

Organisation et gestion des missions statutaires du Centre wallon de recherches agronomiques

La Cour des comptes a réalisé un audit portant sur l'organisation du Centre wallon de recherches agronomiques (Craw), la gestion de ses activités transversales et le pilotage de ses activités de recherche.

Le Craw est un organisme d'intérêt public ayant pour mission d'assister le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques. Il constitue l'instrument privilégié du gouvernement, dont l'objectif est d'assurer le progrès scientifique, économique et sociétal dans le secteur agricole ainsi que pour garantir une présence effective de la Région wallonne aux niveaux national et international en matière d'expertise agricole. Son rôle a encore été renforcé par le code wallon de l'agriculture, qui le place au cœur de la valorisation des recherches et de l'orchestration des partenariats.

Pour réaliser ses missions, le Centre dispose de trois sources de financement : le budget régional pour la dotation annuelle et les subventions d'investissement, les recettes provenant de son patrimoine, ainsi que la participation financière de partenaires privés ou publics pour la mise en œuvre de projets de recherches agronomiques. Globalement, durant la période 2010 à 2015, le Centre a bénéficié d'un financement de 194.525.697,01 euros. En août 2015, il occupait 389 membres du personnel.

La Cour des comptes a relevé d'importants problèmes organisationnels et ce, depuis la régionalisation de l'organisme : ils portent sur la difficulté de recrutement, le manque de formalisation des procédures et l'absence de contrôle interne structuré et généralisé.

Structure et organisation

Depuis 2010, le Centre est organisé en cinq départements, dont quatre de recherches et un réservé aux services centraux. La mise en œuvre effective de cette nouvelle structure reste cependant inachevée, faute de personnel adéquat. Dans cette situation, le Craw peine à centraliser ses activités transversales.

Ainsi, en matière de ressources humaines, certains emplois sont inoccupés depuis de nombreuses années, dont notamment des fonctions essentielles telles que chef comptable et contrôleur de gestion. Les emplois de direction et d'encadrement sont en grande partie vacants et donnent lieu à des cumuls de fonction et à la désignation de titulaires par intérim, ce qui affecte notamment la qualité du contrôle interne. Dans les faits, le Centre fonctionne avec un cadre organique datant de 2008. Les manquements constatés dans le contrôle interne renforcent la nécessité d'une occupation des emplois de direction et d'encadrement.

La Cour des comptes recommande d'adopter des mesures afin d'y désigner des titulaires. La désignation récente d'un directeur général doit amener, au travers de son contrat d'administration, à une réflexion sur l'organisation du Craw et sur le personnel nécessaire pour atteindre ses objectifs. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions du décret WBFIn devrait conduire à organiser structurellement le contrôle interne.

Gestion des activités transversales

Dans la mise en œuvre des activités transversales du Centre, la Cour des comptes a constaté l'absence d'inventaire physique général ou encore d'information centralisée sur les stocks de

produits animaux ou végétaux générés par les activités de recherche et revendus par les unités. Le patrimoine du Centre n'est donc pas correctement protégé contre les risques de perte ou de vol.

Suite à l'audit de la Cour des comptes réalisé en 2013 et à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les marchés publics, le Craw s'est lancé dans la conception et la mise en place de mesures de contrôle interne destinées à encadrer son processus d'achat, ce qui a amené des bonnes pratiques et la rédaction de divers documents-types. Toutefois, l'analyse récente de ses marchés publics a confirmé les principaux constats antérieurs liés au risque de fractionnement et de limitation de la concurrence ainsi qu'aux carences de contrôle lors de leur exécution.

Pilotage des activités de recherche

En ce qui concerne la fixation des objectifs stratégiques de recherches agronomiques en Région wallonne, la Cour des comptes a constaté que les objectifs politiques définis par le gouvernement sont flous et non chiffrés. En outre, l'organe scientifique de guidance et d'évaluation n'est plus en mesure de se réunir depuis 2013. Par conséquent, c'est le Centre qui rédige le projet de programme triennal, contrairement au prescrit de la réglementation. Il n'y a donc aucune garantie que le programme de recherches agronomiques soit en lien avec les objectifs politiques du gouvernement wallon.

Par ailleurs, le programme et son rapport d'activités manquent de transparence car toutes les actions y sont déclinées sans préciser leurs sources de financement. Les activités publiques et privées du Centre ne sont pas différenciées. Il est donc impossible d'évaluer l'efficacité de l'action publique.

La Cour des comptes estime que la mise en œuvre des dispositions du code wallon de l'agriculture relatives à la recherche et à la rédaction de ses arrêtés d'exécution constituent l'occasion de clarifier les données contenues dans le plan triennal de recherche et dans le rapport d'activités, en vue de déterminer précisément ce qui est fait, avec quels moyens et dans quel but.

Quant à la gestion financière, le Centre dégage un important excédent, qui trouve son origine dans la sous-consommation des crédits budgétaires, principalement de personnel et de travaux. La Cour des comptes a notamment relevé l'absence d'un programme d'investissement pour la réalisation de travaux dans les différents sites d'exploitation du Centre. La dotation annuelle (frais de fonctionnement et d'investissement) et les subventions complémentaires (obtenues par le biais de conventions en provenance de la Région) représentent 69 % des moyens financiers du Centre. Le financement régional est donc à l'origine des excédents de trésorerie enregistrés chaque année.

Le premier directeur général en titre nommé a été désigné en mars 2016. Le Centre avait été régionalisé en 2003. En tant que nouveau mandataire, le directeur général a présenté au Parlement wallon la stratégie qu'il compte adopter pour la gestion de l'organisme au niveau tant opérationnel (plan triennal de recherche) que fonctionnel (moyens humains et matériels). Il a également présenté son plan d'action pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes relatives aux contrôles des comptes 2007, 2008 et 2009. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, l'ensemble des engagements pris devront également tenir compte des constats et recommandations du présent audit.

Réponse du ministre

Le ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme, des Sports et des Infrastructures sportives annonce qu'il donnera des instructions au Centre afin d'actualiser son plan d'action de suivi des recommandations de la Cour pour y intégrer l'ensemble des thématiques reprises dans le présent rapport. En outre, ce plan d'action actualisé sera présenté lors d'une prochaine réunion de la Task-Force à laquelle la Cour sera invitée.

Le ministre a également précisé que le gouvernement a approuvé, en décembre 2016, la procédure de construction du plan triennal de la recherche agronomique 2017-2019, ainsi que le plan stratégique et opérationnel de la recherche agricole en Région wallonne. Désormais, le Centre mènera des recherches qui s'inscrivent dans ce cadre précis.

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	6
1.1	Cadre général	6
1.2	Missions et cadre légal, réglementaire et normatif	7
1.3	Méthode d'audit	7
1.4	Communication des résultats de l'audit	8
2	Organisation du Centre	9
2.1	Structure	9
2.2	Ressources humaines	9
2.2.1	<i>Catégories de personnel</i>	9
2.2.2	<i>Cadre organique et effectifs</i>	10
2.2.3	<i>Difficultés de recrutement</i>	11
2.2.4	<i>Emplois de direction et d'encadrement</i>	14
2.2.5	<i>Conclusions et recommandations</i>	18
2.3	Contrôle interne	20
2.3.1	<i>Constatations</i>	21
2.3.2	<i>Conclusions et recommandations</i>	22
3	Gestion des activités transversales du Centre	24
3.1	Protection du patrimoine	24
3.2	Ventes et prestations de services	25
3.2.1	<i>Ventes de produits dérivés des activités de recherche</i>	25
3.2.2	<i>Prestations de services</i>	26
3.3	Achats	28
3.3.1	<i>Maîtrise des risques liés au processus achat</i>	28
3.3.2	<i>Risques de limitation de la concurrence</i>	30
3.3.3	<i>Risques de fractionnement</i>	31
3.3.4	<i>Risques liés à la qualité</i>	33
3.3.5	<i>Synthèse du contrôle de la légalité et de la régularité</i>	33
3.3.6	<i>Conclusions et recommandations</i>	34
4	Pilotage des activités de recherche du Centre	36
4.1	Introduction	36
4.2	Fixation des objectifs stratégiques par la Région	36
4.3	Programme de recherche	39
4.3.1	<i>Cadre réglementaire</i>	39
4.3.2	<i>Faiblesse du pilotage</i>	40
4.3.3	<i>Transparence du programme de recherche</i>	40
4.3.4	<i>Réalisation, suivi et évaluation du programme de recherche</i>	41
4.3.5	<i>Conclusions et recommandations</i>	43
4.4	Choix du mode de financement par la Région	43
4.5	Financement du Centre	45
4.5.1	<i>Utilisation des moyens financiers</i>	45
4.5.2	<i>Conclusions et recommandations</i>	50

5. Conclusion générale	52
5 Tableau récapitulatif des principaux points d'attention	54
6. Annexes	56
Annexe 1 - Réponse du ministre	56
Annexe 2 - Liste des principales dispositions normatives	62
Annexe 3 - Exemples de durée d'un processus d'engagement contractuel	63
Annexe 4 - Comparaison entre les compositions du Cofra et du comité de concertation et de suivi	64
Annexe 5 - Évolution des recettes et dépenses de 2010 à 2015	65
Annexe 6 - Évolution mensuelle de la trésorerie de 2010 à 2015	66

1 Introduction

1.1 Cadre général

Le Centre wallon de recherches agronomiques (Craw) était, à l'origine, un établissement scientifique. Il a suivi la compétence agricole quand elle a été régionalisée le 1^{er} janvier 2002¹.

Le décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques² confère au Centre le statut d'organisme d'intérêt public (OIP) de type A, conformément à la loi du 16 mars 1954³. Il est dès lors directement soumis à l'autorité du ministre chargé de l'Agriculture. Le statut du Centre a été confirmé en 2014 lors de l'adoption du code wallon de l'agriculture par décret du 27 mars 2014.

Au travers de ce code, le gouvernement a fixé ses objectifs en matière de politique agricole. La déclaration de politique régionale 2014-2019 a notamment souhaité « réorienter la recherche agronomique et de la faire participer davantage à l'activité des pôles de compétitivité dans une logique de décloisonnement et de partage d'expertise avec les entreprises, les agriculteurs, les universités et autres centres de recherche pour permettre l'émergence d'innovations et de produits porteurs de valeur ajoutée et d'emploi ».

Le décret précité du 27 mars 2014 a, dans son titre XII *L'innovation, la recherche et la vulgarisation*, repris les dispositions relatives au statut du Craw tout en l'intégrant dans les lignes directrices de la politique agricole wallonne que le code entend impulser.

Le gouvernement wallon doit fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. La mise en œuvre du code wallon de l'agriculture réclame en effet l'adoption d'un ensemble d'arrêtés d'exécution, qui n'étaient pas encore pris en janvier 2016. Dès lors, le ministre de l'Agriculture a projeté une entrée en vigueur progressive du titre XII du code selon le rythme d'adoption de ces arrêtés.

Dans sa réponse, le ministre a annoncé une série d'avancées en la matière⁴.

¹Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

Article 2 modifiant les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

² La date d'entrée en vigueur du décret a été fixée au 15 janvier 2004 par l'arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004 organisant les délégations de pouvoir.

³ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁴ Voir la réponse en annexe 1.

1.2 Missions et cadre légal, réglementaire et normatif

L'article 3 du décret précité du 3 juillet 2003 précise que la principale mission du Centre est « *d'assister le gouvernement wallon dans la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques* »⁵.

Le code wallon de l'agriculture⁶ complète cette mission de base en chargeant le Centre de veiller à assurer le transfert des résultats de la recherche vers les agriculteurs. Outre les dispositions générales applicables à tout organisme public wallon, le Centre est soumis aux dispositions spécifiques énumérées dans la liste des principales dispositions normatives à l'annexe 2 *Liste des principales dispositions normatives*.

Pour réaliser ses missions, le Centre dispose de trois sources de financement : le budget régional pour la dotation annuelle et les subventions d'investissement, les recettes provenant de son patrimoine, ainsi que la participation financière de partenaires privés ou publics pour la mise en œuvre de projets de recherches agronomiques. Globalement, pour la période 2010 à 2015, le Centre a bénéficié d'un financement de 194.525.697,01 euros⁷.

1.3 Méthode d'audit

La Cour des comptes a réalisé cet audit suite à la mise en lumière de problèmes⁸ de contrôle interne identifiés lors de ses travaux précédents réalisés dans le cadre du contrôle des comptes⁹ ou des marchés publics¹⁰.

L'audit est focalisé sur la gestion stratégique et administrative du Centre et sur sa capacité à atteindre les objectifs fixés par les autorités régionales en la matière. Il ne porte pas sur la qualité du travail scientifique réalisé dans le cadre des travaux de recherche.

L'audit évalue tout d'abord si le Centre gère son patrimoine de manière efficace, efficiente et dans le respect des dispositions légales. La Cour a plus particulièrement analysé les activités transversales de protection du patrimoine, de vente et d'achat, ainsi que les mesures de contrôle interne mises en œuvre. Elle a également procédé à un suivi de l'audit qu'elle avait

⁵À cette fin, le Centre est chargé de :

- « mener, seul ou en collaboration avec d'autres institutions, les recherches appliquées de haut niveau dans le domaine agricole » ;
- « mener, seul ou en collaboration avec d'autres institutions, les recherches de base dans les matières ayant un intérêt par rapport aux compétences attribuées à la Région wallonne dans le domaine agricole » ;
- « mener les activités de service liées à ces recherches au bénéfice de la Région wallonne ou de tiers » ;
- « mener, seul ou en collaboration, toute autre activité de recherche dans le domaine agricole ».

⁶ Article D.367 du décret du 27 mars 2014.

⁷ Le financement du Centre et l'utilisation des moyens financiers sont développés au point 4.5 *Financement du Centre*.

⁸ Le rapport de contrôle des comptes impute ainsi le retard de reddition des comptes aux facteurs suivants :

- absence d'inventaire complet des actifs lors de la régionalisation et de mise en place d'une comptabilité patrimoniale ;
- choix initial d'un logiciel comptable inadapté ;
- absence de responsable du service comptable ;
- taux élevé de rotation du personnel du service.

⁹ *Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2007 à 2009*, 27^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, janvier 2016, p. 65 à 77 : « *Les comptes 2007 ont été certifiés sans réserve par le réviseur d'entreprise, au contraire des comptes 2008 et 2009. La réserve porte sur l'absence du tableau des flux de trésorerie et du bilan social (...)* ». Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

¹⁰ *Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2006*, 26^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, février 2015, p. 49 à 60, et *Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques*, 25^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.* Rég. wal., 922 (2013-2014) - N° 1, p. 102 à 108. Disponibles sur le site www.courdescomptes.be.

réalisé précédemment concernant les marchés publics des années 2011 et 2012¹¹. Les mesures de contrôle interne prises par l'organisme pour répondre aux recommandations alors formulées ont été passées en revue, de même que leur impact sur les risques encore présents en la matière.

L'audit aborde ensuite la manière dont sont transcrits les objectifs de recherches agronomiques de la Région wallonne au travers du choix et du pilotage des thèmes de recherche du Centre, de son financement et du contrôle de ses activités. Il s'agit d'examiner si le choix des activités de recherche à mener est organisé de façon à suivre de manière efficiente les priorités du gouvernement et si les structures de financement et de suivi sont adaptées à la mise en œuvre effective du programme de recherche et à la réalisation des objectifs de la Région wallonne.

L'audit s'est appuyé sur un ensemble d'analyses documentaires et comptables, l'envoi d'un questionnaire aux différentes unités du Centre ainsi que l'analyse d'un échantillon de dossiers de marchés¹² du second semestre 2013 et de l'année 2014.

Divers entretiens de corroboration ont eu lieu avec les responsables du Centre, de certains départements et unités ainsi qu'avec ceux de certains services centraux, notamment au secrétariat général du service public de Wallonie (SPW)¹³. Enfin, des entretiens ont également été réalisés avec la direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) et le cabinet du ministre de tutelle.

1.4 Communication des résultats de l'audit

L'audit a été annoncé au ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme, des Sports et des Infrastructures sportives, au directeur général adjoint par intérim du Craw et au directeur général de la DGO3 par lettres du 14 juillet 2015.

L'avant-projet de rapport a été communiqué au directeur général du Craw le 17 janvier 2017. Ce dernier a répondu par lettre reçue le 9 février 2017.

Le projet de rapport tenant compte de la réponse du Centre a ensuite été soumis au ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Aéroports, délégué à la Représentation à la grande Région, le 7 mars 2017. Le ministre a répondu le 21 avril 2017. Sa réponse figure in extenso à l'annexe 1.

¹¹ *Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques*, 25^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, *Doc. parl.* Rég. wal., 992 (2013-2014) – N° 1, p. 102 à 108. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

¹² Les marchés analysés dans le cadre de l'audit de suivi sont du même type que ceux analysés lors de l'audit initial. Il s'agit de 92 marchés qui ne dépassent pas 8.500 euros hors TVA, de marchés de fournitures et de marchés passés par procédure négociée sans publicité préalable, la plupart du temps parce qu'ils sont estimés à moins de 8.500 euros hors TVA. Ont également été examinés 20 marchés dont le montant est supérieur à 8.500 euros hors TVA.

¹³ Direction des ressources humaines, direction de la sélection.

2 Organisation du Centre

2.1 Structure

Depuis 2010, le Centre est organisé en cinq départements, dont quatre de recherche, eux mêmes subdivisés en seize unités¹⁴, et un réservé aux services centraux¹⁵. Ces derniers comprennent trois directions : une direction administrative et financière, une direction logistique et une direction valorisation, toutes trois placées, lors de l'audit, sous l'autorité du directeur général adjoint.

La mise en œuvre effective de cette nouvelle structure reste cependant inachevée, faute de personnel adéquat. Le Crow peine donc à centraliser ses activités transversales.

Par ailleurs, lors de l'audit, le cabinet du ministre de tutelle a annoncé son souhait de revoir la structure du Centre en collaboration avec le nouveau directeur général désigné en mars 2016 et entré en fonction en avril.

Au quotidien, l'essentiel des décisions relève des unités de recherche, qui s'apparentent aux anciennes sections du Centre.

Le lien entre les services centraux et les unités de recherche est théoriquement assuré, via le comité de direction, par les inspecteurs généraux, chefs de département. Dans la gestion quotidienne, ce sont cependant les correspondants administratifs et financiers (CAF), pour l'essentiel de niveau C, détachés auprès des unités par les services centraux, qui constituent ce point de contact.

Dans la pratique, les chefs de département délèguent une partie des missions administratives, comme le recrutement, aux responsables d'unités. Ces derniers ne disposent cependant pas de support administratif propre à leur fonction.

Les CAF estiment, quant à eux, ne pas disposer de l'information utile, ni des relais nécessaires auprès des services centraux pour être un facteur d'harmonisation des procédures.

2.2 Ressources humaines¹⁶

2.2.1 Catégories de personnel

Le Centre occupe deux catégories de membres du personnel : d'une part, les contractuels affectés à des projets spécifiques non permanents, dont la rémunération¹⁷ est imputée sur les recettes propres et conventions, et, d'autre part, les statutaires et contractuels correspondant à des emplois du cadre organique, dont la rémunération est imputée sur la dotation.

¹⁴ Seize selon l'organigramme, dont seules quinze sont réellement opérationnelles.

¹⁵ D1 : département des sciences du vivant, D2 : département production et filière, D3 : département agriculture et milieu naturel, D4 : département valorisation des productions et D5 : département services centraux.

¹⁶ À noter que le volet ressources humaines du présent audit ne couvre pas les aspects relatifs à la fixation et au paiement de la rémunération.

¹⁷ L'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel prévoit que cette rémunération soit liée à l'échelle de recrutement du niveau correspondant au diplôme requis (sous réserve de la possibilité d'octroyer une échelle supérieure pour les niveaux A et B experts).

La Cour a porté son attention sur cette dernière catégorie de personnel, dont elle a examiné les recrutements statutaires et les promotions au regard des possibilités offertes par le cadre.

Selon la liste du personnel communiquée par le Centre en août 2015, les deux catégories comptaient respectivement 181 et 207¹⁸ membres.

2.2.2 Cadre organique et effectifs

Le Centre ne dispose ni de plan de personnel¹⁹ ni d'organigramme²⁰ au sens du code de la fonction publique wallonne. Le personnel sur dotation est géré dans les limites prévues par le cadre organique fixé par l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2008 (aucune démarche n'a depuis lors été effectuée pour l'actualiser).

Ce cadre détermine le nombre précis d'emplois à pourvoir. Hormis les fonctions dirigeantes et d'encadrement qui sont ventilées par départements et directions/unités de recherche, les emplois sont globalisés en groupe par niveau.

Le cadre organique est complété d'un cadre dit « d'extinction » comptant 54 emplois voués à disparaître au départ de leurs titulaires. Pour 27 d'entre eux cependant, cette disparition est compensée par la création d'un emploi dans un niveau supérieur²¹. Quoique ce cadre d'extinction n'était pas épuisé lors de l'audit, les données chiffrées reprises dans le tableau ci-après représentent la projection de la situation finale voulue par le législateur lors de l'adoption du cadre organique du Centre et censée répondre à ses besoins en personnel.

Tableau 1- Personnel émergeant à la dotation du Centre wallon de recherches agronomiques au 20 novembre 2015

		Projection du cadre	Statutaires	Contractuels	Mandats	ETP
Carrière scientifique	Inspecteur général scientifique	4	6	/	s.o.	6
	Directeur scientifique	16	1	/		1
	Niveau A scientifique	53	20	28		45,6
Carrière générale	DG	1			0 ²²	0
	Inspecteur général DGA	1	0	/	s.o.	0
	Directeur	3	1	/		1
	Niveau A	13	8	3		8,8
	Premier gradué	9	0	/		0
	Niveau B	75	16	26		38,8
	Premier assistant	9	1	/		0,8
	Niveau C	65	21	27		45,3
	Niveau D	39	6	46		46,1
TOTAL		288	80	130	0	193,4
				210		

Source : Cour des comptes, sur la base de la liste du personnel sur dotation communiquée par la responsable du service ressources humaines du Centre

¹⁸ Sur la liste du personnel sur dotation actualisée et communiquée à la Cour le 20 novembre 2015, ce chiffre est passé à 210.

¹⁹ Le plan de personnel est un instrument qui permet aux fonctionnaires dirigeants de planifier les besoins de personnel de leurs services pour les années n + 1 et n + 2 (« n » correspondant à l'année en cours).

²⁰ L'organigramme regroupe l'ensemble des emplois occupés, déclarés vacants et inoccupés dans les services continus. Il les répartit entre les départements, directions et autres services. L'organigramme précise le grade, le métier et la résidence administrative des emplois. Il identifie les emplois des services continus. Conformément à l'article 11, § 2bis, alinéas 2 et 3, et à l'article 12 du code de la fonction publique wallonne, l'organigramme est à examiner et à arrêter par le gouvernement, et toute modification est à communiquer au minimum une fois par mois au ministre fonctionnel concerné.

²¹ La suppression de sept emplois d'inspecteur général scientifique permet la déclaration de vacance à due concurrence des emplois de directeur scientifique non pourvus au 3 septembre 2008 ; 27 emplois de niveaux B et C sont, une fois supprimés, transformés en emplois de niveau supérieur et 20 emplois de niveaux B et C sont définitivement supprimés.

²² En avril 2016, le poste de directeur général a été conféré par mandat.

Selon la liste communiquée par le Centre le 20 novembre 2015, les emplois sur dotation se répartissent comme suit : 38,1 % sont occupés par des statutaires et 61,9 % par des contractuels.

Sur les 288 emplois du cadre, 210 sont pourvus (contractuels et statutaires confondus), ce qui correspond à 193,4 équivalents temps plein (ETP) et représente respectivement un taux d'occupation du cadre de 72,9 % en termes d'emplois et de 67,15 % en termes d'ETP. Ces taux globalisés ne reflètent cependant pas l'écart qui existe entre :

- l'occupation des fonctions de direction et d'encadrement : 20,9 % en termes d'emplois et 20,46 % en termes d'ETP ;
- l'occupation des fonctions autres que la direction et l'encadrement : 82,04 % en termes d'emploi et de 75,34 % en termes d'ETP.

Au 20 novembre 2015, le Centre comptait par ailleurs 47 emplois faisant l'objet d'une déclaration de vacance : 29 concernaient des emplois de recrutement et 18 des emplois d'encadrement (8 premiers assistants et 1 premier gradué) et de direction (9 directeurs)²³.

Sur ces 47 emplois, 10 sont occupés par des contractuels et 37 restent inoccupés, ces derniers représentent 12,8 % des emplois du cadre.

Pour le reste, 41 emplois, soit 14,2 % du cadre²⁴, ne sont ni occupés ni déclarés vacants. À défaut d'outil d'analyse des besoins en personnel, il est difficile d'évaluer si ces emplois sont nécessaires et, de manière générale, si le cadre organique de 2008 est toujours adéquat eu égard aux besoins actuels du Centre. C'est pourtant sur la base de ce cadre organique que la dotation est calculée.

Dans sa réponse, le ministre indique que le besoin d'actualisation du cadre organique a été analysé lors de l'élaboration du contrat d'administration du nouveau directeur général. Il précise qu'« *il n'a pas été décidé de l'actualiser dans l'immédiat. Cependant, ce point fera l'objet d'un suivi spécifique avec le nouveau directeur général.* »

2.2.3 Difficultés de recrutement

2.2.3.1 État des lieux

Recrutement statutaire

Le Centre éprouve des difficultés à pourvoir aux emplois de recrutement déclarés vacants : sur les 29 emplois non pourvus par un membre du personnel statutaire, 5 font l'objet d'une déclaration de vacance depuis plus de six ans, et 21 depuis plus de dix-sept mois²⁵.

Lorsque l'Inspection des finances et le ministre de tutelle autorisent la déclaration de vacance d'un emploi, le Centre la communique au département du support de la fonction publique

²³ Les emplois de recrutement du Centre sont : attaché (scientifique), gradué, assistant, adjoint (seuls grades pouvant être conférés par recrutement). À noter que ces emplois peuvent également se conférer par la promotion, le changement de grade, la réaffectation, la mutation ou la mobilité d'office.

Les emplois d'encadrement et de direction du Centre sont : directeur général (emploi attribué par mandat), directeur général adjoint, inspecteur général scientifique, directeur (scientifique), premier gradué, premier assistant. Ces emplois ne se confèrent pas par recrutement mais par promotion, mobilité, mutation, réaffectation ou changement de grade (ce dernier mode ne concernant que les grades de directeur, de premier assistant et de premier gradué).

²⁴ Cependant, puisque ces chiffres sont calculés sur la projection du cadre telle que souhaitée à terme par le législateur, ces possibilités ne sont pas toutes effectives, le cadre d'extinction n'étant pas épuisé.

²⁵ Les 3 autres emplois ont été déclarés vacants en juin, juillet et novembre 2015.

régionale du service public de Wallonie (secrétariat général du SPW). C'est ce département qui organise ensuite la consultation des lauréats repris dans la réserve de recrutement ad hoc et en communique au Centre les résultats.

Les difficultés rencontrées sont de quatre ordres.

- 1) Il y a parfois un délai important entre la déclaration de vacance d'emploi par le Centre et la consultation effective de la réserve. Ainsi, certains emplois déclarés vacants par le Centre en juin 2014 n'ont fait l'objet d'une consultation de la réserve qu'en novembre 2015. Interrogé sur ce délai de plus d'un an, le SPW a indiqué qu'il était conforme à la moyenne. Il s'explique notamment par le fait que les consultations s'organisent selon un échéancier²⁶ qui ne permet pas une consultation au cas par cas. En effet, les déclarations de vacance du SPW et des OIP wallons sont centralisées dans l'attente d'une consultation groupée par métier. Dans ce contexte, le délai d'attente est d'autant plus problématique que le Centre ne dispose pas de plan de personnel permettant une gestion prévisionnelle des emplois.
- 2) Certaines réserves de recrutement sont anciennes et leur consultation ne donne plus de résultats, faute de candidats intéressés²⁷. La disposition maintenant une réserve valable jusqu'à constitution de la suivante, conjuguée à la faible fréquence avec laquelle le SPW renouvelle ces réserves, accentue encore le problème.
- 3) Pour certains métiers, aucune réserve de recrutement n'existe au SPW. C'est notamment le cas des attachés scientifiques, pour le recrutement desquels il est difficile de constituer des jurys. Un groupe de travail est actuellement chargé d'élaborer une réforme du statut scientifique de la Région wallonne²⁸, dont notamment les conditions de recrutement du personnel scientifique. La lettre de mission du nouveau directeur général lie d'ailleurs le taux réduit d'agents statutaires au sein de l'organisme aux difficultés de mise en œuvre d'un tel statut du personnel scientifique.

Dans sa réponse, le ministre annonce que le projet de texte de la réforme du statut scientifique a été adopté en deuxième lecture par le gouvernement le 26 octobre 2016 et soumis à l'avis du Conseil d'État. Il indique qu'il n'a pas encore présenté au gouvernement le texte tenant compte de cet avis.

- 4) En l'absence de réserve de recrutement ou si aucun lauréat d'une réserve n'accepte l'emploi proposé, le code de la fonction publique wallonne prévoit la possibilité de faire appel à des réserves équivalentes d'autres niveaux de pouvoir²⁹. Il ressort des entretiens avec le SPW que cette disposition est toutefois difficile à appliquer. Si des contacts s'établissent à ce sujet avec la Communauté française, rien n'est mis en œuvre concernant les réserves de recrutement fédérales. Il n'existe par ailleurs pas de correspondance entre les fonctions de la fonction publique fédérale et celles de la fonction publique régionale.

²⁶ Selon les informations fournies par le SPW, l'échéancier des consultations des réserves est communiqué aux organismes d'intérêt public tous les deux mois environ.

²⁷ Ainsi, 27 réserves de recrutement sur 53 datent d'avant 2010, dont 8 datent même de l'an 2000 ; il s'agissait de concours généraux d'attaché, de gradué, d'assistant, d'adjoint et d'opérateur.

²⁸ Ce groupe, déjà constitué sous l'ancienne législature sans aboutir à des résultats, a relancé ses travaux sous l'actuelle législature.

²⁹ Jusqu'au 30 avril 2009, cette faculté devait avoir été prévue dans l'annonce du concours ayant abouti à cette réserve extérieure. Cette condition a été supprimée depuis le 1^{er} mai 2009.

Lors du débat contradictoire, le directeur général a par ailleurs souligné la difficulté de recruter certains profils³⁰ très recherchés sur le marché du travail et non disponibles aux conditions offertes par la fonction publique wallonne.

Enfin, au moins un recrutement a été empêché par l'application de l'article 119 quater du code de la fonction publique wallonne³¹. Concrètement, sur la base de cette disposition, un agent contractuel du SPW classé en ordre utile pour un emploi déclaré vacant au Craw peut être nommé à son emploi au SPW. Dans ce cas, lorsque le Craw a trouvé un agent statutaire, celui-ci peut demander à être nommé au poste statutaire de l'organisme ou de l'administration où il était contractuel. À noter qu'à l'inverse, le Centre a fait application de cette disposition pour le recrutement statutaire de cinq membres de son personnel.

Engagement contractuel dans l'attente du recrutement statutaire

Au 20 novembre 2015, sur les 29 emplois de recrutement déclarés vacants, seuls 10 étaient occupés par un contractuel dans l'attente d'un recrutement statutaire.

Ce déficit s'explique, d'une part, par la ligne de conduite adoptée par le ministre de tutelle entre 2011 et 2014, qui avait pour objectif de freiner les engagements sur dotation tant que le plan de personnel et la situation comptable du Centre n'étaient pas régularisés et, d'autre part, par la lenteur des procédures de sélection contractuelle mises en œuvre par le Centre. Ainsi, les deux derniers dossiers d'engagement contractuel n'ont été clôturés respectivement qu'après six et trois ans³².

2.2.3.2 Conséquences

L'inoccupation du cadre emporte les conséquences suivantes.

- 1) La dotation du Centre étant calculée sur la base du nombre d'emplois prévu au cadre organique, l'inoccupation d'une partie de ceux-ci conduit, chaque année, à une sous-consommation des crédits et génère un boni budgétaire.
- 2) Certaines missions essentielles ne peuvent être remplies.

Ainsi, le Centre ne dispose pas de chef comptable. Cet emploi a pourtant fait l'objet d'une déclaration de vacance depuis le 8 avril 2009. Les diverses consultations de réserves de recrutement organisées depuis lors n'ont pas donné de résultat. L'emploi a entretemps été occupé par un membre du personnel contractuel, mais il a ensuite été affecté à d'autres tâches (gestion pécuniaire). Ensuite, le Centre a demandé l'engagement d'un membre du personnel contractuel expert pour remplir la fonction de chef comptable. L'Inspection des finances a rendu un avis négatif à cause de la nature permanente de la fonction et la demande restait pendante chez le ministre de tutelle lors de l'audit. Cette absence de chef comptable est particulièrement dommageable puisque le Craw n'a plus établi de comptes annuels depuis 2010. Dans sa réponse, le ministre annonce que l'instruction a été donnée, le 16 novembre 2016, de procéder à un recrutement statutaire,

³⁰ Tels que ceux d'auditeur ou de conseiller en prévention de niveau 1.

³¹ « (...) le membre du personnel contractuel engagé à durée indéterminée est recruté s'il satisfait aux conditions suivantes :

(...)

2° être lauréat d'un concours de recrutement organisé par le SELOR ;

3° être en ordre utile pour être recruté sur le poste qu'il occupe ou sur un autre poste de même niveau et de même métier déclaré vacant ».

Pour une analyse plus détaillée de cette disposition, voir l'*Audit de l'agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées*, rapport de la Cour des comptes communiqué au Parlement wallon, août 2013, p. 71 à 72.

³² Voir le tableau détaillé en annexe 3 - *Exemples de durée d'un processus d'engagement contractuel*.

pour lequel la consultation des réserves du Selor pour le métier de gradué comptable est actuellement en cours.

Par ailleurs, l'emploi de contrôleur de gestion est resté inoccupé depuis le 24 décembre 2013. Il n'a fait l'objet d'un appel à candidature par le Centre qu'en avril 2015 et n'est conféré que depuis le 1^{er} février 2016 à un agent contractuel expert engagé à durée indéterminée.

En termes d'inoccupation de postes clés, il faut également noter le départ pour mission, au 1^{er} décembre 2015, de l'attaché juriste (statutaire) et la démission d'un gradué en droit (contractuel), tous deux chargés de la gestion des marchés publics. Début mars 2016, le Centre n'avait encore entamé aucune démarche pour pourvoir au remplacement de l'attaché, tandis que l'emploi de gradué faisait l'objet d'une procédure de déclaration de vacance. La situation de ce service est d'autant plus difficile que sur les emplois déclarés vacants le 23 juin 2014, un emploi de gradué en droit était aussi destiné à la gestion des marchés publics, mais n'était toujours pas pourvu début mars 2016, car le Centre était toujours en attente de la consultation de la réserve de recrutement. Dans sa réponse, le ministre annonce que l'instruction a été donnée, le 30 septembre 2016, de lancer une procédure d'engagement contractuel en attendant le recrutement du bachelier en droit. Par ailleurs, un juriste de niveau A contractuel à durée indéterminée a été engagé le 1^{er} novembre 2016 dans l'attente d'un recrutement statutaire.

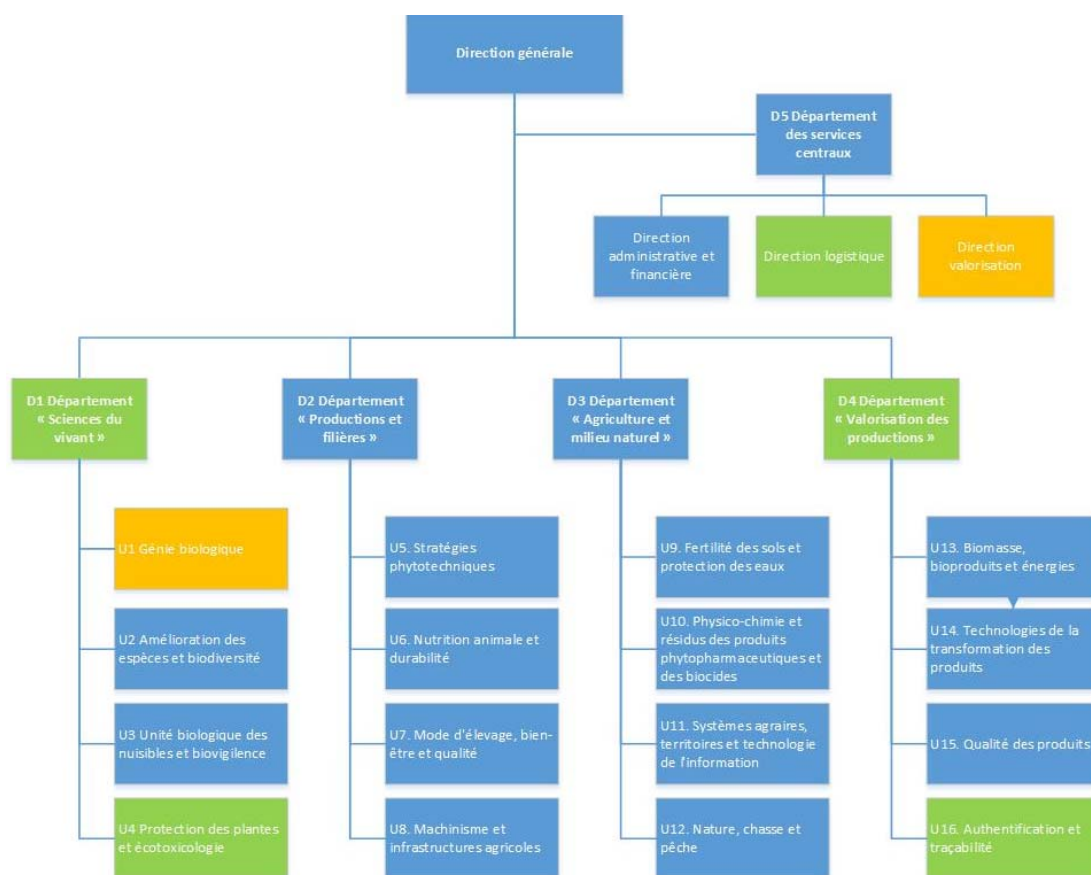
2.2.4 Emplois de direction et d'encadrement

2.2.4.1 État des lieux

Le cadre prévoit que le Centre soit dirigé par le directeur général et se compose de cinq départements. Les quatre premiers sont des départements scientifiques, chacun dirigé par un inspecteur général scientifique et subdivisé en quatre unités de recherche, elles-mêmes dirigées par un directeur scientifique. Le cinquième département, dirigé par le directeur général adjoint, concerne les services centraux et est subdivisé en trois directions, chacune dirigée par un directeur.

La figure ci-dessous représente la structure de l'organisme justifiant les emplois de direction prévus au cadre organique, ainsi que leur état (occupation/inoccupation).

Figure 1 - Vue d'ensemble de la structure du Centre et occupation de la ligne hiérarchique lors des travaux d'audit³³



En vert sont représentés les 5 emplois de direction pourvus d'un titulaire.

En orange sont représentés les 2 emplois de direction dont le titulaire exerce d'autres fonctions par intérim :

- dans le cas de l'U1, il exerce une autre fonction en supplément à celle de directeur d'unité ;
- dans le cas de la direction de la valorisation, il l'exerce à la place de sa fonction de directeur ; cette direction se retrouve ainsi fonctionnellement privée de son directeur titulaire.

En bleu sont représentés les 18 emplois de direction dépourvus de titulaire.

La Cour observe ainsi la vacance de 18 emplois de direction sur 25, de 3 départements sur 5 et de 14 unités/directions sur 19.

³³ Le directeur général a été désigné et est entré en fonction le 1^{er} avril 2016.

Par ailleurs, 9 unités/directions sur 19 sont dépourvues de titulaire sur la totalité de leur ligne hiérarchique.

Emploi de directeur général

L'emploi de directeur général du Centre est attribué par mandat. La déclaration de vacance, l'appel aux candidatures et la désignation du mandataire relèvent du gouvernement wallon.

De décembre 2001 à avril 2016, le Centre a fonctionné avec des directeurs généraux non nommés à titre définitif dans la fonction. Le mandat de directeur général du Centre a été attribué par le gouvernement wallon le 10 mars 2016, avec prise de fonction le 1^{er} avril 2016.

Emploi de directeur général adjoint

Aucune désignation à ce poste n'est intervenue depuis la régionalisation du Centre. L'emploi est occupé depuis février 2010 par un inspecteur général scientifique par intérim, qui assume par ailleurs, au même titre, les fonctions de directeur de la direction administrative et financière (emploi déclaré vacant le 7 mars 2013 mais dépourvu d'un titulaire) et de la direction de la valorisation (emploi dont le titulaire assume les fonctions de chef de département 3).

L'article D.370 du code wallon de l'agriculture, modifié par le décret du 3 décembre 2015, dispose que l'emploi de directeur général adjoint du Craw est un emploi de promotion par avancement de grade. Le gouvernement wallon doit toutefois encore déterminer la date d'entrée en vigueur de cette disposition³⁴.

Pour combler cette vacance, il est cependant possible d'avoir recours, successivement³⁵, à la mutation, à la réaffectation ou à la promotion ; à la mobilité interne (entre SPW et OIP) ; à la promotion d'un agent soumis au code de la fonction publique wallonne mais n'appartenant pas au cadre du Craw ; et, enfin, à la mobilité externe (avec d'autres niveaux de pouvoir). Au vu de ces possibilités, la Cour s'interroge sur les raisons de ne pas avoir procédé plus tôt à cette désignation, notamment au regard des carences importantes de l'encadrement, particulièrement dans les services généraux.

Emplois d'inspecteur général scientifique

Le cadre prévoit quatre emplois d'inspecteur général scientifique, chacun à la tête d'un département scientifique. Deux de ces emplois sont actuellement pourvus d'un titulaire.

Le cadre d'extinction prévoit en outre sept emplois d'inspecteur général scientifique appelés à disparaître au départ de leur titulaire. Actuellement, il y reste trois agents.

Au total, le Centre compte donc six inspecteurs généraux scientifiques. Cependant, deux emplois de chef de département sur quatre restent dépourvus de titulaire (D2 et D3) : trois inspecteurs généraux scientifiques sont en effet affectés (entièrement ou partiellement) à des postes de directeur ou de directeur scientifique, emplois normalement pourvus par un titulaire de grade inférieur.

³⁴ Article D.426, § 2, 7^o, du code wallon de l'agriculture.

³⁵ Sans préjudice du droit du gouvernement wallon de pourvoir d'office à l'emploi.

Ces diverses attributions d'emplois par intérim provoquent des effets en cascade³⁶.

Emplois de directeur et directeur scientifique

Sur les 19 emplois de directeurs et directeurs scientifiques prévus au cadre :

- 2 sont pourvus par un titulaire du grade correspondant ;
- 3 sont pourvus par des inspecteurs généraux scientifiques du cadre d'extinction, dont 2 assument toutefois la fonction de chef de département par intérim (en plus ou à la place de leur fonction de directeur) ;
- 9 ont fait l'objet d'une déclaration de vacance le 7 mars 2013 ;
- 5 ne sont ni pourvus d'un titulaire, ni déclarés vacants³⁷.

Les 9 emplois déclarés vacants le 7 mars 2013 n'ont jamais été pourvus à défaut de description de fonction. En effet, le profil de compétence validé le 7 mars 2013 par le gouvernement wallon a été modifié par le comité de concertation syndicale du Centre le 17 mai 2013. En octobre 2013 et octobre 2014, le Centre a demandé que ces descriptions de fonction modifiées soient soumises à une nouvelle approbation du gouvernement wallon. Selon les informations qu'il a fournies, cette approbation n'est pas encore intervenue.

Dans sa réponse, le ministre annonce que suite à l'adoption par le gouvernement du contrat d'administration du nouveau mandataire du Centre, le 15 décembre 2016, les descriptions de fonction des postes d'encadrement doivent être revues et sont actuellement examinées par le comité de direction.

Emplois d'encadrement (premier gradué et premier assistant)

Le cadre prévoit 9 emplois de premier gradué, dont aucun n'est occupé. Un seul emploi a fait l'objet d'une déclaration de vacance, le 23 juin 2014, mais n'était toujours pas pourvu lors de l'audit, faute pour le Centre d'avoir lancé les appels à candidature.

À l'instar d'un emploi au grade de directeur scientifique³⁸, les emplois de premier gradué n'ont pas fait l'objet de déclaration de vacance en l'absence de candidats internes remplissant les conditions de promotion.

Le cadre de 2008 prévoit également 9 emplois de premier assistant, dont 1 est occupé par un statutaire. Les 8 autres ont été déclarés vacants le 23 juin 2014 et n'étaient toujours pas pourvus lors de l'audit, faute, pour le Centre, d'avoir lancé les appels à candidature.

S'agissant de promotion par avancement de grade, le Centre est pourtant autonome dans la procédure, contrairement aux emplois de recrutement pour lesquels il est tributaire du SPW. Par ailleurs, la date des déclarations de vacance, à savoir le 23 juin 2014, lui permet d'appliquer la disposition transitoire prévoyant une dispense du brevet d'aptitude à l'encadrement pour la procédure de promotion des emplois concernés.

³⁶ Affectation à un emploi en fonctionnant par intérim sur un autre, avec nécessité de cumuler les fonctions ou de se faire remplacer à son tour à son poste initial.

³⁷ Parmi ces emplois, 3 voient leur déclaration de vacance subordonnée à la suppression des 3 emplois d'inspecteur général scientifique restant dans le cadre d'extinction, et 1 emploi s'explique par le fait que l'unité 12 n'a jamais été rendue opérationnelle. Pour le dernier emploi de directeur scientifique, il ressort des entretiens menés qu'il n'a pas fait l'objet de déclaration de vacance car le Centre ne disposait pas de candidats internes remplissant les conditions de promotion.

³⁸ Voir la note de bas de page n° 37.

2.2.4.2 Conséquences

Au niveau des emplois de direction, 14 personnes cumulent deux ou trois fonctions : soit de chef de département et de chef d'unité, soit de chef d'unité et d'attaché scientifique. Ce cumul risque d'affecter le temps imparti à l'exercice de ces différentes missions, notamment la qualité et l'efficacité du contrôle interne.

Par ailleurs, 17 emplois de direction sont occupés par des membres du personnel par intérim ou de facto³⁹.

Le cadre prévoit 4 emplois de direction non scientifique, dont 3 sont occupés par intérim par un seul et même inspecteur général scientifique : directeur général adjoint, directeur de la direction administrative et financière et directeur de la direction de la valorisation. Ces missions, de nature majoritairement administrative et financière, sont donc en pratique assumées par un membre du personnel au profil scientifique. Par ailleurs, le service achats et le service comptabilité et budget, qui constituent le pôle finances et achats de la direction administrative et financière, voient l'intégralité de la ligne hiérarchique occupée par une seule et même personne, ce qui pose problème en termes de contrôle interne et de séparation des fonctions, d'autant qu'il s'agit de zones à risque en matière d'achats et de ventes⁴⁰.

2.2.5 Conclusions et recommandations

Le Centre connaît des difficultés pour pourvoir à certains emplois de recrutement, inoccupés depuis de nombreuses années, dont notamment des fonctions essentielles telles que chef-comptable et contrôleur de gestion.

Les emplois de direction et d'encadrement sont en grande partie vacants, ce qui donne lieu à des cumuls de fonction et à la désignation de titulaires par intérim, affectant notamment la qualité du contrôle interne. La nouvelle structure hiérarchique issue du remaniement de 2010 peine à se mettre en place. Ainsi, hormis les inspecteurs généraux scientifiques et un directeur, aucune désignation n'est intervenue depuis lors aux emplois d'encadrement et de direction.

Le Centre fonctionne avec un cadre organique datant de 2008. Une évaluation actualisée de ses besoins en personnel et en compétences contribuerait à une meilleure adéquation des ressources humaines à la réalisation de ses missions. À ce stade, le Centre ne dispose pas de plan de personnel et doit attendre l'élaboration du programme triennal de recherche afin d'y lier la gestion des effectifs. Étant donné les délais de consultation des réserves de recrutement au SPW, le Centre gagnerait pourtant à mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois, notamment grâce à l'élaboration d'un plan qui permettrait la planification des besoins en personnel pour anticiper de deux ans les vacances et besoins supplémentaires en personnel.

Par ailleurs, vu les constats relatifs à la reddition des comptes annuels, au contrôle interne et à la gestion des marchés publics, l'occupation des postes clés y relatifs doit faire l'objet d'une attention particulière⁴¹. Pour ces emplois, comme pour les autres emplois de

³⁹ En l'absence de toute décision formelle de l'autorité, ce qui est de nature à poser problème pour la mise en œuvre des processus d'évaluation et disciplinaire, à plus forte raison lorsque l'intégralité de la ligne hiérarchique est dépourvue de chef (seul un supérieur hiérarchique étant compétent pour ces procédures). Le Centre n'organise d'ailleurs pas le régime d'évaluation tel que prévu au code de la fonction publique wallonne.

⁴⁰ Voir à ce propos les points 3.2 *Ventes et prestations de service* et 3.3 *Achats*.

⁴¹ Sont principalement visés le départ récent de deux membres du personnel du service marchés publics et l'absence de chef comptable.

recrutement déclarés vacants qui ne trouvent pas de titulaire, d'autres voies que la consultation des réserves de recrutement du SPW doivent rapidement être envisagées, notamment la mobilité interne ou externe via appel aux candidats publié au *Moniteur belge*⁴². Par ailleurs, des démarches plus rapides en vue de l'engagement contractuel dans l'attente du recrutement statutaire éviteraient que certains postes restent inoccupés bien qu'ils aient fait l'objet d'une déclaration de vacance depuis plusieurs années. Les obstacles auxquels le recrutement statutaire est actuellement confronté rendent d'autant plus important le recours au personnel contractuel.

Les manquements constatés dans le contrôle interne renforcent la nécessité d'une occupation des emplois de direction et d'encadrement. Des mesures doivent être adoptées afin d'y désigner des titulaires, à savoir :

- l'actualisation des démarches relatives à la déclaration de vacance des deux emplois d'inspecteurs généraux scientifiques des départements 2 et 3 ;
- la mise en œuvre de la procédure de promotion au grade de premier assistant et de premier gradué : les neuf emplois déclarés vacants le 23 juin 2014 peuvent en effet bénéficier de la disposition transitoire relative à la dispense du brevet d'aptitude à l'encadrement ;
- l'abstention de subordonner les déclarations de vacance à l'existence de candidats internes remplissant les conditions de promotion. En effet, à défaut de candidats aptes à la mutation, à la réaffectation, au changement de grade ou à la promotion par avancement de grade, le grade de directeur peut être conféré par mobilité interne ou externe, et les grades d'encadrement par mobilité interne. Les emplois doivent, dans ce cas, faire l'objet d'un appel aux candidats à la mobilité interne ou externe publié au *Moniteur belge*⁴³. Sont concernés un emploi de directeur scientifique et huit de premier gradué. Cette situation est d'autant plus urgente que la faible proportion de personnel statutaire pourrait amplifier le phénomène à l'avenir.

Enfin, certains obstacles pourraient être levés par la mise en œuvre de démarches relevant d'autres niveaux de décision que le Centre, à savoir :

- déclarer vacant l'emploi de directeur général adjoint, pourvu en application du code de la fonction publique wallonne ou du code wallon de l'agriculture, selon que le gouvernement wallon détermine ou non la date d'entrée en vigueur de ce dernier⁴⁴ ;
- pour les emplois de directeur et de directeur scientifique, faire valider les nouvelles descriptions de fonction par le gouvernement wallon et poursuivre la procédure de promotion à la suite des déclarations de vacance du 7 mars 2013 (avec bénéfice de la disposition transitoire relative à la dispense du brevet de direction), ou reprendre la procédure de déclaration de vacance ;
- poursuivre la tâche entreprise par le groupe de travail pour modifier le plus rapidement possible le statut scientifique de la fonction publique wallonne, entre autres les modalités de recrutement des attachés scientifiques ;
- optimiser la gestion des réserves de recrutement par le SPW, notamment en améliorant la fréquence des consultations et du renouvellement des réserves et en utilisant la

⁴² Articles 15 et 79 du code de la fonction publique wallonne, et article 217 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mars 2009 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne.

⁴³ Articles 14 et 79 du code de la fonction publique wallonne, et article 217 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mars 2009 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne.

⁴⁴ Une procédure de promotion a été lancée et un avis publié au *Moniteur belge* du 17 octobre 2016.

possibilité de faire appel, sous conditions, à des réserves de recrutement équivalentes d'autres niveaux de pouvoir ;

- mettre en œuvre le système de mobilité prévu par le code de la fonction publique wallonne⁴⁵ en rendant effective la base de données enregistrant les demandes de mobilité telle que prévue par son article 79, § 2. Dans l'attente de cette mise en œuvre, l'appel aux candidats à mobilité gagnerait à s'organiser de manière plus souple que par la publication au *Moniteur* belge prévue réglementairement, procédure lourde et longue. À cet effet, le recours à l'intranet devrait être prévu dans la réglementation en lieu et place de cette publication.

Après la fin des travaux d'audit, le nouveau directeur général du Centre, entré en fonction le 1^{er} avril 2016, a présenté son plan d'action en commission de l'agriculture et du tourisme le 20 juin 2016. Il a notamment annoncé en matière de ressources humaines :

- la définition des tâches et compétences du Centre,
- la procédure en cours pour la désignation du directeur général adjoint,
- le travail en cours sur les descriptions de fonctions des inspecteurs scientifiques et des directeurs,
- l'engagement de quatre comptables pour une durée déterminée de deux ans, dont la liste de candidats potentiels a été transmise à l'Inspection des finances,
- l'engagement de deux juristes (un de niveau B, dont l'entrée en fonction est imminente, et un de niveau A, pour lequel le Centre lançait la procédure),
- l'engagement d'un contrôleur interne, pour lequel la procédure allait être entamée en vue d'une entrée en fonction fin 2016.

2.3 Contrôle interne

La mise en place d'un contrôle interne efficace au Crow se justifie d'autant plus qu'il se caractérise par la dispersion géographique de ses services, la large autonomie de ses unités décentralisées et l'absence quasi généralisée de structures et de fonctions d'encadrement officiellement désignées.

La Cour des comptes a utilisé le cadre de référence Coso⁴⁶ pour évaluer le contrôle interne mis en œuvre par le Centre.

L'objectif du contrôle interne est d'apporter une assurance raisonnable⁴⁷ que l'organisme atteint ses objectifs, dispose d'informations fiables sur le plan de la gestion et des finances et agit en conformité avec les lois et réglementations.

En Région wallonne, la mise en place d'un système de contrôle interne est prévue par l'article 46 du décret du 15 décembre 2011 tel que modifié par le décret du 17 décembre 2015

⁴⁵ Le ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative a annoncé une réflexion globale et un état des lieux afin d'améliorer et de rendre opérationnelle la mobilité des fonctionnaires régionaux.

⁴⁶ Coso est l'acronyme de *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, une commission à but non lucratif qui a rédigé une définition standard du contrôle interne en 1992. Par extension, ce standard porte également le nom de Coso.

⁴⁷ Le référentiel Coso comporte cinq composantes (environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication, pilotage), qui, mises en œuvre par le respect d'un certain nombre de principes, permettent de procurer cette assurance raisonnable.

portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

L'organisation du contrôle interne repose sur toute l'institution. Elle commence par la mise en place d'une structuration des procédures de contrôle interne au départ des objectifs à atteindre par l'organisme et se poursuit par l'identification des risques potentiels, à savoir les événements qui pourraient empêcher l'organisme d'atteindre ses objectifs⁴⁸. Ensuite, au regard de ces risques, il s'agit d'arrêter les mesures de contrôle interne appropriées, notamment en fonction d'une analyse coût-bénéfice de leur mise en œuvre.

Lorsqu'une organisation a mis en place un ensemble de mesures permettant de limiter raisonnablement les risques, elle doit encore s'assurer, à l'aide d'une procédure régulière d'évaluation, que ces mesures sont concrètement mises en œuvre et, au besoin, apporter les mesures correctrices appropriées.

2.3.1 Constatations

Les valeurs du Centre ont été identifiées et diffusées au sein du personnel. Par contre, hormis le programme pluriannuel de recherche, le Centre n'a pas établi de cascade stratégique qui permette de fonder l'analyse des objectifs stratégiques et opérationnels de l'institution, lesquels objectifs autorisent à leur tour la réalisation d'une analyse de risques⁴⁹.

Au niveau réglementaire, le partage des responsabilités est organisé par l'arrêté du 15 janvier 2014⁵⁰, qui établit les délégations de responsabilité en matière de dépenses et de personnel. Ces règles concernent le directeur général, le directeur général adjoint et, le cas échéant, les inspecteurs généraux. L'efficacité de la mise en œuvre de ces dispositions souffre cependant des faiblesses constatées par la Cour en ce qui concerne l'occupation des fonctions par des titulaires au niveau de la ligne décisionnaire. En outre, dans la plupart des domaines⁵¹, la chaîne des responsabilités et les processus de contrôle interne à instaurer n'ont pas fait l'objet d'une description formalisée. Dans ces domaines, les correspondants administratifs et financiers endossent l'essentiel des activités administratives qui incombent aux unités décentralisées et devraient également assumer l'essentiel de la charge du contrôle interne. La Cour relève les difficultés qu'une telle charge représente pour eux du fait de leur absence de formation spécifique en la matière⁵², couplée à l'absence d'information et d'harmonisation des procédures.

Plus fondamentalement, la Cour des comptes relève l'absence de processus structuré d'analyse des risques et d'adoption de mesures de contrôle interne destinées à les maîtriser, ce qui n'empêche toutefois pas l'émergence de certains éléments ponctuels de contrôle interne.

Ainsi, la Cour relève l'existence d'un bureau d'amélioration de la qualité qui s'occupe prioritairement des certifications de laboratoire, notamment par l'analyse et la prévention des risques. En effet, les activités de services de quelques 20 laboratoires du Centre sont

⁴⁸ Ces risques sont de différentes natures : financière, opérationnelle, conformité aux réglementations, technologique, intégrité, ressources humaines, etc.

⁴⁹ Voir le point 4 - *Pilotage des activités de recherche du Centre*.

⁵⁰ Arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2014 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques.

⁵¹ Notamment pour la conservation du patrimoine, le cycle des achats et les ventes, qui seront développés au point 3 – gestion des activités transversales du Centre ci-après.

⁵² Ces agents sont de niveau C.

certifiées, la plupart sous le label ISO⁵³. Si la labellisation vise à garantir la fiabilité des résultats obtenus, la Cour a constaté que certains processus mis en place ont été adoptés pour la gestion quotidienne de certains services du Centre : dans certaines unités certifiées, les procédures de réception des échantillons selon les normes ISO ont été appliquées à la réception d'autres biens tels que les consommables ou équipements de laboratoire (solvants, gants, balances, etc.).

Par ailleurs, des actions concrètes ont été entreprises en réponse aux constats et recommandations formulés lors d'audits précédents⁵⁴. Il en est ainsi, notamment, de la description des procédures relatives aux marchés publics ou de l'amélioration du système de paiement lors du contrôle des pulvérisateurs effectué, pour le compte de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca), contre rémunération.

L'audit de suivi des marchés publics a en effet relevé des évolutions positives telles que l'actualisation de la procédure d'achat ou la mise en place de documents types⁵⁵, qui constituent des bonnes pratiques. Dans le cadre de la mission déléguée de l'Afsca, le Centre dépose désormais à la banque, chaque semaine, les sommes perçues. En outre, dans le cadre d'une phase test, l'utilisation de terminaux bancaires a été promue afin que les paiements se fassent désormais par carte. Cette phase test n'est cependant pas totalement concluante puisque la toute grande majorité des agriculteurs poursuit le paiement en liquide.

Dans son plan d'action destiné à répondre aux recommandations de la Cour, le nouveau directeur général a annoncé que le Centre réalisera la description du processus de contrôle interne ainsi que la rédaction des procédures de contrôle interne. Il procédera également au recrutement d'un auditeur interne, qui fournira conseil et support pour la mise en place de ces procédures. L'objectif est d'exécuter ces travaux avant la fin du premier trimestre 2017. Dans sa réponse, le ministre a précisé que « *dans un premier temps, le Centre fera appel au service du futur Service commun d'audit interne de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie Bruxelles. Ce service devrait être opérationnel à partir de juin 2017* ».

2.3.2 Conclusions et recommandations

La mise en place d'un système structuré de contrôle interne est d'autant plus importante que le Craw présente un ensemble de risques inhérents à ses activités, notamment dans les processus transversaux d'achats et de ventes, lesquels risques sont accentués par son mode d'organisation.

Dans ce cadre, la Cour préconise au Centre d'accorder la priorité à la réalisation d'un inventaire physique des biens, à la formalisation des procédures de gestion des stocks produits, à la clarification des responsabilités dans la chaîne de décision et à la centralisation des procédures administratives et des opérations comptables.

À cette fin, la Cour recommande au Centre de se référer à l'expertise qu'il a acquise dans la mise en œuvre des procédures de certification relatives à son système de gestion des risques. Comme les normes de type ISO, les unités de recherche doivent considérer les mesures de

⁵³ ISO 17025 : compétence technique des laboratoires d'essai, BPL : bonne pratique de laboratoire pour les produits potentiellement toxiques pour l'homme et l'environnement, CPVO : *community plant variety office* pour l'évaluation des céréales, Iso 17020 : compétence des services d'inspection.

⁵⁴ Pour rappel, le Craw a déjà fait l'objet d'un audit externe publié en 2006, de rapports de contrôle des comptes pour les années 2004 à 2009 et d'un audit de la Cour des comptes relatif aux marchés publics conclus entre 2011 et 2012.

⁵⁵ Note justificative de lancement du marché, fiche de suivi interne, etc.

contrôle interne non comme une contrainte administrative excessive mais comme un outil nécessaire pour atteindre une assurance de qualité.

3 Gestion des activités transversales du Centre

3.1 Protection du patrimoine

La tenue d'inventaires permet de s'assurer de la préservation du patrimoine contre les risques de pertes ou de vols. Elle est également un outil de gestion car elle offre, entre autres, une vue de l'ensemble du matériel en circulation : elle peut ainsi permettre de gérer les assurances contractées pour les 70 véhicules et les 40 engins agricoles du Centre, le stock de productions animales et végétales ainsi que le déclassement des biens.

L'inventaire physique est un recensement des biens des classes 2 (immobilisés) et 3 (stocks) du bilan. L'inventaire comptable, quant à lui, consiste à établir une liste exhaustive des éléments figurant dans le bilan et de l'évaluer à la valeur actuelle.

À ce jour, le Centre ne possède pas d'inventaire complet. Des inventaires partiels sont parfois produits par les unités pour répondre à leurs propres besoins, mais ils ne sont pas systématiquement dressés ni transmis aux services centraux pour être introduits dans la comptabilité. La direction avait demandé aux unités de réaliser un inventaire pour septembre 2015, mais sans donner de consignes précises sur sa forme ni le contenu attendu.

Par ailleurs, les travaux d'audit ont mis en lumière un risque de surévaluation des actifs du Centre. En effet, l'examen aléatoire d'un procès-verbal de déclassement a fait apparaître qu'un chargeur télescopique d'une valeur d'achat de 20.000 euros en 2000 a été déclassé et revendu en 2012. Ce procès-verbal est signé par la direction du Centre. La vente est enregistrée dans la comptabilité mais le matériel figure toujours dans l'inventaire comptable. Faute de prendre en compte les amortissements ou les déclassements, le risque est alors grand que la valeur réelle du patrimoine du Centre s'avère en réalité inférieure aux montants qui figurent dans l'inventaire comptable. Il importe donc de s'assurer que la procédure de déclassement des immobilisés soit correctement suivie jusqu'à son enregistrement dans les inventaires physique et comptable.

À côté de l'inventaire physique des biens, le Centre doit organiser une gestion de ses stocks puisque ses activités de recherche génèrent une production de biens divers destinés à la vente. Les stocks sont actuellement gérés par les unités opérationnelles. Les produits ne font pas l'objet d'un recensement en qualité et en quantité, ni d'une gestion ou d'un enregistrement centralisé auprès des services centraux.

Dans ces conditions, la direction du Centre n'est pas en mesure d'estimer la quantité de biens produits, ni d'assurer une procédure de contrôle interne adéquate pour encadrer les ventes du Centre.

Selon le plan d'action présenté par le nouveau directeur général du Centre au Parlement wallon du 26 juin 2016⁵⁶, l'inventaire annuel sera réalisé en deux phases. La première portera sur la période 2010-2014 et s'attachera à évaluer les inventaires établis par bâtiment, valider les données avec la comptabilité, rédiger des instructions pour la réalisation de l'inventaire physique et former le personnel, réaliser l'inventaire et, enfin, procéder à sa consolidation. La seconde phase concernera les années 2015 et suivantes. Elle prévoit la rédaction de la

⁵⁶ Crac N° 190 (2015-2016), séance publique de la commission de l'agriculture et du tourisme.

procédure d'inventorisation et l'élaboration d'une application intranet pour générer les numéros d'inventaire.

En ce qui concerne le déclassement du matériel, une procédure sera rédigée et le personnel formé à cet effet.

3.2 Ventes et prestations de services

Les activités de recherche du Centre, menées dans le cadre de la dotation ou des conventions, génèrent des productions animales ou végétales qui sont vendues.

Par ailleurs le Craw bénéficie aussi de recettes propres qui proviennent de différentes sources publiques ou privées. Elles sont la contrepartie d'un ensemble de prestations comme des contrats d'essais, d'analyses scientifiques ou d'expertises. Dans ce cas, le Centre agit comme un prestataire de services en concurrence avec d'autres prestataires, dont certains relèvent exclusivement du secteur privé.

3.2.1 Ventes de produits dérivés des activités de recherche

Huit unités de recherche sur quinze⁵⁷ procèdent à des ventes de produits, animaux ou végétaux, dérivés de leurs activités⁵⁸, tels que pommes de terre, bovins, lait, porcs, moutons, céréales, colza, betteraves, maïs, fourrage, etc. Elles procurent globalement 1 % des recettes du Centre, soit un montant annuel comptabilisé de l'ordre de 400.000 euros. Deux unités déclarent réserver leurs ventes au personnel du Centre, tandis qu'une autre annonce faire don du solde de sa production au CPAS ou au secteur caritatif.

Tableau 2 – Recettes des cultures et de l'élevage

Productions	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Animaux	101.471,09	122.783,22	216.688,86	177.987,11	143.970,66	125.705,25
Lait	96.187,59	109.411,05	97.096,95	106.927,95	101.964,40	77.503,93
Végétaux	177.704,06	159.220,16	319.496,02	156.835,66	122.277,51	132.875,86
Total	375.362,74	391.414,43	633.281,83	441.750,72	368.212,57	336.085,04

Source : application de gestion comptable utilisée au CRAW

(en euros)

Les unités gèrent leur stock et leurs ventes de manière autonome. L'administration centrale ne peut donc avoir aucune garantie quant aux quantités précises produites par l'institution ni contrôler les mises en vente.

Par ailleurs, les ventes font l'objet de peu de publicité et les acheteurs sont donc souvent les mêmes. L'analyse des ventes sur la période 2010-2015 fait en effet apparaître que 99 % des transactions de bovins concernent deux acheteurs, tandis que 67 % des ventes de porcs sont conclues avec un acheteur dominant. Il existe une plus grande multiplicité de preneurs pour les produits végétaux, même si deux acheteurs principaux se dégagent, l'un avec 36 % des achats et l'autre avec 24 %. Pour les ovins, l'acheteur le plus important acquiert 25 % de la production.

⁵⁷ L'organigramme du Centre comprend seize unités mais seules quinze d'entre elles ont été effectivement constituées.

⁵⁸ Maîtrise des activités de support du Craw – questionnaire destiné aux responsables d'unités du Craw, septembre 2015.

Tableau 3 – Principaux acheteurs des productions vendues

Productions vendues	Clients	Part dans les ventes totales
Bovins	Acheteur 1	51 %
	Acheteur 2	48 %
Porcs	Acheteur 1	67 %
	Acheteur 2	19 %
Ovins	Acheteur 1	25 %
	Acheteur 2	12 %
Végétaux	Acheteur 1	36 %
	Acheteur 2	24 %

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

Pour justifier ces pratiques de vente, le Centre invoque essentiellement l'étroitesse du marché et la proximité géographique de l'acheteur, ainsi que le fait que la vente ne soit pas son métier. La Cour des comptes a constaté que sur les quinze unités du Centre, seules deux déclarent pratiquer une mise en concurrence des acheteurs.

Les chefs d'unité estiment que la vente est une activité accessoire de leur centre d'intérêt premier qui reste la recherche. Ils n'ont pas le temps, ni les connaissances commerciales, ni l'infrastructure pour pouvoir négocier, dans de bonnes conditions et d'égal à égal, les termes de la vente. En conséquence, ils estiment être « *sous le prix de marché* » même si la base de négociation se fonde, dans la plupart des cas, sur des tarifs de référence tels que ceux publiés dans des journaux spécialisés.

Lors de la phase contradictoire, le directeur général du Centre a précisé que pour les produits issus des grandes cultures, il est quasi impossible de faire un appel à concurrence classique qui impose de proposer un prix à l'avance, alors que les cours fluctuent chaque jour. Le risque serait alors que les prix obtenus soient bien inférieurs à ceux du marché.

Dans son plan d'action, le directeur général annonce une restructuration en matière de gestion des ventes de biens produits par le Centre, notamment par la détermination de modalités de fixation des prix et l'établissement des factures par les comptables, avec vérification des pièces justificatives des tarifs fixés par les unités.

Les productions agricoles mises en vente font partie du patrimoine du Craw. La Cour des comptes estime dès lors qu'il doit, d'une part, respecter l'égalité de traitement des acheteurs potentiels et, d'autre part, motiver sa décision du choix de l'acheteur.

Dans sa réponse, le ministre précise que des instructions seront données pour mettre ces recommandations en œuvre.

3.2.2 Prestations de services

Les prestations de services du Centre représentent 4,3 millions d'euros alors que les conventions rapportent quelques 7 millions par an. Les services rendus par le Centre à des tiers sont essentiellement des analyses de laboratoires et, dans une moindre mesure, des missions de conseil ou des locations de biens comme des terrains ou des hangars.

3.2.2.1 Fixation des prix

Treize unités décentralisées sur quinze effectuent des prestations pour des tiers, dont l'une de manière très exceptionnelle. Neuf de ces treize unités déclarent fixer les prix sur la base des coûts réels, coûts horaires ou de l'estimation des frais. Deux autres évoquent des tarifs

fixés par l'administration ou par arrêté. Enfin, deux unités utilisent les prix pratiqués par d'autres laboratoires comme référence pour établir leurs propres tarifs.

L'administration centrale ne prend connaissance des accords conclus qu'au moment et par le biais de la signature du contrat ou de l'envoi de la facture.

Or, la dotation permet de couvrir un ensemble de frais de base comme l'entretien des bâtiments, le chauffage, la mise à disposition de matériel, l'entretien des collections ou la supervision scientifique. Ces coûts ne sont pas toujours inclus dans le prix alors que d'autres concurrents sur le marché sont tenus, pour des raisons de rentabilité, de les répercuter⁵⁹. Dès lors, mis en concurrence avec une entreprise ou un laboratoire traditionnels, le Cra est en mesure de pratiquer des prix inférieurs.

Le directeur général adjoint déclare insister auprès de ses équipes pour qu'elles ne sous-estiment pas les frais de fonctionnement inhérents à de telles prestations. Pour certaines conventions, 5 % des frais de gestion des conventions sont ainsi facturés. Ces frais financent le salaire des agents des services centraux qui sont payés sur recettes propres. Néanmoins, les entretiens avec les chefs d'unités et la direction ont fait apparaître que les autorités du Centre n'ont jamais réformé aucun prix.

Bien que la fixation des prix fasse partie des nouvelles mesures de gestion annoncées par le directeur général, la Cour des comptes estime qu'il existe un risque de distorsion de la concurrence à l'égard des autres acteurs du marché, comme les laboratoires, qu'il conviendra de considérer à l'avenir.

Par ailleurs, ces activités posent également question au regard de la réglementation concernant la TVA et l'assujettissement ou non du Centre à cette taxe. Lors de l'examen de ses comptes, la Cour lui avait recommandé de clarifier la situation en matière de TVA. À ce jour, il ne l'a pas encore fait, à défaut de personnel suffisant et compétent à cet effet.

Un tel éclaircissement permettra au Centre :

- de fixer plus correctement le prix ;
- d'être plus transparent à l'égard des clients et prestataires concurrents ;
- d'éviter le coût d'éventuelles pénalités découlant d'une application incorrecte de la législation.

En matière de ventes de services, le plan d'action du directeur général annonce trois mesures : le relevé de l'ensemble des services commercialisés par le Centre, la détermination de modalités de détermination du coût des services et la rédaction de procédures de facturation des services en fonction d'une grille tarifaire. En attendant la mise en place de ces mesures, les factures seront établies par les comptables, avec vérification des pièces justificatives et du tarif fournis par les unités.

En matière de TVA, le ministre a précisé, dans sa réponse, qu'une régularisation était en cours : « *Un conseil externe, en collaboration avec le contrôle de la TVA, est en train d'établir le régime TVA qui convient le mieux aux différentes activités du CRA-W. Un rapport spécifique sur cette question sera présenté dans le cadre de la prochaine Task-Force organisée le 28/04/2017.* »

⁵⁹ Le Centre envisage néanmoins, dans un premier temps, d'établir des barèmes utiles à la fixation des prix, par exemple les tarifs horaires d'un technicien de laboratoire.

3.2.2.2 Valorisation et propriété des résultats de la recherche

Le Crow développe des partenariats ponctuels avec des entreprises intéressées par l'une de ses thématiques de recherche. Globalement, il considère que la propriété de la recherche lui reste, sauf dans les rares cas de clause contraire négociée par le partenaire privé.

Le mode de collaboration et la mise en valeur des recherches diffèrent selon les conventions. Au sein du Crow il n'existe pas de lignes directrices formalisées, ni de jurisprudence interne en matière d'utilisation, de protection et de mise à disposition des résultats de la recherche. Les partenariats sont négociés par les unités de recherche. Pour les agents du Centre amenés à négocier des conventions de partenariat, il peut être difficile, en l'absence de telles lignes directrices, de faire prévaloir l'intérêt régional et général face à une entreprise désireuse de maximiser ses bénéfices et de protéger son marché. Un service d'appui existe théoriquement via le département marchés publics et conventions mais, dans la pratique, il ne gère que les marchés publics et non la question de la propriété des résultats de la recherche ou de sa valorisation.

Cet état de chose devrait néanmoins changer lors de la mise en place des unités mixtes de recherche puisque le code wallon de l'agriculture énonce, entre autres, que les critères d'agrément de ces unités doivent préciser la copropriété des résultats. Ces unités⁶⁰, créées par le nouveau code wallon de l'agriculture, regrouperont des institutions publiques et privées travaillant sur une même thématique, afin d'officialiser les collaborations entre les acteurs de la recherche tout en mutualisant les moyens, collaborations qui existaient auparavant mais de manière moins encadrée. Elles doivent encore faire l'objet d'un arrêté d'exécution qui précisera les conditions d'agrément.

3.3 Achats

Le Crow avait fait l'objet d'un audit relatif aux marchés publics durant les années 2011 et 2012⁶¹. Le présent audit a porté sur les achats réalisés au second semestre 2013 et en 2014. Il a contrôlé la légalité et la régularité de ces marchés et examiné les mesures de contrôle interne prises par l'organisme en vue de répondre aux recommandations formulées précédemment, sur leur effectivité et sur l'évaluation de la nouvelle couverture des risques en matière de marchés publics.

3.3.1 Maîtrise des risques liés au processus achat

L'organisation administrative du Crow et les procédures internes qui encadrent la passation et l'exécution des marchés publics n'ont guère évolué :

- un département regroupe les services administratifs centraux, au sein desquels les marchés non scientifiques sont gérés par la direction logistique (service informatique et service bâtiments-équipement-environnement), par la direction administrative et financière (cellule achats) et par la direction valorisation (service communication) ;
- des marchés publics sont conclus dans chaque unité des quatre départements ;

⁶⁰ Article D.365, § 1^{er} : « Le gouvernement est habilité à agréer et subventionner des unités mixtes de recherche. Une unité mixte de recherche est une unité de recherche regroupant une ou plusieurs institutions, privées ou publiques ou des composantes de ces institutions. Sa création permet d'officialiser les collaborations autour d'un projet ou d'une thématique spécifique en mutualisant les moyens humains, matériels et financiers. »

⁶¹ Voir la note de bas de page n° 24.

- le directeur général adjoint assure toujours, outre le rôle de chef de département, la direction de deux de ses trois directions. Il est également responsable de la cellule achats, qui, lors de la réalisation de l'audit, n'était toujours composée que d'une seule personne ;
- un service contrôle des marchés publics et un contrôleur de gestion interviennent dans le contrôle des marchés passés par les départements, lesquels sont approuvés par le ministre chargé de l'Agriculture, le directeur général et/ou le directeur général adjoint selon les règles de délégation fixées par arrêté. Néanmoins, le poste de contrôleur de gestion n'était plus pourvu depuis le 24 décembre 2013. Son successeur n'est entré en fonction que le 1^{er} février 2016. De plus, en octobre 2015, la juriste chargée du service contrôle des marchés publics a démissionné.

La procédure d'achat, établie en 2010, a été actualisée pour intégrer la nouvelle réglementation relative aux marchés publics et améliorer le suivi administratif. Des progrès ont été accomplis : obligation de consulter la cellule achats avant tout lancement de marchés supérieurs à 8.500 euros, mise en place de nombreux documents types⁶² comme les notes justificatives de lancement du marché et les fiches de suivi interne, et la présence d'un avis écrit circonstancié émanant du service contrôle des marchés publics pour tous les marchés supérieurs à 8.500 euros hors TVA. En outre, la procédure comprend désormais une liste des documents qui doivent être en possession du service comptable au moment de l'établissement du bon de commande et de la liquidation des factures.

Les dépenses en matière d'assurances, d'énergie, de téléphonie et d'enlèvement des déchets sont désormais encadrées par des marchés publics conclus par le Centre ou une centrale d'achat. Il s'agit là d'un vecteur d'économie d'échelle et de simplification administrative.

Cependant, le départ, fin 2015, de la responsable du service marché public risque de déforcer les mesures de contrôle interne mises en place. Lors de l'audit, seul le directeur général adjoint par intérim exerçait encore, sans appui juridique, un regard sur les marchés conclus. La cellule achats n'est, par ailleurs, pourvue que d'un seul agent.

⁶² Pour les marchés inférieurs à 8.500 euros hors TVA, le bon de commande doit être accompagné d'une note qui justifie le choix du fournisseur et comprend une comparaison des offres ou les motifs du recours à un fournisseur unique.

Pour ces mêmes marchés, une trace écrite des firmes consultées doit être conservée dans le dossier et jointe au bon de commande, même si les firmes n'ont pas répondu.

Si une seule firme est consultée, le bon de commande doit être accompagné d'un document officiel émanant de l'entreprise qui bénéficie du monopole et reconnaît cet état de fait.

Quel que soit le montant du marché, une note justificative signée par le directeur d'unité et le chef du département doit mentionner la justification détaillée du besoin, le montant estimé et, en cas de procédure négociée sans publicité, la liste des soumissionnaires qui seront invités à remettre une offre.

Pour tous les marchés, une note de suivi interne permet de suivre et de dater les différentes approbations nécessaires, que ce soit au stade de l'approbation du cahier spécial des charges ou du rapport d'attribution.

Tableau 4 - Synthèse des principaux constats antérieurs et évolutions relevées lors de l'audit

Constats 2013	Évolution depuis 2015
Absence de registre exhaustif des marchés publics	Aucune évolution Un logiciel de suivi du <i>Workflow</i> du cycle des achats est en voie d'acquisition ⁶³ .
Dispersion des marchés dans les unités, centralisation de quelques marchés au service achats	Obligation de consulter le service achats avant tout lancement de marchés supérieurs à 8.500 euros hors TVA par une unité ; le service achats décidera si c'est lui ou l'unité qui prend en charge le marché.
Procédure achats de 2010 incomplète et comprenant des erreurs	Actualisation et correction. Mise en place de nombreux documents types et de bonnes pratiques (note justificative de lancement du marché, fiche de suivi interne, etc.) Manquent toujours des instructions précises en matière de contrôle de l'exécution des marchés (cautionnement, réception, facturation).
Cumul des fonctions du directeur général adjoint	Cumul plus important car postes de directeur général et de contrôleur de gestion non pourvus lors de l'audit
Absence de mesures permettant la globalisation de commandes de fournitures (pas d'analyse des besoins des unités en consommables, ni d'analyse en aval des commandes réalisées)	Aucune évolution
Absence de contrôle interne sur les aspects techniques des marchés scientifiques pointus	Aucune évolution
Dépenses réalisées en dehors de la conclusion d'un marché en matière d'assurances, de téléphonie fixe et mobile et d'enlèvement des déchets	Ces dépenses font désormais l'objet d'une procédure de marchés publics conclus par le Craw ou une centrale d'achats.

Les risques résiduels essentiels auxquels le Craw est exposé demeurent le fractionnement, la limitation de la concurrence et l'absence de contrôle de l'exécution des marchés et, partant, le risque de non-conformité des travaux, services et fournitures.

Ces risques ont été examinés dans 20 marchés dont le montant est supérieur à 8.500 euros hors TVA et dans 92 marchés passés sous ce seuil⁶⁴.

3.3.2 Risques de limitation de la concurrence

Les facteurs de risque de limitation de la concurrence, identifiés en 2013, restent d'actualité :

- compte tenu de ses missions, le Centre passe des marchés qui comportent des spécifications techniques très pointues limitant le nombre de fournisseurs potentiels et qui ne sont pas contrôlés par les services de contrôle interne, non compétents à ce propos. Dans sa réponse, le directeur général souligne que l'intervention d'un tiers, en plus du demandeur et de son responsable, qui validerait ces marchés est pratiquement impossible à cause de la très haute technicité des équipements et des produits scientifiques ;
- des expérimentations sont effectuées qui nécessitent de se faire fournir des produits strictement identiques sur toute leur durée alors qu'aucune mise en concurrence en amont n'a eu lieu ;
- le Craw conclut la plupart de ses marchés sans recourir à la publicité.

⁶³ Les demandes de prix ont été envoyées au premier semestre 2015. Le logiciel devait être opérationnel à la mi-décembre 2015, ce qui n'était pas encore le cas à la fin des travaux d'audit.

⁶⁴ Ces 20 marchés représentent 54 % des marchés passés entre le 1^{er} juillet 2013 et le 31 décembre 2014, pour un montant total de 950.781 euros hors TVA. Ils ont été sélectionnés en fonction des types (fournitures, travaux, services) et du nombre de marchés passés par chaque département durant la période envisagée ainsi que des mesures de contrôle interne différenciées mises en œuvre selon les marchés (conclus en interne ou soumis à l'approbation de l'inspecteur des finances et du ministre).

Parmi les 92 dépenses de moins de 8.500 euros examinées, dont 82 devaient faire l'objet d'une mise en concurrence, seuls 29 % ont réellement donné lieu à la consultation de trois firmes. Dans 44 % des cas, la non-mise en concurrence ne fait l'objet d'aucune justification. Dans les dossiers où elle est motivée, les raisons principalement invoquées sont l'obligation de continuer à utiliser les mêmes produits pour la validité des recherches ainsi que le monopole du fournisseur. Cette dernière clause est mentionnée à 10 reprises, mais seuls 4 dossiers contiennent l'attestation de monopole requise.

La Cour rappelle que l'utilisation de l'hypothèse du prestataire unique est de stricte interprétation. Faute de maîtrise du contrôle interne sur les justifications techniques avancées, il est difficile de se prononcer sur le bien-fondé du recours à cette hypothèse. La Cour relève en outre que l'obligation de joindre une attestation de monopole⁶⁵ émanant de la firme ne suffit pas à donner toutes les garanties de l'existence réelle de ce monopole. Une approbation devrait être donnée par un service technique compétent et indépendant du fournisseur.

En outre, puisque le monopole trouve notamment son origine dans la définition technique précise d'un équipement, il convient de s'assurer que cette description correspond exactement au besoin du service demandeur. En effet, dans certains cas, un seuil d'exigence moins élevé aurait peut-être permis d'élargir la concurrence. Enfin, la Cour précise que l'existence ou non d'un monopole doit également s'apprécier au niveau européen.

Parmi les marchés de plus de 8.500 euros, 40 % de l'échantillon comprennent des spécifications techniques pointues. Or, les services centraux ne sont pas en mesure d'estimer si elles répondent aux besoins réels des unités de recherche ou si elles sont établies sur mesure. Ainsi, dans 50 % des cas examinés, bien que plusieurs firmes soient consultées, une seule peut délivrer un appareil répondant à l'ensemble des spécifications techniques requises.

La Cour souligne l'obligation de limiter l'hypothèse du prestataire unique aux seuls cas où elle est avérée. Dans les autres cas, le respect de l'obligation légale de mise en concurrence permet d'obtenir des conditions plus intéressantes.

3.3.3 Risques de fractionnement

Le fractionnement d'un marché consiste dans le fait de commander des travaux, fournitures ou services semblables en plusieurs fois sur une courte période, ce qui permet de faire appliquer à ces commandes des obligations moindres que si elles avaient fait partie d'un seul marché. De nombreuses commandes ponctuelles similaires peuvent être contraires à la réglementation sur les marchés publics et doivent être globalisées dans un seul marché.

Compte tenu de l'organisation administrative, ce risque a été jugé très élevé, en 2013, parce que les services contrôle interne ne contrôlaient pas l'ensemble des marchés publics passés par l'organisme et qu'il n'existe pas de procédure d'évaluation des besoins des départements.

L'examen des marchés de l'époque avait confirmé ce risque et révélé un fractionnement général, particulièrement significatif dans certaines catégories de dépenses de moins de 5.500 euros⁶⁶, dites « à risques », telles que l'achat de produits phytosanitaires, d'engrais,

⁶⁵ Prévue dans la procédure d'achat.

⁶⁶ 8.500 euros hors TVA depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

d'alimentation animale, l'entretien et la réparation de véhicules, les fournitures de laboratoires et les fournitures de bureau.

Depuis lors, le recours aux centrales d'achats⁶⁷ a été intensifié⁶⁸. En outre, un certain nombre de dépenses gérées par le département des services centraux sont désormais globalisées⁶⁹ même si certaines doivent encore l'être⁷⁰.

La situation demeure néanmoins critique pour les dépenses à risques, pour lesquelles le Craw ne procède toujours pas à l'analyse des besoins afin de globaliser les commandes, en méconnaissance des prescrits de la circulaire ministérielle du 5 septembre 2008 relative aux dépenses et au contrôle de gestion⁷¹.

Tableau 5- Commandes ponctuelles pour certaines catégories de dépenses (montants hors TVA)

Années	Catégorie de dépenses	Moyenne ⁷² annuelle dépenses 2013/2014 Craw	Nombre de dépenses 2013/2014 Craw	Moyenne par dépense
2013/2014	alimentation animale ⁷³ (ovins, bovins, porcins)	146.044,36	269	542,92
2013/2014	frais de fonctionnement de laboratoire	653.059,43	2.376	274,86
2013/2014	produits phytosanitaires	36.958,69	136	267,82
2013/2014	plants et semences	26.689,80	110	242,63

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en euros)

Les frais de fonctionnement des laboratoires présentent un montant moyen par commande de 275 euros hors TVA seulement, alors que le budget annuel consacré à ce poste est de l'ordre de 650.000 euros hors TVA. Le même constat ressort de l'examen d'autres catégories de dépenses telles que l'alimentation animale, les produits phytosanitaires, les plants et semences.

Par ailleurs, l'examen de la distribution des marchés montre que, bien que de nombreux fournisseurs différents reçoivent au moins une commande, environ 40 % des commandes sont attribuées à deux fournisseurs principaux dans chaque catégorie de dépense.

Ces dépenses sont ainsi réalisées dans le cadre du régime le plus souple des marchés publics (marché constaté par simple facture acceptée), alors que leur estimation sur une base annuelle impliquerait qu'elles fassent l'objet soit de procédures négociées davantage formalisées, soit de procédures avec publicité nationale. Lorsque des marchés pluriannuels peuvent être envisagés, leur mise en œuvre impliquerait parfois même une procédure avec publicité européenne.

⁶⁷ SPW, Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication.

⁶⁸ Il en est ainsi pour la fourniture de carburant, les assurances, la téléphonie fixe et mobile, ainsi que l'achat de fournitures et petit matériel de bureau. Pour ces dernières, l'audit précédent avait révélé un fractionnement élevé.

⁶⁹ La collecte et l'élimination des déchets dangereux, l'entretien des vêtements de travail, la traduction et révision de travaux, etc.

⁷⁰ Les marchés de transport de colis ou de personnes.

⁷¹ La circulaire impose au Centre de « passer un ou plusieurs marchés publics de fourniture annuel(s) ou pluriannuel(s) établi(s) sur la base des quantités globalisées de consommables estimés par les différents départements ».

⁷² Calculée sur la base de l'addition des montants annuels de chacune des deux années divisée par deux.

⁷³ Les aliments, que le Craw reprend dans la catégorie « autres » (par exemple la paille), n'ont pas été pris en compte bien qu'ils totalisent une moyenne annuelle de 11.129,71 euros hors TVA. La distinction est faite car il ne s'agit pas toujours de la même catégorie de fournisseurs.

Dans sa réponse, le directeur général mentionne que, depuis la réalisation de l'audit, certains achats ont été globalisés (gaz, matériel de laboratoire, courrier express) mais que d'autres ne peuvent l'être car les besoins ne sont pas toujours connus à l'avance, tant en type qu'en quantité, et que cela peut avoir un effet contreproductif sur le prix demandé par les soumissionnaires (notamment pour les produits phytopharmaceutiques ou les aliments pour le bétail). Néanmoins, le directeur général précise que ces remarques ne nient pas la nécessité de renforcer un système d'évaluation des besoins et de mutualisation des achats pour toute une série de fournitures et services utilisés par le Centre.

La Cour préconise d'envisager, le cas échéant, des techniques telles que les marchés à commandes ou l'allotissement.

3.3.4 Risques liés à la qualité

Lors de l'audit précédent⁷⁴, la Cour des comptes avait relevé un risque élevé quant à l'exécution correcte des marchés. La situation demeure inchangée : la procédure d'achat ne contient pas de dispositions en la matière et le service juridique n'a toujours pas de vue sur l'exécution des marchés. Par ailleurs, une partie des dossiers 2013 et tous les dossiers 2014 n'ont pu être supervisés par le contrôleur de gestion, absent depuis fin 2013.

Les seules marques d'un contrôle de l'exécution du marché consistent dans un cachet, une date et les signatures d'un agent de l'unité concernée et du directeur général adjoint apposées sur la facture. Aucune de ces mentions ne permet cependant de s'assurer que les formalités de réceptions qualitative et quantitative sont remplies. Pour les marchés de fournitures, les bons de livraisons font défaut dans 55 % des cas. Seuls 3 % de ces marchés disposent d'un bon de livraison approuvé.

En outre, le plus souvent, la signature de la personne qui réceptionne le marché ne permet pas de l'identifier, à défaut de mention claire de son nom et de sa fonction.

Pour les marchés de plus grande importance, les constats sont similaires : il existe une confusion entre réception de la facture et réception des travaux, fournitures et services. Une date figure sur la facture, mais elle correspond, la plupart du temps, à la date à laquelle la facture a été reçue et non à celle où les prestations ont été approuvées. Or, comme le délai de paiement prend cours à la fin de ces formalités de vérification, cette date est essentielle : elle constitue en effet le point de référence pour le calcul des intérêts de retard dus de plein droit en cas de dépassement des délais de paiement.

3.3.5 Synthèse du contrôle de la légalité et de la régularité

La Cour a constaté des erreurs, contradictions et confusions dans les marchés analysés :

- dans la conception des documents de marché : confusion dans les références légales entraînant une insécurité juridique, délai d'exécution non fixé ou faisant l'objet de dispositions incompatibles, contradictions entre le cahier spécial des charges (CSC) et certains autres documents du marché tels que l'invitation à soumissionner ou le formulaire d'offre, utilisation de documents types non adaptés et absence de fixation des seuils d'exigence en matière de sélection qualitative ;

⁷⁴ *Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques*, 25^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, Doc. parl. Rég. wal., 992 (2013-2014) – N° 1, p. 102 à 108. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

- dans l'évaluation des offres : absence de preuves de vérification des clauses sociales et fiscales, erreurs dans la cotation des offres et confusion entre les critères techniques d'attribution et les spécifications techniques ;
- dans la phase d'exécution des marchés : absence de dépôt de cautionnement garantissant la bonne exécution du marché, absence de contrôle de la souscription des assurances que doit contracter l'adjudicataire pour couvrir sa responsabilité en cas d'accidents et absence de réception qualitative et quantitative des prestations.

3.3.6 Conclusions et recommandations

Suite à l'audit de la Cour des comptes de 2013 et à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les marchés publics⁷⁵, le Crow s'est lancé dans la conception et la mise en œuvre de mesures de contrôle interne destinées à encadrer son processus d'achat, ce qui a généré des bonnes pratiques (mise en œuvre de notes justificatives de lancement du marché, numérisation des documents de marché, fiches de suivi interne, etc.) et la rédaction de divers documents types.

La Cour des comptes recommande de poursuivre ce travail, notamment pour doter le Centre d'un outil qui lui permette d'identifier les marchés conclus et ceux en cours et de lutter contre le fractionnement. La Cour rappelle que, malgré le recours aux centrales d'achats, des marchés doivent encore être conclus en vue de globaliser certaines dépenses des unités telles que les consommables de laboratoire, les phytosanitaires, l'alimentation bovine ou porcine, les prestations de fauche et de conditionnement d'herbe. À cet effet, un renforcement de la cellule achats, actuellement composée d'une seule personne, est nécessaire. Plus fondamentalement, le manque de personnel d'encadrement à différents postes (direction générale, direction administrative et financière, etc.) reste préjudiciable à l'exercice des tâches de contrôle interne prévues.

Comme en 2013, les traces de contrôle interne ne permettent pas d'identifier les personnes intervenant aux différentes étapes du processus, par absence de mention ou parce que les signatures sont illisibles, ce qui ne permet pas d'identifier les agents spécifiquement chargés d'une mission de conception, de contrôle et d'approbation (nom, fonction, grade). La Cour des comptes ne dispose donc pas de l'assurance raisonnable que les procédures et mesures de contrôle interne prévues ont été correctement mises en œuvre par les personnes habilitées pour ce faire dans le respect du principe de séparation des fonctions.

L'analyse des marchés publics a confirmé les principaux constats antérieurs liés au fractionnement, à la limitation de la concurrence et aux carences de contrôle lors de l'exécution des marchés.

Ainsi, de nombreuses commandes ponctuelles similaires auraient pu être globalisées en un marché : un regroupement ponctuel de plusieurs commandes ou un marché annuel, voire pluriannuel, en fonction de la fréquence et du type de fournitures. La mise en œuvre de mesures prévues par la circulaire ministérielle imposant, en priorité, le recours à des marchés globaux aurait permis de limiter le fractionnement constaté. Pour accroître le recours à ce type de marché, la Cour des comptes recommande de mieux évaluer les besoins des unités scientifiques, y compris pour les demandes comportant des spécifications techniques très complexes, et ce, aussi pour élargir la concurrence, actuellement trop limitée.

⁷⁵ Loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

Les dispositions légales en matière d'exécution des marchés publics ne sont pas toujours correctement respectées : par exemple, absence de dépôt de cautionnement ou cautionnement déposé tardivement, absence de traces de contrôle de la qualité des travaux, fournitures ou services, non-suivi du respect du délai d'exécution, etc. Cette situation ne permet pas de garantir que les marchés sont exécutés conformément aux clauses administratives et techniques des CSC ni, en particulier, que le principe du service fait et accepté est respecté.

Enfin, la Cour a également constaté, dans certains CSC, des lacunes dans les conditions relatives à la sélection qualitative (absence de seuil permettant d'apprécier la qualité financière et économique ou technique des soumissionnaires), une confusion fréquente entre les critères d'attribution et les spécifications techniques des marchés (laquelle aurait dû conduire, lors de l'analyse des offres, au rejet d'offres ou au questionnement des soumissionnaires), ainsi que diverses imprécisions, lacunes, voire contradictions mineures.

Dans sa réponse, le ministre précise que des instructions seront données afin de prendre des mesures pour suivre les recommandations formulées. Il signale que depuis la réalisation de l'audit, des marchés ont été conclus pour une durée d'un an, notamment pour l'achat des aliments pour animaux.

4 Pilotage des activités de recherche du Centre

4.1 Introduction

La déclaration de politique régionale (DPR) 2014-2019⁷⁶ pose en préambule du chapitre qui lui est consacré que l'agriculture doit être « *plus étroitement connectée avec le secteur agro-alimentaire afin de générer plus de valeur ajoutée* ». La diversification des activités, en particulier de transformation, est également identifiée comme un facteur d'emplois en milieu rural.

Dans le cadre de la politique de recherche en Région wallonne, le pilotage stratégique doit donc assurer la cohérence entre les objectifs politiques et les actes posés par les intervenants publics en vue d'une affectation optimale des moyens financiers et humains placés au service de cette politique.

La mise en œuvre d'un tel dispositif implique que les pouvoirs publics définissent clairement leurs objectifs, les résultats attendus de leur mise en œuvre ainsi que les modalités d'évaluation, a posteriori, de la politique. Par conséquent, ces objectifs stratégiques doivent être déclinés, au niveau des divers intervenants, en objectifs opérationnels, à leur tour traduits en actions concrètes. La responsabilité de la réalisation de ces objectifs et actions doit être nettement définie. Le financement de la recherche agronomique et donc les budgets y afférents doivent être fixés en adéquation avec ces objectifs. Le délai de réalisation de chacune des actions doit également être précisé.

Afin de vérifier l'adéquation des actions et des objectifs, un rapportage doit être organisé via, par exemple, un tableau de bord comprenant des indicateurs de résultats et de consommation des moyens. Le gouvernement doit ainsi être en mesure de vérifier les résultats atteints en regard des objectifs fixés, les effets observés auprès des publics ciblés et la consommation des ressources. Cette analyse doit également permettre aux autorités de réajuster les objectifs et les programmes d'actions en fonction du bilan qui en est tiré.

4.2 Fixation des objectifs stratégiques par la Région wallonne

Le Centre a pour mission « [d']*assister le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de recherche agronomique* ». Le code de l'agriculture, adopté en 2014 et dont le volet recherche n'était pas encore entré en vigueur au moment de cet audit, confirme ce rôle mais confie également au Craw une fonction d'animation des partenariats de recherche et renforce sa vocation à la vulgarisation des résultats des recherches envers les secteurs agricole et agro-alimentaire.

Le Craw perçoit de la Région wallonne une subvention de fonctionnement, communément appelée « dotation », de l'ordre de 18 millions d'euros par an⁷⁷, et une subvention

⁷⁶ Dans la DPR, la politique agricole régionale est déclinée en quatre axes : assurer un revenu équitable aux agriculteurs ; faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs et garantir aux agriculteurs un accès durable à la terre ; consolider et développer l'emploi agricole et accompagner les agriculteurs dans leur démarche entrepreneuriale ; valoriser l'agriculture et les produits du terroir.

⁷⁷ À savoir 17.894.000 euros au budget initial 2016 sur l'article de base (AB) 46 10.

d'investissement, d'un montant de 2.485.000 euros en 2016⁷⁸. Les recettes propres liées aux prestations⁷⁹ du Centre sont budgétées au budget initial 2016 pour 4 millions d'euros. Les prévisions des recettes provenant des conventions avec des tiers représentent quant à elles 6,7 millions d'euros.

La cohérence entre les priorités de la politique agricole et les actions de recherche est théoriquement assurée au travers des dispositions légales qui régissent le Centre.

Ainsi, tant le décret de 2003 que le code wallon de l'agriculture organisent la fixation des objectifs, leur transcription dans un programme de recherche ou de subventionnement et leur mode d'évaluation. Ces processus peuvent s'apparenter à un dispositif de pilotage stratégique.

La DPR aborde la recherche agronomique en ces termes : « *le gouvernement entend (...) réorienter la recherche agronomique et la faire participer davantage à l'activité des pôles de compétitivité dans une logique de décloisonnement et de partage d'expertise avec les entreprises, les agriculteurs, les universités et autres centres de recherche pour permettre l'émergence d'innovations et de produits porteurs de valeur ajoutée et d'emploi* ».

Pour ce qui relève de l'agriculture en général, la DPR décline un ensemble de priorités et d'actions liées, sans toutefois préciser clairement les buts à atteindre pour construire une cascade stratégique. Il n'y a pas d'autres documents susceptibles de fonder le pilotage stratégique de la recherche agronomique. Le décret de 2003 prévoyait pourtant que le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques (Coera), institué au sein de la DGO₃, soumette au gouvernement un ensemble de priorités politiques dans lesquelles inscrire la recherche⁸⁰. Ce comité, institué en février 2005, était composé de quinze membres issus de l'administration, du Centre, des facultés agronomiques qui dépendent de la Communauté française, ainsi que des représentants du secteur⁸¹.

L'examen des procès-verbaux⁸² de réunion du Coera, entre 2005 et 2013, met en évidence la faiblesse du pilotage des travaux. Ainsi, dans le cadre de la définition des axes prioritaires de recherche couvrant la période 2005 à 2011, le comité avait retenu un ensemble de thèmes de recherche sur la base de propositions du ministre, de l'administration et du Centre. En juillet 2011, il était prévu de créer des groupes de travail pour formaliser ces thèmes prioritaires. Toutefois, le fonctionnement de ces groupes de travail a été perturbé par l'absence de réunions du Coera : en effet, à partir de 2011, le quorum de présence requis pour qu'il délibère

⁷⁸ AB 66 11 - *Subvention d'investissement destinée à couvrir les dépenses d'investissement concernant les bâtiments et les équipements nécessaires au CRA-W.*

⁷⁹ Ce poste reprend les recettes liées à la vente de végétaux, d'animaux, et de produits animaux, de publications, de services, de droits d'obtenteur, de brevets, de redevances, d'expertises et de location de locaux.

⁸⁰ Article 12, § 1 – 1° : le comité est chargé de « *remettre au gouvernement un ensemble de priorités motivées dans le cadre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques* ».

⁸¹ À savoir un président, un vice-président, un représentant de la faculté agronomique de Gembloux, un représentant de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'Université catholique de Louvain, un représentant de la faculté des sciences agronomiques de l'Université libre de Bruxelles, un représentant de la faculté des sciences vétérinaires de l'Université de Liège, le directeur général et le directeur général adjoint du Centre, deux représentants de la direction générale de l'agriculture autres que la direction de la recherche, deux représentants des organisations professionnelles agricoles, un représentant des organisations représentatives des consommateurs et deux représentants du secteur de la transformation.

⁸² Notamment les procès-verbaux n° 3 du 16 juin 2005, n° 8 du 13 décembre 2007 et n° 15 du 25 février 2011.

valablement n'a plus été atteint. La dernière réunion date du 3 juillet 2013⁸³ et il peut dès lors être considéré comme inactif⁸⁴.

Suite à la suspension des activités du Coera, les thématiques prioritaires qu'il avait arrêtées n'ont pas été mises à jour au regard de la nouvelle DPR. Il n'y a donc pas de nouvelles lignes directrices claires en amont de l'établissement du programme de recherche qui permettent d'orienter les actions⁸⁵ du Centre et l'utilisation de ses ressources en fonction des objectifs arrêtés par le gouvernement wallon.

En outre, pour arrêter ses axes stratégiques, le Coera n'a pas pu s'appuyer sur des objectifs politiques suffisamment précis et chiffrés déterminés dans le cadre de la DPR ou de tout autre document, objectifs qui lui auraient également permis d'orienter ou d'arbitrer les projets de recherche présentés par le Craw⁸⁶.

Ce défaut de pilotage peut être illustré par la mise en œuvre de l'objectif de valorisation des recherches faisant l'objet d'une attention particulière des ministres de tutelle successifs, ainsi que du comité. Le code wallon de l'agriculture a même consacré cette mission du Centre en la formalisant dans le texte légal.

Dans la pratique, si le Centre fonde l'essentiel de sa communication sur les publications scientifiques, il ne dispose toutefois ni de stratégie, ni de plan de communication définissant des actions précises et articulées en vue de réaliser l'objectif de valorisation fixé par le gouvernement.

Selon le code wallon de l'agriculture, la définition du cadre de politique générale en matière de recherche agronomique incombera au comité stratégique de l'agriculture⁸⁷. Ce comité est composé de représentants du ministre, de l'Apag-W, du Craw et des directeurs d'administration concernés. Le code prévoit également une collaboration entre le secteur de l'agriculture⁸⁸ et le comité stratégique.

⁸³ Lors de cette dernière réunion, le quorum n'était pas atteint. Aussi, les décisions ont-elles été adoptées par procédure écrite.

⁸⁴ Lettre du 8 avril 2014 du directeur général par intérim de la DGO3 au ministre de l'Agriculture, accompagnant le projet de note au gouvernement wallon : « ce dernier (COERA) n'est plus en état de se réunir valablement à la suite de départs naturels et de démissions. Sa composition n'a pas été renouvelée à l'approche du code wallon de l'agriculture. »

⁸⁵ Les procès-verbaux de réunion du comité font apparaître que le ministre a émis le souhait que les thèmes prioritaires de recherche émanent du secteur ou des filières. En ce qui concerne les projets reconduits ou subsidiés, le procès-verbal de la réunion du 3 juillet 2013 reprend, en annexe, une liste de priorités fixées par le ministre dans le cadre de l'enquête 2013.

⁸⁶ Une attention a été portée aux thématiques prioritaires lors de la sélection des projets de recherche faisant l'objet de subsides ponctuels. En effet, dans ce cas, un critère de valeur stratégique a permis au comité de classer les différents projets de recherche présentés. Un tel classement n'a pas été utilisé pour les projets financés sur la dotation et repris au programme pluriannuel de recherches.

⁸⁷ Chapitre IV article D.82.

⁸⁸ Entre autres dispositions, l'article D.71 du code de l'agriculture prévoit que « le collège des producteurs a pour mission de permettre aux agriculteurs de faire valoir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Il peut donner son avis d'initiative ou en réponse à toute question que lui soumet le gouvernement ou le comité stratégique de l'agriculture. Le gouvernement peut saisir le collège de toute question afin d'assurer l'adéquation entre les besoins des producteurs et les mesures qu'il prend en vue de remplir les objectifs prévus à l'article D.1^{er}. » Le code (article D.80) prévoit également la création d'une cellule de prospective et de veille scientifique chargée d'apporter au comité stratégique de l'agriculture des éléments de connaissances et d'appréciation afin de l'aider dans ces missions.

Le nouveau code institue aussi le comité de concertation et de suivi⁸⁹ pour succéder au Coera. Le nouveau comité devra, quant à lui, « *assurer le suivi des priorités de recherches agronomiques définies par le comité stratégique de l'agriculture et l'assister dans leur définition* ».

La Cour des comptes constate que la composition du Coera est proche de celle du comité de concertation et de suivi⁹⁰. Dès lors, les écueils rencontrés, comme la difficulté de réunir le quorum de présences, risquent de réapparaître malgré la refonte du comité. Interrogés à ce sujet dans le cadre des travaux d'audit, le cabinet du ministre de tutelle reconnaît cette difficulté. Des dispositions seront prises pour éviter la désaffection des membres du comité.

4.3 Programme de recherche

4.3.1 Cadre réglementaire

La Cour des comptes a constaté que ni la législation de 2003, ni le code wallon de l'agriculture ne décrivent précisément le contenu attendu du programme de recherche du Centre. Le décret de 2003 édicte que le Coera a pour mission « *[d']établir une proposition de programme de recherche spécifique au Centre en fonction de la subvention à charge du budget wallon* »⁹¹. Le programme se limite donc, en vertu du décret de 2003, aux actions menées par le Centre et devrait, en principe, être réduit aux recherches financées par la dotation.

Le code wallon de l'agriculture étend, quant à lui, la portée de la programmation⁹² : « *le plan triennal (...) précise la répartition des recherches entre le Centre wallon de recherches agronomiques⁹³, les unités mixtes de recherches⁹⁴ et la recherche subventionnée* ». Le code ajoute que le plan « *inclut des dispositions en matière d'évaluation de la recherche* ».

Le code wallon de l'agriculture envisage donc le plan de recherche comme s'imposant à l'ensemble des acteurs wallons de la recherche agronomique et non au seul Craw. Il devrait comprendre les recherches financées par sa dotation tout comme celles soutenues par les autres subventions.

L'examen de la mise en œuvre concrète des dispositions du décret de 2003, toujours d'application à ce jour, met en lumière un certain nombre de problèmes, dont les plus importants sont le défaut de pilotage du programme en regard des objectifs du gouvernement et le manque de transparence de la formulation du programme et de son suivi.

⁸⁹ Le comité de concertation et de suivi (article D.379 du code) est composé de minimum onze membres et de maximum seize dont : un représentant de Gembloux agro-bio Tech – Université de Liège, un représentant de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'Université catholique de Louvain, un représentant de l'école interfacultaire de bio-ingénieurs de l'Université libre de Bruxelles, un représentant de la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Liège, le directeur et le directeur général adjoint du Centre, deux représentants de l'administration, un représentant du département des programmes de recherche de la direction générale opérationnelle économie, emploi, recherche, un représentant de l'Association wallonne de l'élevage, un représentant du Centre d'économie rurale, un maximum de cinq experts désignés par le gouvernement.

⁹⁰ La comparaison entre le Coera et le comité de concertation et de suivi est présentée à l'annexe 4 - *Comparaison entre les compositions du Coera et du comité de concertation et de suivi*.

⁹¹ Article 12, § 3, 1^o, du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques.

⁹² Les recherches propres au Centre sont, en vertu du code, reprises dans son plan opérationnel : code wallon de l'agriculture – article D.379 – 4^o : « *le comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique a pour missions générales de (...) remettre un avis sur le plan opérationnel proposé par le Centre en veillant à ce que celui-ci réponde à chaque priorité définie par le comité stratégique de l'agriculture* ».

⁹³ « *...institué à l'article D.366* ».

⁹⁴ « *...prévues à l'article D.365* ».

Ces différents problèmes pourraient encore apparaître lors de la mise en œuvre du nouveau dispositif.

4.3.2 Faiblesse du pilotage

Dans la pratique, c'est le Centre seul qui établit le projet de programme triennal de recherche. Celui-ci était ensuite soumis au Coera, qui le transmettait au gouvernement pour approbation. L'examen des procès-verbaux du comité n'a pas fait apparaître de modification du programme à l'initiative du comité.

Selon la direction du Centre, avant 2010, le programme de recherche résultait de la compilation des demandes des différents départements.

La direction a ensuite voulu inscrire le programme dans des axes prédéfinis par le comité de direction du Centre⁹⁵ et lui donner une dimension transversale.

Malgré la définition de ces axes, il ressort des entretiens menés par la Cour avec les équipes du Centre que les unités ont fait essentiellement le choix de reformuler l'intitulé de leurs travaux pour « *coller* » aux thématiques proposées.

L'élaboration du programme s'est donc effectuée selon une démarche ascendante. Les priorités du gouvernement sont essentiellement connues par les déclarations de politique régionale et ne sont pas transcrites de manière systématique dans le programme de recherche. La Cour des comptes estime que cette façon d'élaborer le programme rend ensuite difficile le suivi des actions du Centre en regard des priorités gouvernementales.

4.3.3 Transparence du programme de recherche

Le plan triennal de recherche synthétise l'ensemble des actions à mener par le Centre, quels que soient le statut (privé ou public) du bailleur de fonds, le niveau de pouvoir subsidiant (Union européenne, État fédéral, Région) ou la forme juridique du partenariat (convention, subvention, contrat, etc.). Toutes les actions que le Centre compte réaliser sur la période de programmation sont donc reprises sans distinguer clairement la source de financement. Or, le décret de 2003 prévoyait que le programme de recherche soit « *fonction de la subvention à charge du budget de la Région wallonne*⁹⁶ », c'est-à-dire, en théorie, restreint aux actions financées par la subvention de fonctionnement.

Le Coera a relevé le manque de lisibilité du plan à plusieurs reprises. Il avait notamment recommandé au ministre de veiller à une bonne affectation des moyens, en tenant compte des sources de financement, qui étaient souvent très imbriquées⁹⁷.

Ce manque de lisibilité, couplé à la technicité des propositions, pose d'abord la question des risques de double subventionnement⁹⁸ : en effet, il se peut qu'une action ait déjà été soutenue par le passé ou qu'elle soit ainsi réalisée parallèlement avec le soutien financier d'un autre acteur de la recherche et ce, sous un intitulé différent.

⁹⁵ Le comité de direction du Centre est composé du directeur général, du directeur général adjoint et des responsables de département.

⁹⁶ Article 12, § 3, 1^o, du décret du 3 juillet 2003.

⁹⁷ Procès-verbaux du 14 février 2005, du 26 janvier 2006 et du 5 décembre 2008.

⁹⁸ Procès-verbal de la réunion du Coera du 5 décembre 2008, p. 4 : « *Un membre du COERA fait remarquer qu'il y a de nombreux projets présentés mais qu'il faut éviter de "refaire la même chose" (les projets redondants, les doublons).* »

De plus, il n'existe pas de procédure permettant à l'administration de s'assurer de l'absence de subvention redondante.

Ce point est encore plus sensible, depuis que le Coera n'est plus opérationnel, en l'absence d'une instance d'avis scientifique susceptible d'éclairer les autorités sur le contenu réel des divers projets de recherche.

Comme le montre également le choix du mode de financement par la Région, la structure du programme renforce la confusion entre dotation, convention et marché public.

4.3.4 Réalisation, suivi et évaluation du programme de recherche

Le Centre ne dispose pas d'un tableau de bord général pour assurer le suivi de ses activités.

La réalisation des conventions est cependant évaluée par des comités d'accompagnement organisés pour chacune d'elles.

La mise en œuvre du programme de recherche dans son ensemble est, quant à elle, évaluée annuellement lors de l'approbation du rapport d'activité du Centre. Comme le prévoit le décret du 3 juillet 2003, le rapport annuel est transmis par le gouvernement au Parlement pour le 30 avril de chaque année.

L'approbation du rapport d'activité permet au gouvernement de libérer le solde de la dotation. L'arrêté de subsides prévoit, en effet, d'acquitter le solde de 10 %⁹⁹ après approbation, par le gouvernement, sur avis du Coera, du rapport d'activité de l'institution. Depuis 2013, à défaut de réunion du comité, c'est la DGO3 qui valide elle-même le rapport d'activité avant présentation au gouvernement.

Pour préparer cette évaluation, le programme de recherche associe à chaque action le résultat attendu : réalisation d'études, publication d'articles, développement de méthodes, création de banques de données, inventaire d'espèces, entretien de collections, etc.

Le rapport d'activité précise la nature de ces résultats sans toutefois les relier aux objectifs stratégiques de la Région qu'ils devraient contribuer à réaliser.

Rédigé selon la même structure que le programme triennal qu'il évalue¹⁰⁰, ce rapport présente les mêmes écueils puisqu'il ne permet pas non plus d'identifier les sources de financement des actions réalisées.

À titre d'illustration, le tableau ci-après présente le contenu des rapports d'activité 2013 et 2014 pour l'action de recherche A.1.1.

⁹⁹ Sur la base d'une déclaration de créance.

¹⁰⁰ Dans les rapports d'activité, les projets de recherche sont présentés en fonction de thématiques d'actions correspondant aux trois orientations générales du programme triennal, à savoir la gestion intégrée et dynamique des facteurs de production, la gestion des risques et l'adaptation aux changements, ainsi que la gestion et la valorisation de la production. Chaque orientation est décomposée en axes puis en actions de recherche.

Tableau 6 - Lien entre le financement et les activités de recherche

2013	2014
Orientation A - Gestion intégrée et dynamique des facteurs de production	Orientation A - Gestion intégrée et dynamique des facteurs de production
Axe A.1. Sauvegarde, analyse et valorisation des ressources génétiques végétales et animales pour l'identification et l'amélioration des variétés et de races répondant aux attentes des filières	Axe A.1. Sauvegarde, analyse et valorisation des ressources génétiques végétales et animales pour l'identification et l'amélioration des variétés et de races répondant aux attentes des filières
Action A.1.1. : Mise en œuvre de stratégies de sauvegarde de la biodiversité des espèces végétales et animales d'intérêt agricole	Action A.1.1. : Mise en œuvre de stratégies de sauvegarde de la biodiversité des espèces végétales et animales d'intérêt agricole
Produits attendus : liste de douze projets	Produits attendus : liste de treize projets (projet gluten en plus)
Principales réalisations : liste de onze activités	Principales réalisations : liste de onze activités, dont neuf en continuité avec l'année 2013
Financement :	Financement :
- dotation : 689 920,00 euros	- dotation : 679.000,00 euros
- fonds propres : 0,00 euros	- fonds propres : 2.000,00 euros
- conventions : 264 581,00 euros	- conventions : 63.000,00 euros
- loi Moerman : 0,00 euros	- loi Moerman : 30.000,00 euros
- total : 954 501,00 euros	- total : 774.000,00 euros

Source : rapport d'activité 2013 et 2014 du Craw

La ventilation des sources de financement mobilisées est faite globalement par action du programme de recherche et non par projet. De plus, la répartition de la dotation est réalisée a posteriori en appliquant, au budget initial disponible, une clef théorique de répartition proportionnelle au nombre de chercheurs impliqués dans les projets, et non sur la base de l'utilisation réelle des ressources acquises ou produites sur la base de la dotation.

Pour pallier le manque de lisibilité des rapports d'activités, la Cour des comptes a analysé les données comptables afin d'isoler le coût des projets de recherche financés par la dotation. Elle a constaté que ces projets ne sont pas gérés par centres de frais. Les comptes mentionnent les frais de personnel sans aucune spécification sur le type d'agents (personnel scientifique, personnel administratif et autres). Par contre, en ce qui concerne les projets de recherche financés par les conventions, une gestion par centres de frais a été mise en place. Il est alors aisé de suivre le coût lié à la réalisation d'un projet de recherche spécifique, d'année en année. Le directeur général estime que la généralisation d'une approche par centre de frais serait très lourde à gérer d'un point de vue administratif et que le rapport coût/bénéfice d'une telle opération ne serait pas positif.

L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des budgets régionaux affectés à la recherche ne peut donc être réalisée : en effet, d'une part, aucune instance ne mesure le niveau d'atteinte des objectifs fixés par la Région et, d'autre part, il n'est pas possible d'identifier l'utilisation des moyens régionaux attribués au Centre au regard de chacun des objectifs poursuivis.

Quant au code wallon de l'agriculture, il impose que les dispositions en matière d'évaluation de la recherche soient incluses dans le plan triennal¹⁰¹.

En cours d'audit, le cabinet du ministre de tutelle du Centre a précisé avoir mandaté la DGO₃ afin de présenter un canevas type d'évaluation du programme de recherche par projet, lisible par tous et dont le schéma serait fixé par arrêté.

À ce sujet, le directeur général du Centre précise que le Craw développe « *actuellement, en lien avec le plan stratégique et opérationnel de la recherche agronomique en Wallonie, validé par le Gouvernement wallon en décembre 2016, un plan d'actions reprenant les activités et*

¹⁰¹ Article D.363 du décret du 27 mars 2014.

projets de recherche permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par nos autorités. Le Centre est donc extrêmement demandeur d'un canevas d'évaluation qui fixerait les critères quantitatifs et qualitatifs permettant d'apprécier la pertinence et la qualité du travail accompli. »

4.3.5 Conclusions et recommandations

Le programme de recherche du Craw souffre de deux difficultés. La première concerne le pilotage, à savoir la liaison entre les objectifs stratégiques arrêtés au niveau gouvernemental et les objectifs opérationnels du Centre. La seconde porte sur le manque de transparence financière du programme car tous les projets sont agglomérés, quelles que soient leurs sources de financement.

À l'heure actuelle, bien que la réglementation permette un pilotage stratégique de la recherche agricole, le Centre ne s'est pas doté d'un tel outil, qui implique de fixer des objectifs spécifiques¹⁰², réalistes et mesurables.

En pratique, depuis la régionalisation, le Centre est chargé de la programmation de la recherche agricole. L'essentiel des choix est posé par les unités de recherche, qui maintiennent les axes de recherche existants et n'en proposent pas de nouveaux.

Le programme de recherche est formulé de manière très technique, alors même que les instances scientifiques censées les apprécier ne se réunissent plus.

La Cour recommande de formuler des objectifs politiques assortis de cibles à atteindre. L'adoption des arrêtés de mise en œuvre du code wallon de l'agriculture constitue l'opportunité de préciser la façon dont devrait être construit le programme de recherche du Centre et de la Région en lien avec les objectifs fixés par le gouvernement. La qualité des informations stratégiques à fournir au gouvernement et au Parlement wallon constitue une condition essentielle de l'amélioration du pilotage de la recherche. La mise en œuvre du code wallon de l'agriculture doit également permettre de fixer la structure du rapport d'activité du Centre de façon à pouvoir mesurer l'efficacité de son action.

Dans sa réponse, le ministre précise que le gouvernement a approuvé, le 22 décembre 2016, la procédure de construction du plan triennal de la recherche agronomique 2017-2019, ainsi que le plan stratégique et opérationnel de la recherche agricole en Wallonie. Désormais, le Centre mènera des recherches qui s'inscrivent dans ce cadre précis.

La Cour des comptes recommande que les institutions créées par le décret, telles que le comité stratégique de l'agriculture ou le comité de concertation et de suivi, fonctionnent de manière permanente. À ce propos, le ministre signale que, depuis la désignation des nouveaux directeurs généraux du Craw et de l'Apag-W, le comité stratégique de l'agriculture s'est réuni à trois reprises¹⁰³.

4.4. Choix du mode de financement par la Région

Comme déjà évoqué, la Région soutient les projets de recherche en les finançant par la dotation ou par des conventions de recherche, qui sont mises en œuvre via la technique des marchés publics ou l'octroi de subventions.

¹⁰² Objectifs SMART : spécifique, mesurable, acceptable, réaliste, temporellement défini.

¹⁰³ À savoir les 2 mai, 20 juin et 19 juillet 2016.

4.4.1. Constats

De 2010 à 2014, les recettes des conventions représentaient 20 % des recettes totales du Centre. Au fil des années, la DGO₃¹⁰⁴ devient le partenaire le plus important.

Tableau 7 – Évolution des recettes de conventions

Partenaires	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DGO3	1.533,74	2.758,89	2.766,59	2.533,27	2.829,32	1.338,81
SPW	236,81	167,19	705,57	212,75	260,35	116,72
Autres partenaires	4.178,80	4.843,92	4.237,80	3.747,54	3.753,82	2.864,57
Recettes totales des conventions	5.949,35	7.770,01	7.709,95	6.493,56	6.843,48	4.320,11
Part DGO3 dans les recettes totales des conventions	26 %	36 %	36 %	39 %	41 %	31 %

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en milliers d'euros)

La logique énoncée par l'administration pour choisir le mode de financement est la suivante :

- les projets de très long terme, comme l'entretien des vergers ou l'apport de matière organique, sont financés sur la dotation ;
- les subventions servent plutôt à répondre à des besoins ponctuels car, pour elles, il existe une certaine obligation par rapport aux résultats attendus. Ces attentes sont décrites dans la fiche projet et doivent servir l'intérêt général.

Lorsqu'elle prépare une convention, la DGO₃ annonce examiner, pour chaque projet, si des moyens déjà présents peuvent être mobilisés.

Néanmoins, la Cour des comptes constate que, dans la pratique, des conventions sont renouvelées depuis de nombreuses années. Ainsi, des prestations identiques sont confiées au Craw via des marchés depuis au moins dix ans, sans mise en concurrence¹⁰⁵.

Preuve de cette confusion entre dotation et conventions, plusieurs mesures ont été prises en 2015 en vue de réduire l'excès de trésorerie du Craw. Dans ce cadre, il a été décidé que les moyens du Centre seraient réduits lors de l'ajustement budgétaire, que des budgets seraient transférés vers d'autres départements mais, surtout, que des budgets seraient réalloués en interne. C'est ainsi que la dotation a financé un ensemble de conventions en cours de réalisation¹⁰⁶. Le montant total transféré en 2015 s'élève à 4.374.474,00 euros.

La Cour a également contrôlé 31 dossiers de subventions et marchés publics attribués au Centre par l'administration afin de vérifier si la DGO₃ avait eu recours à l'instrument correct de financement. Sur les 31 dossiers, 6 sont présentés comme des marchés publics et 25 comme des subventions, pour un montant total de 4,5 millions d'euros.

¹⁰⁴ Également chargée du versement de la dotation au Centre.

¹⁰⁵ *Champ de contrôles en céréales et autres espèces agricoles à l'exception du lin et des graminées*, convention du 24 octobre 2005. C'est également le cas pour les *Analyses virologiques préalables à la certification des plants de pommes de terre*.

¹⁰⁶ Dans le cadre de la décision du gouvernement wallon du 23 juillet 2015, la subvention de fonctionnement est passée de 18.317.000 à 15.485.000 euros et les subventions d'investissement sont passées de respectivement 1.060.000 et 1.059.000 euros à 855.000 et 896.000 euros. Le même conseil des ministres a autorisé le Commissariat général au tourisme à prélever un montant de 3.200.000 euros sur ses réserves en vue d'apurer son encours. Par ailleurs, selon les informations transmises par la DGO₃, le montant total des projets financés initialement par des subsides ponctuels qui ont basculé sur la dotation 2015 s'élève à 3.500.000 euros. Un montant complémentaire de 1.000.000 euros destiné au plan de recherche bio n'avait pas encore, en février 2016, fait l'objet d'une décision sur l'année de leur imputation (2015 ou 2016).

La Cour des comptes a constaté que l'administration recourt tantôt à la technique de la subvention, tantôt à celle du marché public pour les travaux de recherche confiés au Centre. La ligne de partage entre les deux techniques n'est pas toujours claire.

Les 6 marchés publics relèvent de la procédure négociée sans publicité basée sur l'hypothèse du prestataire unique¹⁰⁷. Le recours à cette hypothèse, de stricte interprétation, n'est cependant pas justifié par les motivations figurant dans les dossiers : « *bonne connaissance du domaine par le Centre* », « *correcte réalisation de missions identiques les années précédentes* » ou « *le fait que le Centre est le mieux à même de réaliser le travail demandé* ». Quant aux 25 dossiers de subventions, ils auraient pu faire l'objet d'une mise en concurrence dans le cadre d'un marché public. Ainsi, des recherches en matière de protection phytosanitaires des forêts ont fait l'objet d'un marché alors que l'utilisation durable de produits de protection des plantes fait l'objet d'une subvention.

4.4.2. Conclusions et recommandations

La ligne de partage entre le marché et la subvention n'est pas toujours claire car le recours à l'un ou l'autre s'effectue indifféremment dans des situations identiques.

Lorsqu'il s'agit de marchés attribués au Craw, le SPW recourt à l'hypothèse du monopole alors qu'il n'est pas attesté.

Par ailleurs, la Cour a constaté que des conventions perduraient depuis de nombreuses années. Dans le cadre des décisions budgétaires récentes, elles ont d'ailleurs été reprises sur la dotation afin d'en apurer l'excédent.

La Cour suggère que la DGO₃ finance principalement l'activité du Centre par la dotation, plus prévisible et pérenne. Les subventions ne devraient intervenir que sur des points imprévisibles lors de l'élaboration du programme de recherche, sans exclure le maintien de conventions de recherche avec d'autres partenaires privés ou publics.

Dans sa réponse, le ministre souligne qu'il partage la position de la Cour à ce sujet.

4.5. Financement du Centre

4.5.1. Utilisation des moyens financiers

Comme le prévoit la réglementation¹⁰⁸, les sources de financement du Centre proviennent de subventions à la charge du budget de la Région wallonne¹⁰⁹, de la participation financière de partenaires privés ou publics pour la mise en œuvre de projets de recherche agronomique ainsi que des recettes générées par ses propres activités. Le Centre bénéficie également de la mesure fédérale dite « loi Moerman »¹¹⁰, en vertu de laquelle il est dispensé du versement d'une partie du précompte professionnel de son personnel de recherche, pour autant que le montant correspondant à cette déduction soit affecté à ces projets.

¹⁰⁷ Autorisée à l'article 17, § 1^{er} 1^o f), de la loi du 24 décembre 1993 et à l'article 26, § 1^{er}, 1^o f), de la loi du 15 juin 2006.

¹⁰⁸ Article D.371 du décret du 27 mars 2014.

¹⁰⁹ Division organique 15, programme 3 *Développement et étude du milieu*, AB 43.02, 61.02 et 61.04.

¹¹⁰ Loi-programme du 24 décembre 2002.

Les données financières sont extraites de l'application de gestion comptable utilisée par le Centre¹¹¹ et arrêtées en avril 2016, puisque les comptes 2010 à 2015 ne sont pas encore clôturés. En effet, le Crow accuse un important retard dans la reddition de ses comptes, dont les derniers arrêtés portent sur l'exercice 2009. Dans son plan d'action, le nouveau directeur général prévoyait la clôture des comptes 2010 avant la fin de l'année 2016.

De 2010 à 2014¹¹², le Centre a disposé d'un financement annuel moyen de 33 millions d'euros, dont 62 % provenant de la dotation annuelle (subventions de fonctionnement et d'investissement). Les autres sources de financement se répartissent à raison de 21 % pour les conventions, 12 % pour les recettes propres et 5 % pour la loi Moerman¹¹³.

Tableau 8 - Sources de financement du Crow de 2010 à 2015

Sources de financement	2010		2011		2012		2013		2014		2015
	Montants	Taux	Montants	Taux	Montants	Taux	Montants	Taux	Montants	Taux	Montants
Dotation	9.819,00	47 %	30.180,80	69 %	20.659,00	61 %	20.525,11	63 %	20.444,00	61 %	19.344,40
Conventions avec la DGO3	1.533,74	7 %	2.758,89	6 %	2.766,59	8 %	2.533,27	8 %	2.829,32	8 %	1.338,81
Conventions avec d'autres partenaires	4.415,61	21 %	5.011,11	12 %	4.943,37	14 %	3.960,29	12 %	4.014,17	12 %	2.981,30
Recettes propres	3.723,86	18 %	3.936,07	9 %	4.233,92	12 %	4.271,28	13 %	4.386,86	13 %	4.031,36
Loi Moerman	1.580,85	8 %	1.595,06	4 %	1.490.885,72	4 %	1.510,61	5 %	1.688,65	5 %	2.017,55
Total	21.073,05		43.481,93		34.093,76		32.800,55		33.362,99		29.713,42

Source : application de gestion comptable utilisée au Crow

(en milliers d'euros)

Sur la période 2010 à 2014, les conventions avec la DGO3 et la dotation annuelle ont contribué au financement du Centre à hauteur de 69 %¹¹⁴.

4.5.1.1. Utilisation de la dotation annuelle

Sauf en 2010, le Crow a réalisé des bonis budgétaires. Durant cette année, la dotation annuelle n'a été versée qu'à concurrence de 10 % ; le solde en a été liquidé en grande partie en 2011, ce qui explique également le boni budgétaire exceptionnellement élevé de cet exercice. De 2012 à 2014, le boni réalisé sur la dotation se maintient à un niveau relativement élevé, soit 3,9 millions d'euros en 2014. La baisse du boni en 2015 s'explique par le basculement sur la dotation de onze projets de recherche, dont sept projets pluriannuels, financés jusqu'en 2014 sur le budget de la DGO3 par le biais de conventions de recherche, d'une part, et par le subventionnement de onze centres pilotes en matière de vulgarisation agricole¹¹⁵, d'autre part. Le montant total ainsi basculé sur le budget de la dotation s'élève à 4.374.474,00 euros.

¹¹¹ Selon le Centre, bien que les opérations de clôture des comptes ne soient pas encore effectuées, les données enregistrées dans la comptabilité sont complètes. Des différences apparaîtront entre la situation actuelle et les comptes clôturés ; elles seront toutefois marginales.

¹¹² Pour 2015, la Cour des comptes n'a pas calculé la part de chaque source de financement dans le total des recettes parce qu'en avril 2016, plusieurs factures portant sur les conventions de recherche étaient en cours de traitement. Dès lors, les recettes des conventions pour 2015 sont encore sous-estimées.

¹¹³ Article 385 de la loi-programme du 24 décembre 2002.

¹¹⁴ Un tableau présentant l'évolution des recettes et dépenses de 2010 à 2015 figure à l'annexe 5 - *Évolution des recettes et dépenses de 2010 à 2015*.

¹¹⁵ Subventions octroyées en vertu de l'arrêté du gouvernement wallon du 29 avril 2004 portant agrément des centres pilotes pour le développement et la vulgarisation agricole et de l'article D.384 du code wallon de l'agriculture. Conformément à cet article, les centres pilotes agréés réalisent leurs missions sous la coordination et le suivi scientifique du Centre wallon de recherches agronomiques.

Le paiement des subventions est en principe imputé sur le budget de la DGO3. Sur la base du protocole de collaboration du 1^{er} avril 2016, le Centre délègue à la DGO3 le suivi des subventions pour l'agrément des centres pilotes durant la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017.

Tableau 9 – Bonis budgétaires sur dotations

Recettes-dépenses	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subvention de fonctionnement	9.819,00	30.180.800,00	20.659,00	20.525,11	20.444,00	19.344,40
Total frais de personnel	13.971,26	13.976.871,05	14.042,67	14.311,81	13.533,66	13.519,87
Autres charges	4.708,63	4.501.857,19	3.170,85	3.452,71	2.981,95	5.253,35
Boni sur dotation	-8.860,90	11.702,07	3.445,48	2.760,59	3.928,39	571,18

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en milliers d'euros)

La Cour des comptes a examiné l'origine de l'excédent de subventionnement du Centre. Il ressort des comptes d'exécution des recettes et des dépenses sur dotation, que deux postes de dépenses sont sous-utilisés, à savoir les rémunérations et les crédits prévus pour les travaux d'investissement.

De 2010 à 2015, le niveau annuel des rémunérations demeure stable, avec un maximum de 14 millions d'euros, alors que les crédits budgétaires prévus sont en progression¹¹⁶. Selon le Centre, les dépenses de personnel sont estimées sur la base d'un cadre complet bien que 65 postes soient inoccupés.

Tableau 10 – Utilisation des crédits budgétaires destinés aux rémunérations

Année	Crédits budgétaires - rémunérations	Réalisé annuel	Solde	Taux d'utilisation
2015	17.483,50	13.519,87	3.963,63	77 %
2014	16.426,15	13.533,66	2.892,50	82 %
2013	16.054,14	14.311,81	1.742,34	89 %
2012	15.634,40	14.042,67	1.591,73	90 %
2011	15.701,03	13.976,87	1.724,16	89 %
2010	18.092,00	13.971,26	4.120,74	77 %

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en milliers d'euros)

Par rapport à 2015, la dotation annuelle pour 2016 a été adaptée en fonction des besoins du Centre, soit 16,0 millions d'euros au premier feuillet d'ajustement du budget 2016¹¹⁷. Le montant des crédits budgétaires destinés aux dépenses du personnel ont été globalement réduits de 3,0 millions d'euros lors de l'ajustement.

Par ailleurs, les crédits budgétaires destinés à financer les travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments ainsi que les travaux portant sur les installations rattachées aux bâtiments sont également sous-utilisés. De 2010 à 2015, sur les 8,8 millions d'euros prévus pour ces travaux, seulement 2,5 millions ont été utilisés, soit un taux global de 26 %. La situation empire à partir de 2014 : ainsi, aucune dépense n'a été réalisée pour les installations rattachées aux bâtiments tandis que les dépenses pour les travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments n'atteignent que 1 % des crédits prévus.

¹¹⁶ Les crédits prévus pour 2010 n'avaient pas fait l'objet d'un ajustement budgétaire.

¹¹⁷ Division organique 15, programme 03, AB 41.02.40.

Tableau 11 - Utilisation des crédits budgétaires destinés aux travaux

Année	Travaux	Crédits budgétaires	Réalisé annuel	Taux utilisation
2015	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	951.000,00	44.181,73	5 %
2015	Installations rattachées aux bâtiments	242.646,90	69.711,00	29 %
2014	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	1.500.000,00	9.238,36	1 %
2014	Installations rattachées aux bâtiments	100.000,00	-	0 %
2013	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	1.100.000,00	170.047,83	15 %
2013	Installations rattachées aux bâtiments	36.593,65	17.452,22	48 %
2012	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	1.925.000,00	261.266,99	14 %
2012	Installations rattachées aux bâtiments	42.500,00	27.921,87	66 %
2011	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	3.031.847,90	1.170.801,12	39 %
2011	Installations rattachées aux bâtiments	37.876,98	32.127,54	85 %
2010	Travaux d'assainissement et de sécurisation des bâtiments	1.840.072,43	991.614,98	54 %
2010	Installations rattachées aux bâtiments	30.000,00	10.116,76	34 %
	Total	10.837.537,86	2.804.480,40	26 %

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en euros)

Déjà lors de l'audit portant sur les marchés publics¹¹⁸, la Cour des comptes avait pointé l'absence d'un programme d'investissement. En outre, la direction de la logistique n'établissait pas de rapport trimestriel sur l'état d'engagement des dépenses relatives au programme d'investissement, comme le prévoit la circulaire ministérielle Craw 08/01 du 5 septembre 2008 relative aux dépenses et au contrôle de gestion. Elle stipule que le directeur chargé de la logistique établit un rapport trimestriel sur l'état d'engagement des dépenses relatives au programme d'investissement et l'adresse au ministre. Cette circulaire n'a jamais été appliquée car, de 2010 à août 2014, la direction de la logistique était dépourvue de directeur. La directrice actuelle a pris ses fonctions en septembre 2014. L'équipe de gestion des bâtiments comprend trois ingénieurs (agents de niveau 1), mais aucun ouvrier spécialisé. Le 1^{er} janvier 2015, le Centre est devenu propriétaire de ses bâtiments, qui, auparavant, appartenaient à la Régie des bâtiments¹¹⁹. C'est seulement en 2015 que la direction de la logistique a élaboré une note de planification des travaux de rénovation, y compris la construction d'un nouveau bâtiment¹²⁰. Cette note a été envoyée au ministre de tutelle le 27 février 2015¹²¹, mais ce dernier n'y a pas donné suite.

Dans sa réponse, le ministre reconnaît qu'aucune suite écrite n'a effectivement été donnée à cette note. Toutefois, elle a fait l'objet de discussions dans le cadre des réunions régulières organisées entre le Centre et les collaborateurs du ministre.

Pour les travaux de moindre importance, il existe, depuis mars 2013, un plan d'action journalier. Selon la direction de la logistique, si ce plan est correctement implanté et pour autant que les effectifs soient également renforcés, la consommation des crédits budgétaires devrait augmenter substantiellement.

La sous-utilisation de la dotation, combinée aux moyens complémentaires en provenance de la DGO₃, aboutit à ce que les comptes bancaires du Centre présentent d'importants

¹¹⁸ Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques, 25^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl. Rég. wal., 922 (2013-2014) – N° 1, p. 102 à 108. Disponible sur le site www.courdescomptes.be.

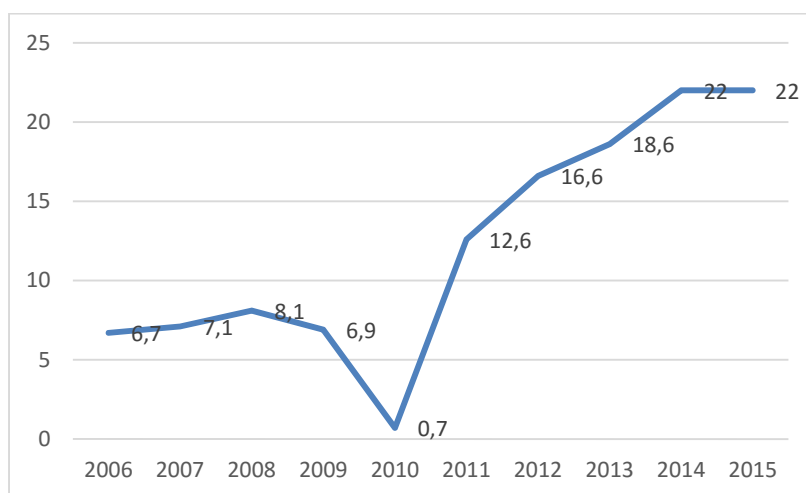
¹¹⁹ La Régie des bâtiments est un organisme d'intérêt public de l'État fédéral.

¹²⁰ Note de planification, nouveau bâtiment pour le Craw (document interne au Craw, 11 février 2015).

¹²¹ Lettre du 27 février 2015 adressée au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, du Tourisme et des Infrastructures sportives.

excédents de trésorerie²²². Bien que la Région wallonne ne verse la dotation annuelle qu'en août et en septembre, cela ne pose pas de difficulté de trésorerie. Depuis 2014, le niveau de la trésorerie n'est plus descendu sous les 11 millions d'euros²²³. Pour la période examinée, les soldes de trésorerie en fin d'année connaissent un accroissement exponentiel, passant de 0,7 million d'euros en 2010 à 21,9 millions d'euros au 31 décembre 2015.

Figure 2 – Évolution des soldes de trésorerie au 31 décembre de l'année



Source : application de gestion comptable utilisée au Craw (en millions d'euros)

Comme mentionné ci-avant, le montant peu élevé du solde de trésorerie de 2010 résulte du versement partiel de la dotation annuelle.

4.5.1.2. Utilisation du fonds Moerman

L'arrêté ministériel du 24 juin 2008²²⁴ prévoit que le Centre crée un compte de réserve spéciale dont le montant correspond à la dispense de précompte professionnel en vertu de la loi Moerman²²⁵. Chaque année, l'économie réalisée sur le précompte professionnel lié à l'ensemble du personnel affecté à la recherche scientifique doit servir au financement de projets complémentaires de recherche. Ces montants sont comptabilisés en réserves dans les comptes du Centre et constituent la réserve Moerman.

À défaut d'utiliser au fur et à mesure les économies de précompte professionnel ainsi réalisées, la réserve s'élevait, fin 2015, à 6,9 millions d'euros. En effet, entre 2003, année de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi Moerman, et 2007, aucun projet de recherche

²²² Conformément à l'article 21 du décret du 3 juillet 2003 créant le centre de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques, le Centre est soumis aux dispositions du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons. Les comptes bancaires du Centre sont ouverts auprès du caissier centralisateur désigné par la Région. La direction du financement du département de la trésorerie de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication est chargée de la centralisation des trésoreries et de l'optimisation de la position nette de trésorerie de la Région.

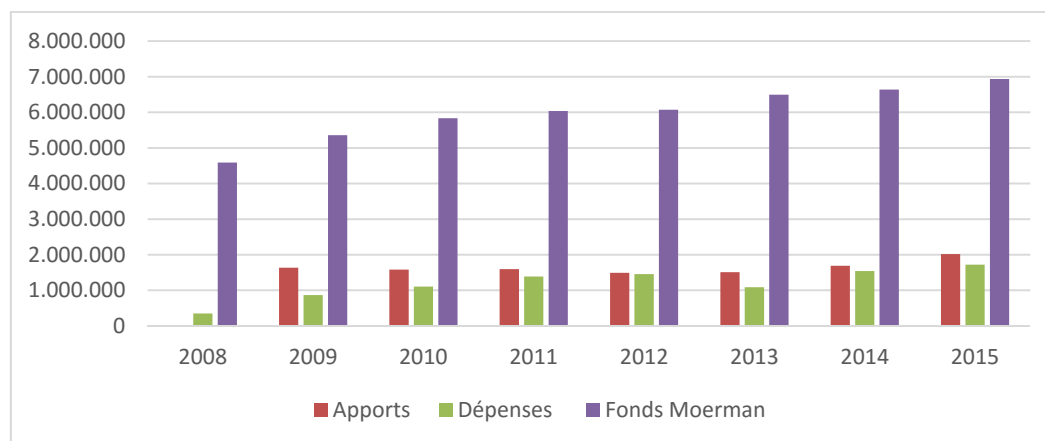
²²³ L'évolution mensuelle de la trésorerie est présentée à l'annexe 6 - *Évolution mensuelle de la trésorerie de 2010 à 2015*.

²²⁴ Arrêté ministériel du 24 juin 2008 portant exécution de l'article 14 de l'arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre wallon de recherches agronomiques.

²²⁵ Le Centre est dispensé de verser au trésor 50 % du précompte professionnel normalement dû sur les emplois liés à la recherche.

n'a été réalisé sur le fonds Moerman. Sur les 16,4 millions d'apports annuels cumulés, seulement 9,5 millions ont servi au financement de projets de recherche.

Figure 3 – Évolution du fonds Moerman de 2008 à 2015



Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

Dans sa réponse, le ministre signale qu'un plan d'apurement du solde du fonds existe depuis 2015 puisque « le Gouvernement autorise annuellement le CRA-W à prévoir, dans son budget, un prélèvement d'un montant de 1.900.000 euros sur les réserves du Fonds Moerman et ce, jusqu'à apurement de celles-ci ».

Depuis 2010, le Centre lance de nouveaux projets de recherche chaque année, excepté en 2012¹²⁶. Les projets de recherche financés par le fonds Moerman sont pluriannuels. Ainsi, 5 projets entamés en 2010 étaient toujours actifs en 2013, dont 1 l'était encore en 2014 et 2015. Au total, le fonds a contribué au financement de 31 projets de recherche.

Tableau 12 – Nombre de projets financés par le fonds Moerman

ANNÉE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nouvelles conventions	9	6	0	4	3	9
Conventions actives (cumul)	9	14	13	15	13	21

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

Selon le Centre, le processus de lancement de projets est relativement long : ainsi, les projets lancés en juillet 2015 n'avaient pas encore débuté en avril 2016.

4.5.2. Conclusions et recommandations

La dotation annuelle (frais de fonctionnement et d'investissement) et les subventions complémentaires par le biais de conventions en provenance de la Région représentent 69 % des moyens financiers du Centre. Le financement régional est à l'origine d'excédents de trésorerie enregistrés chaque année.

Le fonds Moerman est sous-utilisé de manière chronique. Afin de maximiser l'utilisation de cette mesure fiscale et de respecter le plan d'apurement décidé par le gouvernement, le

¹²⁶ Cette absence de projet n'a toutefois pas eu pour conséquence d'aggraver le niveau du fonds étant donné le quasi équilibre entre les dépenses et les recettes pour cet exercice.

Centre doit continuer à lancer de nouveaux projets de recherche tenant compte des paramètres administratifs liés à leur lancement. Ce plan devrait permettre, à terme, d'utiliser le solde du fonds Moerman et en éviter, à l'avenir, la reconstitution.

La Cour des comptes invite les autorités régionales à réexaminer les moyens financiers mis à la disposition du Centre par la dotation, qui doit être utilisée afin de réaliser un programme de recherche. Elle doit tenir compte des besoins réels en personnel et en équipement nécessaires pour réaliser ce programme.

Considérant que la dotation du Centre et les financements complémentaires par des conventions de recherche sont inscrits au budget de la DGO₃, la Cour des comptes l'invite ainsi que le Centre et le ministre à poursuivre l'analyse de la pertinence de ces financements afin de garder leur caractère exceptionnel et d'éviter de surfinancer le Centre.

5. Conclusion générale

Le Centre wallon de recherches agronomiques est l'outil central de la politique de recherche agricole en Région wallonne. Son rôle a même été renforcé par le code wallon de l'agriculture, qui le place au cœur de la valorisation des recherches et de l'orchestration des partenariats.

Le Centre connaît d'importants problèmes organisationnels et ce, depuis sa régionalisation : difficultés de recrutement, manque de formalisation des procédures, absence de contrôle interne structuré et généralisé.

Le point d'attention majeur demeure celui des ressources humaines. Le taux d'occupation du cadre est de 67 %. Il n'est cependant que de 20 % pour les fonctions de direction et d'encadrement. Des postes clés, tels que chef comptable ou directeur de la valorisation, sont inoccupés depuis de longues années.

Par ailleurs, le Centre dégage un important excédent financier, qui trouve son origine dans la sous-consommation des crédits budgétaires, principalement de personnel et de travaux. Lors de l'ajustement du budget 2015, 3,2 millions d'euros ont été défalqués des crédits du Centre. Il a par ailleurs été décidé qu'un ensemble de projets, d'un montant total de 4,4 millions d'euros, seraient financés sur la dotation et non plus par conventions complémentaires, comme initialement prévu.

La désignation récente d'un directeur général, premier nommé depuis la régionalisation, doit amener, au travers de son contrat d'administration, à une réflexion sur l'organisation du Centre et sur le personnel nécessaire pour atteindre ses objectifs. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions du décret WBfin devrait conduire à organiser structurellement le contrôle interne.

Ce dernier aspect est d'autant plus important à mettre en place que les activités du Centre présentent d'importantes zones de risques du fait de la décentralisation des unités de recherche, de leur grande autonomie et de la faible formalisation des processus. Or, si le Centre met en place des mesures ponctuelles de maîtrise des risques, en particulier dans le cadre de ses laboratoires sous certification ISO, il ne dispose pas de système général d'analyse et de contrôle des risques.

L'examen des activités transversales du Centre a fait apparaître l'absence d'inventaire physique général et d'information centralisée sur les stocks de produits animaux ou végétaux générés par les activités de recherche et revendus par les unités. Le patrimoine du Centre n'est donc pas correctement protégé contre les risques de perte ou de vol.

Pour les ventes, le Centre gagnerait également à formaliser et à centraliser les démarches. Aujourd'hui, ce sont les responsables d'unité qui négocient les conditions de la vente et les prix. Ils estiment cependant que le contexte de négociation déforce le Centre. D'une part, la vente n'est pas leur métier et, d'autre part, les conditions qui entourent la vente ne sont pas optimales : pas de capacité de stockage, ni de conditionnement de la marchandise, etc. En ce qui concerne les prestations de services, les mêmes observations peuvent être formulées sur l'absence de support et de contrôle pour la négociation des conditions du contrat, la rédaction des conventions, ainsi que l'établissement et le contrôle des prix pratiqués.

Quant aux achats, le risque le plus prégnant reste le risque de fractionnement, même si, selon le ministre, la globalisation des commandes a, depuis la réalisation de l'audit, été étendue à certains achats. Une centrale d'achats a été organisée mais elle ne s'occupe de l'acquisition que de certains biens tels que l'énergie.

Si les services centraux disposaient du personnel nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, les unités de recherche gagneraient à ce qu'ils prennent en charge l'essentiel des activités transversales de conservation du patrimoine, d'achats et de ventes : gain de temps, amélioration de la position de négociation, uniformisation des procédures, élaboration d'un savoir-faire spécialisé et, par là même, amélioration de l'efficacité du contrôle interne.

Un souci d'efficacité et d'efficience de l'action publique doit aussi guider le pilotage de la recherche du Centre.

Actuellement, la détermination des objectifs de recherche se fait principalement selon une procédure ascendante : c'est le Centre qui rédige le projet de programme. L'organe scientifique de guidance et d'évaluation n'est plus en mesure de se réunir depuis 2013 et les objectifs politiques définis par le gouvernement sont flous et non chiffrés. Il n'y a donc aucune garantie que le programme de recherche soit en lien avec les objectifs politiques du gouvernement wallon alors que le dispositif réglementaire est théoriquement construit pour permettre un tel pilotage stratégique du secteur.

Par ailleurs, le programme et son rapport d'activité manquent de transparence car toutes les actions y sont déclinées sans préciser leurs sources de financement, tandis que les activités publiques et privées du Centre ne sont pas différenciées. Il est donc impossible d'évaluer l'efficience de l'action publique.

Une gestion des projets par centres de frais et une clarification du programme de recherche selon les sources de financement constituent également des facteurs d'amélioration du pilotage de la recherche agronomique wallonne.

La mise en œuvre des dispositions du code wallon de l'agriculture relatives à la recherche et l'écriture de ses arrêtés d'exécution constituent l'occasion de clarifier les données contenues dans le plan triennal de recherche et dans le rapport d'activité, afin de déterminer précisément ce qui est fait, avec quels moyens et dans quel but.

Le 20 juin 2016, le nouveau directeur général a présenté, en commission de l'agriculture et du tourisme du Parlement wallon, la stratégie qu'il compte adopter pour la gestion de l'organisme au niveau tant opérationnel (plan triennal de recherche) que fonctionnel (moyens humains et matériels). Il a également présenté son plan d'action pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes relatives aux contrôles des comptes 2007, 2008 et 2009. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, l'ensemble des engagements pris devront également tenir compte des constats et recommandations du présent audit.

Dans sa réponse, le ministre a indiqué qu'il donnerait « *instruction au CRA-W d'actualiser son Plan d'actions de suivi des recommandations de la Cour en vue d'y intégrer l'ensemble des thématiques reprises dans le présent projet de rapport. Ce Plan d'actions actualisé sera présenté lors d'une prochaine réunion de la Task-Force à laquelle la Cour sera invitée.* »

5 Tableau récapitulatif des principaux points d'attention

Points examinés	Constatations	Recommandations
Organisation du Centre		
Situation des ressources humaines , sur les plans quantitatif et qualitatif	<p>Sous-occupation du cadre, en particulier pour les fonctions de direction et d'encadrement (difficultés de recrutement) → risque de mise en cause de la légitimité des décisions des services centraux et de la direction, affaiblissement du contrôle interne</p> <p>Faiblesse des outils de gestion du personnel (ancienneté du cadre organique, absence de plan du personnel, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des mesures de recrutement engagées, en particulier pour les fonctions de direction et d'encadrement - Poursuite des travaux relatifs au statut scientifique dans la fonction publique wallonne - Optimisation de la gestion des réserves de recrutement par le SPW - Mise en œuvre du système de mobilité prévu par le code de la fonction publique wallonne
Mécanismes de contrôle interne	Absence de dispositif structurel et généralisé d'analyse, de prévention et de contrôle des risques alors qu'il existe des risques importants (dispersion géographique, large autonomie des unités, faiblesse des structures d'encadrement). Existence de mesures ponctuelles de contrôle interne, en particulier dans les laboratoires certifiés ISO	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation, en priorité, d'un contrôle interne efficace et efficient, en s'appuyant sur l'expérience acquise via les certifications ISO et à l'occasion de la mise en œuvre des dispositions du décret WBFin
Gestion des activités transversales		
Mesures mises en œuvre pour inventorier et protéger le patrimoine du Centre	<p>Gestion des stocks par les unités opérationnelles. Ils ne font l'objet ni d'un recensement, ni d'une gestion centralisée → risque de perte ou de vol</p> <p>Absence, entre 2010 et 2015, d'un module de gestion des immobilisés dans l'inventaire comptable → impossibilité de clôturer les comptes pour cette période sans recréer une fiche par immobilisé alors que les comptes constituent un outil de gestion des activités du Centre et un outil de contrôle et de gestion dans le chef du gouvernement.</p> <p>Absence d'inventaire physique centralisé et de consignes harmonisées pour la tenue des inventaires → défaut de protection du patrimoine</p> <p>Déclassement : procédure de vente non centralisée et matériel déclassé qui continue à figurer dans l'inventaire → risque de surcoût, par exemple en matière d'assurance</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la gestion des stocks (dans le respect du principe de séparation des fonctions) - Réalisation d'un inventaire complet - Achèvement des travaux d'intégration des immobilisés dans la comptabilité du Centre afin de pouvoir clôturer les comptes 2010-2015 - Formalisation et diffusion des procédures nécessaires à l'établissement et à la mise à jour de l'inventaire - Organisation de contrôles physiques de l'inventaire
Achats : suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'audit marché	Contrôle interne : refonte constatée de la procédure d'achat, établissement de bonnes pratiques (fiches de suivi par exemple) et élaboration de documents types	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite du travail entamé sur le plan du contrôle interne (envisager le renforcement de la cellule achats)

Points examinés	Constatations	Recommandations
public (2 ^e semestre 2013 et début 2014) : examen des mesures de contrôle interne et de la légalité et de la régularité des marchés	Respect de la réglementation sur les marchés publics : le fractionnement, la limitation de la concurrence et les carences dans le contrôle restent des constats essentiels. Recours fréquent à des spécifications techniques justifiant un monopole	<ul style="list-style-type: none"> - Globalisation des commandes ponctuelles similaires - Évaluation globale préalable des besoins des unités scientifiques et limitation aux seuls cas justifiés de l'utilisation des procédures dérogatoires de la mise en concurrence
Processus mis en œuvre pour s'assurer que les ventes soient conclues de manière transparente au meilleur prix	Ventes des produits animaux et végétaux générés par la recherche : absence de contrôle centralisé, de procédure uniformisée et de soutien administratif ou juridique → risque de détournement des produits ou des recettes, risque de rentrées financières moindres Prestation de services : absence de ligne de conduite harmonisée pour la fixation des prix, de contrôle des contrats conclus et d'un service support → risque de prix en dessous les prix du marché (accru par le manque de clarté en matière d'assujettissement du Centre à la TVA selon les différents types de prestation) → risque de distorsion de concurrence Protection et mise à disposition des résultats de la recherche : manque de lignes directrices → risques sur le plan de la défense de l'intérêt général et régional en cas de partenariat avec le secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> - Définition et organisation des procédures de vente (procédure centralisée ou harmonisée) - Établissement d'une procédure de validation des contrats - Clarification de l'assujettissement du Centre à la TVA en fonction de ses différentes prestations - Organisation de l'ensemble des travaux de recherche du Centre par centre de frais, comme pour les conventions - Établissement d'un cadre pour les partenariats, en particulier concernant la propriété et la valorisation des résultats de la recherche
Points examinés	Constatations	Recommandations
Pilotage des activités de recherche		
Détermination et diffusion des objectifs stratégiques de la recherche agronomique	Transcription insuffisante des priorités du gouvernement dans les programmes de recherche agronomique (absence de plan stratégique doté d'objectifs précis, priorités succinctes et antérieures à la dernière DPR, dissolution de fait du comité chargé d'assister le gouvernement dans la définition des priorités)	<ul style="list-style-type: none"> - Formulation d'objectifs précis assortis de cibles à atteindre afin de pouvoir lier les objectifs politiques et le programme de recherche - Mise en œuvre rapide des dispositions du code wallon de l'agriculture et rédaction des arrêtés d'exécution dans un souci d'amélioration du pilotage de la recherche - Idem pour l'arrêté relatif à l'évaluation du programme de recherche qui doit permettre de mesurer l'efficacité et l'efficience du programme en regard des objectifs fixés par le gouvernement
Élaboration du programme de recherche et adéquation avec les objectifs stratégiques	Faiblesse du pilotage (adoption d'un programme <i>bottom up</i> rédigé par le Centre), impossibilité de distinguer le cadre financier des actions de recherche, confusion entre marchés publics et subventions ainsi qu'entre conventions et dotations	<ul style="list-style-type: none"> - Établissement de lignes de partage claires entre dotation, subventions et marchés publics (financement principal via la dotation) - Amélioration de la disponibilité et de la qualité des informations fournies au parlement et au gouvernement (rapport d'activité, comptes, etc.)
Suivi et évaluation de la recherche , et la possibilité de mesurer l'efficience du travail accompli	Impossibilité, dans le rapport d'activité du Centre, de distinguer précisément ce qui a été réalisé avec le financement de la dotation → difficulté d'évaluer l'efficience de la recherche	
Financement de la recherche et adéquation avec les objectifs stratégiques	Excédent de trésorerie du Centre via le financement régional : sous-consommation des budgets affectés au personnel et aux travaux, ainsi que des moyens dégagés dans le cadre de la loi Moerman	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un plan d'apurement du solde du fonds Moerman. Il devrait viser un rythme de croisière dans le financement des projets pour arriver, à l'échéance voulue, au retour à l'équilibre du fonds. - Fixation de la dotation en tenant compte des besoins réels en personnel, travaux aux bâtiments et équipements

6. Annexes

Annexe 1 - Réponse du ministre



Wallonie

Le Ministre de l'Agriculture,
de la Nature, de la Ruralité,
du Tourisme et des Aéroports,
délégué à la Représentation à la Grande Région

Namur, le **21 AVR. 2017**

Cour des Comptes
Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Monsieur Alain BOLLY
Greffier
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Personne de contact :
Xavier DUBOIS, Chef de Cabinet adjoint
Tél : 081/253 813
xavier.dubois@gov.wallonie.be

Votre courrier du

Vos références

Nos références (à rappeler svp)
RC/MP/XD/ag/

Annexe(s)

Objet : Projet de rapport d'audit relatif à l'organisation et à la gestion des missions statutaires du Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W)

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier,

Votre courrier du 7 mars dernier consacré à l'audit relatif à l'organisation et à la gestion des missions statutaires du Centre wallon de recherches agronomiques m'est bien parvenu et je vous en remercie. Votre rapport a retenu ma plus grande attention.

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 vous remercie également pour l'octroi d'un délai supplémentaire en vue de me permettre de vous communiquer ma réponse. Dans son rapport, la Cour relève plusieurs améliorations importantes par rapport aux observations formulées dans le cadre de précédents rapports. Cependant, la Cour relève également plusieurs points qui nécessitent une attention particulière. Par rapport à ces observations, je souhaite vous communiquer certains compléments d'informations.

En matière de ressources humaines, en ce qui concerne le cadre organique du Centre dans un premier temps, le besoin d'actualisation de ce dernier a été analysé dans le cadre de l'élaboration du Contrat d'administration du nouveau Directeur général.

./..

Il n'a pas été décidé de l'actualiser dans l'immédiat. Cependant, ce point fera l'objet d'un suivi spécifique avec le nouveau Directeur général.

Par ailleurs, je tiens à apporter plusieurs précisions par rapport aux observations formulées en p. 12 du projet de rapport :

- Le projet de rapport mentionne que la demande d'engagement d'un expert pour remplir la fonction de chef-comptable restait pendante chez le ministre de tutelle au moment de l'audit. La procédure d'engagement d'un expert contractuel n'ayant pas été validée par l'Inspection des Finances, par note du 16/11/2016, une instruction a été donnée en vue de modifier la procédure pour pourvoir au poste par le biais d'un recrutement statutaire et pour ce faire de consulter les réserves SELOR existantes pour le métier de gradué comptable. Les consultations sont actuellement en cours.
- Il est également mentionné que, début mars 2016, aucune démarche n'avait encore été entamée par le Centre pour pourvoir au remplacement de l'attaché juriste et que l'emploi de bachelier en droit faisait l'objet d'une procédure de déclaration de vacances. Pour ce poste, le 30/09/2016, une instruction a été donnée en vue de lancer une procédure d'engagement contractuel dans l'attente de la finalisation du recrutement. La procédure d'engagement est en cours. Par ailleurs, les effectifs du CRA-W ont été renforcés par l'engagement au 01/11/2016 d'un juriste de niveau A contractuel, à durée indéterminée dans l'attente de recrutement.

Au niveau de la p. 15 du projet de rapport, il est précisé que le Centre a demandé à deux reprises que les descriptions de fonction des directeurs et directeurs scientifiques soient soumises à une nouvelle approbation du Gouvernement et que celle-ci n'était pas encore intervenue. Suite à l'adoption, le 15/12/2016, du Contrat d'administration du nouveau mandataire du CRA-W par le Gouvernement, les descriptions de fonction des postes d'encadrement doivent être revues. Elles font actuellement l'objet d'un examen au niveau du Comité de direction du CRA-W. Par ailleurs, en ce qui concerne la réforme du statut scientifique, je tiens à préciser que celle-ci n'est toujours pas aboutie à ce jour. Un projet de texte a été adopté en deuxième lecture par le Gouvernement en date du 26/10/2016. Il a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Ministre de la Fonction publique n'a pas encore présenté au Gouvernement le texte tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat.

En matière de contrôle interne, la Cour relève que des actions concrètes ont été entreprises en réponse aux constats et recommandations formulés lors d'audits précédents. Elle souligne également que l'audit de suivi des marchés publics a relevé des évolutions positives telles que l'actualisation de la procédure d'achat ou la mise en place de documents types. Comme mentionné dans le projet de rapport, la description du processus de contrôle interne fait partie du Plan d'actions de suivi des recommandations de la Cour actualisé en 2016 suite à l'entrée en fonction du nouveau Directeur général. Le projet de rapport mentionne que le Centre recrutera un auditeur interne. Dans un premier temps, le Centre fera appel au service du futur Service commun d'audit interne de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie Bruxelles. Ce service devrait être opérationnel à partir de juin 2017. Enfin, je prends bonne note de la recommandation de la Cour visant à se référer à l'expertise que le Centre a acquise dans la mise en œuvre des procédures de certification relatives à son système de gestion des risques dans le cadre de son bureau amélioration de la qualité.

En matière de protection du patrimoine, de gestion des ventes et de prestations de service, différentes remarques sont formulées par la Cour. Comme elle le relève, plusieurs mesures en la matière sont inscrites dans le Plan d'actions établis par le Centre. Le suivi de la mise en œuvre de ces différentes actions sera assuré dans le cadre de la Task-Force mise en place à laquelle la Cour participe. Par ailleurs, des instructions seront données pour faire en sorte que le Centre, dans le cadre de la gestion de ses ventes, d'une part, respecte l'égalité de traitement des acheteurs potentiels et, d'autre part, motive sa décision du choix de l'acheteur.

En matière de TVA, je tiens à informer la Cour qu'une régularisation est en cours. Un conseil externe, en collaboration avec le contrôle de la TVA, est en train d'établir le régime TVA qui convient le mieux aux différentes activités du CRA-W. Un rapport spécifique sur cette question sera présenté dans le cadre de la prochaine Task-Force organisée le 28/04/2017.

En ce qui concerne le cycle des achats, la Cour relève que la procédure a été actualisée et que des progrès ont été accomplis. Néanmoins, elle réitère ses observations concernant les risques de limitation de la concurrence, de fractionnement ainsi que l'insuffisance du contrôle de l'exécution des marchés et, partant, le risque de non-conformité des travaux, services et fournitures. Des instructions seront données pour que le Centre prenne les mesures nécessaires en vue de mettre en œuvre les recommandations de la Cour en la matière. Il y a lieu de signaler que, depuis cet audit, des marchés publics pour une durée d'un an ont été lancés par le CRA-W notamment pour l'achat des aliments pour animaux, ce qui limite les risques signalés en page 29 du rapport et répond en partie aux recommandations de la page 31.

Par rapport au pilotage des activités de recherche du Centre, la Cour relève, à plusieurs endroits dans son projet de rapport, que les dispositions du titre XII du Code wallon de l'agriculture réclament l'adoption d'un ensemble d'arrêtés d'exécution qui n'étaient pas encore finalisés au moment de la réalisation de l'audit. Comme le précise la Cour, il est prévu une entrée en vigueur progressive des dispositions du titre XII du Code. Ainsi, depuis la réalisation de l'audit de la Cour, les avancées suivantes sont à signaler :

- Adoption en deuxième lecture le 09/03/2016 de l'Arrêté réglant le fonctionnement du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique institué par le Code wallon de l'Agriculture et modifiant l'arrêté du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques ;
- Adoption en lecture unique le 08/12/2016 de l'Arrêté du Gouvernement wallon portant nomination des membres, du Président et du Vice-Président du Comité de concertation et de suivi de la recherche agronomique ;
- Passage en première lecture le 09/03/2017 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution des Chapitres I et II du Titre XII du Code wallon de l'agriculture relatifs aux subsides à la recherche agronomique, à l'innovation et la recherche scientifique et technique à finalité ; les avis du CWEDD et du CREF (Conseil des recteurs) sont attendus pour fin avril 2017.

- Passage en première lecture le 16/03/2017 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les critères de reconnaissance à la création d'unités mixtes de recherche (UMR) conformément à l'article D.365 du Code wallon de l'Agriculture ;
- Demande d'avis LEGISA par rapport à l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les délégations de pouvoirs accordées au sein du Centre wallon de recherches agronomiques (avis LEGISA attendu pour le 05/05/2017).

Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre du Programme triennal de recherche agronomique 2017-2019, je tiens à informer la Cour que le Gouvernement a approuvé en lecture unique le 22/12/2016 la procédure de construction du Plan triennal de la recherche agronomique 2017-2019, ainsi que le plan stratégique et opérationnel de la recherche agricole en Wallonie. Lors de cette séance, le Gouvernement a chargé le CRA-W de mener dès à présent des recherches répondant aux objectifs stratégiques et opérationnels du projet de plan triennal de recherche agronomique. Les objectifs stratégiques de recherches ont ainsi été fixés par le Gouvernement et le Centre possède un cadre clairement défini pour mener ses activités, en cohérence avec l'ensemble des acteurs de la recherche agronomique wallonne. Enfin, le Comité Stratégique de l'Agriculture instauré par le Code s'est déjà réuni à trois reprises (le 02/05/2016, le 20/06/2016, 19/07/2016) depuis la désignation des nouveaux Directeurs généraux du CRA-W et de l'APAQ-W.

En ce qui concerne le financement du CRA-W, je partage la position de la Cour qui suggère que la DGO3 finance principalement l'activité du Centre par la dotation, plus prévisible et pérenne. Ainsi, comme le souligne la Cour, en 2015, un ensemble de conventions en cours de réalisation ont été financés au départ de la dotation et non des subsides complémentaires de la DGO3 et ce, pour un montant total de 4.374.474 €. Cette pratique a été poursuivie depuis lors.

Pour ce qui est de la planification des investissements du Centre, la Cour signale qu'une note a été envoyée au Ministre de tutelle le 27 février 2015 mais qu'aucune suite n'y a été donnée. Si aucune réponse écrite n'a été transmise au Centre, cette note a bien fait l'objet de discussions dans le cadre des réunions régulières organisées entre le Centre et mes collaborateurs. Par ailleurs, avant de valider une planification à

long terme des investissements du Centre, il était nécessaire d'attendre l'entrée en fonction du nouveau Directeur général. Les discussions relatives à ce sujet ont donc été relancées depuis son entrée en fonction. Toujours en matière d'investissement, à la page 45 du projet de rapport, la Cour relève que les subventions pour les dépenses d'investissements du Centre prévues au budget 2016 ont été réduites à 0. Or, si les crédits prévus à l'AB 61.02 du programme 15.03 ont bien été réduits à 0, les crédits inscrits à l'AB 61.04 du programme 15.04 ont été maintenus. Ainsi, une subvention d'investissement de 1.273.000 € a été engagée et liquidée en faveur du Centre en 2016.

Enfin, en page 47 du projet de rapport, la Cour suggère que le Centre élabore un plan d'apurement du solde du fonds Moerman. Dans les faits, ce plan d'apurement existe déjà. En effet, depuis l'exercice 2015, le Gouvernement autorise annuellement le CRA-W à prévoir, dans son budget, un prélèvement d'un montant de 1.900.000 € sur les réserves du Fonds Moerman et ce, jusqu'à apurement de celles-ci.

En conclusion, je donnerai instruction au CRA-W d'actualiser son Plan d'actions de suivi des recommandations de la Cour en vue d'y intégrer l'ensemble des thématiques reprises dans le présent projet de rapport. Ce Plan d'actions actualisé sera présenté lors d'une prochaine réunion de la Task-Force à laquelle la Cour sera invitée.

Pour le surplus, mes collaborateurs sont à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire.

Veuillez recevoir, Monsieur le Conseiller, Monsieur le Greffier, l'assurance de ma considération la plus distinguée.

Le Ministre



René COLLIN

Annexe 2 - Liste des principales dispositions normatives

- Décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne
- Décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques
- Décret du 27 mars 2014 relatif au code wallon de l'agriculture
- Arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne
- Arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel
- Arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques
- Arrêté du gouvernement wallon du 4 février 2004 portant conversion des grades de membres du personnel transférés au Centre wallon de recherches agronomiques
- Arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif aux conditions d'engagement de certains membres du personnel contractuel du Centre wallon de recherches agronomiques
- Arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 fixant un régime transitoire pour les agents du rang A transférés au Centre wallon de recherches agronomiques
- Arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre wallon de recherches agronomiques
- Arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2008 fixant le cadre organique du personnel du Centre wallon de recherches agronomiques
- Arrêté ministériel du 24 juin 2008 portant exécution de l'article 14 de l'arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre wallon de recherches agronomiques

Annexe 3 - Exemples de durée d'un processus d'engagement contractuel

	311B02	414AS01
Déclaration de vacance de l'emploi	07-07-2009	23-06-2014
Demande d'autorisation par le Centre de procéder à une sélection contractuelle dans l'attente du recrutement statutaire	11-09-2014	Le ministre de tutelle a, simultanément à la déclaration de vacance, autorisé l'engagement contractuel dans l'attente du recrutement statutaire.
Accord de l'Inspection des finances	05-10-2014	
Accord du ministre de tutelle	16-02-2015	
Demande d'autorisation par le Centre à l'Inspection des finances d'engager le lauréat de la sélection	07-10-2015	30-11-2015
Accord de l'Inspection des finances	25-11-2015	04-12-2015
Demande d'autorisation par le Centre au ministre de tutelle d'engager le lauréat de la sélection	02-12-2015	15-12-2015

Annexe 4 - Comparaison entre les compositions du Coera et du comité de concertation et de suivi

Composition du Coera	Composition du comité de concertation et de suivi
1 président	
1 vice-président	
1 représentant de la faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux	1 représentant de Gembloux Agro-Bio Tech – Université de Liège
1 représentant de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'Université catholique de Louvain	1 représentant de la faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale de l'Université catholique de Louvain
1 représentant de la faculté des sciences agronomiques de l'Université libre de Bruxelles	1 représentant de l'école interfacultaire de bio ingénieurs de l'Université libre de Bruxelles
1 représentant de la faculté des sciences vétérinaires de l'Université de Liège	1 représentant de la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Liège
Le directeur général du Centre	Le directeur général du Centre
Le directeur général adjoint du Centre	Le directeur général adjoint du Centre
2 représentants de la direction générale de l'agriculture autres que la direction de la recherche	2 représentants de l'administration
	1 représentant du département des programmes de recherche de la DGO économie, emploi et recherche
2 représentants des organisations professionnelles agricoles	1 représentant de l'Association wallonne de l'élevage
	1 représentant du Centre d'économie rurale
1 représentant des organisations représentatives des consommateurs	
2 représentants du secteur de la transformation.	
	5 experts maximum désignés par le gouvernement

Missions générales du Coera (article 12 du décret 2003)	Missions générales du comité de concertation et de suivi (article D.379 du code)
Remettre au gouvernement un ensemble de priorités motivées dans le cadre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques	Constituer un réseau d'échange d'informations et de connaissance relative à la recherche et de capitalisation des recherches
Remettre un avis quant aux méthodes de cotation, de pondération et de classement des projets dans le cadre des procédures d'octroi des subsides	Remettre un avis quant aux méthodes de cotation, de pondération et de classement des projets dans le cadre des procédures d'octroi des subsides
	Assister le comité stratégique de l'agriculture dans la définition de recherches non prévues au plan triennal
Faire d'initiative toute recommandation ou proposition au gouvernement en matière de recherche	Assurer le suivi des priorités de recherches définies par le comité stratégique et l'assister dans leur définition
Pour la recherche subventionnée , il doit remettre un avis à la DGO3 sur : <ul style="list-style-type: none"> - les propositions de classement des projets - son évaluation des projets menés dans le cadre des procédures de reconduction des subsides 	
Pour les activités du Centre , il a pour mission de : <ul style="list-style-type: none"> - établir une proposition de recherche spécifique au Centre en fonction de son budget - évaluer la réalisation des programmes de recherche 	Pour les activités du Centre , il a pour mission de : <ul style="list-style-type: none"> - apporter au Centre des éléments de connaissance et d'appréciation dans l'élaboration du plan triennal de recherche - solliciter la mise en réseau et développer toutes les formes de collaboration avec des partenaires publics ou privés, notamment en assistant le Centre dans la création d'unités mixtes de recherche - proposer, en collaboration avec le Centre, une planification précise de transposition des priorités en plan opérationnel de recherche et le porter à la connaissance de la DGO3 - remettre un avis sur le plan opérationnel proposé par le Centre en veillant à ce qu'il réponde à chaque priorité définie par le comité stratégique

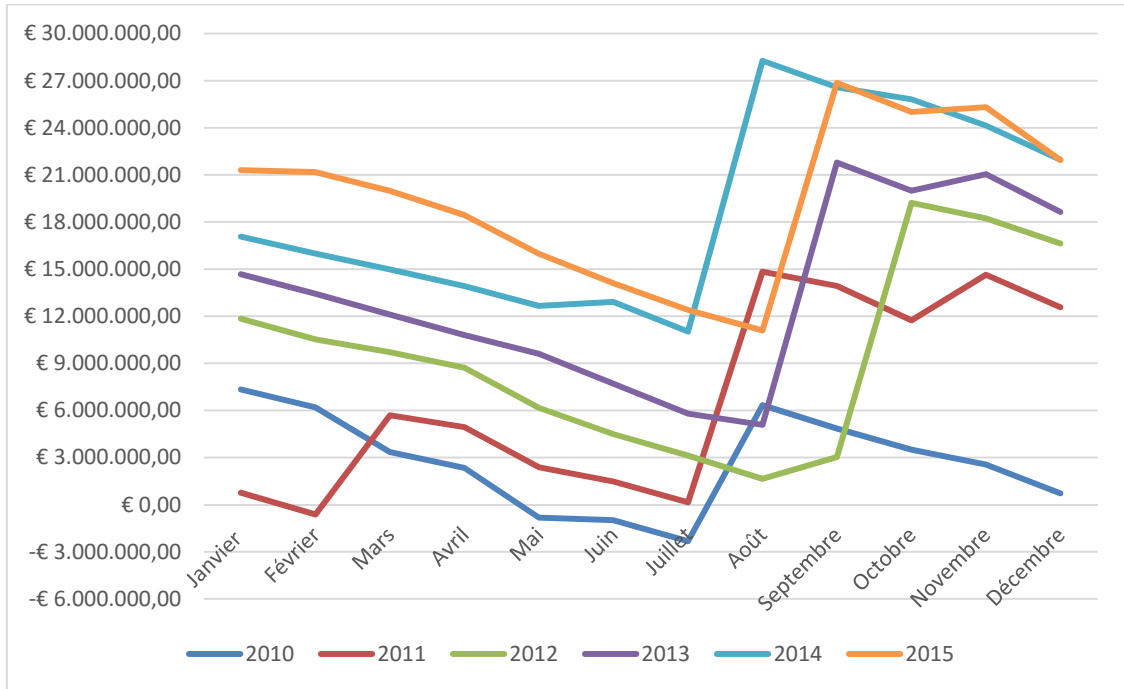
Annexe 5 - Évolution des recettes et dépenses de 2010 à 2015

Description	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes - dotation	9.819.000,00	30.180.800,00	20.659.002,61	20.525.110,00	20.444.000,00	19.344.400,00
Dépenses - dotation	18.679.895,04	18.478.728,24	17.213.520,25	17.764.519,25	16.515.605,58	18.773.219,88
Boni ou (mali)	(8.860.895,04)	11.702.071,76	3.445.482,36	2.760.590,75	3.928.394,42	571.180,12
Recettes - Conventions hors loi Moerman	5.949.346,23	7.770.005,15	7.709.954,49	6.493.558,43	6.843.481,95	4.320.105,28
Dépenses - Conventions hors loi Moerman	6.246.311,12	6.490.347,34	7.645.675,36	6.883.705,05	6.341.142,86	5.876.627,70
Boni ou (mali)	(296.964,89)	1.279.657,81	64.279,13	(390.146,62)	502.339,09	(1.556.522,42)
Recettes propres	3.717.770,31	3.936.067,86	4.233.917,47	4.271.275,75	4.386.859,38	4.031.316,86
Dépenses - recettes propres	3.517.615,88	3.779.312,65	4.011.685,83	4.404.986,05	4.323.795,84	4.944.782,59
Boni ou (mali)	200.154,43	156.755,21	222.231,64	(133.710,30)	63.063,54	(913.465,73)
Résultat économique provisoire	(8.957.705,50)	13.138.484,78	3.731.993,13	2.236.733,83	4.493.797,05	(1.898.808,03)

Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

(en euros)

Annexe 6 - Évolution mensuelle de la trésorerie de 2010 à 2015



Source : application de gestion comptable utilisée au Craw

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique.



DÉPÔT LÉGAL

D/2017/1128/23

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