Lightweight Directory Access Protocol* (LDAP) est le protocole d'annuaire sur TCP/IP. Les annuaires permettent de partager des bases d'informations sur le réseau interne ou externe. Ces bases peuvent contenir toutes sortes d'information, coordonnées de personnes ou données systèmes.

Mots de passe

La PSSI du SPW prévoit que les mots de passe soient composés d'au moins huit caractères alphanumériques (ou d'un nombre de caractères égal au maximum imposé par l'éditeur d'un système d'exploitation ou d'une application) et, dans la limite du possible, que leur validité expire automatiquement après une durée de six mois maximum.

Dans le cadre du GCOM, la gestion des mots de passe ne respecte pas les normes édictées par la PSSI. En effet, le mot de passe est limité à cinq caractères alphanumériques. Lors de l'octroi d'un nouvel accès GCOM, un mot de passe générique est communiqué au nouvel utilisateur, avec consigne d'en changer sans délai. Cependant, la validité d'un mot de passe GCOM est à durée indéterminée, même lorsqu'il s'agit du premier mot de passe générique alloué à un nouvel utilisateur.

L'administration précise que le GCOM a la capacité technique de gérer un mot de passe de quinze caractères alphanumériques, mais à la demande des utilisateurs, seuls cinq caractères sont concrètement utilisés. Un contrôle des paramètres de connexion a été mis en place, mais a été retiré dès avant l'année 2000, à la demande de l'ex-MRW.

Le GCOM n'est, à ces égards, pas conforme aux critères de sécurité tels que définis par la norme ISO/CEI 27002. Il est au minimum nécessaire, dans le cas d'une application budgétaire et comptable :

- de s'assurer, le cas échéant par une formule déclarative, de la connaissance et de l'engagement à respecter les règles d'usage des ressources informatiques prévues dans la charte des utilisateurs du SPW ;
- de ne pas user de mots de passe génériques faciles à deviner ou identiques pour plusieurs utilisateurs lors des premiers accès ;
- de communiquer les nouveaux mots de passe uniquement par voie sécurisée ;
- de forcer l'expiration des mots de passe alloués pour la première connexion dans un délai le plus bref.

La Cour considère que la durée indéterminée de validité de l'authentifiant est d'autant plus problématique qu'il n'y a, actuellement, pas de suivi suffisant des droits d'accès utilisateurs.

3.7.4 Risques liés aux paiements au sein de l'application comptable

3.7.4.1 Contexte

Lors des réunions du comité de pilotage du marché M21, les risques d'intrusion dans le système GCOM avec destruction de données et utilisation malveillante et frauduleuse du système informatique comptable sont systématiquement mis en exergue. Sur une échelle de un à cinq, ces risques sont situés à un niveau trois. Dans ces documents de suivi du marché, l'entité désignée responsable de ces risques est le GIEI.

Vu l'ampleur des paiements générés au départ du GCOM, la Cour a analysé la procédure de liquidation des dépenses afin d'identifier précisément ces risques ainsi que les contrôles mis en place afin de les circonscrire.

3.7.4.2 Procédure de liquidation des dépenses

La Cour signale tout d'abord qu'elle n'a pas obtenu, lors de l'audit, une documentation exhaustive et actualisée de la procédure actuelle de liquidation des dépenses au sein du SPW¹²⁰. En conséquence, la Cour a vérifié, par entretien avec des acteurs-clés du processus, le déroulement de la procédure actuelle.

Au sein du SPW, la procédure de liquidation des dépenses débute par l'encodage de la pièce justificative (facture, déclaration de créance, arrêté d'octroi de subvention, etc.) dans le module facturier¹²¹ et de la demande de liquidation dans le GCOM par le correspondant budgétaire de l'administration fonctionnelle¹²². Un bordereau est ensuite imprimé et transmis avec les pièces justificatives adéquates au département de la comptabilité, où il est enregistré grâce à la lecture, par crayon optique, du numéro de bordereau¹²³.

Le dossier de demande de liquidation est ensuite analysé par la cellule de contrôle interne chargée de vérifier la complétude et la régularité du dossier¹²⁴. En cas de problème, le dossier est transmis au service du contrôle des dépenses, qui est chargé de trouver une solution. Cette procédure peut aboutir au renvoi du dossier à l'administration fonctionnelle, accompagné d'une note qui expose les motifs de refus du dossier.

Le dossier considéré comme étant complet est transmis à la cellule comptable compétente au sein du département de la comptabilité. Cette cellule vérifie le solde disponible sur le visa d'engagement et sur le crédit budgétaire, l'identification du bénéficiaire par rapport aux données du répertoire régional wallon ainsi que son numéro de compte bancaire, par

¹²⁰ Les seuls éléments obtenus, lors de l'audit, sont : une description des flux comptables et de l'organisation du contrôle interne en vigueur au moment où le visa préalable de la Cour était encore effectif, transmise à ses services en juillet 2011 ; des diagrammes des flux envisagés dans le cadre de la réforme de la comptabilité publique ; et enfin, la description par le prestataire des contrôles informatiques réalisés sur la chaîne des paiements entre la validation des ordonnances par le responsable de la comptabilité et le paiement effectif de ces dernières par le caissier régional.

¹²¹ Cf. *La mise en place d'un facturier d'entrée au sein du service public de Wallonie*, article au 23^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, *Doc. parl.*, Rég. w. 518 (2011-2012) - N° 1.

¹²² Outre les informations relatives à la clé d'imputation (division organique, programme et article de base) et au numéro de visa d'engagement, le correspondant budgétaire au sein de l'administration fonctionnelle doit encoder dans le GCOM l'identité du bénéficiaire en lien avec le répertoire régional wallon, son numéro de compte bancaire, s'il n'est pas encore créé, le montant, son mode de paiement et sa date d'échéance légale.

¹²³ Outre la lecture par crayon optique du numéro de bordereau, il est également possible d'enregistrer un bordereau en introduisant son identification (dix caractères) au moyen du clavier.

¹²⁴ Respect des arrêtés de délégation, présence des avis requis de l'Inspection des finances et/ou du ministre du Budget, etc.

rapport aux pièces justificatives du dossier¹²⁵. En cas de doute sur le numéro de compte bancaire, la cellule contacte le bénéficiaire ou l'organisme financier¹²⁶.

Lorsque la cellule comptable considère que le dossier est correct, la demande de liquidation est validée. Les ordonnances sont ensuite confectionnées et imprimées. Les cahiers comptables comportant les ordonnances et les pièces justificatives sont ensuite soumis au directeur de la comptabilité administrative, qui vérifie leur concordance avec le fichier des ordonnances, avant validation au niveau du GCOM. Cette validation autorise la transmission de l'ordonnance pour paiement au trésorier centralisateur.

En cas de problème, le directeur de la comptabilité administrative peut annuler l'ordonnance. Les ordonnances annulées dans le GCOM n'apparaissent plus dans l'application. Afin de garder une trace, le directeur de la comptabilité les encode dans un fichier électronique à l'aide d'un tableur. Les ordonnances originales (nankins) annulées sont conservées, et les pièces justificatives sont, quant à elles, jointes à la nouvelle ordonnance de dépenses, s'il y a lieu. Après visa par le responsable de la comptabilité et en fonction de la date légale de paiement, la journée des paiements du trésorier centralisateur est éditée par le système informatique comptable¹²⁷. Après avoir vérifié que le nombre d'ordonnances et le montant total à payer correspondaient au listing des ordonnances, le trésorier centralisateur exécute la journée de paiements via une connexion sécurisée sur le site du caissier. En général, le délai qui s'écoule entre l'approbation des ordonnances par le responsable de la comptabilité et l'exécution du paiement par le caissier est de deux jours.

Le fichier transmis contenant tous les virements bancaires est en format xml. Il comporte uniquement deux balises de contrôle (le nombre de paiements et la somme de tous les

¹²⁵ Le répertoire régional wallon géré par la cellule du répertoire de la direction de la programmation et de l'assistance regroupe les signalétiques des personnes morales et des personnes physiques domiciliées ou ayant été domiciliées en Wallonie ou encore habitant dans une autre région ou à l'étranger mais ayant déjà bénéficié d'un paiement introduit au niveau du GCOM. Ce répertoire est mis à jour sur la base des données fournies par le registre national des personnes physiques et de la Banque-Carrefour des entreprises. Ce répertoire ne contient pas les données bancaires des personnes physiques et morales, ces données sont enregistrées directement et conservées dans le système informatique comptable.

¹²⁶ Si le dossier ne contient pas l'original de la facture mais une copie, il est demandé qu'un fonctionnaire de niveau A de l'administration fonctionnelle à l'origine de la demande de liquidation atteste que toutes les mesures ont été prises afin d'éviter les risques de double paiement. De surcroît, le système informatique comptable permet une vérification automatique visant à éviter les doubles paiements grâce aux données relatives au bénéficiaire, au montant, à la date et au numéro de facture encodés dans le facturier. Les cellules comptables effectuent également le contrôle des avances récupérables. Tout dossier relatif à une avance récupérable doit être communiqué à la direction des recettes en vue de la création d'un droit constaté. Si le dossier fait l'objet d'un contentieux, un code spécifique lui est attribué. Enfin, tout problème détecté par la cellule comptable conduit à la transmission du dossier à la cellule du contrôle budgétaire qui est chargée de le résoudre.

¹²⁷ L'écran GCOM généré (737) permet de distinguer les paiements à réaliser par le trésorier centralisateur, les paiements à effectuer par le comptable des fonds en souffrance, et les paiements du comptable du contentieux.

montants des paiements présents dans le fichier)¹²⁸. Le trésorier centralisateur vérifie la cohérence de montants entre le GCOM¹²⁹ et le fichier de paiement sur le site du caissier.

Lorsque le trésorier a effectué les paiements, le directeur de la comptabilité administrative reçoit un document qui reprend la liste des ordonnances exécutées ainsi qu'une copie de l'ordonnance sur papier blanc qui porte la date de son paiement. Ces copies d'ordonnances sont classées dans les cahiers comptables conservés par la direction de la comptabilité administrative¹³⁰.

3.7.4.3 Conclusions

Il n'existe pas de documentation complète de la procédure de liquidation des dépenses au sein du SPW, ni de liste de vérification des contrôles à réaliser par la cellule de contrôle interne et par les cellules comptables. Lors de la phase contradictoire, le pôle budget/finances a transmis à la Cour un document décrivant les flux comptables d'engagement et de liquidation¹³¹. Ce document, qui explicite les écrans d'encodage du GCOM utilisés par les correspondants budgétaires et le cheminement des dossiers, ne détaille pas les contrôles réalisés par la comptabilité, le service du contrôle budgétaire et le trésorier centralisé. Par conséquent, la Cour recommande au pôle budget/finances d'élaborer une documentation complète et des listes de vérification de contrôle dès l'entrée en vigueur de l'arrêté relatif au contrôle interne.

Les ordonnances annulées ne sont pas conservées au niveau de l'application comptable. Le futur logiciel comptable devra garantir la traçabilité des opérations ainsi que l'irréversibilité des écritures. Dans sa réponse, l'administration souligne que le principe de l'irréversibilité des écritures ne s'applique qu'au niveau de la comptabilité et précise qu'il est possible de lister, par le biais de l'outil de rapportage, les demandes de liquidation qui n'ont pas donné lieu à la confection d'une ordonnance¹³².

La Cour a constaté que les procédures de liquidation des dépenses en vigueur au sein du pôle budget/finances ne permettent pas de prévenir les risques de manipulation des fichiers de paiement et, plus précisément les modifications de numéros de compte bancaire des bénéficiaires qui pourraient être opérées après la réalisation des derniers contrôles de ces données par le département de la comptabilité.

¹²⁸ Avant janvier 2011, les fichiers de paiement comportaient une autre balise de contrôle constituée par la somme des comptes bancaires. Cette balise figurait sur les rapports transmis au trésorier centralisateur.

¹²⁹ L'écran GCOM (743) intitulé *Confection de la bande pour l'organisme financier* exécute un programme qui lance un *job batch*. Ce dernier parcourt la base de données et recherche les paiements sélectionnés par le trésorier centralisateur et génère un fichier en format *xml pain.001.001.02*. Le fichier xml est transféré automatiquement du *mainframe* Bull sur un premier serveur interne chez le prestataire. Sur celui-ci, un processus automatique détecte la présence d'un nouveau fichier à transmettre chez le caissier et le transfère vers le serveur du caissier en utilisant un protocole de transfert de fichiers (FTP) sécurisé. L'accès aux serveurs internes chez le prestataire est limité à l'équipe qui gère les serveurs, en charge également de la gestion des problèmes de transferts entre le *mainframe* Bull et les serveurs.

¹³⁰ Certaines ordonnances ne sont pas liquidées en J+1 ou +2, car elles comportent une date de paiement légal plus éloignée. Les cahiers comptables y relatifs figurent alors dans un classement d'attente.

¹³¹ Ce document détaille également les menus du GCOM dédiés aux paiements par trésorier décentralisé.

¹³² Ces demandes de liquidation peuvent être identifiées dans le système par la combinaison de deux informations : l'existence d'une date de validation par la cellule comptable et l'absence d'un numéro d'ordonnance.

Selon les informations transmises par NRB, les fichiers des paiements sont en effet accessibles aux membres de l'équipe GCOM Dépenses au sein de NRB. Bien que l'accès aux différents programmes de la chaîne de paiement soit géré par les administrateurs de permissions du SPW, il a été constaté, lors de l'examen de la liste des accès au système GCOM, que le groupe d'accès *zzz - toutes permissions GIEI* comportant 47 utilisateurs n'a plus fait l'objet de modification depuis le 21 avril 2006¹³³. En outre, les noms d'utilisateur choisis ne permettent pas d'identifier distinctement l'utilisateur à qui l'accès a été accordé¹³⁴.

Compte tenu de l'ampleur des paiements générés au départ du GCOM, et après analyse des procédures actuellement appliquées, la Cour considère que les risques de manipulation des fichiers de paiement sont insuffisamment maîtrisés par le SPW. Avant la validation du fichier de paiement par le trésorier centralisateur, un rapprochement automatisé devrait être mis en place afin de s'assurer que les données relatives aux paiements répertoriés dans le fichier transmis au caissier, en ce compris les numéros de comptes bancaires, correspondent aux données validées par le département comptable. De manière générale, le contrôle des accès devrait, par ailleurs, être amélioré¹³⁵.

Dans sa réponse, l'administration précise que la ligne vers le caissier régional est sécurisée et que l'accès à la plateforme *SPW Secure Edi* est réservé à des personnes autorisées. En outre, les fichiers sont exécutés dès leur arrivée sur le site du caissier par le trésorier centralisé. L'accès aux fichiers au cours de leur transmission est une opération techniquement faisable, mais excessivement complexe à mettre en œuvre.

L'administration précise toutefois que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles normes SEPA, le cryptage et les balises de contrôle ont été supprimés pour les fichiers bancaires IBAN et qu'ils n'ont pas été remplacés dans la version xml, conformément à une décision prise au niveau européen ; ce nouveau type de fichier est donc plus facile à manipuler.

Depuis le passage à l'IBAN, la réconciliation entre le total des numéros de compte bancaire repris sur le bordereau de confection du fichier provenant de chez NRB et celui figurant sur l'accusé de réception provenant du caissier régional, n'est plus réalisée. Selon l'administration, ce système de contrôle n'avait toutefois qu'un intérêt limité étant donné qu'entre le départ du fichier du département de la comptabilité et le lancement de la journée par le trésorier centralisateur, il y a un délai de traitement de plusieurs heures pendant lesquelles les données peuvent être manipulées par le prestataire informatique, tout en sachant que celui-ci est tenu par un code de bonne conduite.

En conclusion, la Cour estime que les éléments de réponse apportés par l'administration confirment l'existence de risques de modifications des fichiers de paiement qui pourraient être opérées après la réalisation des derniers contrôles par le département de la comptabilité. Elle invite l'administration à envisager la possibilité d'utiliser la solution préconisée par son caissier régional, à savoir le contrôle à l'aide d'un *hash code*¹³⁶, ou toute autre solution,

¹³³ La liste du personnel impliqué dans le marché figurant à l'annexe 3 de l'offre du GIEI fait état de 45 personnes impliquées dans le marché M21.

¹³⁴ Le nom d'utilisateur est soit GIEI, soit GIEI suivi de deux initiales.

¹³⁵ Cf. le point 3.7.3 *Gestion des droits d'accès à l'application*.

¹³⁶ Source: <https://www.belfius.be/common/fr/iwsccommon/home.html#page=%2Fpublicsocial%2FFR%2FThemes%2FSecure%2FHashCode%2Findex.aspx&pan=&entity=>.

pour autant qu'ils couvrent le risque dès la validation du fichier par le département de la comptabilité.

3.8 Rapportage

Le GCOM ne dispose pas d'outil intégré de rapportage. L'outil existant permet de consulter les informations relatives aux engagements et aux ordonnancements par article de base ou par fournisseur¹³⁷, mais pas la consultation de données globalisées telles que le montant total des engagements ou des ordonnancements pour une période déterminée. Conçue essentiellement pour le traitement des dossiers, cette application comptable ne permet pas l'exploitation approfondie ou ciblée des données qui y sont stockées, ce qui restreint les possibilités d'utilisation de l'outil pour la gestion ou le contrôle.

Afin de pallier cette carence, l'administration wallonne a d'abord recouru au logiciel d'interrogation *Magna View*, puis, depuis 2001, au logiciel *Business Objects*. Cet outil d'aide à la décision permet l'interrogation, la présentation et l'analyse des données informatisées par un utilisateur non informaticien.

Les données budgétaires transmises, chaque semaine, à la Cour des comptes par le SPW¹³⁸ sont produites, au moyen de requêtes construites avec cette application, par la direction de la programmation et de l'assistance¹³⁹, qui assure la gestion des autorisations d'accès, la formation et l'assistance fonctionnelle aux utilisateurs de BO.

Business Objects est mis à disposition des services fonctionnels depuis 2005. À la date du 20 juin 2013, 64 des 125 licences acquises par le SPW étaient octroyées : 45 à des correspondants BO au sein des directions opérationnelles, 9 à des membres de cabinets ministériels; 4 licences sont prévues pour les formations et 1 licence est mise à la disposition de la cellule d'audit des fonds européens de l'Inspection des finances.

Le coût des dix projets BO initiés depuis 2001 s'élève à 1,9 million d'euros. Ces projets ont porté sur les prestations initiales de développement de l'environnement BO, la confection et la diffusion de tableaux statistiques de suivi de dossiers, la gestion des permissions, l'identification des utilisateurs et le contrôle de l'utilisation de BO, la fusion des bases de données suite à la restructuration des deux ministères en 2008, et diverses prestations liées à l'amélioration des univers ou des mises à niveau (*upgrades*) de versions du produit.

La Cour a identifié différentes zones de risques dans l'élaboration des informations qui sont mises à sa disposition.

¹³⁷ Fournisseur dont l'unicité d'encodage est assurée via la base de données du répertoire régional wallon.

¹³⁸ Cette mise à disposition fonctionne depuis le 16 septembre 2011. Comme le souligne l'administration, suite à la suppression du visa préalable, la Cour a communiqué à la DGT2 une description des besoins d'informations statistiques nécessaires à l'exécution de sa mission de contrôle. Ces informations sont mises à disposition de la Cour à la fréquence convenue sur un serveur sécurisé dédié.

¹³⁹ Direction faisant partie du département du budget.

3.8.1 Risques

3.8.1.1 Construction et alimentation du DataWarehouse

Le logiciel BO n'interroge pas directement les bases de données opérationnelles constituant le système GCOM, mais une banque de données spécifiquement construite à cet usage à partir des données GCOM, un *data warehouse* ou entrepôt de données, ci-après dénommé DWH.

La solution du DWH permet de consolider des informations en provenance de plusieurs sources, offre de meilleures performances de traitement des données et évite d'intervenir directement dans les bases de données opérationnelles.

Complexité

En matière de dépenses, le DWH est alimenté par des informations issues de cinq bases de données distinctes, trois localisées sur *mainframe* et deux sur serveur Oracle¹⁴⁰. Ces données font l'objet de divers traitements pour aboutir à la constitution du DWH Dépenses, structuré en trois univers distincts (univers dépenses, univers facturier et univers arrêtés de transfert et de réallocation). Ce sont ces univers de données qui sont interrogés par le logiciel *Business Objects* sur la base des requêtes qui y sont construites par les utilisateurs.

En matière de recettes, le projet de constitution du DWH et des univers a été initié en 2009. À la fin de l'audit, il n'était pas encore finalisé, seul un univers était mis en exploitation car, au grand regret de l'administration, les développements et les tests ont pris plus de temps que prévu.

Des analyses et développements complexes ont donc été nécessaires pour concevoir, construire, alimenter et exploiter le DWH ainsi que ses univers (dépenses, recettes, facturier). Ils ont été réalisés par le prestataire NRB avec le concours d'agents testeurs « métier » de la DGT2. L'administration a ainsi participé aux tests réalisés lors des développements de l'outil et a validé son implémentation à la suite d'un plan de test. Ces mêmes opérations sont répétées à chaque modification et évolution de BO.

La solution de rapportage BO est, en l'état actuel, évaluée par l'administration comme répondant globalement à ses objectifs et produisant des résultats conformes à ses attentes.

Toutefois, en ce qui concerne le chargement des données opérationnelles vers le DWH nécessaire au rapportage, la Cour observe que, si l'outil employé pour les recettes peut être aisément audité par des tiers, car connu par nombre de professionnels du secteur¹⁴¹, un contrôle externe de l'outil mis en œuvre par le prestataire du SPW est nettement plus difficile en matière de dépenses, le système reposant encore aujourd'hui sur l'ancien langage Cobol, dont la maîtrise se fait plus rare.

¹⁴⁰ Les bases de données dépenses SPW, données ex-MET et répertoire régional wallon (personnes physiques) fonctionnent sur un *mainframe* exploité en GCOS8 tandis que les bases de données répertoire régional wallon - BCE et dépenses SPW ordinateurs sont exploitées via un serveur Oracle.

¹⁴¹ ETL Talend.

Responsabilités et accès aux composants

La responsabilité du bon fonctionnement des composants sous-jacents aux requêtes appartient au GIEI¹⁴². Le SPW n'exerce aucun contrôle direct sur ceux-ci.

Les requêtes proprement dites sont, par contre, construites par chaque utilisateur BO, agent du SPW, en fonction de ses droits d'accès et de ses compétences. C'est donc lui qui assume la responsabilité de leur production et de leur utilisation (requêtes et pertinence des résultats), en ligne avec sa hiérarchie. Les requêtes sont néanmoins accessibles à une équipe spécifique du prestataire¹⁴³.

Actualisation et disponibilité des données

Les données du DWH ne sont pas actualisées en permanence, mais durant la nuit, en dehors des heures d'exploitation de GCOM. Les utilisateurs BO ne disposent que d'une situation des données encodées la veille dans GCOM¹⁴⁴.

En matière de dépenses, l'ensemble des données de l'année N et N-1 alimente le DWH. Concernant les recettes, développement plus récent, seul un delta fonctionnel (mise à jour des seules modifications) est chargé sur le DWH. Ce procédé, plus rapide et plus économe en ressources, permet de réaliser l'ensemble des opérations relatives aux dépenses, aux recettes et au facturier en une nuit.

Les composants de la chaîne de chargement ne sont pas contrôlés quotidiennement mais, en cas de problème, le prestataire NRB reçoit une alerte automatique.

En effet, la chaîne de chargement des informations, copiées des bases de données opérationnelles vers le DWH exploitable par BO, rencontre parfois des problèmes d'exécution. Selon l'administration, cette situation se produit quatre à cinq fois par mois en moyenne¹⁴⁵. En général, l'indisponibilité dure deux à trois heures.

Le prestataire estime que le risque de ne pas détecter les erreurs d'exécution de la chaîne de chargement, qui, potentiellement, pourraient porter atteinte à l'intégrité des informations, est informatiquement nul en l'état actuel du système, car l'automate gérant ces tâches et/ou les contrôles d'intégrité installés sur la base de données BO a systématiquement bloqué sur tous les incidents rencontrés à ce jour, et donc permis de réaliser les interventions techniques nécessaires.

¹⁴² La prise en charge des responsabilités et les accès aux composants sont organisés et répartis par équipes : *NRB Application Management Team Dépenses SPW* (alimentation du DWH en dépenses, accès à l'ETL et au DWH), *NRB Application Management Team Recettes SPW* (alimentation du DWH via le « Delta fonctionnel » en recettes, accès à l'ETL et au DWH) et *NRB CC BI*, pour les parties *Business Intelligence* en recettes et dépenses, avec accès au DWH, univers et requêtes.

¹⁴³ *NRB's Business Intelligence Competence Center*.

¹⁴⁴ Il s'agit d'une option de conception. Un DWH maintenu à jour en permanence coûte beaucoup plus cher. Or, il a été jugé qu'une mise à disposition des données en J-1 au lieu de J était plus économique, tout en n'ayant pas d'impact critique sur l'activité et son monitoring.

¹⁴⁵ Le SPW ne gère pas ce type d'événements dans l'outil BMC de gestion d'incidents. Toutefois, un relevé des incidents intervenus dans la chaîne de chargement du DWH a été fourni par le prestataire NRB, qui liste 22 cas entre le 22 novembre 2012 et la fin juin 2013.

Le prestataire précise que pour BO Dépenses, outre la validation systématique de l'intégrité des données du DWH, il prévoit, à chaque adaptation de données, un budget dans son offre afin de valider des requêtes à la demande. Pour BO Recettes, le processus journalier d'alimentation du DWH permet de comparer et de rapprocher les résultats de compteurs globaux établis, d'une part, au départ de l'application GCOM fonctionnelle et, d'autre part, après exécution complète du processus de chargement.

Pour le surplus, l'administration précise qu'elle ne constate que très rarement des bogues dans les résultats de requêtes.

En cas de problème d'exécution dans le chargement des données vers le DWH, les utilisateurs BO sont avertis automatiquement par courriel et ont la faculté de vérifier la date de dernière mise à jour du DWH. Ils continuent à avoir accès au DWH, les données disponibles datant alors de J-2 au lieu de J-1. Toutefois, afin de renforcer le contrôle de l'intégrité des données, la Cour considère que l'administration devrait se faire produire quotidiennement le rapport de contrôle du transfert des données du GCOM vers le DWH.

3.8.1.2 Conception et construction des requêtes

Un autre risque concerne la conception des requêtes par les utilisateurs de BO. Selon l'administration, il s'agit de la principale source d'erreurs.

Compétences requises

La connaissance du logiciel proprement dit est bien sûr nécessaire, mais n'est pas suffisante. En effet, elle doit être associée, d'une part, à une bonne connaissance des processus budgétaires et comptables en vigueur au sein du pôle budget/finances et, d'autre part, à une connaissance approfondie de la structure des bases de données GCOM et du DWH, ainsi que de la signification exacte des différentes données qui y sont enregistrées.

Le SPW a donc opté pour une spécialisation et formation d'utilisateurs de référence, qui accumulent une expérience en utilisant régulièrement le logiciel.

En ce qui concerne BO Dépenses, la maîtrise des requêtes repose sur quatre agents clés, chacun ayant développé une expertise dans un domaine spécifique (budget, facturier, etc.)¹⁴⁶.

Fiabilité des requêtes

Nonobstant, d'une part, l'existence d'un environnement d'homologation et la réalisation de tests dans le cadre du processus de validation des développements applicatifs et, d'autre part, les contrôles d'intégrité des données au terme du processus quotidien d'actualisation du DWH, la Cour observe que, pour les requêtes élaborées en interne, les tests ne sont pas systématiquement formalisés dans des scénarios détaillés.

La direction de la programmation et de l'assistance effectue essentiellement des contrôles de cohérence et vérifie, par coups de sonde, si les résultats obtenus par le biais des requêtes BO correspondent aux informations disponibles en consultant les écrans du GCOM.

¹⁴⁶ Dans sa réponse au questionnaire de la Cour relatif au rapportage via BO, l'administration confirme qu'en cas de « mutation, départ ou autre changement de personnel, il faut un certain temps avant d'avoir quelqu'un d'opérationnel ».

Ces contrôles ne peuvent se faire que pour un ou des articles de base spécifiques. Aucun contrôle global sur le nombre d'engagements ou d'ordonnancements, ou sur le montant total engagé ou ordonnancé ne peut être réalisé car, pour rappel, de telles données ne peuvent être consultées au départ des écrans du GCOM.

L'administration a toutefois la faculté d'éditer certains listings prédéfinis, issus du GCOM, tandis que d'autres peuvent être imprimés par NRB moyennant rémunération. Toutefois, ils ne constituent pas un instrument de rapportage ou de contrôle suffisant car, comme le confirme l'administration dans sa réponse, la création de listings a été rendue obsolète par l'utilisation des logiciels d'extraction de données tels que *Magna View* et ensuite BO¹⁴⁷. À la lecture des informations collectées lors des travaux d'audit, la Cour relève, en outre, que ces listings ne sont pas utilisés pour la vérification des requêtes construites avec BO.

L'administration déclare également compter sur la vigilance de la personne qui a demandé et/ou qui utilise les résultats de la requête pour y détecter d'éventuelles anomalies, considérant qu'aux tests réalisés par celui qui effectue la requête, doivent répondre des tests effectués par celui qui l'a sollicitée et en exploite les résultats. Lors des formations, chaque futur utilisateur est ainsi invité à la plus grande vigilance quant à l'interprétation des résultats.

L'administration indique n'avoir encore jamais rencontré de cas où BO produirait des données non conformes au GCOM, et précise que les incohérences ponctuellement observées ont systématiquement été expliquées par une erreur de conception de la requête ou une demande d'information mal formulée.

Données budgétaires et comptables transmises à la Cour des comptes

Les requêtes élaborées à l'attention de la Cour, en vue de lui fournir les données nécessaires à ses analyses, ont été testées par l'administration lors de leur élaboration et validées avant leur mise en production. Elles sont ensuite exécutées automatiquement selon un calendrier préprogrammé, en l'occurrence à un rythme hebdomadaire.

Ces requêtes, en ce compris leurs résultats, ne sont donc plus vérifiées une fois mises en exploitation, et leurs résultats ne sont pas formellement validés avant expédition à la Cour.

Selon l'administration, l'exécution automatique des requêtes, de même que l'absence d'accès au langage SQL sous-jacent à celles-ci, limitent les risques d'intervention volontaire ou accidentelle. En l'état actuel, la Cour ne peut toutefois pas vérifier, lors de la réception hebdomadaire des fichiers, que leur contenu résulte effectivement d'une exécution automatique.

Malgré tous les tests préalables réalisés, la Cour a constaté certaines anomalies dans les résultats des requêtes, automatiques ou non, qui lui ont été transmis. Il s'agit, en l'occur-

¹⁴⁷ Ces listings concernent notamment le nombre d'engagements ou d'ordonnancements, ou le montant total engagé ou ordonnancé.

rence, de double comptage de certains montants ordonnancés¹⁴⁸, de libellés de colonne erronés pouvant conduire à une mauvaise interprétation des données¹⁴⁹, ou encore de discordances entre les crédits alloués par les décrets budgétaires et les données du compte général de l'année 2008¹⁵⁰.

L'administration considère que les erreurs détectées ne mettent pas en cause la fiabilité de BO, car ces erreurs découlent soit d'erreurs humaines dans la conception des requêtes ou leur manque d'actualisation, soit encore d'erreurs d'encodage dans le GCOM. De manière générale, elle juge ses outils budgétaires et comptables d'une grande fiabilité, à la lumière de son expérience d'utilisation.

En tout état de cause, la Cour observe que l'outil de rapportage reste ouvert non seulement aux risques d'erreurs, mais aussi aux risques d'éventuelles présentations biaisées, de manière involontaire ou non, au moyen de fonctions internes du logiciel¹⁵¹. Il doit dès lors être utilisé avec toute la prudence et la rigueur requises, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de produire des données budgétaires et comptables dont il sera fait usage de manière officielle ou publique.

3.8.1.3 Réconciliation des informations comptables et métiers

La réconciliation des informations comptables et des données pertinentes relatives aux dossiers traités par les administrations fonctionnelles permettrait, par le rapprochement des univers BO respectifs, d'établir des rapports de gestion utiles au management et aux cabinets ministériels. Néanmoins, la Cour constate qu'actuellement, la réconciliation croisée de données n'est pas opérée.

Pour ce qui concerne les opérations gérées par les applications métier interfacées avec le système GCOM, l'administration souligne que cette réconciliation est possible par l'ajout, au sein des univers respectifs, des informations de réconciliation¹⁵² déjà utilisées dans le cadre des interfaces xml qui assurent l'échange d'informations avec l'application GCOM. Par ailleurs, puisque ces applications reçoivent certaines données du GCOM, il est possible, pour chaque application séparément et au départ de celle-ci, d'exploiter l'ensemble des

¹⁴⁸ Dans le cadre de la préfiguration de l'exécution du budget de l'année 2011, le dictionnaire définitif des ordonnancements de l'année 2011, transmis à la Cour des comptes en date du 16 avril 2012, comprenait simultanément les ordonnances de catégorie 51 et de catégorie 17. Or, ces deux catégories renvoient fondamentalement aux mêmes opérations : la première (catégorie 51) rassemble les ordonnances qui régularisent celles de la seconde (catégorie 17). Cette catégorie 17 concerne des opérations sur ouverture de crédits, qui ne sont plus en usage depuis le 1^{er} janvier 2012, en corollaire de la suppression du visa de la Cour des comptes. Dans ce fichier, les montants ordonnancés étaient surestimés à concurrence de 229,4 millions d'euros.

¹⁴⁹ Dans les fichiers relatifs à l'exécution des crédits, le champ reprenant l'encours des crédits au 1^{er} janvier de l'année est erronément intitulé *Encours au 1/1/2011*. Cette erreur provient de l'attribution du nom de champ qui a été défini de manière fixe et non dynamique par le concepteur de la requête au moment de sa création en 2011.

¹⁵⁰ En septembre 2012, dans le cadre de l'examen du compte général 2008, la Cour a constaté que les requêtes BO effectuées par l'administration sur la base de données du GCOM pour les crédits variables (fonds organiques) ne donnaient pas les mêmes résultats pour les reports de 2007 à 2008 que ceux de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget 2007 et du compte général 2007. Par ailleurs, pour les crédits variables également, les crédits de dépenses ne correspondaient pas aux crédits budgétaires figurant dans les documents parlementaires. L'analyse de ces erreurs relatives à huit articles de base distincts et leur rectification, qui a nécessité l'intervention de NRB, ont été finalisées en mars 2013 par l'administration.

¹⁵¹ Filtres, alerteurs, personnalisation du langage SQL.

¹⁵² En l'occurrence, les informations existantes dans les applications externes comme dans le GCOM.

données, depuis l'instruction de la demande jusqu'au paiement. Néanmoins, ces applications métier ne couvrent pas l'entièreté du champ d'action du SPW.

Or la réconciliation des données provenant de diverses sources peut constituer un instrument de contrôle utile : à titre d'exemple, les aides à l'investissement et à l'installation dans le secteur de l'agriculture¹⁵³, pour lesquelles l'audit réalisé par la Cour en 2012 a mis en exergue les problèmes de réconciliation des données provenant du GCOM avec les dépenses mentionnées dans les déclarations introduites auprès de la Commission européenne, qui rendent le contrôle de l'exactitude de ces déclarations¹⁵⁴ très difficile.

3.8.1.4 Gestion des accès et autorisations

La direction de la programmation et de l'assistance gère et actualise les permissions d'accès à BO via une plateforme spécifique, commune aux univers dépenses et recettes.

Contrôle des actions

L'accès à BO n'autorise pas d'action modifiant les données ou les univers structurant celles-ci, ce qui en garantit, à ce stade, l'intégrité. La gestion des accès permet pour sa part de contrôler l'usage des ressources informatiques disponibles et de veiller à la confidentialité des informations.

Une fonction d'audit automatique étant activée, tant sur l'exploitation des données GCOM par BO que sur la plateforme d'administration des permissions BO, le risque d'atteinte à la confidentialité, bien que toujours présent, est en tout cas encadré. Cette fonction d'audit conserve l'historique des actions et de leurs auteurs, et empêche, en principe, l'anonymat ainsi que la suppression d'une action par son auteur¹⁵⁵.

Retrait de licences

La fonction d'audit intégrée dans BO permet, au moyen de rapports statistiques trimestriels d'utilisation du logiciel fournis par le prestataire informatique, de suivre l'usage effectif de chaque licence du logiciel. Le cas échéant, il est procédé, en concertation avec la direction fonctionnelle, au retrait d'un accès ou d'une licence en fonction de ces données d'utilisation¹⁵⁶.

Lors du départ d'un agent dont la session BO contient de nombreuses requêtes, l'accès lui est retiré via un changement du mot de passe, mais la session n'est pas supprimée, ce qui détruirait les requêtes existantes. Cette session sera rouverte, une fois un successeur désigné.

¹⁵³ Les applications de gestion et de paiement de ces aides ne sont pas interfacées avec le GCOM.

¹⁵⁴ *Deux types d'aides au secteur agricole : les aides à l'investissement et les aides à l'installation de jeunes agriculteurs*, rapport de la Cour des comptes adressé au Parlement wallon, octobre 2012.

¹⁵⁵ Sous réserve que les règles d'usage des accès soient respectées (notamment une non-divulgation et un usage strictement individuel des identifiants et mots de passe).

¹⁵⁶ Ne fût-ce que pour l'économie du coût d'une licence non utilisée. L'administration signale, entre autres exemples communiqués par ses soins, avoir supprimé, avec l'accord de la direction fonctionnelle et d'appui de la DGO₂, six accès BO inutilisés, pour revenir à deux accès. Des exemples de suppression pour motif de doublon ou départ des fonctions ont également été produits. Si besoin, l'administration peut se faire produire par le GIEI, via une demande de support, un rapport d'audit *Administrator* listant toutes les suppressions d'accès BO intervenues sur une période de temps déterminée. L'administration précise qu'en règle générale, le nombre d'accès BO par direction générale est limité à trois ou quatre, avec un minimum de deux licences par direction générale.

3.8.2 Conclusions

Les informations comptables officielles d'exécution du budget étant, en pratique, extraites d'une base de données distincte de la base de données opérationnelle, il est impératif que la Cour des comptes dispose des moyens et accès nécessaires à la comparaison et au rapprochement des résultats des requêtes BO transmises par le SPW et des données enregistrées dans le GCOM¹⁵⁷.

Or, à l'heure actuelle, seule une consultation en ligne des écrans GCOM est ouverte à la Cour, sans possibilité d'exporter ces données pour analyse et contrôle, ni de consulter à l'écran les données synthétisées sur plus d'un article de base à la fois.

BO étant l'outil de rapportage du GCOM, il fait partie du système comptable informatisé auquel la Cour doit avoir un accès direct et continu en consultation, en vertu de l'article 51, 2°, du décret du 15 décembre 2011. La Cour n'a cependant pas accès au DWH, ni aux univers exploités par BO, ce qui exclut la possibilité d'examiner les informations comptables et financières qu'il contient, ainsi que les requêtes et le rapportage proprement dit. Ce dernier n'est pourtant pas exempt de risques, qu'il s'agisse d'erreur de conception des requêtes, ou de manipulation des résultats obtenus liés aux possibilités offertes par le logiciel.

À la lumière de ces considérations, la Cour estime indispensable de disposer de l'outil BO en mode exploitation, assorti d'une documentation complète et mise à jour quant aux univers et aux données qu'ils contiennent, en vue, notamment, de pouvoir examiner la construction des requêtes réalisées par le SPW, reconstruire le cas échéant des requêtes afin de les valider, et exploiter l'ensemble des objets contenus dans les univers pour effectuer ses contrôles.

L'administration ne partage pas cette opinion, arguant que l'extracteur de données ne fait pas partie du système comptable et que les accès à l'outil sont strictement limités en raison des risques d'erreurs ou de présentations biaisées. L'administration demande par conséquent à disposer d'une décision des ordonnateurs primaires afin d'autoriser l'accès à BO aux services de la Cour.

Aucun des deux ministres n'a apporté de réponse à cette question pourtant importante puisqu'elle conditionne le contrôle des comptes par la Cour.

En effet, s'il appartient à l'administration wallonne de produire les données comptables officielles, la Cour des comptes doit pouvoir les vérifier. En l'absence de l'accès à BO, ce contrôle ne peut avoir lieu.

À cet égard, la Cour juge utile de rappeler quelques principes fondamentaux. Un système d'information budgétaire, comptable et financière doit être capable, notamment, de produire des états comptables, budgétaires et financiers utilisables pour des contrôles interne ou externe. Les solutions et dispositifs techniques choisis par l'entité ne peuvent pas influencer cette obligation. En l'espèce, si la solution technique mise en œuvre pour produire ces états consiste à exploiter les données budgétaires et comptables de base par un outil de

¹⁵⁷ Sans préjudice d'une analyse du contrôle interne mis en œuvre par le SPW en amont du système en vue de s'assurer de la qualité des données introduites dans le GCOM.

rapportage distinct, cet outil fait partie intégrante du système d'information budgétaire et comptable de l'entité. L'obsolescence du système comptable, en particulier l'absence d'outil de rapportage intégré au GCOM, ne peut constituer un facteur limitant pour le contrôle de la Cour, ce qui est le cas aujourd'hui.

La Cour souligne qu'elle dispose de l'accès à l'outil de rapportage de tous les systèmes comptables des administrations soumises à son contrôle, à l'exception de la Communauté française et de la Région wallonne¹⁵⁸.

Dans sa réponse, l'administration inclut d'ailleurs bien, parmi les logiciels informatiques budgétaires et comptables adaptés par le pôle budget/finances, outre GCOM, GCOM-Facturier, *Business Objects*, interface xml et applicatifs externes. La Cour insiste dès lors sur la nécessité de disposer d'un accès complet à l'outil BO qu'elle estime faire partie intégrante du système comptable. Toute entrave à sa mission de contrôle puis de certification des comptes généraux des services du gouvernement sera prise en compte lorsqu'elle formulera son opinion au sujet de la régularité, la sincérité et la fidélité de ces comptes.

Pour ce qui concerne les risques d'erreurs ou de présentations biaisées de données extraites par BO, la Cour rappelle qu'elle soumet ses conclusions provisoires à l'administration et au ministre fonctionnellement compétent ; elle prévoit un débat contradictoire avant de déposer son rapport final. Cette procédure permet de diffuser une information fiable aux assemblées parlementaires.

Par ailleurs, les travaux d'audit ont montré qu'aucune modification apportée aux données originales enregistrées dans GCOM ne peut être effectuée via BO et que toutes les actions des utilisateurs de BO, en ce compris celles que la Cour serait appelée à exécuter dans le cadre de ses audits, sont tracées par le système de manière à pouvoir en identifier l'auteur, le moment et l'objet.

Enfin, la Cour rappelle qu'elle dispose d'une politique de sécurité des systèmes d'information qui offre un cadre de référence et de cohérence en matière de sécurité des systèmes d'information pour l'ensemble de ses activités et de ses collaborateurs. Ce cadre permet notamment la mise en évidence des objectifs, obligations et engagements de la Cour des comptes vis-à-vis des tiers avec lesquels elle est en relation.

3.9 Conclusions générales et recommandations

Dès 1999, le projet Walcomfin avait été initié en vue de rédiger un cahier des charges pour la fourniture d'une nouvelle solution logicielle destinée à remplacer le système informatique GCOM existant. Quatorze ans plus tard, cette nouvelle application n'est pas encore implémentée.

Utilisée depuis plus de deux décennies par les services du gouvernement wallon, l'application comptable actuelle a nécessité de nombreux développements afin de satisfaire les

¹⁵⁸ Fedcom pour l'État fédéral, Orafin pour la Communauté flamande, logiciel comptable SAP pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, Infobud pour la Commission communautaire française (dans l'attente de SAP) et le module comptable de Walkiers pour la Commission communautaire commune.

besoins fonctionnels grandissants de ses utilisateurs. Même si l'anticipation de l'enregistrement des flux comptables en recettes ainsi qu'en dépenses, par le biais du facturier intégré au GCOM et de l'informatisation des bordereaux, permet de saisir informatiquement très tôt toute information susceptible d'affecter un crédit, le système ne répond pas aux exigences de la nouvelle comptabilité publique.

Par conséquent, la Cour s'interroge sur la pertinence de poursuivre des investissements importants dans cet outil obsolète et peu convivial, dont la maintenance et les adaptations se sont avérées, jusqu'à présent, coûteuses pour la Région.

Nonobstant la fiabilité de ses outils budgétaires et comptables, soulignée par l'administration sur la base de son expérience d'utilisation, le GCOM a atteint ses limites en termes de conformité légale et de performances. Le système informatique actuel connaît des problèmes périodiques en période de surcharge d'activité. En effet, le prestataire ne respecte pas ses engagements fixés dans le SLA en matière de temps de réponse du système. La dégradation de cet indicateur de performance engendre une perte de temps pour les utilisateurs ainsi qu'un risque d'erreur au niveau des imputations comptables. En outre, le SPW dispose de peu de moyens de pression à l'égard du prestataire, puisqu'aucune pénalité n'est prévue en cas de non-respect de cet indicateur. Toutefois, une perspective d'amélioration se dessinait pour la fin de l'année 2013.

Les indicateurs assortis de pénalités sont, quant à eux, peu pertinents. La réelle disponibilité du système et de l'ensemble des applications pour les utilisateurs n'est pas mesurée et les délais d'intervention relatifs à la maintenance corrective ainsi qu'à la gestion des incidents n'offrent aucune garantie en matière de délai de résolution.

Ce système comptable ne permet pas non plus de couvrir adéquatement le risque d'atteinte à la confidentialité et à l'intégrité des données qui y sont stockées. En effet, le module de gestion des permissions des utilisateurs et de leurs droits d'accès qu'offre le GCOM ne permet pas d'assurer un suivi aisé des autorisations accordées, ce qui a pour conséquence que la gestion des accès au système comptable n'est pas conforme à la PSSI du SPW. Les contraintes relatives à la composition des mots de passe et leur renouvellement, imposés par le GCOM, ne permettent pas non plus de rencontrer les critères de sécurité requis. La Cour recommande la mise en place d'un processus formel de révision régulière des comptes utilisateurs et des permissions accordées conformément aux normes applicables en la matière¹⁵⁹. Ce réexamen vise non seulement à mettre à jour les autorisations, mais aussi à détecter les éventuelles erreurs commises dans les droits précédemment accordés.

En outre, la Cour a constaté que les procédures en vigueur au sein du pôle budget/finances ne préviennent pas suffisamment les risques de manipulation des fichiers de paiement au sein de l'application comptable. Compte tenu de l'ampleur des paiements générés au départ du GCOM, la Cour considère que le SPW doit instaurer des contrôles complémentaires automatisés afin de maîtriser ce risque majeur.

¹⁵⁹ La norme ISO/CEI 27002 :2005 préconise (11.2.4) un réexamen tous les six mois, et après tout changement de fonction, pour les utilisateurs de base, et tous les trois mois, pour les utilisateurs dotés de privilèges spéciaux.

De plus, le GCOM ne dispose pas d'outil de rapportage intégré. Le recours au logiciel de rapportage BO a permis de pallier cette carence. Toutefois, l'utilisation de BO présente des risques liés principalement à la complexité de conception et de construction des requêtes. Dans la mesure où la Cour ne dispose pas d'un accès aux données sources du GCOM sous format exploitable, ni d'un accès au DWH, aux univers exploités par BO et aux requêtes proprement dites, elle ne peut, en l'état actuel, s'assurer de la fiabilité des données budgétaires qui lui sont communiquées par le SPW. Il conviendra de remédier à cette situation dans un bref délai.

Pour toutes ces raisons, la Cour considère qu'il est urgent que le SPW adopte une nouvelle solution informatique comptable. La technologie informatique actuelle offre en effet la possibilité d'élaborer des processus uniformes tant en matière de saisie des données et des travaux de contrôle que de l'exploitation des données comptables.

La mise en place de cette nouvelle solution constitue toutefois un défi majeur pour le SPW, car ses services accusent encore aujourd'hui une forte dépendance à l'égard du produit et du fournisseur actuel. En effet, l'administration ne s'est pas réapproprié la maîtrise fonctionnelle et technique des applications comptables et de leur environnement. Afin d'assurer le transfert des compétences détenues par l'actuel prestataire, l'administration devra mettre en place une bonne coopération entre celui-ci et le prestataire qui obtiendra le marché relatif à la nouvelle application. En outre, les fonctionnalités futures à développer doivent rapidement être définies tant au niveau des processus métier qu'au niveau de l'IT.

Le bouleversement que représente la mise en œuvre d'un nouvel applicatif assorti de modifications des procédures de travail pour plus d'un millier d'utilisateurs rôdés à l'usage d'un produit en fonctionnement depuis près de 25 ans, suscitera une résistance au changement. La méconnaissance et le délai consécutif d'apprentissage et de maîtrise des nouvelles normes réglementaires et comptables, en particulier de la comptabilité en partie double, constituent un autre facteur important à prendre en compte. Une rigoureuse gestion du changement sera donc absolument nécessaire.

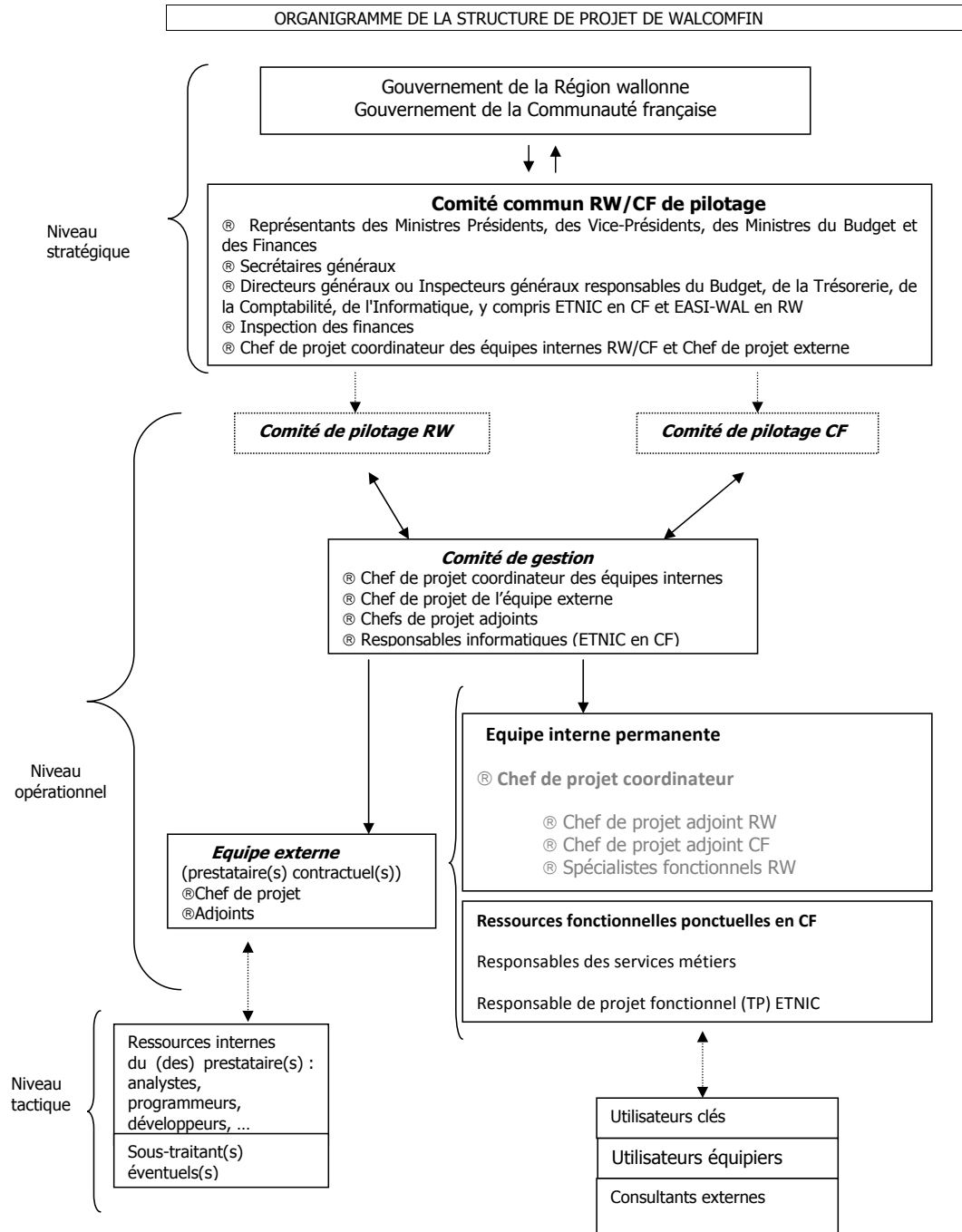
Par conséquent, la mise en place du nouveau système comptable doit faire l'objet d'un projet novateur soutenu par le gouvernement wallon, emportant l'adhésion des différentes parties prenantes et assorti d'un calendrier précis et d'un financement adéquat. À cet égard, la structure de pilotage du projet WBFIn, qui associe des acteurs politiques et fonctionnels des deux entités fédérées, doit dorénavant assumer son rôle stratégique afin d'assurer la bonne fin du projet dans un délai raisonnable. Une des difficultés consistera à obtenir une unité de vue dans le choix de la solution informatique unique à adopter par les deux entités, car celles-ci ont pris, jusqu'à présent, des options différentes en matière de développement de leur outil comptable.

Annexes

Chapitre

4

4.1 Annexe 1 – Organigramme de la structure d'exécution du projet de réforme de la comptabilité publique



4.2 Annexe 2 – Mesures de sécurité des données

En ce qui concerne spécifiquement les bases de données, le système décrit par NRB comporte les niveaux de sécurité suivants.

1. Système RAID 5 : acronyme de *Redundant Array of Independent (or inexpensive) Disks*, ce qui signifie regroupement redondant de disques indépendants. En cas de défaillance de l'un des disques de la grappe, si c'est un bloc de données, son contenu peut être recalculé à partir des autres blocs de données et du bloc de parité. L'intégrité des données est préservée. Non seulement la grappe est toujours en état de fonctionner mais il est, de plus, possible de reconstruire le disque une fois échangé à partir des données et des informations de parité contenues sur les autres disques.
2. Système de *Mirroring* ou RAID 1. Le RAID 1 consiste en l'utilisation de disques redondants, chaque disque de la grappe contenant à tout moment exactement les mêmes données ce qui donne une assurance d'intégrité.
3. Journalisation des données IC Journaux *After* et *Before* (archivage des modifications).
4. Sauvegarde journalière et hebdomadaire des données (*backup*).
5. Duplicata régulier sur le système de DRP de l'ensemble des fichiers y compris les journaux et librairies, ce qui permettra un redémarrage théorique sur le DRP au dernier point de synchronisation en garantissant l'intégrité des données. Outre la copie de sauvegarde (*backup*) qui garantit l'intégrité des données, le système prévoit la remise en marche en fixant l'image d'un point de récupération.
6. Externalisation des données (sauvegarde des données dans deux bâtiments distincts).

4.3 Annexe 3 – Réponses du ministre-président et du ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports



140038



COUR DES COMPTES
Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Monsieur Alain BOLLY
Greffier
Rue de la Régence, 2
1000 – BRUXELLES

Namur, le 09 JAN. 2014

Nos réf. : 13/RD/MD/MJB/61687/91704
Vos réf. : F87-3.700.785 L6
Personne de contact : mariejulie.baeken@gov.wallonie.be, 081/331.446

Monsieur le Président,
Monsieur le Greffier,

Objet : Audit relatif au système informatique comptable du Service public de Wallonie dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique

Votre courrier relatif au dossier repris sous rubrique, transmis dans le cadre de la procédure contradictoire habituelle, m'est bien parvenu et a retenu ma meilleure attention.

Je remercie la Cour pour le travail d'analyse fourni dans le cadre du présent projet de rapport et prends bonne note des remarques et recommandations y formulées.

Sans préjuger des éléments qui vous seront transmis par le Cabinet du Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, je renvoie la Cour aux éléments repris dans le courrier adressé par Monsieur Francis Mossay, Directeur Général de la DGT2 à la Cour en date du 22 octobre dernier (réf : Dgt210/FM/ED/jt/2013/40812).

Veillez recevoir, Monsieur le Président, Monsieur le Greffier, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Rudy DEMOTTE

Le Gouvernement wallon

Rue Mazy 25-27 B- 5100 Namur
Tél. +32 (0) 81 331 211 Fax. +32 (0) 81 331 366
rudy.demotte@gov.wallonie.be

GOVERNEMENT
WALLON



Le Vice-Président,

Ministre du Budget, des Finances,
de l'Emploi, de la Formation et des Sports



Namur, le 24 janvier 2014

Cour des Comptes
A l'Attention de Monsieur Ph. Roland
Premier Président
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

140141

Personne de contact :
Xavier Dubois - Chef de Cabinet adjoint
Cellule Budget et Finances
Tél. 081/253.875 - Fax. 081/253.987
xavier.dubois@gov.wallonie.be

Votre courrier du

Vos références
F7-3.700.785 L7

Nos références (à rappeler svp)
AA/MVDK/XD/id/103094

Annexe (s)

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier,

Objet : **Audit relatif au système informatique comptable du Service public de Wallonie dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique**

J'ai pris connaissance, avec la plus grande attention, du projet de rapport de la Cour des comptes relatif au système informatique comptable du Service public de Wallonie dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail effectué par la Cour quant à la qualité de son analyse et des recommandations formulées. Je remercie également la Cour pour le délai supplémentaire accordé pour lui transmettre notre réponse. La demande de ce délai supplémentaire de 14 jours résulte de la date de réception du projet de rapport, le 11 décembre 2013, en pleine phase de pilotage des opérations budgétaires de fin d'année, période dense pour mes collaborateurs et l'administration.

Mon attention s'est portée plus particulièrement sur la première partie du projet de rapport relative à la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique. Comme vous le rappelez, cette nouvelle comptabilité publique trouve son origine dans la loi de dispositions générales du 16 mai 2003. Sous les précédentes législatures, la date d'entrée en vigueur de cette loi a été reportée à plusieurs reprises. Dès ma prise de fonction en tant que Ministre du Budget, j'ai fait de l'élaboration du nouveau cadre décretaal et réglementaire wallon de la comptabilité publique une de mes priorités. C'est ainsi que, suite au travail réalisé par la cellule WBFIn, en collaboration avec les deux administrations du budget (Service public de

Wallonie et Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles) et l'Inspection des Finances, j'ai eu l'honneur de présenter au Parlement wallon le projet de décret portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon. Celui-ci a été adopté par le Parlement le 15 décembre 2011. Conformément à ce décret, les principes instaurés par la loi du 16 mai 2003, notamment les nouveaux critères d'imputation des recettes et des dépenses basés sur les droits constatés, ont ainsi été appliqués pour la première fois lors l'exercice 2013.

Ensuite, afin de compléter ce décret général, le Gouvernement a adopté deux arrêtés. Le premier, du 13 décembre 2012, porte sur l'organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon. Le deuxième vient d'être adopté par le Gouvernement, le 28 novembre 2013, et porte sur l'organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que sur le contrôle administratif et budgétaire. Pour être complet, le premier arrêté a récemment été modifié par le Gouvernement wallon en date du 28 novembre 2013. Enfin, concernant le second arrêté, je tiens à préciser que, depuis la transmission de votre projet de rapport, celui-ci a bien fait l'objet d'une publication au Moniteur belge en date du 19 décembre 2013.

Comme le mentionne votre rapport, le dispositif actuel doit encore être complété par les volets relatifs à l'organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics, des services administratifs à comptabilité autonome ainsi qu'à l'octroi et au contrôle des subventions. Pour ce qui est des organismes administratifs publics, je tiens à rappeler que, s'il n'y pas encore de nouveau décret concernant l'organisation de leur budget et de leur comptabilité, cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun encadrement à ce sujet. Actuellement, le budget, la comptabilité et le contrôle des organismes restent régis, directement ou de manière sui generis, par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, qui leur impose déjà bon nombre de principes à respecter dont la double comptabilité budgétaire et générale ainsi que l'enregistrement des droits « acquis » en faveur ou à l'égard des tiers.

L'avant-projet de décret relatif à l'organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics, actuellement en préparation, sera présenté au Gouvernement wallon avant le terme de l'actuelle législature. Nous ne manquerons pas de consulter la Cour afin qu'elle nous fasse part de son avis quant à cet avant-projet de décret.

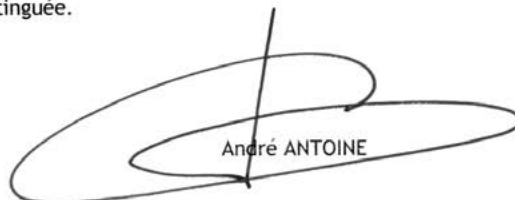
Par rapport aux observations formulées relatives à l'application des nouveaux critères d'imputation en comptabilité budgétaire, je tiens tout d'abord à préciser que je ne partage pas l'avis de l'administration quant au fait que l'application de la nouvelle règle d'imputation comptable porterait atteinte à la maîtrise de l'exécution du budget. Je rejoins par ailleurs la Cour lorsqu'elle considère que l'application de la nouvelle comptabilité publique ne doit pas être perçue comme une entrave à la gestion des imputations comptables en fin d'exercice, qui restreint les possibilités de maîtrise du déficit budgétaire, mais comme un instrument indispensable à une comptabilité transparente du service public.

Je ne peux cependant marquer mon accord sur l'observation de la Cour relative à la règle de césure. En effet, la règle inscrite dans l'arrêté du Gouvernement du 28 novembre 2013, art. 16, alinéa 2, n'est pas contraire au prescrit du décret. En effet, il n'est pas correct d'estimer que l'unité de contrôle des liquidations est responsable de la constatation

des droits. Ce rôle incombe bien à l'ordonnateur. L'art. 28, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 13 décembre 2012 stipule que « *Outre les conditions fixées à l'article 26, §1^{er} (« Les recettes et les dépenses liquidées_sont imputées au budget d'une année déterminée lorsque les droits sont constatés), l'imputation d'une dépense à la charge des crédits de liquidation est précédée d'une inscription de la pièce justificative dans un compte d'attente, jusqu'au moment où les contrôles ont été opérés et validés par l'unité de contrôle des liquidations* ». L'art. 16, alinéa 2, de l'arrêté du 28 novembre 2013 précise « *Le correct rattachement visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o, implique que la pièce justificative obligatoire pour obtenir le paiement soit datée du 31 décembre au plus tard, transmise par l'ordonnateur et parvenue au service (le pôle budget/finances) pour cette même date, et validée par l'unité de contrôle des liquidations* ». Enfin, l'art. 18 de l'arrêté du 28 novembre 2013 énonce « *Les dépenses rattachées à une année budgétaire déterminée doivent être validées par l'unité de contrôle des liquidations et imputées à la charge des crédits au plus tard le 31 janvier de l'année qui suit, à l'exception des avances aux trésoriers décentralisés qui doivent être liquidées et imputées pour le 31 décembre de l'année budgétaire déterminée* ». Les dispositions précitées prônent bien l'enregistrement des dépenses liquidées sur la base des droits constatés par un ordonnateur et organisent les opérations de contrôle et de fin d'exercice. En outre, je tiens à préciser que les arrêtés du 13 décembre 2012 et du 28 novembre 2013 ont été concertés avec et visés par l'Inspection des Finances.

Concernant la mise en œuvre concrète du décret du 15 décembre 2011, la Cour souligne que l'article 166 du dispositif du budget des dépenses pour l'année budgétaire 2013 a suspendu différentes dispositions du décret relatives à la tenue d'une comptabilité en partie double, à l'enregistrement comptable des engagements juridiques, à la reddition des comptes ainsi qu'à la certification du compte général par la Cour des comptes. Le report des ces différentes dispositions a été rendu nécessaire car celles-ci nécessitent l'adaptation du logiciel informatique comptable actuellement utilisé par l'administration wallonne, le GCOM. Ce dernier a déjà fait l'objet de différents développements s'inscrivant dans le cadre de la réforme de la comptabilité publique : informatisation des bordereaux, plans de liquidation, facturier, ... Le développement du volet « Engagements juridiques » est actuellement en cours. Par ailleurs, la Cour relève également différentes difficultés dans la mise en œuvre concrète du principe des droits constatés. Ces difficultés sont dues aux contraintes techniques du GCOM. En conséquence, l'essentiel des retards évoqués et des difficultés soulevées par la Cour dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité publique sont à imputer aux caractéristiques techniques du GCOM. A ce titre, je me permets de renvoyer la Cour aux éléments de réponse transmis par le Ministre-Président, en charge de l'informatique administrative, ainsi qu'à ceux du Directeur Général de la DGT2 adressés à la Cour par courrier du 22 octobre dernier (réf : Dgt210/FM/ED/jt/2013/40812).

Veillez recevoir, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier, l'assurance de ma considération la plus distinguée.



André ANTOINE

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2014/1128/05

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

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