

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 rôdés 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.