

Rapport spécial

portant sur le remboursement à la SNCT
des frais de gestion du fichier national des véhicules



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. INTRODUCTION	5
2. DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE.....	7
2.1 LE SYSTEME DE REFACTURATION.....	7
3. CONSTATATIONS PORTANT SUR L'APPLICATION DES CLES DE REFACTURATION.....	9
3.1 LES FRAIS DE GESTION COURANTS	9
3.2 LES AMORTISSEMENTS DES EQUIPEMENTS INFORMATIQUES	9
3.3 INCOHERENCE DANS L'APPLICATION DES CLES DE REFACTURATION	10
3.4 APPLICATION MANUELLE DES CLES	10
4. RECOMMANDATIONS	12
4.1 CENTRES DE COUTS ET DISTRIBUTION EN BLOC DE FACTURES	12
4.2 ELIMINER LES FAIBLESSES EVIDENTES ET RECOURIR AUX SERVICES DE L'AUDIT EXTERNE.....	13
5. OBSERVATIONS DU MINISTERE DES TRANSPORTS.....	14



1. Introduction

Conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 portant création de la Cour des comptes et à son programme de travail 2002, la Cour a procédé au contrôle des remboursements à la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT) des frais relatifs à la gestion du fichier national des véhicules.

Le contrôle a porté sur une analyse globale des différentes étapes du processus de remboursement, à savoir la planification, le contrôle interne ainsi que les calculs à la base de la refacturation de l'exercice budgétaire 2000.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont été ceux d'un audit financier traditionnel c'est-à-dire la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées dans le cadre du remboursement afin de déterminer si elles ont été conformes aux dispositifs légal et contractuel applicables en la matière ;
- de la réalité et de la mesure des opérations afin de s'assurer qu'elles concernent l'exercice 2000 et qu'elles ont été comptabilisées à leur juste valeur.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité des systèmes de gestion et de refacturation des frais font également partie des constatations de la Cour.

Le cadre méthodologique dans lequel s'est effectué le travail de la Cour a été défini par référence aux normes internationales de contrôle de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et de la Fédération internationale des comptables (IFAC).

Des entretiens avec les responsables du ministre des Transports et de la SNCT, la soumission d'un échantillon d'opérations comptables à des tests intensifiés, combinés à des visites sur le site de la SNCT ainsi qu'une analyse des documents financiers et budgétaires ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations de la Cour.

2. Description de la situation actuelle

La SNCT est une société à responsabilité limitée dont le capital social est détenu à raison de 75% par l'Etat. Le Conseil d'administration se compose de sept membres dont 4 représentants de l'Etat. Le mandat du président est assuré par un agent du ministère des Transports.

La SNCT fournit annuellement des prestations pour compte de l'Etat, en exécution du contrat de gestion du 13 mai 1998 *concernant l'organisation de l'immatriculation et du contrôle technique des véhicules routiers ainsi que la mise en place et l'exploitation d'un système informatisé pour la gestion de la banque de données nationale des véhicules routiers et de leurs propriétaires.*

La gestion de la banque de données ainsi que les opérations administratives, techniques et financières à effectuer par la SNCT dans l'intérêt de l'immatriculation et du contrôle technique des véhicules routiers se font au moyen d'un système informatisé appelé LUVIS (Luxembourg Vehicle Information System) reliant en une seule unité logique les sites de Sandweiler, d'Esch-sur-Alzette et de Wilwerwiltz.

Le système LUVIS inclut, entre autres, deux sous-systèmes, à savoir GED (Gestion Électronique de Documents) et EUCARIS (European Car and Driving Licence Information System). L'article 5 du contrat de gestion précité dispose que les sous-systèmes GED et EUCARIS du système LUVIS sont à raison de 100% à la disposition de l'Etat alors que les autres parties de ce système fonctionnent à raison de 82% pour compte de l'Etat et à raison de 18% pour compte de la SNCT.

Les investissements et la maintenance nécessaires pour garantir un fonctionnement adéquat du système LUVIS ainsi que de ses deux sous-systèmes sont réalisés par la SNCT.

D'après l'article 7 du contrat de gestion, la facturation de la SNCT à l'Etat des frais réels d'exploitation du système LUVIS et de ses sous-systèmes se fait en quatre temps : trois demandes d'acompte à titre de 30% du montant annuel budgétisé et un versement après présentation du décompte final d'un exercice.

2.1 Le système de refacturation

Conformément aux dispositions du contrat de gestion du 13 mai 1998, la SNCT a présenté respectivement les 20 février et 13 mars 2001 deux décomptes finaux se rapportant à l'exercice 2000 :

- un décompte au montant de 78.093.589 LUF (TVA comprise) concernant le remboursement de frais relatifs à la gestion du fichier national des véhicules liquidé à charge de l'article 23.1.12.310 (Crédit non limitatif de 73.250.000 LUF) ;

- un décompte au montant de 14.139.603 LUF (TVA comprise) relatif au remboursement des frais d'amortissements des équipements informatiques pour la gestion du fichier national des véhicules imputé à l'article 23.1.74.050 (Crédit de 15.830.000 LUF).

Le montant refacturé au premier décompte a présenté un dépassement de 6,6% par rapport au crédit voté de l'exercice budgétaire 2000 alors que celui du deuxième décompte reste en dessous du crédit de 10,7%.

L'établissement de ces deux décomptes a été fait à l'aide de multiples clés de répartition dont la nature est définie plus amplement aux annexes 1 et 4 du contrat de gestion précité. Certaines clés de l'annexe 4 applicables pour l'exercice 2000 ont été modifiées sur base d'un avenant au contrat approuvé par le Conseil de Gouvernement en sa séance du 17 mars 2000.

3. Constatations portant sur l'application des clés de refacturation

Les trois demandes d'acompte ne font guère l'objet d'un contrôle approfondi au sein du ministère des Transports. C'est au niveau des décomptes finaux annuels que les responsables du ministère effectuent un contrôle qui porte sur la vérification et la certification des totaux agrégés et ceci en termes de plausibilité et d'exactitude des calculs.

Aucun contrôle sur place n'est effectué par les fonctionnaires concernés du ministère.

3.1 Les frais de gestion courants

La Cour a soumis à un contrôle approfondi les comptes de charges spécifiques de la comptabilité générale de la SNCT sur lesquels sont comptabilisés les opérations à la base de la refacturation.

Le contrôle des opérations a porté sur les pièces à l'appui, le calcul correct des montants refacturés, l'imputation des dépenses aux comptes de charge adéquats ainsi que sur l'éligibilité des frais comptabilisés pour la refacturation, la proportion des frais à retenir et leur mise en compte conformément aux clés de répartition fixées au contrat de gestion.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a constaté que des opérations ayant trait aux loyers ont été comptabilisées sur base d'un tableau contenant des clés inappropriées. Une opération a été soumise à une clé erronée, en l'occurrence la clé « Personnel » au lieu de la clé « Surface ». Une autre opération a été refacturée intégralement alors qu'elle aurait dû être soumise à une clé de refacturation ayant trait aux transactions informatiques.

Les erreurs constatées sont de valeur minime mais présentent un caractère répétitif.

3.2 Les amortissements des équipements informatiques

Suivant les dispositions de l'article 6 du contrat de gestion définissant entre autres les durées d'amortissement limites, la Cour a effectué un contrôle portant sur le calcul des amortissements des équipements informatiques et l'application correcte des clés de refacturation y afférentes.

La Cour relève que les amortissements ont été calculés conformément aux taux fixés au contrat de gestion. Les biens repris au décompte étaient éligibles à la refacturation et la clé "Informatique" a été appliquée de manière appropriée.

Pour un certain nombre de postes informatiques, la concordance des plaques d'identité avec les indications figurant sur les factures y relatives a été vérifiée. La présence physique de cet équipement a pu être constatée sur le site.

3.3 Incohérence dans l'application des clés de refacturation

La planification des besoins financiers de la SNCT se fait par référence à des clés différentes de celles retenues pour la refacturation concrète.

En effet, les responsables de la SNCT ont utilisé les clés définitives concernant 1998 pour élaborer en 1999 le budget de l'exercice 2000. Pour les opérations de refacturation proprement dites de l'exercice 2000, la SNCT a combiné par la suite les données de l'année 2000 avec les nouvelles clés basées sur l'exercice 1999 lesquelles sont fixées par l'avenant le plus récent c.-à-d. celui du 17 mars 2000.

La Cour considère qu'une analyse d'un dépassement devient dès lors difficile étant donné qu'une partie d'un écart constaté pourrait être due à une augmentation réelle des charges mais qu'une autre partie pourrait provenir de la seule variation de la clé à appliquer.

L'analyse se compliquerait davantage dans l'hypothèse d'une modification d'une clé au cours d'un exercice déterminé.

3.4 Application manuelle des clés

La Cour constate que les clés fixées au contrat de gestion ne suffisent pas à expliquer les pourcentages effectivement appliqués au niveau des lignes du décompte. La plupart des factures annexées au décompte ne peuvent pas être rapprochées telles quelles avec les données du décompte.

En effet, les factures adressées à la SNCT sont le plus souvent collectives et ne peuvent pas, le cas échéant, être directement attribuées à une destination unique. La SNCT doit faire un premier jugement quant aux positions individuelles de la facture puisqu'elles ne sont pas toujours soumises à une même clé de refacturation. Avant de pouvoir appliquer la clé appropriée, les responsables doivent déterminer quelle partie de la facture fait l'objet d'un calcul de refacturation.

Les pourcentages et les clés ainsi déterminés sont par la suite inscrits à la main sur la facture avant que le montant de celle-ci ne soit définitivement comptabilisé. Le système comptable ne comporte dès lors aucune information quant aux clés et partages effectivement appliqués.

La Cour est d'avis que la complexité du système de refacturation et le traitement manuel des opérations de calcul sont source d'erreurs et de risques qui ne peuvent pas a priori être écartés par les mécanismes de contrôle interne actuellement mis en place.

4. Recommandations

Les erreurs découvertes ne sont pas systématiques et pourtant aucun mécanisme actuellement en place ne permet d'éviter des erreurs similaires dans le futur. Aussi n'est-il pas garanti que ces erreurs restent insignifiantes.

Le contrôle du processus de l'application des clés de refacturation et l'examen des fonctions de vérification interne ont révélé des difficultés à contrôler valablement les décomptes annuels et, pour ce faire, la nécessité de descendre au niveau le plus bas des opérations. Non seulement la planification, mais aussi la comptabilisation des factures requièrent une implication excessive du directeur de la SNCT dans les tâches comptables journalières.

La Cour recommande de revoir la logique et le contrôle de la refacturation tels qu'ils sont actuellement en place. A cet effet, elle propose ci-après deux possibilités pouvant guider les responsables de la SNCT dans leur réflexion.

4.1 Centres de coûts et distribution en bloc de factures

Une première possibilité consisterait à moderniser la comptabilité analytique de la SNCT afin de mieux calculer le prix de revient des services directement refacturés à l'Etat. Il s'agirait :

- d'introduire dans la comptabilité analytique la notion de centre de coûts ou centre de responsabilité. Ces centres de coûts sont les consommateurs de ressources directes (primaires) tels un service comptable, un service informatique ou une ligne de contrôle technique ;
- de comptabiliser les dépenses par nature de charge et à l'origine sur ces centres de coûts ;
- de redistribuer "en bloc" et une fois par période comptable les charges ainsi planifiées et enregistrées vers les consommateurs appropriés de ressources secondaires tels un centre de coûts "Etat" ;
- d'adapter les clés de refacturation de façon à ce que le système soit cohérent et transparent.

Cette manière de procéder permettrait de comptabiliser plus rapidement les factures en éliminant les interventions manuelles et de retracer plus facilement les clés appliquées lors de la refacturation

Dans ce contexte, la Cour relève que la SNCT dispose d'un système comptable moderne et capable de mettre en œuvre la technique décrite ci-dessus. Il s'agirait dès lors d'exploiter au mieux les potentialités du système comptable existant.

4.2 Eliminer les faiblesses évidentes et recourir aux services de l'audit externe

Une deuxième possibilité serait de garder le système des décomptes tel que pratiqué actuellement mais d'en éliminer les faiblesses les plus apparentes. Dans ce cas de figure, il s'agirait :

- de revenir à une logique de clés cohérente c.-à-d. que les clés appliquées au moment de la planification du budget doivent être celles appliquées aux données réelles des décomptes ;
- d'instaurer un contrôle approprié des décomptes afin de réduire les risques inhérents à l'activité de refacturation en étendant le mandat existant de l'auditeur externe sur le contrôle en détail des décomptes.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 25 septembre 2002.

La Cour des comptes,

Le Greffier,

Le Président,

5. Observations du ministère des Transports

En réponse aux constatations et recommandations formulées par la Cour des comptes, le ministère des Transports a, par son courrier du 10 décembre 2002, communiqué les observations ci-après :

« Votre Cour vient de procéder à un contrôle des remboursements à la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT) des frais relatifs à la gestion des immatriculations automobiles et du fichier national des véhicules. Ce contrôle a impliqué une analyse d'ensemble des différentes étapes du processus de remboursement, à savoir, la planification, le contrôle interne ainsi que les calculs à la base de la refacturation de l'exercice budgétaire 2000.

Cette analyse ainsi que les constatations de la Cour reprises plus particulièrement sous les paragraphes 1, 2 et 3 du rapport spécial que vous m'avez soumis le 26 septembre 2002 ne soulèvent pas d'observations de ma part.

La lecture du rapport m'apprend notamment que l'appréciation par la Cour des comptes du processus de remboursement ne donne pas lieu à critique en ce qui concerne les errements appliqués par la SNCT ou par les services du Ministère des Transports, mais que ces errements méritent d'être complétés et précisés dans l'intérêt de l'amélioration du contrôle de la régularité et de la réalité des frais mis en compte par la SNCT. Les propositions d'amélioration avancées par la Cour des comptes font plus particulièrement l'objet du paragraphe 4 du rapport "recommandations".

Les erreurs détectées montrent que - sans être systématiques et tout en restant marginales par rapport aux montants globaux en jeu - les mécanismes de contrôle en place ne permettent pas d'empêcher ni la reproduction future des erreurs constatées, ni l'intervention d'erreurs plus graves.

Afin de rencontrer cette préoccupation et d'attacher par ailleurs à la retraçabilité des frais mis en compte la même importance que celle qui est pour le moment déjà appliquée quant à leur véridicité, j'ai demandé à la SNCT d'analyser ensemble avec son réviseur d'entreprises la faisabilité des mesures que vous préconisez dans le sous-paragraphe 4.1. - centres de coûts et distribution en bloc de factures - et de transposer celles-ci dans la mesure du possible dans le cadre de la comptabilité analytique en place. Tout en notant qu'il y a intérêt à appliquer d'éventuels changements à l'intégralité d'un exercice comptable, ce travail sera effectué en cours de 2003 pour s'appliquer au plus tôt à partir de 2004. Je me permettrai de vous tenir au courant des modifications retenues en temps utile avant le début de 2004.

Par ailleurs, je conviens que les mécanismes de contrôle en place comportent certaines faiblesses (cf sous-paragraphe 4.2. de vos recommandations) qu'il me semble possible d'atténuer par les initiatives suivantes:

- *J'inviterai la SNCT à charger son réviseur d'entreprises de procéder à un contrôle plus détaillé des décomptes en augmentant le taux des postes comptables vérifiés par sondage.*

- *Je demanderai en plus à la SNCT à me soumettre en début d'automne un décompte provisoire du 1er semestre, tout en justifiant parallèlement tous les écarts d'une certaine importance par rapport aux prévisions budgétaires, et à me faire tenir avant le 15 novembre un décompte prévisionnel de l'exercice en cours comportant une nouvelle fois toutes les explications utiles quant à d'éventuels écarts par rapport au budget.*
- *Enfin, avec l'aide de la Direction du Contrôle Financier je m'efforcerai de mettre en place une fonction de contrôle interne au sein du Ministère des Transports permettant un suivi approprié tant de l'opportunité et de la régularité que de la réalité et de la comptabilisation adéquate des frais mis en compte. Une fois opérationnelle en relation avec le contrôle des frais facturés par la SNCT, cette fonction de contrôle interne pourra ultérieurement être étendue à des dossiers similaires valant p.ex. dans les relations du Ministère des Transports avec le Centre de Formation pour Conducteurs, la Société de l'Aéroport de Luxembourg ou les CFL. Je me dois toutefois de souligner que cette initiative constitue une tâche de longue haleine qui ne pourra être conçue et réalisée que par étapes et qui demandera l'appui soutenu de la part de la Direction du Contrôle Financier. »*



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu