

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2006-2007

19 OCTOBRE 2006

18E CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE.
FASCICULE 1ER

TABLE DES MATIÈRES

PREAMBULE.....	3
1 COMPTABILITE ET BUDGET.....	4
1.1 REDDITION DU COMPTE GENERAL	4
1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC.....	5
1.3 COMMISSARIAT GENERAL AUX RELATIONS INTERNATIONALES - CONTROLE DES COMPTES 2003 ET 2004	6
2 CONTROLES ET AUDITS.....	9
2.1 MISE EN ŒUVRE DE L'ARRETE DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE DU 12 AVRIL 1999 FIXANT LES REGLES D'ETABLISSEMENT ET DE PRESENTATION DES BUDGETS ET DES COMPTES DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES	9
2.2 CONTROLE DES DEPENSES DES CABINETS MINISTERIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI	30
2.3 CONTROLE DE LEGALITE ET DE REGULARITE DU PROGRAMME 01 - <i>LECTURE PUBLIQUE</i> DE LA DIVISION ORGANIQUE 22 - <i>LIVRE</i> DU BUDGET 2005 DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE	96
2.4 LA REAFFECTATION DU PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT EN DISPONIBILITE PAR DEFAUT D'EMPLOI OU EN PERTE PARTIELLE DE CHARGE	102
2.5 CONTROLE DES DOSSIERS DE RECUPERATION DES REMUNERATIONS INDUMENT PAYEES AU PERSONNEL ENSEIGNANT – SUIVI	124
2.6 CONTROLE DE L'ETABLISSEMENT, DE LA COMPTABILISATION ET DU RECouvreMENT DES RECETTES DE LA CELLULE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION GENERALE DES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT DU MINISTERE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE	129
2.7 CONTROLE DE L'ORDONNANCEMENT ET DU RECouvreMENT DES SUBVENTIONS INDUES AU SEIN DE LA DIRECTION GENERALE DE LA SANTE	142

PREAMBULE

Le 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française comprend deux parties, l'une consacrée à la comptabilité et au budget, l'autre aux contrôles et audits.

La première partie expose l'état de la situation concernant la reddition du compte général de la Communauté et la reddition des comptes des organismes d'intérêt public. Elle se termine par le contrôle des comptes 2003 et 2004 du Commissariat général aux relations internationales.

Quant à la seconde partie, elle débute par l'examen de la mise en œuvre des nouvelles règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires. Elle se poursuit avec le contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui, celui du programme 01 – *Lecture* de la division organique 22 – *Livre* du budget 2005, ainsi que l'analyse de la réaffectation du personnel de l'enseignement en disponibilité. En dernier lieu, elle livre les résultats de trois contrôles, portant respectivement sur les dossiers de récupération des rémunérations indument payées au personnel enseignant, sur la gestion des recettes de la cellule des accidents du travail de l'administration générale des personnels de l'enseignement et, enfin, sur l'ordonnancement et le recouvrement des subventions indues au sein de la direction générale de la santé du ministère de la Communauté française.

1 COMPTABILITE ET BUDGET

1.1 REDDITION DU COMPTE GENERAL

Au cours des douze derniers mois, la Cour a déclaré contrôlés les comptes d'exécution du budget des années 1999, 2000 et 2001. Ce dernier avait été transmis à la Cour le 24 avril 2006. Les comptes transmis à la Cour jusqu'à ce jour ne comportent toutefois pas de situation de trésorerie, ni de compte de variations du patrimoine et de bilan.

Le compte général de la Communauté française doit parvenir à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. La Cour des comptes doit alors le transmettre avec ses observations, dans le courant du mois d'octobre, au Parlement de la Communauté. Celui-ci arrête définitivement le compte¹.

Dans le passé, le gouvernement n'a jamais respecté ces délais. L'arrêt des comptes a, par conséquent, subi d'importants retards. Le plan de rattrapage élaboré il y a quelques années a permis d'en résorber une partie.

Lors de la séance du 3 mai 2006 de la commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité, consacrée à l'examen du 162^e (17^e) cahier d'observations², le ministre du Budget avait rappelé que, pour l'année 2006, le plan précité prévoyait la production des comptes 2001 à 2004. La Cour relève toutefois que cet engagement ne pourra être respecté aussi longtemps que l'ensemble des comptes des comptables en deniers de l'administration générale et des services à gestion séparée des années concernées n'auront pas été établis, transmis à la Cour et arrêtés par celle-ci. A cet égard, il convient de signaler que, pour l'année 2003, ni les comptes annuels du fonds des Sports de la Communauté française et du fonds pour la formation des cadres culturels ni une partie des comptes des services à gestion séparée de l'enseignement n'ont, à ce jour, été produits à la Cour.

Les comptes d'exécution du budget des années 1999 et 2000, parvenus à la Cour les 4 et 21 octobre 2005, ont été déclarés contrôlés le 24 janvier 2006. Le compte de l'année 2001, transmis le 24 avril 2006, a été déclaré contrôlé le 22 août 2006.

En conclusion, le processus de résorption du retard dans l'établissement des comptes généraux se déroule actuellement selon un rythme satisfaisant. La Cour engage dès lors le gouvernement à poursuivre sur sa lancée.

Elle rappelle toutefois que les comptes qui lui sont transmis ne comportent que le compte d'exécution du budget, à l'exclusion des situations de trésorerie, des comptes de variations du patrimoine et des bilans. Dans ses différents courriers

1 Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

2 *Doc. Parl., Comm. fr., n°207 (2005 – 2006) – n°2, p. 5.*

transmettant les comptes d'exécution du budget susmentionnés, le ministre du Budget s'est engagé à fournir ultérieurement les comptes de variations du patrimoine, les bilans et les comptes de trésorerie. Aucun de ces comptes n'a cependant jamais été produit à la Cour.

A ce sujet, lors de la séance précitée, le ministre a fait part de son intention de transmettre à la Cour, en 2006, au minimum les comptes de trésorerie des exercices budgétaires 2000 à 2004. La production des comptes de trésorerie relatifs aux années 1991 à 1999 est, par ailleurs, envisagée pour la fin de l'exercice 2007.

1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de leur gestion ¹.

Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai ².

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 15 septembre 2006 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants ³.

Organismes de catégorie A	
Commissariat général aux relations internationales	Comptes pour l'exercice 2004
Organismes de catégorie B	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes pour les exercices 2000 à 2005
Office de la naissance et de l'enfance	Comptes pour les exercices 2002, 2003 et 2005
Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française	Comptes pour les exercices 2004 et 2005
Institut de la formation en cours de carrière	Comptes pour l'exercice 2005

1 Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

2 Article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954.

3 La plupart de ces comptes sont déjà établis.

1.3 COMMISSARIAT GENERAL AUX RELATIONS INTERNATIONALES **- CONTROLE DES COMPTES 2003 ET 2004**¹

A l'occasion du contrôle des comptes des années 2003 et 2004 du CGRI, la Cour a procédé au suivi et à l'actualisation des remarques et observations formulées lors des contrôles précédents. Elle a, par ailleurs, consacré une attention particulière au respect de la césure entre les exercices et de la spécialité budgétaire, d'une part, et aux dépenses prises en charge par l'organisme dans le cadre des relations internationales bilatérales, d'autre part.

Le CGRI, institué par le décret du 1^{er} juillet 1982 créant un Commissariat général aux Relations internationales, est classé dans la catégorie A des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il est chargé de la préparation et de l'exécution des relations internationales dans les matières relevant des attributions de la Communauté française.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2005, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2003 et 2004 du CGRI. Le rapport de contrôle a été transmis au ministre du Budget et des Finances et au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales, le 21 février 2006.

1 SUIVI DES OBSERVATIONS ANTERIEURES

La Cour n'est plus revenue sur les remarques relatives aux méthodes de comptabilisation utilisées par le Commissariat, tant en comptabilité économique qu'en comptabilité budgétaire, et spécifiques à la comptabilité de l'organisme. Celles-ci ont, en effet, été exposées dans un cahier précédent². L'organisme a d'ailleurs fait part de son intention de modifier ses règles comptables lors de l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

1.1 Les avances de fonds

Lors des précédents contrôles, la Cour avait recommandé la mise en place d'une procédure formalisée en matière de recouvrement des avances de fonds et avait émis des doutes quant aux possibilités de récupération de certaines avances particulièrement anciennes.

A l'issue du présent contrôle, son Collège a pu constater qu'une procédure écrite en matière d'octroi et de suivi des avances de fonds avait été mise en place et que la plupart des avances octroyées aux membres du personnel avaient pu être régularisées soit par transmission des justificatifs adéquats, soit par le remboursement de la partie non utilisée.

1 *Dr 3.137.655.*

2 157^e cahier d'observations, 12^e cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 113 (2000-2001) N^o 1, p. 34 et 35.

1.2 Imputation des dépenses patrimoniales et comptabilisation des immobilisations

Dans les comptes précédents, l'organisme imputait de nombreuses dépenses patrimoniales à la charge d'articles de dépenses courantes et ne faisait pas apparaître, dans ses bilans, les immobilisations détenues, celles-ci étant directement prises en charge.

Depuis l'exercice 2004, les dépenses patrimoniales sont imputées à la charge de crédits inscrits dans des articles d'investissements, les immobilisations acquises par l'organisme sont désormais inscrites à son bilan et font l'objet d'amortissements en fonction de leur durée probable d'utilisation.

2 CONTROLE DES COMPTES DES ANNEES 2003 ET 2004

2.1 Evolution des recettes et des dépenses

Au 31 décembre 2004, le compte d'exécution du budget du CGRI présente un boni budgétaire d'environ 915.000 euros, alors qu'à la fin de l'année 2003, l'organisme affichait un boni budgétaire s'élevant à un peu plus de 520.000 euros.

Les recettes sont passées de 35,9 à 39,2 millions d'euros entre 2003 et 2004, soit une augmentation de 9,2 %. Elles sont essentiellement constituées de la dotation de la Communauté française, qui s'est élevée à 30,4 millions d'euros pour l'année 2004.

Parmi les autres recettes, il faut mentionner également les récupérations qui se sont élevées à 6,7 millions d'euros au cours de l'exercice 2004 et concernent des récupérations de traitements d'agents détachés, des remboursements d'avances de fonds non utilisées, des interventions de l'UE dans le programme *Jeunesse*, des récupérations de prêts personnels aux délégués, ou encore des refacturations de frais de délégations à la direction des relations internationales (DRI) du ministère de la Région wallonne.

Entre 2003 et 2004, les dépenses sont passées de 35,4 à 38,3 millions d'euros, soit une augmentation de 8,2 %. Cette hausse provient, notamment, de l'accroissement des dépenses de personnel (+ 709.000 euros), de la progression des dépenses des délégations à l'étranger, due en partie à l'augmentation des frais de fonctionnement de certaines d'entre elles (Kinshasa, Délégation générale à Paris, Bucarest, etc.), mais aussi de la création de nouvelles délégations et de l'annulation, au cours des exercices 2003 et 2004, de créances diverses pour respectivement 332.000 et 364.000 euros.

Des travaux sont actuellement en cours pour tenter d'établir les concordances salariales, réclamées depuis plusieurs années à l'organisme par le réviseur d'entreprises et par la Cour.

2.2 Respect de la césure entre les exercices

La césure concerne le correct rattachement des charges et dépenses au budget de l'exercice auquel elles se rapportent.

Comme par le passé, la Cour a relevé quelques problèmes de césure. Des dépenses relatives à l'année 2003 ont été imputées à la charge du budget de

l'exercice 2004, pour un montant de 405.820,46 euros. Celles-ci concernaient, entre autres, des frais d'envoi de valises diplomatiques, des factures de la poste, des factures relatives à la fourniture de petit matériel et certains frais de mission. De même, des dépenses relatives à l'année 2004 ont été portées à la charge du budget de l'exercice 2005, pour un montant total de 585.000 euros.

Enfin, comme précédemment, la Cour a relevé que les rémunérations de chacune des deux années concernées étaient imputées à la charge du budget de l'exercice suivant, bien qu'elles soient versées au cours du mois de décembre.

2.3 Respect de la spécialité budgétaire

Même si certains problèmes liés au respect de la spécialité budgétaire subsistent, telle l'imputation des diverses tranches de paiement d'une convention sur deux articles différents vu l'insuffisance du crédit inscrit à l'article adéquat, la Cour a constaté de réelles améliorations.

2.4 Les frais de missions, d'accueil d'experts et de groupes

A l'occasion de ce contrôle, la Cour a procédé à l'analyse des dépenses comptabilisées à la charge de l'article 535.01 consacré aux frais de missions et d'accueil d'experts, ainsi qu'à l'octroi de bourses dans le cadre des relations internationales bilatérales de la Communauté française de Belgique.

Les engagements relatifs à ces dépenses, repris au compte d'exécution du budget de l'année 2004 pour un montant d'environ 6 millions d'euros, représentent un peu plus de 16 % du total des engagements de cette année. Ce pourcentage passe à 25 % si l'on ne tient compte que du chapitre 53 consacré à l'exercice de la mission statutaire de l'organisme.

En raison du grand nombre de dépenses exposées chaque année, le contrôle ne pouvait être exhaustif. Par conséquent, l'examen des pièces a été réalisé de manière sélective, sur la base du montant octroyé par dossier.

A l'exception des problèmes liés au respect de la spécialité budgétaire tels que mentionnés précédemment, le contrôle n'a mis en exergue aucune dépense extérieure au cadre de la mission statutaire du Commissariat. A ce propos, il faut reconnaître que la délimitation du champ d'application des missions dévolues à l'organisme n'est pas aisée, vu l'étendue des matières couvertes. La définition d'un cadre juridique plus précis pourrait toutefois permettre de clarifier certaines situations.

2 CONTROLES ET AUDITS

2.1 MISE EN ŒUVRE DE L'ARRETE DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE DU 12 AVRIL 1999 FIXANT LES REGLES D'ETABLISSEMENT ET DE PRESENTATION DES BUDGETS ET DES COMPTES DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES ¹

L'arrêté du 12 avril 1999 vise essentiellement à transformer les budgets et les comptes des institutions universitaires en outils d'analyse qui fournissent une information complète, intelligible et fiable au sujet de la situation patrimoniale du secteur et permettent un contrôle aisé de l'emploi des ressources publiques allouées. A l'issue de son contrôle, la Cour observe que la mise en œuvre de l'arrêté ne semble pas atteindre ce double objectif. Elle recommande dès lors à la Communauté française d'adopter une attitude plus volontariste à l'égard des institutions universitaires, de manière à parachever la réforme en établissant des instructions claires et en convaincant leurs destinataires de l'utilité des nouvelles règles comptables.

1 INTRODUCTION

La Cour a examiné la mise en œuvre de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant et rendant obligatoires, à partir du 1^{er} janvier 2002, les nouvelles règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires, à l'issue d'une période transitoire de trois ans maximum, qui devait permettre à ces dernières d'adapter leurs procédures internes.

Dès l'entrée en vigueur de cette période transitoire, la Cour des comptes avait, dans son 158^e (13^e) cahier d'observations ², constaté l'ampleur de la tâche à accomplir par les différents services financiers et comptables concernés.

Le présent examen de la réforme dans sa phase définitive comporte trois parties.

La première définit le financement public des activités universitaires et met en évidence l'importance cruciale de l'intervention de la Communauté française. Elle se complète par une évaluation de la situation financière de chaque institution, au moyen d'un nombre restreint de ratios.

La deuxième partie décrit la réforme d'un point de vue technique, en opérant la distinction entre les notions à caractère général contenues dans la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, ainsi que ses textes d'exécution, et les obligations imposées au secteur considéré par l'arrêté du 12 avril 1999. A la lumière d'un contrôle sur pièces et sur place, il s'agit d'apprécier le respect de ces dispositions par les institutions concernées et la cohérence des comptes produits.

1 *Dr 3.174.420.*

2 158^e cahier d'observations, 13^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 216 (2001-2002) - N° 1, p. 30 à 35.

Enfin, la troisième partie aborde quelques problématiques particulières liées à l'application de l'arrêté du 12 avril 1999.

Le rapport de contrôle, à finalité informative, a été envoyé, le 11 juillet 2006, à la ministre chargée de l'Enseignement supérieur.

Remarques liminaires

L'analyse proposée se limite aux écritures des exercices 2002 et 2003, en raison de l'absence de transmission officielle des documents qui s'y rapportent à la Cour des comptes avant octobre 2005, pour la majorité d'entre eux, et ce, en contravention à l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971, qui prescrit l'établissement des comptes annuels pour le 31 mars suivant l'exercice considéré.

Pourtant, la majorité des institutions universitaires ont rendu leurs comptes dans un délai proche de celui prévu par la loi, malgré les contraintes découlant de l'application des nouvelles règles.

Le retard de transmission des données à la Cour se situe donc au niveau ministériel. Pour obvier à cet inconvénient, constaté surtout dans le chef de deux institutions universitaires (ULB et ULg), il a été tenu compte des données officieuses recueillies sur place, sans préjudice d'une modification éventuelle des soldes au niveau ministériel avant leur transmission officielle.

Tableau 1
Dates d'approbation interne des comptes et de transmission par le ministre à la Cour

INSTITUTION	UCL	ULB	ULg	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
2002									
APPROBATION conseil d'administration	04.03	11.05	06.03	04.03	09.03	06.03	05.03	06.03	04.03
TRANSMISSION courrier ministériel à la Cour	06.04	NT	NT	06.04	10.05	10.05	06.04	10.05	10.05
2003									
APPROBATION conseil d'administration	04.04	12.05	09.04	04.04	10.04	06.04	03.04	06.04	04.04
TRANSMISSION courrier ministériel à la Cour	10.05	NT	NT	10.05	10.05	10.05	NT	10.05	10.05

NT = non transmis

Par ailleurs, les constats et développements présentés ci-après n'ont pas l'ambition d'être exhaustifs sous l'angle du contrôle des opérations enregistrées durant les exercices considérés, lequel sera parachevé lors de la présentation des comptes 2002 et 2003 au visa de la Cour. Ils s'appliquent plutôt à mettre en évidence les questions demeurées pendantes et les autres difficultés rencontrées par les institutions lors du passage au régime définitif de la réforme.

2 LE FINANCEMENT DES ACTIVITES UNIVERSITAIRES ET LA SITUATION PATRIMONIALE REELLE DES INSTITUTIONS

2.1 Un soutien public indispensable pour couvrir divers domaines d'activités

La Communauté française intervient directement dans trois domaines, selon des modalités qui varient en fonction des activités financées : le segment « ordinaire » de l'enseignement, de la recherche et de l'administration, les dépenses à caractère social dont bénéficient les étudiants et les frais liés au patrimoine immobilier de l'institution destiné à l'enseignement, la recherche et l'administration.

Ce sont également des moyens publics qui alimentent indirectement la quasi-totalité des budgets de crédits extérieurs et programmes de recherche.

Normalement, chaque institution doit assumer, en propre, la charge des opérations liées à la gestion de son patrimoine non affecté à l'enseignement, la recherche et l'administration.

2.1.1 Les dépenses ordinaires d'administration, d'enseignement et de recherche, en ce compris les équipements mobiliers

Le fonctionnement ordinaire d'une institution est assuré en premier lieu par une allocation annuelle de fonctionnement, à la charge du budget de la Communauté française. Les articles 25 à 36 de la loi du 27 juillet 1971 en énoncent les règles de calcul et de mise à disposition.

Cette allocation constitue une enveloppe annuelle fermée, indexée et répartie entre les institutions en fonction du nombre d'étudiants, moyennant un lissage quadriannuel et différents mécanismes visant à assurer un meilleur financement de certaines orientations d'études au sein des plus petites institutions¹.

Tableau 2 – Evolution de l'allocation globale de fonctionnement

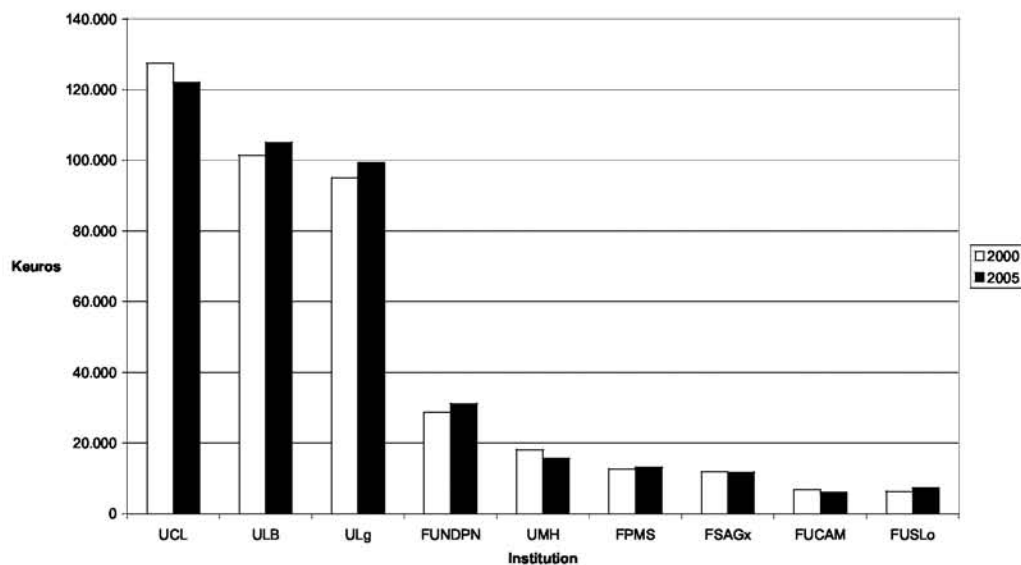
2001	2002	2003	2004	2005	2006
434.589	439.842	446.907	458.199	466.087	467.032

(en milliers d'euros)

Le graphique ci-après indique l'évolution, hors inflation, de l'allocation de fonctionnement, par institution, entre 2000 et 2005. La dotation effectivement versée à chaque institution a été divisée par le rapport entre l'indice-santé au 31 décembre de l'exercice et l'indice-santé au 31 décembre 1998, date d'instauration du mécanisme de l'enveloppe fermée.

1 L'impact, sur le financement universitaire, des mesures introduites par le décret du 1^{er} octobre 1998 a fait l'objet d'un article au 14^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 350 (2002-2003), N° 1, p. 39 à 46.

Evolution de l'allocation de fonctionnement hors inflation



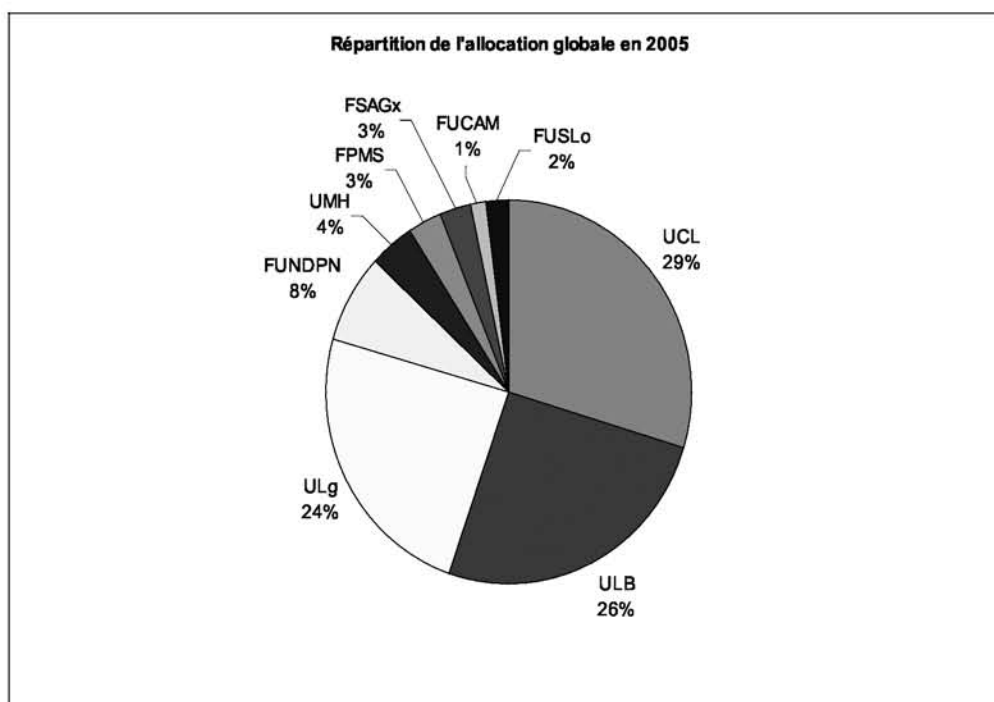
(keuro = 1000 euros)

En 2005, le montant global ajusté de l'allocation s'élève à 466 millions d'euros, ce qui représente 6,06 % du total des crédits non dissociés du budget général des dépenses de la Communauté française.

Tableau 3 - Rapport entre l'allocation de fonctionnement revenant à chaque institution et le budget total des dépenses de la Communauté française pour l'exercice 2005

UCL	ULB	ULG	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
1,80 %	1,55 %	1,47 %	0,46 %	0,23 %	0,19 %	0,17 %	0,09 %	0,11 %
138.242.292	119.010.150	112.550.186	35.284.173	17.688.462	14.898.000	13.312.373	6.824.910	8.276.770

La répartition des 466 millions d'euros entre institutions est illustrée ci-après.



Les trois universités complètes (UCL, ULB et ULg) se partagent plus des trois quarts de l'enveloppe fermée.

A titre complémentaire, le financement du domaine *Enseignement, recherche et administration* est également assuré par une subvention octroyée dans le cadre de la coopération au développement et une allocation spécifique que l'article 34 de la loi de financement attribue aux institutions libres pour couvrir les cotisations patronales, dont les institutions publiques ne sont pas redevables, et d'éventuels droits d'inscription complémentaires.

Tableau 4
Répartition, entre les institutions, de l'allocation Article 34 pour l'exercice 2005

UCL	ULB	FUNDPN	FPMS	FUCAM	FUSLo
2.434	2.096	621	262	120	146

(montants arrondis en milliers d'euros)

Le budget ordinaire des institutions peut aussi être alimenté par des allocations intitulées *Autres produits*. En effet, un des buts de la réforme, qui dépasse la simple justification des dépenses de fonctionnement, consiste à faire apparaître au budget toutes les ressources affectées à l'enseignement, la recherche et l'administration.

2.1.2 Les avantages sociaux

La loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés prévoit l'octroi de subventions annuelles qui contribuent au fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et *homes* estudiantins, ainsi qu'à la construction, la modernisation, l'agrandissement ou l'aménagement des immeubles hébergeant ces services.

À l'inverse de l'allocation ordinaire de fonctionnement, cette subvention n'est pas limitée par une enveloppe fermée, mais dépend, directement et sans mécanisme de lissage, du nombre réel d'étudiants.

Tableau 5 - Evolution de la subvention sociale annuelle

2001	2002	2003	2004	2005
11.799	12.465	12.375	12.568	13.151

(montants en milliers d'euros)

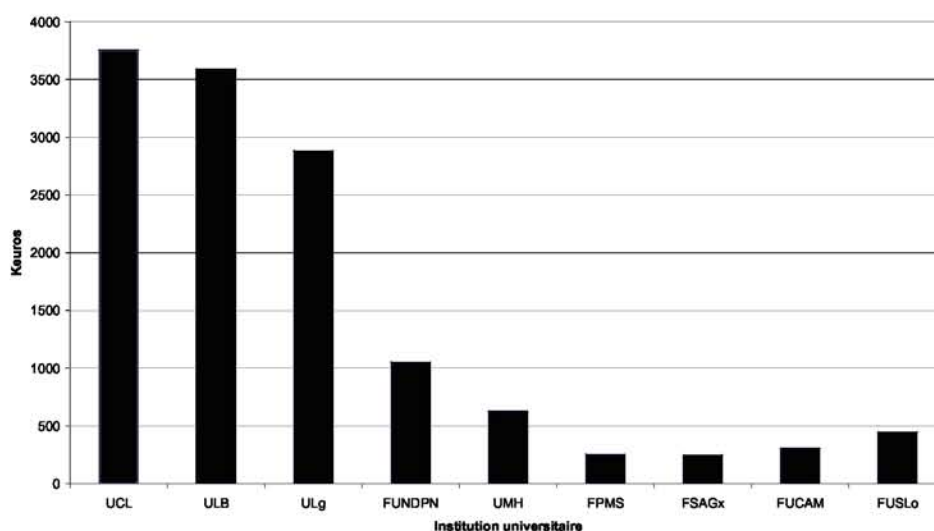
Dépassant les 13 millions d'euros dans le budget 2005 de la Communauté française, cette intervention spécifique atteint 13.754 milliers d'euros en 2006.

Tableau 6 – Répartition de la subvention sociale annuelle 2005 entre les institutions

UCL	ULB	ULg	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
3.754	3.591	2.882	1.049	626	250	246	305	447

(montants arrondis en milliers d'euros)

Subventions sociales par Institution universitaire



2.1.3 Réparations des installations immobilières destinées à l'administration, l'enseignement et la recherche

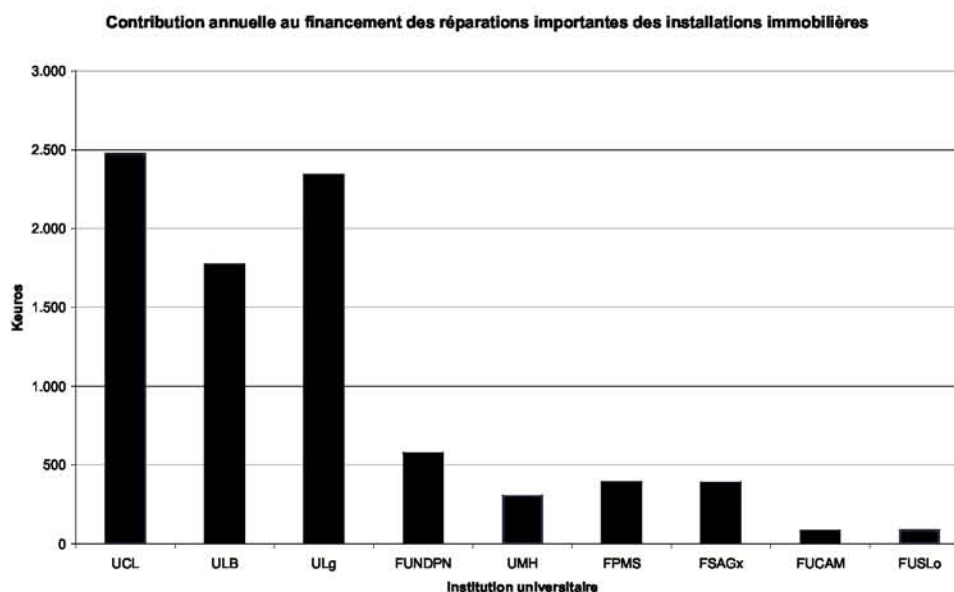
L'article 45, § 1^{er}, de la loi du 27 juillet 1971 prévoit une contribution annuelle au financement des réparations importantes des installations immobilières destinées à l'administration, l'enseignement et la recherche. Le texte légal prévoit la répartition d'un montant de 7,6 millions d'euros, indexable en fonction de pourcentages prédéfinis ¹.

Quant à lui, le § 3 de l'article 45 impose que les fonds versés à ce titre figurent dans un compte spécial du patrimoine des institutions, dont l'utilisation puisse être justifiée par des budgets et comptes établis selon les prescriptions particulières du gouvernement ².

Tableau 7 – Répartition, entre les institutions, de la contribution 2005 au financement des réparations des installations immobilières

UCL	ULB	ULg	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
2.477	1.775	2.344	577	307	393	391	85	88

(montants arrondis en milliers d'euros)

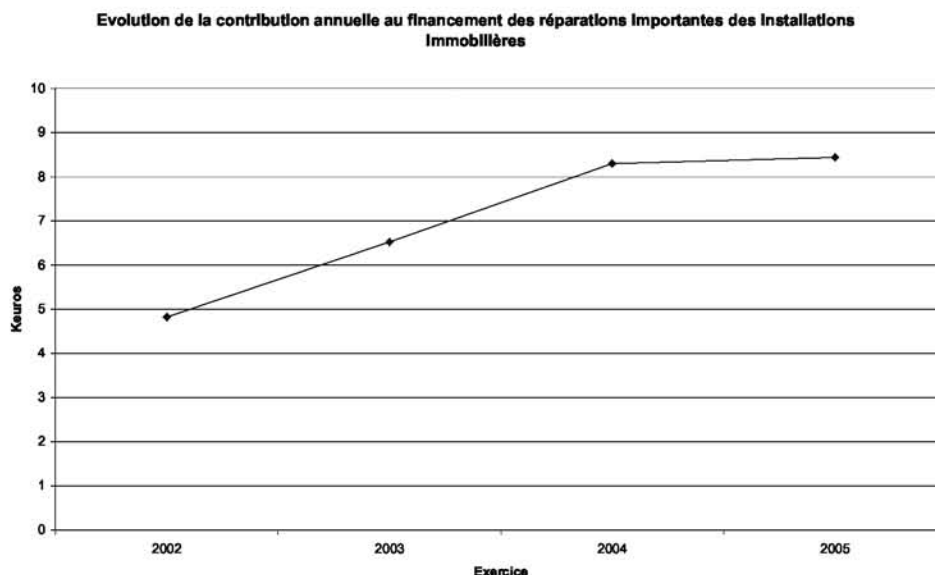


1 En l'espèce, le titre III de la loi du 27 juillet 1971 a été modifié par l'article 125 du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et re finançant les universités, plus communément identifié comme le « décret Bologne ».

2 Dans l'arrêté du 12 avril 1999, il est prévu d'intégrer ce compte spécial à la section VI du compte de résultat.

Si la croissance du crédit à répartir est uniquement liée à l'indexation depuis 2005, l'ancienne disposition, à savoir l'article 29, § 3, de la loi du 27 juillet 1971, prévoyait un mécanisme d'augmentation constante.

Ce changement d'option se constate clairement dans le graphique ci-dessous.



2.1.4 Les contrats extérieurs comme source de financement indirect

L'impact des contrats extérieurs comme source indirecte de financement doit s'analyser en fonction de la taille des institutions, du type d'études dispensé et de l'environnement régional.

Tableau 8 – Pourcentage des produits en provenance des programmes particuliers de recherche et de prestations pour tiers, sur le total du produit d'exploitation (hors produits de transferts)

Exercices	UCL	ULB	ULg	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
2002	31	30	50	23	25	24	47	16	10
2003	31	32	49	23	21	31	47	19	11

(en %)

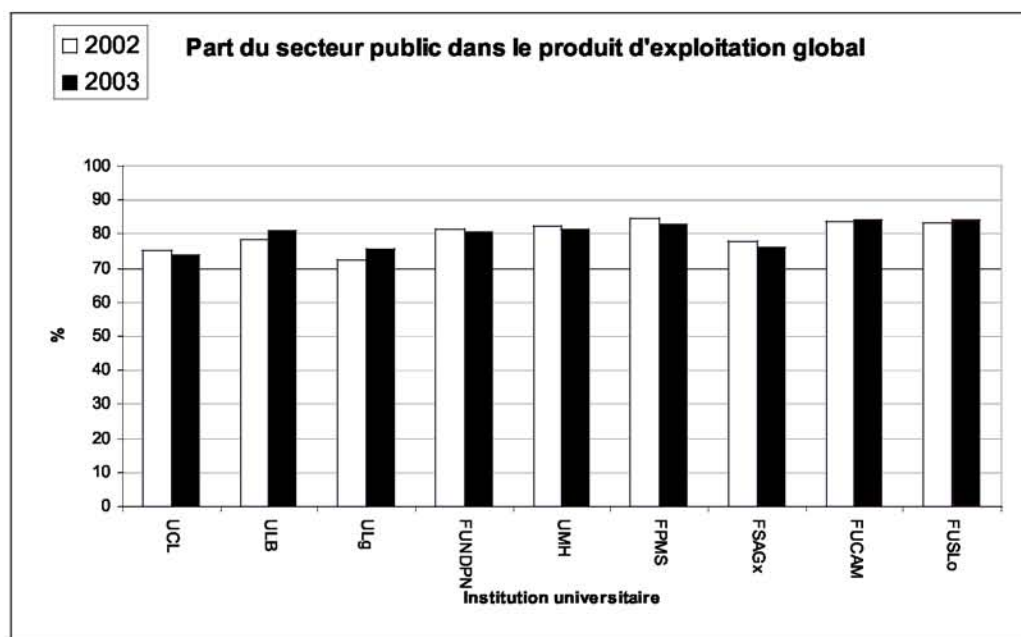
2.1.5 Contribution globale des pouvoirs publics

En dégagant le résultat total de chaque institution, il est possible de déterminer le pourcentage des produits d'exploitation d'origine publique, en ce compris l'apport des contrats de recherche (ressources européennes, fédérales, régionales, communautaires).

Tableau 9 – Pourcentage de la part publique dans le produit d'exploitation global des institutions universitaires pour les exercices 2002 et 2003

Exercices	UCL	ULB	ULg	FUNDPN	UMH	FPMS	FSAGx	FUCAM	FUSLo
2002	75,12	78,53	72,68	81,75	82,54	84,71	78,06	83,87	83,51
2003	73,91	81,17	75,88	80,84	81,44	82,77	76,15	84,31	84,45

(en %)



De tels chiffres démontrent l'importance cruciale de l'apport du secteur public pour les institutions et justifient la nécessité, pour l'autorité subsidiante ainsi que pour les tiers intéressés (parlement, ministre, administration), de disposer d'une information complète sur leur santé financière.

La réforme consacre cette exigence de transparence par le passage à une comptabilité en partie double, qui permet d'obtenir des renseignements indispensables à la gestion, notamment par le biais du compte de résultat.

2.2 Evaluation de la situation financière des universités

L'approche analytique, qui se traduit par l'application de ratios aux comptes annuels de bilan et de résultat présentés par les universités, permet également d'évaluer la santé financière du secteur. La précision de cette approche est toutefois tributaire de la qualité des comptes rendus.

On distingue, entre autres, le ratio de liquidité, qui mesure la capacité de l'entité à honorer ses échéances à court terme, le ratio d'endettement, qui détermine la part prise par les dettes dans le total du passif, soit le taux global d'endettement, et le ratio de solvabilité, qui mesure le degré d'indépendance de l'entité par rapport aux tiers.

Ces trois ratios ont été calculés, par institution, pour les exercices 2002 et 2003. La tendance générale observée révèle, pour chacun des ratios, une situation plus favorable pour les moyennes et petites entités, mais la prudence est de mise en raison du manque de données bilantaires adéquates.

3 LES PRINCIPES DE LA REFORME ET LEUR APPLICATION

3.1 Des écritures à forme commerciale et ventilées selon les domaines d'activités

L'article 43 de la loi du 27 juillet 1971 relatif au financement et au contrôle des institutions universitaires a énoncé des principes généraux à propos des budgets et comptes des institutions universitaires, laissant au gouvernement le soin « *d'arrêter les règles complémentaires d'établissement et de présentation du budget et des comptes des institutions universitaires* ». L'arrêté du 12 avril 1999 constitue ce texte d'application, dont l'article 4 renvoie lui-même, sauf disposition contraire, à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, complétée de ses mesures d'exécution.

C'est la comptabilité générale, en partie double, ventilée selon la nature des charges et produits, qui est désormais officiellement adoptée, en remplacement d'écritures d'engagements et de trésorerie.

L'application de l'arrêté du 12 avril 1999 ne peut être dissociée de celle de l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qui impose que tout allocataire de moyens publics doive en justifier l'utilisation aux fins pour lesquels ils ont été octroyés, par la production de documents probants prédéfinis par le bailleur de fonds. Le respect de cette obligation ne peut être perdu de vue lors des reports de soldes non utilisés à la fin d'un exercice, plus particulièrement en ce qui concerne la destination de reliquats éventuels de l'allocation de fonctionnement¹.

Désormais, les comptes des institutions universitaires sont subdivisés en six sections, dont chacune doit faire l'objet d'un compte de résultat. Cette partition constitue une dérogation aux principes de la comptabilité générale, même si un bilan unique, consolidant l'ensemble des activités de l'institution, doit être établi in fine.

L'article 19 de l'arrêté du 12 avril 1999 prévoit la faculté de regrouper les comptes de résultat des sections I (allocation de fonctionnement) et III (patrimoine non affecté). Les produits doivent demeurer identifiables selon leur provenance mais les charges peuvent être globalisées.

La Cour relève que cette disposition est contraire à l'article 26 de la loi de financement prévoyant une identification des « dépenses » mises à la charge de l'allocation de fonctionnement.

Dans les faits, seule l'ULg a procédé à cette fusion.

¹ La question du transfert de soldes disponibles entre sections est abordée au point 4.1.3. infra.

3.2 Le passage au régime définitif de l'arrêté du 12 avril 1999

3.2.1 Une transition laborieuse

La période transitoire de mise en œuvre de l'arrêté du 12 avril 1999 devait permettre aux institutions universitaires d'effectuer les adaptations nécessaires de leur système comptable afin de présenter, au plus tard pour l'exercice 2002, des comptes annuels conformes aux nouvelles règles de l'arrêté qui rend applicable aux institutions la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et ses arrêtés d'application.

Les premiers comptes censés respecter l'arrêté du 12 avril 1999 précité sont, pour chacune des institutions universitaires, les suivants :

	UCL	ULg	ULB	FNDPN	UMH	FSAGx	FPMs	FUCAM	FUSLo
Exercice	1998	2002	2002	2002	2001	2002	2002	2002	2002

Si le tableau ci-dessus semble indiquer que les institutions ont suivi le calendrier prévu, l'examen des états afférents à 2002 montre qu'ils doivent encore être considérés comme des comptes de transition, en raison de l'absence d'informations essentielles, comme l'évaluation précise des actifs, ou les outils permettant de déterminer les créances de l'institution, notamment dans le cadre des contrats extérieurs.

Comme déjà souligné dans le 158^e (13^e) cahier d'observations, chaque université a établi son propre calendrier d'intégration du contenu de la réforme durant la période transitoire, en privilégiant l'application immédiate de l'une ou l'autre règle nouvelle et sans réelle homogénéité conceptuelle, alors que le passage aux nouvelles règles devait s'effectuer, a priori, d'une manière globale et non fractionnée dans le temps.

Plus fondamentalement, l'utilité d'une présentation renouvelée des comptes à forme légale semble douteuse pour les services financiers des institutions, qui demeurent persuadés que seul un canevas d'écritures internes est utile à leur gestion.

Ce constat de manque d'intérêt est conforté par l'absence systématique du rapport requis par l'article 21 de l'arrêté du 12 avril 1999 et permettant la comparaison avec les chiffres du dernier exercice présenté selon l'ancien cadre de référence.

3.2.2 La confection du bilan d'ouverture et le report des résultats d'exercices antérieurs à la réforme

L'application de la loi du 17 juillet 1975 postule que la totalité des avoirs et dettes d'une institution soit présentée sous la forme d'un bilan. L'arrêté du 12 avril 1999 ne donne aucune indication sur la manière de procéder à la confection de ce premier bilan, si ce n'est, à l'article 16, l'obligation d'édicter des règles d'évaluation des actifs et, à l'article 20, celle de constituer une réserve pour couvrir les amortissements des

immobilisations acquises avant la mise en œuvre définitive du nouveau régime comptable et la faculté de comptabiliser une plus-value de réévaluation¹.

Par comparaison, la réglementation sur les asbl, qui a également dû résoudre cette question du passage entre deux systèmes comptables, fait référence à la notion de « *comptabilité au moins équivalente* »², qui permet de justifier la prise en considération d'éléments antérieurs à la transition.

Mais, dans le cas des institutions universitaires, le système antérieur à la réforme présentait des carences en matière d'informations relatives au patrimoine, aux mouvements financiers et à la situation globale d'endettement. Aucune institution ne respectait le principe de la césure de l'exercice, ni ne pratiquait d'amortissements ou de provisions.

Dès lors, le bilan d'ouverture requis par la réforme ne pouvait être établi que sur l'évaluation d'éléments d'actif et des ressources externes, la différence constituant les fonds propres. A priori des éléments relatifs aux exercices précédents ne devaient pas être pris en considération, sous réserve de la possibilité de constituer une plus-value de réévaluation.

C'est donc à tort que les universités ont repris les résultats d'exercices précédents. Comme le prescrit l'arrêté du 12 avril 1999, les seuls éléments du passé à prendre en compte sont les immobilisations, qui, par définition, présentent encore une utilité « économique » pour l'institution et doivent donc aussi se rattacher aux exercices futurs.

3.3 La transposition de la comptabilité générale

3.3.1 Exhaustivité et intelligibilité des comptes

La fiabilité des écritures en partie double requiert que toutes les opérations soient enregistrées dans les livres ad hoc, de manière à aboutir après inventaire, en fin d'exercice, à l'élaboration automatique des comptes, sur la base de la balance générale³.

Or, pour nombre d'institutions, ce lien est impossible à établir. Le contenu même des rubriques standardisées différant d'une université à l'autre, la réconciliation des comptes exige, entre autres informations complémentaires, une connaissance approfondie de la structure analytique et du fonctionnement de l'entité considérée. De tels préalables sont contraires au principe d'intelligibilité, qui voudrait que la comptabilité soit compréhensible d'emblée par une majorité de lecteurs intéressés et débouche, selon le souhait émis par la Cour dans le 149^e cahier d'observations, sur la production de bilans de fin d'exercice comparables entre eux, permettant de mieux apprécier l'évolution des postes composant l'actif et le passif des différentes institutions.

1 La technique de valorisation des actifs est examinée de manière approfondie au point 4 *Problématiques particulières liées à l'application de l'arrêté du 12 avril 1999* (4.2 et 4.3).

2 Article 37, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 décembre 2003, visant la comptabilité complète des grandes asbl.

3 Article 10 de la loi du 17 juillet 1975 ; avis 140 de la Commission des normes comptables.

Il ressort de l'état des lieux dressé qu'au sein des grandes institutions en tout cas, la reddition du compte tel que prévu par la réglementation ne constitue pas un objectif prioritaire pour les services financiers. Ceux-ci entendent avant tout présenter au conseil d'administration des comptes « internes ». Dans cette perspective, la compréhension par les tiers des documents établis en exécution de la réglementation n'est pas prioritaire.

3.3.2 La césure de l'exercice

Ce principe veut que les charges et produits se rattachent à l'exercice auquel ils se rapportent, ou à des exercices antérieurs, sans considération pour leur date de paiement ou d'encaissement, sauf si celui-ci est incertain.

Des entorses à ce principe ont été relevées. En particulier pour la section IV relative aux recherches et prestations fournies à des tiers, les imputations ont souvent été opérées sur la base des recettes ou des dépenses effectives. Paradoxalement, les comptes clients et de régularisation ne sont ainsi pratiquement pas utilisés pour les activités qui s'apparentent le plus à des opérations commerciales.

3.3.3 Les produits et charges exceptionnels

Selon la définition usuelle, valable pour chacune des sections prévues par l'arrêté du 12 avril 1999, les charges et produits exceptionnels résultent d'opérations ne relevant pas des activités courantes de l'institution. Dans les faits, les écritures passées à ce titre correspondent rarement à la définition et ressortissent plutôt au contexte habituel de fonctionnement.

Par ailleurs, la circulaire ministérielle accompagnant l'arrêté du 12 avril 1999 prévoit la prise en produits ou charges exceptionnels des différences entre les montants d'allocations de fonctionnement réellement perçus et ceux comptabilisés en droits constatés¹. Cette interprétation extensive, voire dérogatoire par rapport à la notion de base, ne figure pas dans le corps même de l'arrêté.

3.3.4 Les provisions

Egalement transposé de la comptabilité générale, le principe de prudence demande aux institutions d'enregistrer des provisions pour risques et charges.

Concrètement, les seules institutions ayant adopté ces principes sont l'UCL et l'ULg. Pour les autres, l'absence de provisions comptabilisée résulterait d'une confusion entre, d'une part, les ressources financières, disponibles ou futures, nécessaires pour faire face à une dépense et, d'autre part, la charge devant obligatoirement se rattacher à l'exercice qui la voit naître.

3.3.5 Les amortissements

En fixant des planchers très élevés, en deçà desquels il n'est pas obligatoire d'amortir les installations, machines, outillage, mobilier et matériel, véhicules automobiles, ordinateurs et logiciels, l'article 6, § 1^{er}, 7^o, de l'arrêté du 12 avril 1999

1 Découlant d'un ensemble de paramètres qui doivent être actualisés chaque année, le montant définitif de l'allocation de fonctionnement n'est pas connu avant le début de l'exercice suivant.

amène les institutions à négliger la valeur de certains actifs durables et à les omettre de leurs bilans.

3.3.6 Les réserves

Dans une optique commerciale, les réserves sont constituées de bénéfices que la loi ou une décision des actionnaires laisse à la disposition de l'entreprise.

Sauf à l'adapter au but non lucratif des activités, le mécanisme de mise en réserve est techniquement identique lorsqu'il est transposé dans la comptabilité des institutions universitaires. Les textes en vigueur laissent même à ces dernières toute latitude en la matière, rendant possible la création de réserves affectées à une catégorie particulière de dépenses envisagées dans le futur.

Susceptibles de créer une confusion supplémentaire dans la transposition de la comptabilité générale lorsqu'elles sont destinées à couvrir des opérations de nature budgétaire, de telles réserves affectées sont, au demeurant, imposées par l'article 20 de l'arrêté du 12 avril 1999 pour les amortissements, dans le cadre des procédures transitoires de valorisation d'actifs¹.

A la différence du recours abusif aux charges et produits de transferts², le prélèvement sur réserve permet une réallocation de moyens d'activité entre les sections du compte de résultat, laquelle est licite à condition de figurer après la détermination du résultat de chaque section et d'intervenir après la détermination du résultat de chaque section.

3.3.7 L'affectation du résultat

Le tableau d'affectation et prélèvements forme le lien indispensable entre le compte de résultat et le bilan³. Le mécanisme d'affectation implique que les réserves et résultat reportés de l'année antérieure apparaissent dans le tableau au même titre que le résultat de l'exercice. Le conseil d'administration décide alors des nouvelles affectations, qui se réalisent par le solde du compte de résultat.

Cette méthode de comptabilisation est appliquée de manière fort différenciée au sein des institutions. Diverses investigations ont permis de constater, notamment, que des affectations aux réserves ont eu lieu alors que les sections présentaient des résultats négatifs, que des affectations aux réserves se sont effectuées par le passage d'écritures dans les livres de l'exercice suivant, après approbation des comptes par le conseil d'administration, et qu'une confusion critiquable s'est produite entre les bénéfices reportés et les réserves.

Les deux seules institutions qui passent correctement les écritures d'affectation sont l'UMH et les FUNDP. Encore cette dernière partage-t-elle avec l'UCL la particularité de pratiquer des affectations en cours d'année, alors que le résultat ne peut pas encore être déterminé et que les écritures du tableau d'affectation constituent des travaux de fin d'exercice.

1 Cf. les points 4.2 et 4.3 infra.

2 Cf. le point 4.1.2 infra.

3 J. Antoine, R. Dehan-Maroye, C. Dendauw, *Traité de comptabilisation*, édition De Boeck, Bruxelles, 2004, p. 599.

3.4 La cohérence intrinsèque des nouveaux comptes

Afin de vérifier leur cohérence intrinsèque, les bilans, comptes de résultat et annexes remis par les institutions universitaires pour les exercices 2002 et 2003 ont été soumis à des contrôles arithmétiques et logiques ¹ inspirés de ceux que la Centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique fait subir aux comptes des entreprises.

Alors que les contrôles effectués sont élémentaires et réduits en nombre, le test ne s'est avéré totalement concluant que pour une seule institution (FUNDPN).

V = contrôle concluant F = contrôle non concluant	Immob. corp. Bilan / Annexe		Immob. corp. Bilan 2003 / Annexe 2002	Réserves Bilan 2003 / Annexe 2003 et Bilan 2002	Provisions Bilan 2003 / Annexe 2003 et Bilan 2002	Bénéfice reporté Bilan 2003 / Bilan 2002 et CR 2003
	Ctrl 1		Ctrl 2	Ctrl 3	Ctrl 4	Ctrl 5
	2002	2003				
UCL	V	V	V	F	F	F
ULg	F	F	F	F	F	F
ULB	F	F	F	F	F	F
FUNDPN	V	V	V	V	V	V
UMH	F	F	F	V	F	V
FPMS	F	F	F	F	F	F
FSAGx	F	V	V	F	V	F
FUCAM	V	V	V	F	F	F
FUSLo	F	F	F	F	F	F

En tout état de cause, la Cour recommande que les écritures à forme légale soient systématiquement soumises à une batterie de tests similaires. Idéalement, ces derniers devraient s'intégrer dans le processus d'élaboration même des documents officiels.

Quoi qu'il en soit, cet examen confirme le peu de fiabilité des informations financières communiquées par les institutions universitaires.

¹ Contrôle 1 : comparaison de la valeur des immobilisations corporelles au bilan par rapport à l'annexe reprenant l'état des immobilisations corporelles ;

Contrôle 2 : comparaison du montant des immobilisations corporelles porté à l'actif du bilan 2003 avec celui qui figure dans les annexes 2002 et 2003 reprenant l'état de ces immobilisations ;

Contrôle 3 : comparaison du montant des réserves porté au passif du bilan 2003 avec celui mentionné dans l'annexe 2003 « *Détail des opérations réalisées en ce qui concerne les amortissements, les réductions de valeur, les provisions, les réserves* » et dans le bilan 2002 ;

Contrôle 4 : comparaison du montant des provisions porté au passif du bilan 2003 avec celui repris dans l'annexe 2003 « *Détail des opérations réalisées en ce qui concerne les amortissements, les réductions de valeur, les provisions, les réserves* » et dans le bilan 2002 ;

Contrôle 5 : comparaison du bénéfice reporté figurant dans les comptes de résultat 2003 et dans les bilans 2002 et 2003.

4 PROBLEMATIQUES PARTICULIERES LIEES A L'APPLICATION DE L'ARRETE DU 12 AVRIL 1999

4.1 Les limites de la présentation des comptes en différentes sections

4.1.1 Critères de rattachement d'une opération à une section

Selon l'arrêté du 12 avril 1999, les activités universitaires se répartissent en six segments : l'enseignement, la recherche et l'administration ; le secteur social ; la gestion du patrimoine propre ; les programmes particuliers de recherche et les prestations pour tiers ; les opérations pour ordre ; les investissements immobiliers.

Apparemment, tout type de charge pourrait se rattacher de manière univoque à l'une des sections réglementaires. Dans cette hypothèse, les six sections constitueraient une simple partition du compte de résultat ; la notion de transfert ne remet pas en cause mais renforce cette spécialité. Toutefois, semblable cadre de référence ne se révèle pas facile à appliquer.

Ainsi, en ce qui concerne la rémunération du personnel, statutaire ou contractuel, la problématique de la prise en charge par la section I ou la section III rejoint celle de l'utilisation de l'allocation de fonctionnement dans les limites fixées par la loi.

Quant aux dépenses immobilières, elles doivent être reprises à la section VI ou à une autre, selon qu'elles sont financées par une subvention ou non (recours à l'emprunt, prélèvement sur fonds propres). Dans ce dernier cas, la plupart des institutions choisissent la section suivant la source de financement privilégiée, ou encore la destination du bâtiment. A l'UMH, toutes les dépenses sont reprises à la section VI, même au-delà des subventions. A l'UCL et à l'ULg, les imputations dépassent les subventions de la Communauté française, de sorte que le résultat de la section VI est négatif.

Enfin, les articles 3, § 2, 5°, et 6, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté sont contradictoires : le premier définit la section V comme la section résiduelle, tandis que le second assigne cette fonction à la section III.

Par ailleurs, la section V a parfois été mal comprise par certaines institutions, qui y ont inscrit des opérations devant normalement trouver leur place dans la section III.

En conclusion, le rattachement des droits et obligations aux sections II, IV et V ne semble pas susciter de difficulté majeure. Par contre, en ce qui concerne les sections I, III et VI, les textes légaux et réglementaires induisent eux-mêmes des confusions, en ne définissant pas un critère de rattachement univoque et en imputant une charge, tantôt selon sa destination, tantôt selon l'origine des fonds qui permettent de la supporter.

4.1.2 Les charges et produits de transfert

Afin de donner une image fidèle de la situation comptable dans la segmentation voulue, le résultat avant affectation de chaque section ne doit comprendre que des produits et charges dont le rattachement à la section est prévu par la réglementation.

Dans la réalité, cependant, les institutions utilisent aussi les charges et produits de transfert pour rééquilibrer la balance des sections les plus obérées, au départ des sections présentant un solde suffisant. La volonté de transférer un produit de la

section X vers la section Y, afin d'en améliorer le résultat, conduit alors à imputer des charges de transfert à la première et des produits de transfert à la seconde. Pareille opération revient à faire supporter par une section des charges qui normalement ne lui incombent pas, en contradiction avec l'esprit et la lettre de l'arrêté.

Plusieurs exemples permettent d'illustrer cette dérive : outre l'intervention directe d'une section au bénéfice d'une autre (ULg, UMH), ont été relevés la redistribution de tout ou partie de la participation aux frais généraux¹ en faveur des sections I ou IV (UCL, FPMs, UMH, FUSLo), l'apurement du déficit d'une section par une autre section (FUNDPN, ULg, FPMs) ou encore la couverture de déficits particuliers des sections IV ou III (ULg, FSAGx)².

En outre, l'UCL a développé une définition des transferts plus large que celle reprise dans l'arrêté, en distinguant les transferts bancaires, les transferts financiers non bancaires et les facturations internes. L'imputation des charges et produits entre les sections s'effectue par l'utilisation de comptes de tiers qui lui sont propres, sans que ces mouvements ne soient inclus dans les produits et charges de transferts.

Dans les comptes de l'ULB, les charges et produits de transferts ne s'équilibrent pas. Certaines charges reprises en transferts sont enregistrées comme telles et sans contrepartie identifiable dans une section, à défaut de meilleure imputation.

Aux FUCAM, le mécanisme de transferts est utilisé pour faire supporter des dépenses par une section que, pour des raisons extra-comptables, le conseil d'administration n'entend pas faire apparaître dans les écritures initiales d'imputation³.

La Cour souligne que le recours abusif aux charges et produits de transferts a pour conséquence d'enlever toute signification aux résultats d'exploitation des différentes sections prévues par l'arrêté du 12 avril 1999, puisque l'information comptable ne répond plus en l'occurrence au principe d'image fidèle.

4.1.3 Transferts de soldes disponibles entre sections

Le lien entre la division en sections et l'utilisation de l'allocation de fonctionnement dans les limites fixées par la loi prend tout son sens lors du report des soldes annuels. En effet, dans le respect de la destination initiale des fonds alloués, les reliquats de subventions publiques ne peuvent, par regroupements d'écritures⁴, être utilisés pour alimenter indistinctement d'autres domaines que celui des activités ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration.

1 La participation aux frais généraux a été rendue obligatoire par le décret du 14 juin 2001 complétant la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôles des institutions universitaires par l'insertion d'un article 39 bis.

2 La clôture d'un contrat extérieur identifié comme déficitaire peut être retenue comme exemple.

3 Considérant que son personnel d'encadrement ne doit pas être assimilé à du personnel statutaire, les FUCAM en imputent le coût salarial d'abord à la charge de la section III et, ensuite, par le biais des transferts, à la charge de la section I.

4 D'après le plan comptable minimum repris à l'annexe II de l'arrêté du 12 avril 1999, les numéros de comptes sont complétés par des lettres, tout en réservant la lettre *g* pour les *Comptes communs à plusieurs sections*. Cette codification n'est utilisée par aucune institution.

Cependant, il n'est pas toujours aisé d'isoler la part de l'allocation de fonctionnement dans les différentes dépenses d'un exercice car d'autres produits interviennent dans la détermination des résultats d'une section.

4.2 La comptabilisation des immobilisations acquises avant la date du premier bilan

L'article 6, § 1^{er}, 7°, de l'arrêté du 12 avril 1999 fixe le taux d'amortissement en fonction de la nature des immobilisations et, selon celle-ci, détermine les plafonds de valeur au-delà desquels la faculté d'amortir devient une obligation.

Pour sa part, l'article 20, § 1^{er}, entend résoudre la question de la valorisation et de l'amortissement des biens acquis avant la date du premier bilan, en les comptabilisant dans le premier bilan comme si les règles de l'arrêté leur avaient toujours été applicables. La durée et la base de calcul de l'amortissement ultérieur du patrimoine valorisé sont précisées par la même occasion, sans davantage de dérogation à ces règles.

L'application de l'article 20, § 1^{er}, de l'arrêté n'a pas pour objectif de diminuer la charge qui apparaît au compte de résultat ; il ne concerne que le capital de l'institution, dans le but de dégager un actif net qui puisse supporter le poids des amortissements à venir. Il s'agit d'une dérogation à la loi du 17 juillet 1975, qui ne répond pas à un besoin démontré des institutions et se trouve à l'origine de confusions.

Une seule institution, la FSAGx, respecte totalement le prescrit de cette disposition. En ce qui concerne l'Ulg, la réglementation n'est respectée qu'en apparence puisque les *Réserves* sont, en réalité, utilisées comme des provisions. Deux universités ne font pas apparaître de rubrique au passif qui reprendrait la valeur des immobilisations acquises avant la réforme : il s'agit de l'UCL et l'ULB, dont la structure de l'actif net devrait donc être revue afin d'intégrer cet élément. Les autres institutions considèrent qu'il faut constituer non une réserve mais une provision. La dotation aux amortissements est compensée par un prélèvement sur cette provision.

En comptabilité générale, une provision doit être constituée dans le but d'assurer que les charges afférentes à un exercice puissent être correctement imputées à cet exercice. La constitution en une fois d'une provision, lors du premier bilan, implique soit la prise en charge en un exercice de tous les amortissements futurs, ce qui annulerait le but recherché de recapitalisation et serait exactement l'inverse du mécanisme provisionnel, soit la non prise en compte de cette charge en inscrivant directement la provision sans passer par le compte de résultat.

Les institutions et le ministère retiennent la seconde branche de l'alternative avec, comme justification, le fait que la dépense d'acquisition du bien a déjà été prise en charge. Une note interprétative datée du 28 avril 2004, rédigée en commun par le collège des commissaires et délégués du gouvernement et la direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique, considère que le mécanisme de l'arrêté du 12 avril 1999 vise à éviter de comptabiliser deux fois les biens acquis avant 2002 et qui ont déjà été totalement imputés en charges : « *Il ne convient pas en effet, qu'ils soient à nouveau imputés en charges, après 2002, par*

le biais des dotations aux amortissements (alors qu') ils ont déjà affecté le résultat lors de leur acquisition par une imputation à 100 % en charges. »

Etant donné qu'antérieurement, les institutions ne présentaient pas de compte de résultat au sens de la loi du 17 juillet 1975 et de ses arrêtés d'exécution, il ne peut être question, techniquement, de double prise en charge. Certes, l'acquisition d'un bien a pu influencer, dans les écritures tenues sous l'ancienne forme, les soldes de trésorerie et d'engagement à la fin d'un exercice, de la même manière qu'une immobilisation acquise aujourd'hui et payée au comptant influencera également la trésorerie de l'institution, sans toutefois empêcher que des amortissements ne soient actés lors des exercices ultérieurs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'arrêté du 12 avril 1999 établit la fiction que des amortissements ont eu lieu pour les acquisitions antérieures à la réforme.

Afin d'éviter une double imputation, le recours aux provisions en lieu et place de réserves, dans les conditions avalisées par la Communauté française, conduit à ne plus enregistrer de charge dans le résultat d'exploitation de l'exercice pour les immobilisations acquises avant la réforme, alors qu'il est unanimement reconnu que tout actif durable, fût-il un bâtiment, diminue de valeur du fait de son utilisation dans le cadre des activités de l'institution. Pareille pratique modifie la portée de la nouvelle réglementation, qui ne visait pas à garantir une neutralité des écritures au niveau du compte de résultat.

Les règles temporaires édictées par l'article 20, § 1^{er}, de l'arrêté du 12 avril 1999 n'ont d'autre ambition, lors du passage au nouveau système comptable, que d'aider les institutions à intégrer au mieux les conséquences futures de cette réforme sur leur première situation bilantaire.

Certes, l'obligation de constituer une réserve d'amortissement limite la liberté des universités de ventiler leurs fonds propres, mais, en contrepartie, elle garantit que les charges futures d'amortissement pourront être couvertes par les fonds propres de chaque institution. Par ailleurs, cette réserve « réglementaire » ne peut être négligée dans la détermination de la capacité d'endettement d'une institution¹.

4.3 Réévaluation des immobilisations corporelles

La disposition reprise à l'article 20, § 2, de l'arrêté du 12 avril 1999 a pour but de permettre d'absorber les pertes que révélerait le compte de résultat, du fait de l'application de la nouvelle réglementation², en augmentant les masses bilantaires par une réévaluation des immobilisations corporelles acquises avant la date du premier bilan.

Deux institutions ont utilisé cette faculté de réévaluation. D'une part, l'ULB utilise cette technique pour compenser les charges liées à l'enregistrement, en 2002, des pécules de vacances 2002 et 2003 ; l'institution ne tient pas compte, au demeurant,

1 Voir point 1.2 supra.

2 Constitution de provisions, amortissements, etc.

du paragraphe 1^{er} de l'article 20. D'autre part, l'ULg a recours à la plus-value afin d'absorber des déficits du passé, sans réévaluation réelle ¹.

5 CONCLUSIONS

Le financement des activités universitaires étant largement tributaire des ressources publiques, les instances administratives compétentes doivent, tout autant que les responsables politiques, disposer d'une information complète, intelligible et fiable au sujet de la situation patrimoniale réelle de chaque institution, ainsi que du secteur dans son ensemble. En théorie, les budgets et comptes doivent fournir pareille information, mais aussi permettre un contrôle aisé de l'emploi des fonds alloués.

Si l'on s'en réfère aux écritures passées et aux états récapitulatifs produits par les universités pour les exercices 2002 et 2003, la mise en œuvre de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 ne semble pas atteindre ce double objectif. Au terme d'une période transitoire de deux ans, certaines institutions ne se conforment pas encore pleinement aux conditions de forme imposées par la nouvelle réglementation. En outre, les documents qu'elles établissent pour répondre au prescrit de l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 méconnaissent quelques principes comptables essentiels.

Tout d'abord, conformément à l'article 10 de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises, les récapitulatifs annuels devraient procéder, sans addition ou omission, de la balance des comptes correspondants, établie après la mise en concordance avec les données de l'inventaire. Or, dans une majorité de cas, ils sont le résultat du retraitement extracomptable de rubriques internes, lesquelles ne reflètent souvent que l'exécution du budget. Il s'ensuit un manque de transparence pour les tiers.

Ensuite, des notions telles que la césure de l'exercice, la constitution de provisions et réserves, l'amortissement des actifs durables ou l'affectation du résultat sont nouvelles pour beaucoup d'institutions et, de ce fait, utilisées dans des conditions très diverses et parfois incorrectes.

Enfin, des contrôles arithmétiques et logiques ont démontré que les chiffres repris dans les documents produits comportaient un nombre élevé d'erreurs, qui remettent en question le principe d'image fidèle.

La Cour a également relevé diverses anomalies techniques lors du passage au régime définitif de l'arrêté du 12 avril 1999 :

- dans une majorité d'institutions, les écritures d'ouverture manquent et des résultats antérieurs à la réforme sont reportés alors que, normalement, ils ne devraient pas apparaître comme tels dans le premier bilan ;
- les enregistrements comptables sont parfois motivés par des contraintes budgétaires ou d'autres questions d'opportunité qui en altèrent la pertinence ;

1 En l'espèce, la rubrique n'a été utilisée que pour la forme, afin d'égaliser l'actif et le passif. Concrètement, il s'agit d'une nouvelle ventilation des fonds propres sans qu'un compte spécifique n'enregistre cette plus-value à l'actif.

- l'utilisation des rubriques de charges et produits exceptionnels ne correspond pas toujours aux définitions comptables de ces postes ;
- des écritures de *Provisions pour risques et charges* sont rarement passées ;
- les institutions ont choisi des critères différents d'imputation entre les sections, du fait des contradictions de la réglementation ; par ailleurs, les transferts figurant dans les comptes ne sont pas conformes à la définition reprise à l'article 6, § 1^{er}, 7^o, point d, de l'arrêté du 12 avril 1999 ; de plus, le recours à ces transferts a pour but de contourner la réglementation alors que celle-ci est sans équivoque quant à certaines imputations ;
- à l'exception d'une institution, l'amortissement des immobilisés acquis avant la date retenue pour l'élaboration du premier bilan ne s'opère pas dans les conditions fixées par l'article 20, § 1^{er}, de l'arrêté du 12 avril 1999 ;
- le mécanisme d'affectation des résultats est irrégulier car il omet le passage par les comptes appropriés.

Des pratiques trop disparates rendent impossible une comparaison objective des comptes des institutions, qu'il s'agisse d'une approche analytique de leurs dépenses ou de la ventilation précise des éléments d'actif et de passif. De plus, l'article 19 de l'arrêté du 12 avril 1999 ajoute lui-même à la confusion, puisqu'il autorise, pour la présentation du budget et du compte de résultat, la fusion de la section I reprenant les charges ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration, avec la section III réservée au patrimoine non affecté. En outre, la circulaire ministérielle accompagnant l'arrêté et la note interprétative diffusée le 28 avril 2004, sous l'égide du collège des commissaires et délégués du gouvernement et de la direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique, laissent subsister des ambiguïtés et incertitudes.

La recherche d'une véritable homogénéité dans l'établissement et la présentation des budgets et comptes des institutions universitaires semble compromise si la Communauté française n'adopte pas une attitude plus volontariste visant à parachever la réforme entamée. Il lui appartient en effet d'édicter des instructions claires et de convaincre leurs destinataires de l'utilité de nouvelles règles comptables : celles-ci ne leur sont pas imposées uniquement pour satisfaire aux obligations légales mais également pour les doter d'un instrument de gestion et d'organisation moderne, qui leur permette d'effacer la dichotomie subsistant entre les écritures comptables et les documents annuels adressés à l'autorité subsidiaire.

Par ailleurs, les constats posés doivent aussi amener une réflexion approfondie sur l'adéquation des dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999 autres que l'article 19 précité. En effet, l'utilité de dérogations aux règles usuelles de la comptabilité générale n'est pas toujours démontrée. Et la référence hybride que constitue la nouvelle réglementation par rapport aux registres distincts des comptabilités budgétaire, analytique et générale induit, pour une large part, les difficultés d'application observées, dont les universités ne peuvent pas être rendues seules responsables.

L'uniformisation poursuivie postule également que le ministre se prononce rapidement sur l'admissibilité des comptes qui lui sont transmis après avoir reçu l'approbation des conseils d'administrations concernés.

2.2 CONTROLE DES DEPENSES DES CABINETS MINISTERIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI ¹

Le contrôle réalisé à la demande du Parlement de la Communauté française a amené la Cour des comptes à formuler des observations et des recommandations dans les domaines suivants : prise en charge des traitements et situation pécuniaire du personnel des cabinets ministériels, respect de la réglementation sur les marchés publics, dépenses payées par les comptables des cabinets et, enfin, gestion budgétaire des crédits alloués.

1 INTRODUCTION

1.1 Portée du contrôle

En réponse à sa lettre du 29 septembre 2005, la Cour des comptes a informé le président du Parlement de la Communauté française, ainsi que les six membres du gouvernement, de l'organisation d'un contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui, complété par une analyse des crédits qui leur sont alloués ².

Le présent contrôle ne doit pas être considéré comme exhaustif, même s'il intègre différentes approches des dépenses des cabinets ministériels, y compris, dans certains cas, les mesures de contrôle interne existantes ou en projet.

La Cour ne s'est en l'occurrence pas limitée à un examen sur dossiers. Elle a tenu à organiser des entretiens avec les secrétaires de cabinet et certains comptables, afin de mieux appréhender les problèmes rencontrés dans la mise en application des normes et de régler quelques questions mineures, notamment quant à la présentation ou à la justification de certaines dépenses de faible montant figurant dans les comptes d'avances de fonds.

Plusieurs initiatives ont d'ores et déjà été annoncées pour remédier à certains problèmes soulevés.

1.2 Procédure

Une première réunion s'est tenue le 27 octobre 2005 avec les secrétaires de cabinet (ou leurs représentants) et le responsable du service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets ministériels (SEPAC), pour exposer les modalités pratiques du contrôle et solliciter les premières informations indispensables à la vérification du respect des règles en matière de gestion des traitements du personnel, de passation des marchés publics et de fonctionnement des cabinets ministériels.

Compte tenu de la procédure adoptée par la Cour des comptes pour garantir la transparence de ses missions et le respect d'une phase contradictoire avec les entités contrôlées et les ministres concernés, la collecte et l'exploitation des

1 *Dr 3.068.972.*

2 Lettre du 18 octobre 2005.

données ainsi que les entretiens avec les interlocuteurs privilégiés ont dû se réaliser essentiellement durant le mois de novembre.

L'état de consommation des crédits 2005, transmis le 7 novembre par le ministre du Budget, a été complété, à la demande de la Cour, avec, d'une part, les crédits liés au gouvernement ainsi qu'aux cabinets dissous et, d'autre part, les données concernant le second semestre 2004. Ces informations, validées par les différents cabinets, sont parvenues à la Cour le 15 décembre 2005.

Le projet de rapport a fait l'objet d'un débat contradictoire, le 14 mars 2006, avec le directeur de cabinet du ministre du Budget, les secrétaires de cabinet et le directeur du SEPAC, accompagnés d'un expert.

Le document amendé pour tenir compte des remarques, commentaires et nuances formulés à cette occasion a été approuvé par la Cour et adressé à chacun des ministres le 25 avril 2006. Le 26 mai, la ministre-présidente a communiqué à la Cour les réponses du gouvernement ; celles-ci ont été intégrées dans le rapport, chaque fois que cela a été jugé pertinent.

2 CONTEXTE

2.1 Cabinets ministériels et structures d'appui

2.1.1 Cabinets des membres du gouvernement

Le gouvernement actuel, constitué le 19 juillet 2004, compte six membres, dont trois chargés de compétences transversales Communauté française – Région wallonne (Education / Formation ; Relations internationales / Relations extérieures, Recherche scientifique / Recherche et Technologies nouvelles ; Budget et Finances).

Trois cabinets occupent l'immeuble Surllet de Chokier, propriété de la Communauté française ; les trois autres sont situés dans des parties d'immeubles louées parfois depuis plusieurs années. Lors de la dissolution du service d'appui aux cabinets ministériels à la mi-2005, un cabinet a été rapatrié au Surllet de Chokier, le bail du boulevard du Régent étant arrivé à son terme.

Tableau 1 – Cabinets ministériels, localisation et superficie

Localisation du cabinet *	Objet	Superficie (en m ²) hors parkings	Période de bail
cabinet 1 et secrétariat du gouvernement Surllet de Chokier	rez (partim), étages 3,4, 5, 6, 7, 8 + 2 niveaux au sous-sol (archives et parking)	6.040	sans objet
cabinet 4 Surllet de Chokier	rez (partim), mezzanine et étage 1 (partim) + 1 niveau sous-sol	2.268	sans objet
cabinet 5 Surllet de Chokier	rez (partim), étages 1 (partim) et 2 + 1 niveau au sous-sol	2.389	sans objet
cabinet 3 et SEPAC avenue Louise 65	le 3 ^e étage, une partie de la mezzanine, des locaux d'archives et 31 places de parking intérieur	2.046	du 01.01.2005 au 31.12.2013
cabinet 2 rue Belliard 9-13	les 3 ^e , 4 ^e , 5 ^e , 6 ^e et 7 ^e étages, des locaux d'archives et 28 emplacements de parking au sous-sol	3.208	du 01.09.1999 au 31.08.2009
cabinet 6 bd du Régent 37-40	1 ^{er} étage et 15 emplacements de parking	1.505	du 01.01.2004 au 31.08.2009
(bd du Régent 37-40)	(5 ^e étage, une cave et 15 emplacements de parking)	(1.518)	du 01.08.1999 au 31.07.2005 Non reconduit

* La numérotation correspond à l'ordre d'inscription des crédits dans le budget :

cabinet 1 (ministre-présidente, chargée de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale)

cabinet 2 (vice-présidente et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations extérieures)

cabinet 3 (vice-président et ministre du Budget et des Finances)

cabinet 4 (ministre de la Fonction publique et des Sports)

cabinet 5 (ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse)

cabinet 6 (ministre de la Santé, de l'Enfance et de l'Aide à la jeunesse)

La synergie entre la Communauté et la Région wallonne que sous-tend le regroupement de compétences identiques ou complémentaires peut conduire à la constitution de cabinets ministériels mixtes, source potentielle d'économies en matière de frais de fonctionnement, mais également, sur un plan strictement budgétaire, de difficultés au niveau du respect du principe de la spécialité (imputations sur le budget idoine) ¹.

A ce propos, les secrétaires des cabinets mixtes ont, lors du débat contradictoire, insisté sur la nécessité de pouvoir établir des quotas (proportions) concernant leurs dépenses, vu l'impossibilité de scinder les imputations budgétaires de manière tout à fait distincte et rigide.

1 Sans parler des problèmes dans la gestion des ressources humaines, en raison de la cohabitation de collaborateurs de statut différent.

2.1.2 Services d'appui

Alors qu'en Région wallonne, les deux services d'appui, mis en place en 1997 (service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets) et en 1999 (secrétariat du gouvernement), ont d'emblée été spécialisés dans leurs domaines respectifs, par contre, en Communauté, le service d'appui aux cabinets ministériels, créé au 1^{er} janvier 2003, a évolué¹ quant à ses missions et à sa composition, avant qu'une structure identique à celle de la Région soit finalement adoptée.

Ainsi, ce service unique, dont le cadre est passé de 17 membres à 23 sous le gouvernement précédent, se caractérisait au départ par une grande polyvalence et par une vocation à faciliter la transition entre gouvernements et l'installation des nouveaux cabinets ministériels.

Dès juillet 2004, une réflexion conjointe entre les deux gouvernements a conduit à harmoniser l'encadrement des cabinets.

1 Arrêté du Gouvernement du 24 octobre 2002 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française et au personnel des services du Gouvernement de la Communauté appelés à faire partie d'un cabinet ministériel ;

Arrêté du 28 novembre 2002 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1999 ;

Arrêté du 12 juin 2003 portant création du service d'appui aux cabinets ministériels et produisant ses effets le 1^{er} janvier 2003 ;

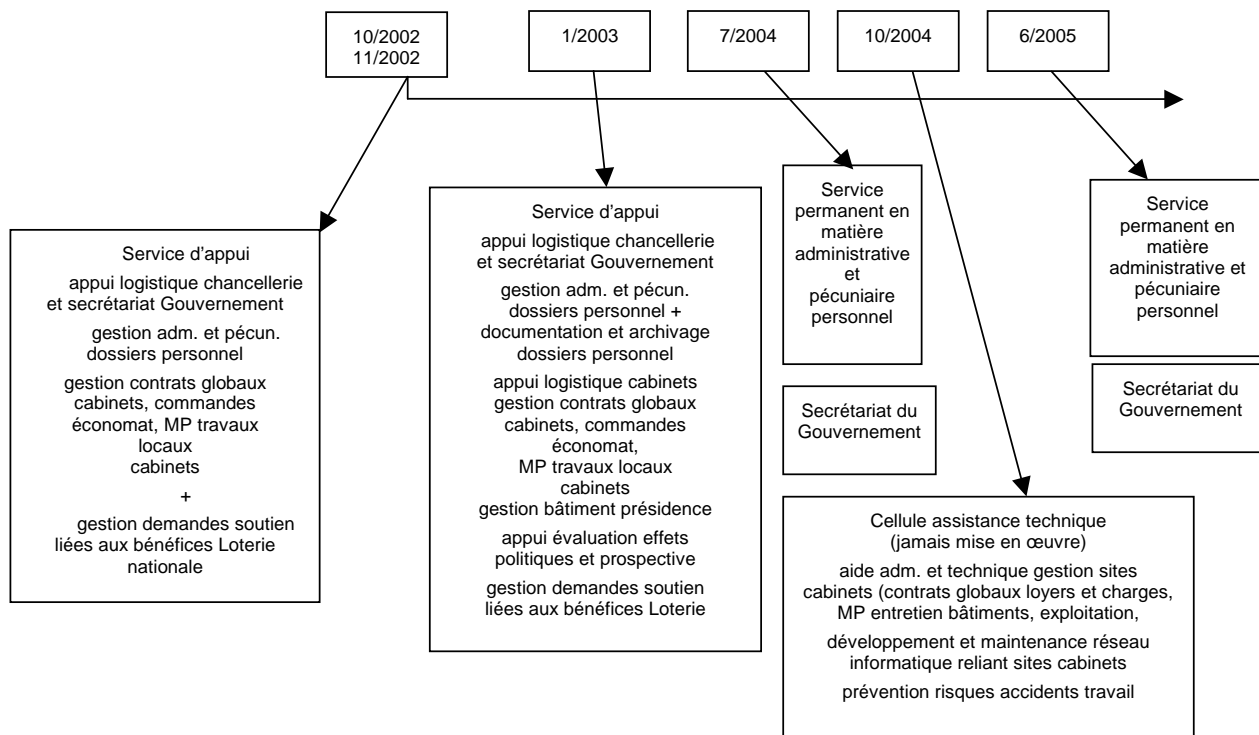
Arrêté du 26 juillet 2004 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française ;

Arrêté du 29 octobre 2004 modifiant l'arrêté précité du 26 juillet 2004 ;

Arrêté du 10 juin 2005 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française ;

Arrêté du 8 juillet 2005 abrogeant l'arrêté du 12 juin 2003 précité.

Figure 1
Evolution des services d'appui aux cabinets ministériels de la Communauté française



Malgré la scission sur papier du service d'appui dans le courant du second semestre 2004, ce n'est qu'en juin 2005 que cette entité a été dissoute et que le service spécialisé en gestion administrative et pécuniaire du personnel a réellement démarré, avec la garantie d'une coordination avec son homologue wallon ¹. A ses côtés, un secrétariat du gouvernement se charge des mêmes tâches que le secrétariat du gouvernement wallon. Les deux services d'appui aux cabinets de la Communauté disposent chacun d'un cadre de 7 équivalents temps plein (ETP).

Quant aux missions de nature technique gérées par l'ex-service d'appui, elles ont été reprises en partie par les cabinets ² et en partie par l'administration ³, sur la base

1 Par la désignation d'un coordinateur entre les deux services.

2 Tout ce qui concerne le fonctionnement direct des cabinets et qui avait parfois été confié au service d'appui est repris par les cabinets, par exemple les contrats de nettoyage, le *leasing* des photocopieuses, etc.

3 Sont repris par l'administration : la gestion des contrats globaux qui concernent l'ensemble ou certains des cabinets (gardiennage et entretien des bâtiments), la gestion des marchés publics de travaux dans les bâtiments occupés par les cabinets, ainsi que la gestion du bâtiment de la présidence du gouvernement, propriété de la Communauté.

d'un protocole de coopération technique dont le suivi est assuré par un comité ad hoc¹.

Constats

Bien qu'il ne puisse être question de porter une appréciation sur le fonctionnement d'un service dissous, la Cour relève toutefois qu'un certain nombre de questions n'ont pas été réglées en temps utile.

En effet, de contacts pris avec l'administration avant l'organisation des entretiens dans les cabinets, il est apparu qu'un certain nombre de contrats conclus sous l'ancienne législature n'avaient pas été résiliés ou adaptés ; des factures adressées aux cabinets précédents continuaient ainsi de parvenir à l'administration (précédemment le service d'appui) pour suite utile, sans trace de réception pour service fait et accepté, ou d'approbation. Le 5 octobre 2005, le montant de semblables factures impayées, portant non seulement sur la période de l'ancienne législature, mais également sur la période couverte par le service d'appui et même celle qui a suivi sa dissolution, s'élevait à 158.307 euros.

Informé de cette situation, le secrétaire du gouvernement a immédiatement rencontré l'administration et, pour éviter toute aggravation du problème, a autorisé la résiliation de tous les contrats et abonnements concernés, la suppression des lignes de téléphonie mobile et l'identification des bénéficiaires des lignes fixes, le cas échéant avec l'aide de l'Entreprise publique des technologies nouvelles, de l'information et de la communication (ETNIC).

La Cour insiste sur la nécessité de vérifier, lors du traitement des factures concernées, l'absence de paiement préalable via un compte d'avance de fonds, étant donné, d'une part, que certains cabinets ont bel et bien procédé au paiement de semblables factures, tandis que d'autres les ont renvoyées à l'administration (ou, précédemment, au service d'appui) et, d'autre part, la confusion que peut avoir suscitée, dans le chef des fournisseurs, l'existence de deux adresses potentielles de facturation, celle du cabinet et celle du service d'appui.

Ce problème, dont les conséquences budgétaires et financières sont réelles, ne devrait vraisemblablement plus se reproduire, si la nouvelle circulaire relative aux modalités de remise-reprise entre les cabinets est correctement appliquée à l'avenir. En effet, cette circulaire prévoit, en son point D, l'inventaire de tous les contrats en cours et la liste des factures restées en souffrance ainsi que les pièces y afférentes.

2.2 Normes de fonctionnement

En vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le gouvernement dispose du pouvoir de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement des services du gouvernement et des cabinets de ses membres².

1 Ce comité, censé se réunir chaque mois, associe le coordinateur (personne de contact au sein de l'administration), les relais ministériels (personne de contact au sein de chaque cabinet), un représentant de l'administration de l'infrastructure ainsi qu'un représentant de l'ETNIC (Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication).

2 Avis 37.973/4 du Conseil d'Etat du 19 janvier 2005.

Depuis le début de l'actuelle législature, les gouvernements de la Communauté et de la Région wallonne ont, dans un souci d'harmonisation, adopté des textes pratiquement identiques pour régler la rétribution et l'indemnisation des ministres ¹, ainsi que le fonctionnement de leurs cabinets ².

Evolutions les plus significatives

Eu égard à la volonté commune de « *rationaliser le fonctionnement des cabinets, d'en réduire les coûts et d'en assurer une transparence optimale* » ³, l'encadrement des cabinets actuels, fixé en juillet et octobre 2004 ⁴, a, en ce qui concerne la Communauté ⁵, été redéfini le 10 juin 2005.

Par rapport aux dispositions abrogées, cet arrêté apporte quelques modifications, au nombre desquelles :

- la réduction du cadre de chaque cabinet de 1,5 à 3 ETP selon le cas, soit un total de 12,5 ETP, un effort supplémentaire ayant été décidé sans contrainte réglementaire ⁶ ;
- la réduction du cadre des services d'appui, soit un gain de 23 ETP ⁷ ;
- la fixation d'une enveloppe budgétaire de 53.000 euros par membre du personnel de cabinet pour la couverture des rémunérations du personnel et autres frais liés au fonctionnement et aux investissements, tout transfert de poste entre cabinets devant s'accompagner des moyens correspondants ⁸ ;
- la réduction de la durée de mise à disposition de deux collaborateurs au profit de ministres sortant de charge (durée proportionnelle à la durée du mandat ministériel, avec un minimum d'un an et un maximum de cinq ans, au lieu de cinq ans précédemment) ;
- le remboursement des frais de déplacement de service au moyen du véhicule personnel, conditionné à la production de pièces justificatives attestant ces déplacements ;
- l'abaissement du seuil fixé pour la consultation de l'inspecteur des finances ;

1 Circulaire de la ministre-présidente et du ministre du Budget du 25 août 2004, relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres membres du Gouvernement de la Communauté française, et circulaire du 18 juillet 2002 en ce qui concerne les ministres wallons.

2 Pour la Communauté : arrêté du 26 juillet 2004, modifié le 29 octobre 2004 ; pour la Région wallonne : arrêté du 27 juillet 2004.

3 Premier considérant de l'arrêté du Gouvernement du 10 juin 2005.

4 Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juillet 2004, modifié le 29 octobre 2004.

5 Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005.
Arrêté du 9 juin 2005, pour ce qui concerne la Région wallonne.

6 Cf. *Doc. parl.* 134 (2004-2005) n°8, p.7.

7 Secrétariat du gouvernement (7 au lieu de 11) ; cellule d'assistance technique, laquelle n'a jamais vu le jour (0 au lieu de 15 en octobre 2004) ; SEPAC (7 au lieu de 11 en octobre 2004 et de 9 initialement).

8 Articles 2, § 4, et 27, de l'arrêté précité.

- la réglementation, par circulaire, de la gestion du mobilier individuel, de l'intervention dans les frais de téléphonie du personnel, de l'achat de véhicules, des modalités devant intervenir dans le cadre d'une remise-reprise entre les cabinets ministériels en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel, en particulier l'inventaire des biens, des œuvres d'art, des contrats en cours et des factures en souffrance, etc.

Les circulaires annoncées ont été signées le 10 juin 2005 par la ministre-présidente.

L'application de certaines dispositions de l'arrêté requiert une intervention ministérielle ¹, mais chaque ministre peut également déroger à certaines circulaires, notamment pour la prise en charge des frais de téléphonie des agents ².

Enfin, en application de l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté précité, chaque cabinet a adopté un règlement d'ordre intérieur, qui s'apparente à un règlement de travail ³, en s'inspirant d'un modèle établi en juin 2005. Ce règlement spécifique peut constituer une référence intéressante lorsqu'il précise ou complète certaines des dispositions précitées.

2.3 Application de quelques nouvelles dispositions

2.3.1 Introduction

L'application des nouvelles normes de fonctionnement des cabinets ne doit pas nécessairement se traduire par des économies, l'objectif recherché visant parfois simplement à clarifier certaines situations, régulariser des pratiques, ou mieux garantir la protection des biens financés par le budget de la Communauté. Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont souligné la volonté du gouvernement d'assainir, dans tous les domaines, les règles de fonctionnement des cabinets.

Le caractère très récent de ces mesures n'a pas toujours permis d'en vérifier le respect. Lors des entretiens avec les secrétaires de cabinet qui, tous, sont ou ont été ordonnateurs délégués, la Cour s'est essentiellement enquis des modalités pratiques de mise en œuvre des nouvelles dispositions.

A ce stade ne seront évoqués que les points suivants : la réduction des effectifs, la fixation d'un plafond de subsistance, l'inventaire du patrimoine, les frais de téléphonie, le parc automobile et les frais liés à l'usage de véhicules. Certaines de ces questions recevront un éclairage complémentaire dans la suite du rapport.

1 Fixation du contingent kilométrique pour les agents qui utilisent leur véhicule personnel pour les besoins du service. Dérogation au mode de remboursement des frais de déplacement entre le domicile et le cabinet (art. 22, § 3, de l'arrêté).

2 De même qu'en cas d'acquisition d'un véhicule hybride, situation qui ne semble pas encore s'être présentée à ce jour.

3 Le champ d'application de la loi du 8 avril 1965 relative aux règlements de travail a été élargi par la loi du 18 décembre 2002 à la quasi-totalité des employeurs du secteur public à partir de la mi-2003.

2.3.2 Réduction des effectifs

Selon les informations recueillies lors des entretiens, confirmées par l'analyse reprise au point 2, les ministres avaient prévu les restrictions et s'étaient organisés en conséquence. En tout état de cause, depuis le début de la législature, l'effectif global des cabinets demeure inférieur au cadre.

Au niveau des services d'appui, l'économie principale provient de la suppression du service d'appui aux cabinets ministériels (SACM), mais cette restructuration implique un renfort de cinq agents minimum à l'administration pour assumer les tâches qui lui ont été transférées¹. Selon les secrétaires de cabinet, ce transfert de missions s'est opéré avec les moyens financiers y afférents.

Enfin, les économies consécutives à la révision des mises à disposition de personnel au profit des ministres sortant de charge ne seront effectives qu'en cas de remaniement ministériel.

2.3.3 Fixation d'un plafond en matière de frais de fonctionnement

L'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du 10 juin 2005 fixe à 53.000 euros par an et par membre du personnel, le plafond global des moyens de subsistance afférents aux rémunérations du personnel et autres frais liés au fonctionnement et aux investissements des cabinets.

L'origine de ce montant proviendrait d'un calcul déjà réalisé en 1999, sur la base du coût moyen observé lors de la législature antérieure, soit environ 56.000 euros par agent. Ce montant aurait fait l'objet d'une première révision à la baisse à la mi-2004 (53.000 euros) puis d'une seconde fin 2004, mais l'arrêté fixe le référentiel à 53.000 euros, par souci d'harmonisation avec ce qui est prévu en Région wallonne.

De manière plus précise, le ministre du Budget a exposé, fin 2004², que le budget initial pour l'année 2005 avait été établi en se fondant sur un montant de 52.750 euros par agent.

Les questions gravitant autour de cette notion de plafond des moyens de subsistance seront évoquées au point 6.3.2.

2.3.4 Tenue des inventaires

En raison de leur nature temporaire, les cabinets ministériels présentent un risque au niveau de la protection du patrimoine dont ils ont hérité ou qu'ils se seront progressivement constitué. Au-delà de la notion de comptabilité patrimoniale, non abordée ici, la tenue d'un inventaire physique, régulièrement actualisé, devrait faire l'objet de toute l'attention des gestionnaires publics.

La circulaire adoptée sur la base de l'article 29, § 3, de l'arrêté du 10 juin 2005 décrit pour la première fois³ les formalités indispensables lors d'un changement de législature ou d'un remaniement ministériel. Au nombre de celles-ci, l'inventaire

1 Le protocole de coopération technique, dont question au point 2.1.2, prévoit l'attribution de cinq agents minimum à l'administration, dont un sera tenu d'assurer une permanence dans le bâtiment Surllet de Chokier.

2 *Doc. parl.*, CRI n°9, (2004-2005), p 14.

3 Du moins en ce qui concerne les cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté.

patrimonial, qui doit faire l'objet d'une remise-reprise entre les secrétaires de cabinet entrant et sortant de charge. Cet inventaire doit comprendre le mobilier, le parc et les licences informatiques, le parc automobile, les machines de bureau, les téléphones portables, les électroménagers non encastrés, les appareils d'entretien des locaux ainsi que les œuvres d'art.

Les règlements d'ordre intérieur vont plus loin, puisqu'ils imposent un inventaire général des équipements, tenu à jour, ainsi que des inventaires particuliers par bureau, tout en responsabilisant les agents pour le mobilier et le matériel mis à leur disposition.

Commentaires

Malgré l'absence de disposition spécifique à l'époque, les cabinets précédents ont tous procédé à la remise de leur patrimoine, sur la base d'un inventaire cosigné, dans la plupart des cas, par les secrétaires de cabinet entrant et sortant de charge. Ceci n'implique pas nécessairement l'absence de tout problème au niveau de la qualité et de l'intégralité des biens transmis, surtout le matériel informatique et de téléphonie mobile, dont une partie se serait avérée obsolète ou inutilisable.

Tous les cabinets actuels ont également communiqué à la Cour leur inventaire, à l'exception de celui de la ministre-présidente, confronté au problème de la fusion préalable des inventaires reçus des quatre ministres ayant quitté l'immeuble Surllet de Chokier en 2004.

Lors de l'examen de ces listes, la Cour a constaté que certains inventaires particuliers contenaient parfois des éléments de très faible valeur, pris individuellement¹, que d'autres n'étaient pas actualisés ou pas toujours complets, tandis que la présentation différait d'un cabinet à l'autre.

En l'occurrence, les problèmes liés à l'absence de standardisation des définitions ou descriptions d'éléments patrimoniaux sont réels et les problèmes évoqués ci-avant risquent de se reproduire lors d'une prochaine remise-reprise.

Conscient de cette situation, le cabinet de la ministre-présidente a lancé une réflexion concernant la standardisation et l'uniformisation des inventaires, comme il a été indiqué lors de la réunion contradictoire et comme le confirme la réponse du gouvernement : la circulaire adoptée sur la base de l'article 29, § 3, de l'arrêté du 10 juin 2005 sera revue aux fins de prendre en considération les recommandations émises par la Cour.

Recommandations

1) La Cour ne peut que soutenir semblable initiative visant à l'harmonisation des inventaires, en recommandant d'y faire apparaître systématiquement, outre la dénomination et le code inventaire pour chaque bien, le nom du fournisseur, le numéro et la date de la facture, le montant et la date du paiement, ainsi qu'éventuellement la durée de la garantie.

1) Vaisselle et petits accessoires de cuisine, par exemple. L'intention est louable, mais la gestion permanente de semblable inventaire risque de s'avérer fastidieuse.

2) Une attention particulière devrait être accordée aux ouvrages de référence et autres codes et collections, assez coûteux, dont les cabinets font parfois l'acquisition. L'inscription à l'inventaire de ces ouvrages devrait être rendue obligatoire et les agents qui en bénéficient responsabilisés pour leur mise à jour régulière. La circulaire *remise-reprise* devrait en conséquence être complétée tandis que les règlements d'ordre intérieur pourraient utilement comporter une mention spécifique à ce propos.

3) La Cour souligne en outre que le matériel figurant parfois à l'inventaire pour mémoire, par exemple un ordinateur se trouvant au domicile de son bénéficiaire, devra faire retour au cabinet en temps utile. En tout état de cause, dans tous les cas de prêt de matériel portable (ordinateurs, téléphones mobiles, appareils photo, etc.), une attestation devrait être signée par le bénéficiaire, afin de mieux garantir qu'à la fin de sa fonction, ce dernier restitue ce matériel et que l'inventaire papier ou électronique corresponde bien avec l'inventaire physique.

4) Elle attire également l'attention sur la particularité des cabinets mixtes où du matériel financé par le budget de la Communauté cohabite dans certains cas avec des biens financés par le budget de la Région wallonne, susceptibles de devoir être rapatriés à Namur à la fin de la législature. Une identification claire, par voie d'étiquettes inamovibles doit être assurée, là où elle ne le serait pas encore.

5) Enfin, les procédures de déclassement du matériel devraient être redéfinies de manière claire et univoque, afin que toute sortie d'inventaire soit appuyée d'un procès-verbal de déclassement établi par l'instance ad hoc.

2.3.5 Les frais de téléphonie

Tous les frais de téléphonie, télécopie et internet du ministre sont supportés par le budget du cabinet, moyennant justificatifs. En ce qui concerne le personnel, les modalités de prise en charge de ce type de frais sont définies par une des circulaires du 10 juin 2005¹, qui met l'accent sur la téléphonie mobile, dont l'usage est à présent généralisé. En l'occurrence, des plafonds mensuels sont fixés, selon la fonction du membre du personnel², montants auxquels il peut être dérogé par arrêté ministériel pour les besoins du service.

Commentaires

1) De nombreux agents bénéficient d'une intervention dans leurs frais de téléphone mobile, que l'appareil leur appartienne ou ait été mis à leur disposition par le cabinet. Dans certains cabinets toutefois, seuls les agents susceptibles de se déplacer disposent d'un téléphone mobile.

2) Pour mieux maîtriser les frais de téléphonie mobile, tous les cabinets ont conclu un accord avec l'opérateur téléphonique, en vertu duquel ce dernier ne porte en compte que le montant en deçà du seuil fixé pour chaque agent, le surplus éventuel étant directement facturé à l'utilisateur.

1 Article 24, § 1^{er}, et 2, de l'arrêté du 10 juin 2005.

2 Directeur de cabinet (185 euros), directeur adjoint, secrétaire particulier, secrétaire de cabinet (130 euros), conseiller (75 euros), attaché (50 euros), collaborateur (25 euros). Ces forfaits incluent l'abonnement et les communications.

3) Pour certains cabinets, la circulaire n'entraînera aucune économie vu qu'ils pratiquaient déjà une formule semblable, avec des plafonds parfois inférieurs à ceux actuellement fixés.

4) La Cour a néanmoins constaté, dans plusieurs cabinets, des dépassements par rapport à la circulaire ; elle s'est donc fait produire les arrêtés dérogatoires et a réclamé leur adoption, là où ils n'existaient pas encore. Le débat contradictoire a fait apparaître que tous les arrêtés dérogatoires sont désormais établis. Elle a également relevé des modalités différentes d'intervention pour les experts, lesquels ne sont pas mentionnés dans la circulaire.

5) Selon le cabinet du ministre de la Fonction publique, il serait possible de réduire encore les frais de téléphonie, en étudiant les formules tarifaires les plus avantageuses. A son initiative, l'ETNIC se penchera sur cette question ¹. Si les résultats sont concluants, la formule sera proposée aux autres cabinets et, à terme, éventuellement à l'administration et aux OIP, selon les déclarations des secrétaires de cabinet lors du débat contradictoire.

2.3.6 Les véhicules

Le parc automobile des cabinets

Ni l'arrêté, ni la circulaire relative aux véhicules ne limitent le nombre de voitures par cabinet ; ils ne fixent pas non plus les grades des membres du personnel pouvant se voir attribuer une voiture. La circulaire fixe essentiellement les plafonds en matière de puissance fiscale, de cylindrée et de prix, pour quatre types de véhicules ².

Commentaires

Dans les faits, 48 véhicules hérités des cabinets précédents ont été réutilisés, malgré un kilométrage parfois important ³, et répartis entre les différents cabinets.

En outre, malgré l'absence de règles, un tableau décrivant une situation maximale (total de 83 véhicules) a été défini ⁴ ; il pourrait servir de référence en cas de formulation de besoins en la matière.

Depuis le début de la législature, au moins 27 véhicules ont été acquis par les différents cabinets, mais, à l'époque du contrôle, le nombre total de véhicules

1 La recherche de solutions techniques en matière de téléphonie figure au nombre des missions confiées à l'ETNIC lors de la dissolution du service d'appui aux cabinets ministériels (SACM) à la mi-2005 (cf. protocole de coopération technique dont question au point 2.1.2).

2 Véhicule affecté nominativement à un ministre, véhicule affecté nominativement à un directeur de cabinet, véhicule avec ou sans chauffeur affecté nominativement à un autre membre de cabinet et véhicule utilitaire ou mixte, véhicule affecté au transport de personnes.

3 Les déclarations des secrétaires de cabinet convergent dans ce sens.

4 Selon ce tableau, un ministre a droit à deux véhicules (le chauffeur attitré du ministre n'étant pas nécessairement disponible à tout moment), tandis qu'un véhicule est attribué au(x) directeur(s) de cabinet, au(x) directeur(s) adjoint(s), au secrétaire de cabinet, à l'attaché de presse et au secrétaire particulier du ministre. Les chauffeurs non affectés (*staff*) disposent chacun d'un véhicule tandis que quelques véhicules peuvent être mis à disposition des membres du personnel, notamment ceux qui auraient épuisé leur quota de 12.000 km (cf. infra).

s'élevait à 52 ¹ (dont la toute grande majorité en propriété), ce qui reste bien en deçà du plafond officiel évoqué ci-dessus. Plusieurs agents utilisent leur véhicule personnel (ou dans quelques rares cas, le véhicule qui était mis à leur disposition par l'employeur précédent) pour des déplacements de service.

Conclusion

La circulaire relative à la cylindrée et aux prix plafond des véhicules n'est réellement applicable que pour autant que les véhicules qui font l'objet d'une acquisition soient clairement affectés à des agents et le demeurent. Or, selon les informations recueillies lors du contrôle, il existe dans plusieurs cabinets une réserve de véhicules non attribués, tandis que des véhicules sont parfois redistribués.

Utilisation de véhicules personnels

Les membres du personnel peuvent être autorisés à utiliser leur véhicule personnel, à certaines conditions, dans deux circonstances : pour rejoindre leur lieu de travail, d'une part, pour les besoins du service, d'autre part.

La première situation n'a fait l'objet que d'une prise d'information.

La seconde situation est encadrée par un contingentement des kilomètres parcourus pour le service.

Commentaires

1) Alors qu'auparavant, il existait un double plafond sous la forme d'une limite individuelle de 6.000 km par an et par bénéficiaire (sauf pour le directeur de cabinet) et d'une limite globale de 30.000, 40.000 ou 50.000 km par an et par cabinet ², l'arrêté du 10 juin 2005 ne prévoit plus qu'une limite individuelle de 12.000 km par an ³, ce qui risque d'augmenter de manière substantielle les dépenses en la matière, calculées sur la base de l'indemnité forfaitaire de 0,248 euro par km parcouru ⁴.

Deux ministres n'avaient pas pris les arrêtés fixant les plafonds pour chaque membre du personnel concerné. Cette situation a été régularisée depuis lors.

2) Quoi qu'il en soit, l'absence de dépassement du quota individuel ou, à défaut, du maximum de 12.000 km est, selon les secrétaires de cabinet, vérifiée de manière régulière, lors de l'introduction des déclarations de créances des intéressés.

3) Le recours au carnet de mission ne semble qu'exceptionnellement pratiqué pour justifier les déplacements pour le service ⁵. Par ailleurs, les règlements d'ordre intérieur ne font que rarement allusion à l'intervention du chef de cellule pour

1 Selon les renseignements fournis par les différents cabinets.

2 Article 13, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des ministres du Gouvernement : la limite globale dépendait du rang du ministre.

3 Article 23, § 2.

4 Ainsi, pour les quatre cabinets qui ont pris les arrêtés nécessaires en 2005, le nombre maximum de kilomètres autorisés s'élève au total à 425.300.

5 Dans un cabinet, le carnet de mission est imposé en cas d'utilisation du véhicule de service, mais pas pour l'utilisation du véhicule personnel.

autoriser les missions (cela semble néanmoins une pratique généralisée, ledit responsable étant le mieux placé pour ce faire) et pour viser les déclarations de créances y relatives.

Recommandation

La Cour recommande d'établir un modèle de déclaration de créance spécifique prévoyant d'une part, la mention, par date, des missions réalisées, avec la distance parcourue¹ ainsi que le décompte du quota restant disponible, et, d'autre part, le visa du chef de cellule. Cette mesure garantirait une plus grande transparence, tant pour l'agent concerné² que pour le contrôleur externe. Lors du débat contradictoire, une uniformisation des pratiques a été annoncée dans ce domaine.

Frais de carburant

L'usage de cartes carburant est généralisé : actuellement nominatives, ces cartes permettent aux bénéficiaires d'un véhicule de cabinet de le ravitailler à des pompes d'une marque connue, une facture globale étant transmise mensuellement au cabinet. Pour rappel, les agents qui utilisent leur véhicule personnel bénéficient d'un forfait kilométrique, qui couvre notamment les frais de carburant.

Commentaires

1) Aucune disposition n'encadre l'utilisation des cartes carburant alors qu'il existe une grande disparité dans leur octroi et leur gestion. Une standardisation de leur usage est programmée pour l'ensemble des cabinets, comme annoncé lors de la réunion contradictoire du 14 mars 2006.

A l'heure actuelle, dans plusieurs cabinets, le nombre de cartes excède le nombre de véhicules détenus en propriété ou en *leasing*, ce que les responsables justifient dans la plupart des cas par la nécessité de disposer d'une ou deux cartes de réserve³.

2) Plusieurs secrétaires de cabinet ont toutefois fait part de leur souci de contrôler efficacement l'utilisation de ces cartes et signalé les mesures prises dans ce sens : dans un cas, il s'agit de remplacer dès le 1^{er} janvier 2006 les cartes nominatives par des cartes affectées à un véhicule ; dans un autre, les agents sont tenus d'encoder les derniers chiffres du numéro de plaque lors de chaque ravitaillement ; dans un troisième, les cartes ne sont valables que pour un type de carburant, celui du véhicule habituellement utilisé. Selon le gouvernement, les secrétaires de cabinet ont convenu d'uniformiser les pratiques actuellement en vigueur.

1 Un cabinet au moins impose déjà une déclaration de créance faisant apparaître le détail des déplacements pour le service.

2 Dans un cabinet, les agents ne sont pas informés du contingent qui leur est octroyé, afin d'éviter l'utilisation maximale de ce quota de kilomètres.

3 En cas de démagnétisation d'une carte ou de voyage à l'étranger (carte européenne). Dans un cabinet, une carte est en outre attribuée à une personne qui utilise le véhicule mis à sa disposition par son administration d'origine.

Recommandations

La situation actuelle ne permettant pas de comparer le nombre de kilomètres parcourus par un véhicule et les frais de carburant y afférents, la Cour recommande d'adopter un dispositif qui autorise ce recoupement. En tout état de cause, semblable information est non seulement indispensable pour s'assurer de l'absence d'abus, elle permettrait également aux responsables de comparer le coût de revient de chaque (type de) véhicule.

Sur un plan plus général, si la maîtrise des coûts de déplacement constitue un objectif, il serait utile de comparer les coûts liés, d'une part, à l'acquisition ou au *leasing* d'un véhicule de cabinet, compte tenu des frais de carburant et éventuellement d'entretien, avec, d'autre part, le montant consacré au remboursement des kilomètres parcourus pour le service au moyen de véhicules personnels.

Le gouvernement a souligné qu'en matière d'optimisation des coûts de déplacement, la mixité entre l'usage de véhicules de cabinet et le remboursement de kilomètres est nécessaire et liée au fonctionnement des cabinets, mais que la priorité est donnée aux transports en commun, ensuite aux véhicules de service et, en dernier recours, à l'utilisation des véhicules personnels des agents.

3 LE PERSONNEL DES CABINETS MINISTERIELS

3.1 Introduction

L'effectif global des cabinets des membres du gouvernement de la Communauté française est de 358,5 ETP maximum, auxquels s'ajoutent des experts (dont le nombre est en principe limité à 8 ETP), ainsi que du personnel d'entretien et des étudiants¹.

La part des dépenses afférentes à la gestion du personnel représente environ 74 %² du budget affecté aux cabinets ministériels stricto sensu, c'est-à-dire les crédits inscrits au programme 0 de la division 6 du budget. Ce pourcentage doit cependant être relativisé compte tenu du détachement de nombreux agents dont la rémunération reste, in fine, à charge de leurs services d'origine³.

Dans le cadre du présent contrôle intégré, il n'a pas été matériellement possible de procéder à une étude exhaustive et approfondie de la situation administrative et pécuniaire de chaque membre du personnel des cabinets ministériels.

Seuls les éléments concernant la liquidation du traitement et des allocations spécialement visées par les articles 11 à 16 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 (à savoir les allocations tenant lieu de traitement, les allocations de cabinet et les majorations éventuelles d'allocations)

1 Cf. articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005.

2 Voir le budget ajusté 2005 : si le total des crédits octroyés pour le fonctionnement des cabinets ministériels sous le programme 0 de la division organique 6 s'élève à 19.054.000 euros, les allocations de base afférentes aux *Traitements et indemnités du cabinet* et *Indemnités généralement quelconques au personnel* atteignent respectivement 13.403.000 et 661.000 euros, soit un total de 14.064.000 euros (73,81 % du programme 0).

3 Voir infra, point 3.4.2.

ont fait l'objet d'une vérification, à l'exclusion des autres allocations et indemnités de toute nature perçues par ces agents.

Le contrôle ainsi délimité s'est concrétisé par l'analyse des renseignements obtenus, d'une part, des secrétaires des différents cabinets et, d'autre part, du responsable du SEPAC, service qui, dans sa nouvelle configuration, est opérationnel depuis la mi-2005¹.

L'examen de plus de 250 des quelque 400 dossiers des membres du personnel des cabinets, complété par le traitement informatique des données transmises par le SEPAC, a permis d'appréhender, sous certains aspects, la situation pécuniaire de ces agents au regard des dispositions de l'arrêté du 10 juin 2005 et de compléter partiellement les données transmises par le SEPAC, notamment en ce qui concerne le service d'origine des membres du personnel de chaque cabinet².

Toutefois, l'absence de certaines pièces justificatives tant dans les dossiers tenus par le SEPAC qu'au secrétariat de chacun des cabinets n'a pas permis la vérification de l'ancienneté pécuniaire reconnue à chacun des agents ni, a fortiori, le contrôle de régularité des traitements octroyés.

Les informations reçues des différents interlocuteurs ont en outre été confrontées aux renseignements obtenus de la direction générale du personnel et de la fonction publique du ministère de la Communauté française en ce qui concerne les agents détachés de ce ministère ou de l'enseignement auprès des cabinets.

3.2 Contexte

3.2.1 Base réglementaire

La réglementation de référence en matière de gestion du personnel des cabinets ministériels de la Communauté française tient, à ce jour, dans l'arrêté du 10 juin 2005 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française, lequel a abrogé et remplacé, à la date du 1^{er} juillet 2005, l'arrêté du 26 juillet 2004³ ayant le même objet.

C'est donc au regard de l'arrêté du 10 juin 2005⁴ que la situation des agents a été appréciée par la Cour, son adoption n'ayant au demeurant pas entraîné de modification significative de la situation administrative et pécuniaire des membres des cabinets ministériels déjà en fonction à cette date.

Dans la réponse qu'il a adressée à la Cour le 26 mai 2006, le gouvernement a annoncé une révision de l'arrêté précité, vu les confusions qui peuvent découler de sa rédaction actuelle ; un travail de réflexion, de toilettage et de simplification est d'ores et déjà entamé. Ce travail s'inscrit dans le souci d'établir une transparence

1 Cf. supra, point 2.1.2.

2 Voir infra, point 3.4.2. Les cellules d'appui ne sont pas incluses dans la présente synthèse.

3 Tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 octobre 2004.

4 La législature ayant débuté en juillet 2004, la majorité des collaborateurs engagés dans les cabinets ministériels actuellement en fonction ont vu leur situation administrative et pécuniaire réglée sur la base de l'arrêté du 26 juillet ayant le même objet. En vertu de la loi du changement (et donc de la mutabilité du statut) applicable au secteur public, l'arrêté du 10 juin 2005 a dû recevoir une application immédiate, à défaut d'une disposition transitoire ad hoc.

optimale tout en respectant les spécificités nécessaires au fonctionnement des cabinets.

De manière générale, la Cour des comptes relève qu'au cours des dernières années, aucun des arrêtés ayant successivement réglé l'organisation des cabinets et des structures d'appui ainsi que la situation administrative et pécuniaire des membres de leur personnel n'a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, à l'exception de l'arrêté du 12 juin 2003 portant création du service d'appui aux cabinets ministériels. La « *nécessité d'assurer sans délai la continuité du fonctionnement des cabinets* » a été systématiquement invoquée pour éluder la consultation de cette instance, même à la mi-2005, lors de la réécriture de l'arrêté adopté en début de législature ¹.

Dans sa réponse, le gouvernement estime que les arrêtés successifs relatifs aux cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté française ne doivent pas être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, en ce qu'ils ne revêtent pas de caractère réglementaire.

La Cour ne peut se rallier à ce point de vue. En effet, dans l'avis invoqué par le gouvernement, le Conseil d'Etat a précisé que le projet d'arrêté ayant pour objet les mesures d'organisation interne au gouvernement de la Communauté française ne revêt pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat en ce qu'il ne modifie pas les règles de droit matériel applicables à l'activité des pouvoirs publics concernés, pas plus qu'il ne touche à la situation juridique des justiciables intéressés.

La Cour estime que l'arrêté du 10 juin 2005 relatif à l'organisation des cabinets ministériels, ainsi que les arrêtés auxquels il a succédé, ont une portée réglementaire ; en effet, en ce qu'ils fixent notamment la rémunération des collaborateurs des ministres selon leurs rangs, ces arrêtés touchent à la situation juridique des intéressés. A titre incident, elle relève que les gouvernements successifs ont à chaque fois invoqué l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à savoir l'urgence – sans la motiver à suffisance – pour justifier l'absence de consultation du Conseil d'Etat, reconnaissant de ce fait implicitement la compétence de cette institution. En tout état de cause, ainsi que l'indique le Conseil d'Etat dans sa circulaire datée de novembre 2001, « *en cas de doute quant au caractère réglementaire d'un acte, l'auteur du projet sera bien avisé de saisir la section de législation* » ².

1 En vertu de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, « *hors les cas d'urgence spécialement motivés (...) les membres des Gouvernements communautaires (...) chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous (...) projets d'arrêtés réglementaires* ».

2 Conseil d'Etat, bureau de coordination, Légistique formelle, recommandations et formules, point 2.1, p.13.

3.2.2 *Situation particulière des membres du personnel d'un cabinet ministériel*

La jurisprudence du Conseil d'Etat ¹ et de l'ordre judiciaire ² reconnaît un caractère statutaire à l'engagement des collaborateurs des ministres. Ce principe est d'ailleurs consacré par l'article 20 de l'arrêté précité du 10 juin 2005 ³.

Le statut de ces membres du personnel présente néanmoins des particularités. En effet, d'une part, la relation statutaire s'avère temporaire et, d'autre part, « *une relation de confiance personnelle entre le ministre et ses collaborateurs doit exister en permanence et indépendamment des fonctions exercées* » ⁴.

La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel d'un cabinet est donc régie par des règles générales et impersonnelles auxquelles il n'est en principe pas loisible à l'autorité de déroger par des conventions particulières. C'est là, du reste, l'objet de l'arrêté du 10 juin 2005 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française.

La situation de ces agents présentant toutefois un caractère *intuitu personae*, la Cour n'a pas étendu son contrôle au processus de sélection proprement dit des membres des cabinets ministériels. Il demeure qu'une fois cette sélection opérée, la situation administrative et pécuniaire de ces personnes doit être gérée

1 Le Conseil d'Etat a souligné à plusieurs reprises que « *si leurs fonctions de collaborateurs personnels d'un ministre postulent qu'elles aient sa confiance et leur valent un régime juridique particulier qui permet notamment de les licencier sans qu'une faute ait été retenue à leur charge, les personnes qui font partie d'un cabinet ministériel n'en voient pas moins ces fonctions, d'ailleurs rémunérées sur les deniers publics, prendre cours et prendre fin par l'effet d'un acte unilatéral de l'autorité administrative. Le caractère discrétionnaire du pouvoir du ministre de se séparer de ses collaborateurs personnels ne peut faire obstacle au contrôle de légalité confié au juge de l'excès de pouvoir.* »

2 Ainsi, le tribunal du travail de Bruxelles, en date du 19 février 1979, a admis que « *le statut est un ensemble de dispositions générales et impersonnelles régissant la situation juridique d'une catégorie de travailleurs. Elles préexistent à la nomination du titulaire à la fonction. Ces dispositions trouvent leur justification dans un domaine où la réalisation du bien public l'emporte sur l'intérêt individuel, écartant ainsi l'application d'un régime contractuel. L'existence d'un statut n'implique pas la garantie de la stabilité de l'emploi. Les membres d'un cabinet ministériel, qui ne sont pas des agents de l'Etat, sont toutefois placés sous un régime statutaire, dont les dispositions démontrent le caractère temporaire de la fonction (...).* »

3 « *Le régime juridique des membres du personnel visé à l'article 11 et des experts visés aux articles 4 et 7 est de type statutaire et la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail n'est pas d'application. Ils sont toutefois soumis au statut de sécurité sociale des membres du personnel contractuel de l'Etat.* »

4 Conseil d'Etat, n°75.571 du 10 août 1998, Deschrijver : « *Considérant qu'un cabinet ministériel étant l'instrument de travail personnel du ministre, celui-ci en règle l'organisation en toute liberté; qu'en outre, les ministres, qui disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour choisir leurs collaborateurs, ont le même pouvoir pour mettre fin à leurs fonctions; qu'une relation de confiance personnelle entre le ministre et ses collaborateurs doit exister en permanence et indépendamment des fonctions exercées.* »

Voir également Conseil d'Etat, n°107.009 du 27 mai 2002, Jassogne : « *Considérant que le détachement d'un fonctionnaire dans un cabinet ministériel présente, eu égard à la nature des fonctions qui y sont exercées, un caractère essentiellement intuitu personae vu qu'on y est appelé par le ministre en charge du département* », ainsi que l'arrêt Tourne n° 86 190 du 23 mars 2000 précité.

conformément à l'arrêté précité du 10 juin 2005 ainsi qu'à toutes les dispositions du statut des agents de la Communauté française auxquelles cet arrêté se réfère.

3.2.3 Les grands principes en matière de rémunération du personnel

En matière de rétribution des collaborateurs des ministres, il convient de distinguer ceux qui sont détachés d'un service public (lato sensu) des autres.

Dans le premier cas, l'agent continue à percevoir la rémunération qui était la sienne au sein de son service d'origine (généralement celui-ci continue à verser directement le traitement à l'intéressé). Il bénéficie d'une allocation supplémentaire versée par le cabinet, dont le montant, fixé par l'arrêté, peut être majoré, sur la base d'une décision motivée et moyennant l'accord de la ministre-présidente.

Dans les autres cas, l'agent perçoit une allocation de cabinet tenant lieu de traitement, qui peut être majorée, dans les mêmes conditions que ci-dessus. Les agents d'exécution bénéficient d'un supplément d'allocation dont le montant, forfaitaire, est fixé par l'arrêté.

3.2.4 Le rôle des services d'appui

Le secrétaire du gouvernement est chargé du contrôle de la composition des cabinets et donc, du respect des cadres, tandis que le SEPAC exerce une mission de secrétariat social ¹, ainsi que l'a précisé la communication au gouvernement relative à l'organisation de ce service ².

3.3 Cadres organiques et effectifs

3.3.1 Les différents cadres

Les membres du personnel des cabinets

Selon le cadre arrêté en 2005, les effectifs maxima des cabinets ministériels (tous niveaux confondus) sont de 82 ETP pour la ministre-présidente, 65,5 pour un vice-président et 48,5 pour un ministre, soit au total 358,5 ETP.

L'arrêté du 10 juin 2005 fixe ce cadre, selon le rang du ministre, en distinguant les agents de niveau 1 – dont les grades sont énumérés par l'arrêté – et les agents d'exécution, lesquels sont appréhendés de façon plus globale.

Les agents de niveau 1 occupent les fonctions de directeur de cabinet, de directeur de cabinet adjoint, de conseiller, de secrétaire de cabinet ou d'attaché. Pour l'ensemble des cabinets, le nombre maximum de ces agents s'élève à 60 et, moyennant dérogation, à 75 ETP (10 ETP pour un ministre, 14 pour les vice-présidents et 17 pour la ministre-présidente) ³.

1 L'article 7 de l'arrêté précité circonscrit en effet les missions du SEPAC à l'administration salariale des traitements, allocations et indemnités des membres du personnel des cabinets ministériels, à l'archivage des dossiers du personnel, la tenue de la documentation relative à la réglementation en matière de gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel des cabinets et à toute autre mission qui lui serait confiée par le gouvernement.

2 GCF-042/11.76.1/17.06.05, p. 2.

3 Article 2, § 1^{er}, de l'arrêté.

Tous les autres agents sont des agents d'exécution, parmi lesquels les chauffeurs, dont le nombre est limité en fonction du rang du ministre : 5 pour le cabinet d'un ministre, 7 pour le cabinet d'un vice-président et 8 pour le cabinet de la ministre-présidente¹.

Enfin, l'arrêté limite à 29 pour l'ensemble des cabinets, le nombre d'agents d'exécution titulaires d'une allocation tenant lieu de traitement – et dès lors non issus d'un service public – fixée dans une échelle de niveau 2+².

Ces limites sont toutefois affectées par plusieurs dispositions de l'arrêté qui autorisent une certaine souplesse dans la gestion des effectifs des cabinets.

Il est ainsi loisible à un ministre de transférer – avec les moyens budgétaires y afférents – un ou plusieurs membres de son cabinet vers le cabinet d'un autre membre du gouvernement (article 2, § 4).

Par ailleurs, « *dans les limites des crédits budgétaires autorisés* », l'arrêté autorise la majoration du nombre d'agents de niveau 1 à concurrence de 29 ETP (globalement), moyennant compensation à due concurrence du nombre d'agents d'exécution (article 2, § 1^{er}, 3^e alinéa)³.

Enfin, la répartition des fonctions fixées au paragraphe 1^{er} de l'article 2 peut être modifiée moyennant l'accord de la ministre-présidente, sans que le nombre maximum de membres puisse être dépassé⁴.

Le personnel hors cadre

En dehors des cadres des cabinets tels que fixés par l'arrêté, chaque membre du gouvernement peut s'adjoindre les services d'un ou de plusieurs experts : leur nombre est fixé par l'arrêté à 12 hommes/mois par an pour un ministre, 18 hommes/mois par an pour un vice-président et 24 hommes/mois par an pour la ministre-présidente, soit un total de 8 ETP pour l'ensemble des cabinets. Il peut être dérogé à ces limites sur accord de la ministre-présidente.

En outre, du personnel d'entretien peut être engagé hors cadre lorsque cette tâche n'est pas confiée à un prestataire externe⁵, ainsi que des étudiants (durant les mois d'été)⁶.

1 Article 2, § 3, de l'arrêté.

2 Article 2, § 6, de l'arrêté.

3 Ces agents sont qualifiés de « surgradés » et désignés comme niveau 1bis dans le tableau repris ci-après.

4 Article 2, § 2, de l'arrêté.

5 Article 2, § 5, de l'arrêté : un agent par dix locaux.

6 Article 4, § 2, de l'arrêté : maximum un équivalent temps plein/an durant la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre.

3.3.2 Effectifs recensés

Le tableau suivant ¹, établi au départ des données communiquées par le SEPAC, traduit l'occupation effective des cadres des niveaux 1 et des agents d'exécution, à la date du 11 octobre 2005, en mettant en perspective le cadre maximum prévu à l'arrêté, le cadre modifié après transferts de postes ou d'agents entre ministres, et les effectifs réels, exprimés en ETP et en unités.

Le nombre d'agents d'exécution isole, outre les chauffeurs, les agents qui bénéficient d'une échelle de traitement de niveau 2+ ², ainsi que les agents qui sont « surgradés » en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^e alinéa, de l'arrêté (désignés comme niveau 1 bis).

-
- 1 Pour rappel, la numérotation des cabinets correspond à l'ordre d'inscription des crédits dans le budget : cabinet 1 (ministre-présidente, chargée de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale), cabinet 2 (vice-présidente et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales) ; cabinet 3 (vice-président et ministre du Budget et des Finances) ; cabinet 4 (ministre de la Fonction publique et des Sports) ; cabinet 5 (ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse) ; cabinet 6 (ministre de la Santé, de l'Enfance et de l'Aide à la jeunesse).
 - 2 Pour rappel, 29 agents d'exécution non issus d'un service public peuvent bénéficier d'une échelle de traitement du niveau 2+.

**Tableau 2 – Comparaison cadres / effectifs
(situation arrêtée au 11 octobre 2005)**

	Niveau	Cadre arrêté 2005	Cadre modifié	ETP	Effectif Unités
1	niveau 1	17	23	19,5	20
	agent d'exécution	65	89	85	88
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		7	1	2
	niv. 2+		7	5,5	6
	chauffeur		8	7	7
	total cadre	82	112	104,5	108
2	niveau 1	14	14	13,5	14
	agent d'exécution	51,5	52,5	49,5	50
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		6	6	6
	niv. 2+		5	5	5
	chauffeur		7	7	7
	total cadre	65,5	66,5	63	64
3	niveau 1	14	10	5	6
	agent d'exécution	51,5	37,5	35,2	50
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		5	2,5	3
	niv. 2+		5	3,5	5
	chauffeur		7	5,5	8
	total cadre	65,5	47,5	40,2	56
4	niveau 1	10	8	8	8
	agent d'exécution	38,5	30,5	27,5	30
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		4	3,5	4
	niv. 2+		4	3	3
	chauffeur		5	3	5
	total cadre	48,5	38,5	35,5	38
5	niveau 1	10	10	10	10
	agent d'exécution	38,5	36,5	36,5	37
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		4	4	4
	niv. 2+		4	3	3
	chauffeur		5	5	5
	total cadre	48,5	46,5	46,5	47
6	niveau 1	10	10	9	9
	agent d'exécution	38,5	37,5	30,75	35
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		3	3	3
	niv. 2+		4	2,6	3
	chauffeur		5	4	4
	total cadre	48,5	47,5	39,75	44
total	niveau 1	75	75	65	67
	agent d'exécution	283,5	283,5	264,45	290
	<i>dont</i>				
	niv. 1bis		29	20	22
	niv. 2+		29	22,6	25
	chauffeur		37	31,5	36
	total cadre	358,5	358,5	329,45	357

Source : SEPAC

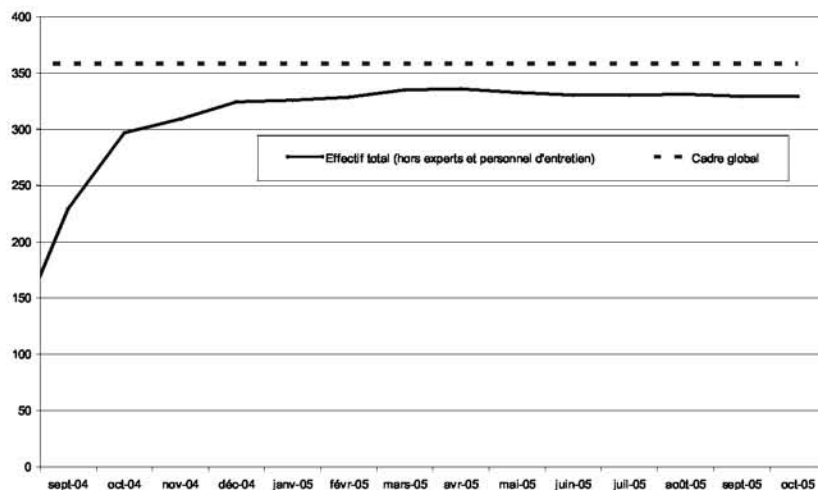
Commentaires

L'analyse de ces données ne révèle aucun dépassement des limites fixées par l'arrêté du 10 juin 2005, compte tenu des dérogations admises par celui-ci.

3.3.3 Evolution des effectifs

Selon les éléments extraits de la banque de données ULIS ¹ au 30 septembre 2005, tels que communiqués par le SEPAC, l'effectif global des cabinets ministériels de la Communauté française comptait 357 personnes représentant 330,45 ETP ².

Figure 2
Evolution de l'effectif des cabinets ministériels de la Communauté française



La figure ci-dessus montre que l'effectif n'a pas diminué de façon sensible depuis le début de la législature et qu'il est toujours demeuré en dessous de l'effectif global fixé par le cadre. Jusqu'au mois de décembre 2004, il connaît une forte progression ; cette période correspond à la constitution des cabinets. L'effectif se stabilise par la suite aux environs de 330 ETP. Tout au plus, une diminution de 5 à 6 ETP est-elle enregistrée entre avril et octobre 2005, soit 1,7 % environ de l'effectif global, quand les allocations budgétaires afférentes aux dépenses de personnel ont été réduites de 6,8 % à l'ajustement du mois de juin ³.

3.4 Détachements et remboursements

La question à laquelle ce point tente de répondre est de savoir dans quelle mesure le budget des cabinets reflète le coût réel des rémunérations du personnel. En effet,

- 1 ULIS (Université de Liège Information Système) : banque de données qui gère le paiement des traitements à la Communauté française.
- 2 Non inclus : les experts (39 personnes représentant 8,9 ETP à la date du 30 septembre 2005) et le personnel d'entretien (10 personnes pour 10 ETP à la même date). Les différences par rapport au tableau proviennent de la date des données traitées par voie informatique (30 septembre 2005), alors que la situation dressée par le SEPAC est arrêtée au 11 octobre 2005. Par ailleurs, le léger dépassement au niveau des experts résulterait de la mise en œuvre, à deux reprises au moins, de la dérogation prévue dans l'arrêté.
- 3 1.035.000 euros (réduction allocations 11.02 et 11.04 à l'ajustement) / 15.099.000 euros (montant initial de ces allocations).

si le traitement des membres du personnel non détachés d'un service public est intégralement payé par le cabinet, il n'en va pas de même dans les autres cas.

3.4.1 Importance des détachements

Les données transmises par le SEPAC, quoique lacunaires quant à l'identification du service d'origine de l'agent, ont permis de recenser, sur un effectif global de 357 agents¹, représentant 330,45 ETP, 153 agents détachés d'un service public (tous services confondus), représentant 148,35 ETP. Ces agents détachés représentent 44,89 % de l'effectif total.

Corrélativement, l'effectif « non détaché »² – dont l'allocation tenant lieu de traitement est prise en charge par le budget des cabinets – représente 182,10 ETP (soit 55,11 % de l'effectif total).

3.4.2 Les modalités de prise en charge des traitements des agents détachés d'un service public

Parmi les agents détachés auprès des cabinets ministériels de la Communauté française, une distinction doit être opérée selon que le détachement s'effectue à titre gratuit ou non.

Un préalable consiste à identifier le service public d'origine de chacun des agents détachés. A ce propos, la Cour constate que, dans une vingtaine de cas, les éléments qui ont pu être consultés ne permettent pas de déterminer le service d'origine de l'agent. Selon les informations fournies par les représentants des cabinets lors de la réunion contradictoire du 14 mars 2006, le SEPAC a lancé une enquête auprès de chaque membre du personnel des cabinets ministériels afin de compléter les dossiers individuels transmis par l'ex-SACM.

1) Les détachements à titre gratuit

a) Les agents détachés du ministère de la Communauté française se trouvent dans cette situation. En effet, l'article 13 de l'arrêté du 10 juin 2005 précise que « *la rémunération des fonctionnaires et des agents contractuels détachés des Services de la Communauté française restent à charge de ceux-ci* ». Le ministère de la Communauté française continue en principe à verser leur traitement, lequel ne fait l'objet d'aucun remboursement. A la date du 30 septembre 2005, 55,8 ETP se trouvaient détachés du MCF auprès des cabinets de la Communauté française.

1 Seuls sont pris en considération pour ces statistiques les agents des cabinets, à l'exclusion des membres du SEPAC et du secrétariat du gouvernement.

2 Pour rappel, il s'agit des agents qui ne proviennent pas d'un service public. Cette rubrique intègre toutefois les fonctionnaires détachés d'un service public, mais dont le service d'origine ne liquide plus le traitement, tels les agents en provenance de la Cour des comptes. Ces agents, considérés au sein de leur service d'origine comme en congé non rémunéré, voient leur traitement payé directement à charge du budget des cabinets. Sur un plan budgétaire, ils ne peuvent donc être tenus pour « mis à disposition » des cabinets et ont été comptabilisés, dans le présent rapport, comme agents « non détachés ». Il en va ainsi pour 9 agents du MCF : détachés auprès des cabinets, leur rémunération n'est cependant pas prise en charge par le ministère. Il s'agit, dans tous les cas, d'agents contractuels dont le contrat a été suspendu en vue de leur détachement.

b) Par ailleurs, si l'article 32 de l'arrêté précité du 10 juin 2005 prévoit la gratuité du détachement d'agents du ministère de la Communauté française auprès des cabinets des ministres wallons, l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juin 2005 prévoit également, à titre de réciprocité, la gratuité de la mise à disposition des agents des ministères wallons au bénéfice des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française. Cette situation concernait, à la date du 30 septembre 2005, 9 agents du ministère de la Région wallonne et 2 agents du ministère de l'équipement et des transports, soit 10 ETP au total.

c) Enfin, 33,65 ETP issus de l'enseignement sont détachés dans les cabinets. En ce qui concerne la situation des enseignants, les dispositions de l'arrêté du 10 juin 2005 manquent cependant de cohérence : muettes quant à la situation des membres du personnel qui proviennent d'un établissement de l'enseignement organisé par la Communauté française, elles évoquent la possibilité d'un remboursement du traitement lorsque les agents sont issus d'un établissement de l'enseignement subventionné ¹. Pourtant, l'article 5, § 5, du décret du 24 juin 1996 portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement prévoit la gratuité en cas de mission auprès des cabinets ministériels de la Communauté française, quel que soit le réseau auquel appartiennent les enseignants détachés ².

d) Il convient encore de faire état de quatre agents de la Commission communautaire française (4 ETP) dont la mise à disposition s'opère également à titre gratuit en vertu d'un accord formel avec le cabinet concerné. A cet égard, la Cour note néanmoins que l'arrêté n°2000/1295 du 23 mai 2002 du Collège de la Commission communautaire française instituant le congé pour raisons politiques ou pour l'exercice d'un mandat politique pour les membres du personnel des services de la COCOF précise, en son article 10, que le congé pour détachement auprès d'un cabinet ministériel « *n'est pas rémunéré* ». Ce nouvel arrêté contredit le protocole d'accord antérieur du 22 juin 2000 signé par la COCOF et la Communauté française, prévoyant le détachement à titre gratuit de leurs agents auprès de leurs cabinets respectifs, sous réserve de réciprocité.

Commentaires

En considérant les agents détachés du ministère de la Communauté française, des ministères wallons, de la Commission communautaire française, ainsi que de l'enseignement tant organisé que subventionné par la Communauté française, il est permis d'avancer qu'au moins 103,45 ETP (soit 31,31 % de l'effectif total) sont mis à la disposition des cabinets de la Communauté française à titre gratuit.

L'évaluation de la charge salariale ainsi « économisée » par les cabinets n'a été possible, à ce stade, que pour les agents provenant du MCF, à savoir 55,8 ETP,

1 L'article 14 de l'arrêté du 10 juin 2005 stipule en effet : « *La situation pécuniaire des membres du personnel du cabinet qui, sans faire partie des services du Gouvernement de la Communauté française, appartiennent toutefois à un ministère, à un service de l'Etat, à un autre service public (...) ou à un établissement d'enseignement subventionné, est réglée comme suit ...* ».

2 « *Le traitement ou la subvention-traitement des membres du personnel bénéficiant d'un congé pour mission accordé en vertu du § 1^{er} (congé pour mission auprès des services, commissions, conseils et jurys du Gouvernement de la Communauté française (...) et auprès des cabinets ministériels de la Communauté française) est à charge de la Communauté française.* »

lesquels représentent un peu plus de la moitié des agents détachés à titre gratuit. Ce coût s'élève globalement, pour les rémunérations du seul mois de septembre 2005, à un montant proche de 186.000 euros, charges patronales incluses, soit 2,2 millions d'euros pour douze mois, compte non tenu du pécule de vacances et de la prime de fin d'année. Par contre, l'allocation complémentaire dont bénéficient ces agents, allocation visée à l'article 12 de l'arrêté du 10 juin 2005, est prise en charge par le budget des cabinets et payée directement à l'agent, à l'intervention du SEPAC.

Si, comme l'ont argumenté les secrétaires de cabinet lors du débat contradictoire, le recours à des détachements à titre gratuit constitue une pratique ancienne qui s'observe, du reste, à différents niveaux de pouvoir, la Cour ne peut que réitérer les remarques qu'elle a déjà formulées à ce propos en matière de spécialité budgétaire, notamment dans son 154^e (9^e) cahier d'observations ¹.

2) *Les détachements impliquant un remboursement*

En ce qui concerne les agents détachés d'un service public autre que ceux mentionnés ci-avant, l'employeur qui continue à payer la rémunération se trouve en droit d'en réclamer le remboursement.

L'article 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 autorise en effet l'alternative suivante :

« 1° lorsque l'employeur consent à poursuivre le paiement du traitement, l'intéressé obtient l'allocation de cabinet, éventuellement majorée, prévue à l'article 12 ; lorsque l'employeur réclame le traitement, le ministre intéressé rembourse au service d'origine la rétribution du membre du personnel des cabinets, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année et toute autre allocation et indemnité calculés conformément aux dispositions applicables à ce membre dans son organisme d'origine, majorés, le cas échéant, des charges patronales ;

2° lorsque l'employeur suspend le paiement du traitement, l'intéressé obtient l'allocation de cabinet tenant lieu de traitement prévue à l'article 11. Cette allocation ne peut toutefois dépasser ni être inférieure à la rétribution, au sens large, majorée de l'allocation de cabinet, éventuellement majorée, que l'intéressé obtiendrait au cas où les dispositions citées sous 1° lui seraient applicables. »

Cette situation concernait, à la date du 30 septembre 2005, quelque 44,9 ETP (48 personnes), soit 13,59 % de l'effectif total, sous réserve de précisions qui seraient apportées relativement à l'identité du service d'origine des intéressés et à l'existence de décisions qui prévoiraient des détachements de leurs membres à titre gratuit. La Cour a en effet constaté que la clause visant ce remboursement n'est pas insérée de manière systématique dans les arrêtés de nomination ².

1 154^e cahier d'observations, 9^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 199 (1997-1998) – N° 1, p. 18.

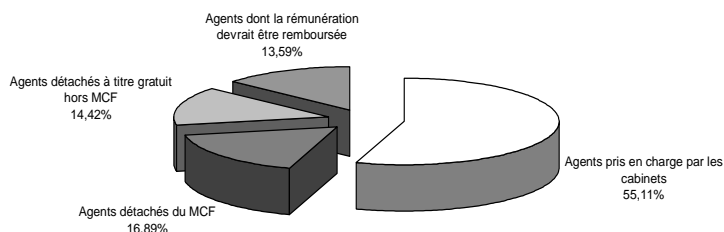
Des observations similaires ont été adressées, la même année, au Parlement wallon ainsi qu'au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

2 Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont signalé qu'il sera remédié à cette situation.

Comme signalé au point 6.4.1, le traitement de 12 de ces 48 personnes n'avait pas encore fait l'objet de remboursement fin décembre 2005.

Le graphique ci-après donne une vue générale de la situation.

Figure 3 – Répartition des effectifs des cabinets au 30 septembre 2005



Près d'un tiers des membres du personnel est mis à la disposition des cabinets à titre gratuit, en vertu de dispositions coulées dans des textes décrets (pour les enseignants) ou réglementaires, ou encore d'un simple accord formel (Commission communautaire française). Ce pourcentage fluctue de 21 à 40 % selon les cabinets.

Commentaires

1) La prise en charge d'une part importante des rémunérations du personnel des cabinets par d'autres services publics rend malaisée la détermination du coût réel de ces structures, à l'encontre du souci de transparence réaffirmé par le gouvernement dans les considérants de l'arrêté du 10 juin 2005. La mise en œuvre, sur la base de cet arrêté, d'une norme de 53.000 euros par an et par agent¹, établie en tenant « compte de l'ensemble des catégories de personnel employé au sein des cabinets ministériels et notamment des agents détachés à titre gratuit »², n'est pas de nature à remettre en cause cette constatation.

2) Si le législateur s'est expressément prononcé sur la mise à disposition gratuite d'enseignants auprès de cabinets de membres du gouvernement de la Communauté française, aucun texte légal ne vise les accords de réciprocité entre la Communauté et la Région wallonne, lesquels figurent dans les arrêtés des deux gouvernements relatifs aux cabinets ministériels. La Cour constate par ailleurs que l'information fournie au parlement à ce propos au travers des programmes justificatifs des budgets des cabinets est lacunaire.

3) Par ailleurs, le manque de rigueur de certains employeurs censés facturer les rémunérations du personnel qu'ils mettent à la disposition des cabinets risque de

1 Voir point 2.3.3.

2 Note des représentants des cabinets remise à l'occasion de la réunion contradictoire du 14 mars 2006.

reporter la charge de ce remboursement sur les exercices suivants¹. Au demeurant, en cas d'introduction de la déclaration de créance après la fin de la législature, dans la structure actuelle du budget, cette charge ne frapperait plus le budget des cabinets, mais celui des « cabinets dissous », qui a migré vers le budget du ministère.

Cette question fera l'objet de propositions concrètes dans le dernier point consacré à l'analyse du budget des cabinets.

3.5 Situation pécuniaire des agents des cabinets ministériels

3.5.1 Introduction

Comme exposé ci-avant, il convient de distinguer les collaborateurs qui sont détachés d'un service public (lato sensu) des autres. Les premiers continuent à percevoir la rémunération qui était la leur au sein de leur service d'origine. Ils bénéficient en outre d'une allocation supplémentaire versée par le cabinet, dont le montant, fixé par l'arrêté, peut être majoré, sur la base d'une décision motivée et moyennant l'accord de la ministre-présidente. Les autres perçoivent une allocation de cabinet tenant lieu de traitement, qui peut être majorée dans les mêmes conditions que ci-dessus.

En ce qui concerne les collaborateurs des ministres qui ne sont pas détachés de services publics, l'article 11 encadre de manière très précise la fixation du traitement des membres du personnel de niveau 1², de manière plus souple celle des agents d'exécution et, de façon encore plus lâche, celle des experts.

a) Pour les premiers, les échelles de traitement sont clairement fixées :

- directeur de cabinet : échelle 160/1 ;
- directeur de cabinet adjoint : échelle 120/3 ;
- conseiller et secrétaire de cabinet : échelle 120/1 ;
- attaché : échelle 110/1.

b) Pour les agents d'exécution et le personnel de nettoyage (hors cadre), « l'allocation de cabinet tenant lieu de traitement est fixée dans les limites du traitement minimum et du traitement maximum de l'échelle attachée, en régime organique, au grade du personnel des services du Gouvernement correspondant à la fonction exercée, augmentée d'un supplément d'allocation de 2.381,99 euros (forfaitaire et annuel) ».

c) Pour les experts, l'allocation-traitement est fixée dans une des échelles applicables au personnel des services du gouvernement.

Ces allocations-traitements peuvent être majorées, par décision motivée, moyennant l'accord de la ministre-présidente.

1 Les engagements provisionnels réalisés en fin d'année permettent d'éviter cette situation pour autant que la déclaration de créance soit produite dans l'année suivant les prestations.

2 Il serait toutefois souhaitable d'amender le libellé de l'article 11 de l'arrêté afin de lever l'ambiguïté introduite par l'expression « sans préjudice de l'article 12 ».

3.5.2 Limites du contrôle

Comme déjà signalé supra ¹, les dossiers des membres du personnel ne comportent pas certains éléments pourtant déterminants de la situation pécuniaire des intéressés. Dans ces conditions, la Cour ne peut que dresser un état des lieux de la situation, sans pouvoir se prononcer sur la régularité de la situation pécuniaire de la majorité des agents.

Ancienneté pécuniaire

L'article 11 précité de l'arrêté du 10 juin 2005 précise que « *les membres du personnel (dont le traitement est intégralement à la charge du cabinet) bénéficient des traitements intermédiaires correspondant à des échelons d'ancienneté pécuniaire et résultant d'augmentations intercalaires prévues à l'échelle dans laquelle leur allocation de cabinet tenant lieu de traitement a été fixée. L'ancienneté pécuniaire proméritée pouvant leur être accordée est calculée suivant les mêmes règles que celles établies pour le calcul des services admissibles du personnel des services du Gouvernement* ». La Cour constate cependant qu'aucune attestation de services antérieurs ne permet de préciser la durée de l'expérience acquise valorisable dans l'ancienneté pécuniaire selon les règles ² de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement de la Communauté française.

Même si les conditions de valorisation de l'expérience acquise en dehors des services publics ont été assouplies en 2003 ³, l'admissibilité de services antérieurs dans l'ancienneté pécuniaire implique toujours une relation étroite entre la nature des services à valoriser et la fonction à exercer.

Dès lors, l'absence – tant dans les dossiers tenus par le SEPAC qu'au secrétariat de chacun des cabinets – de tout document permettant d'appréhender avec précision la totalité des services prestés par l'agent, antérieurement à son entrée au sein d'un cabinet, rend impossible le contrôle par la Cour de la régularité de l'ancienneté pécuniaire attribuée et, partant, du calcul du traitement qui en découle.

Tout au plus, dans un nombre très limité de cas, un curriculum vitae permet-il de se faire une idée approximative du parcours de l'intéressé.

1 Point 3.1, avant-dernier alinéa.

2 Voir les articles 14 et suivants de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement.

3 Suite à sa modification par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2003, l'article 17 de l'arrêté du 22 juillet 1996 dispose que « *sont également admissibles pour l'octroi des augmentations intercalaires les services effectifs accomplis dans une fonction comportant des prestations complètes même prestés dans le secteur privé lorsqu'ils attestent d'une expérience définie préalablement au recrutement et fondant celui-ci. S'ils n'ont pas été valorisés au recrutement, les mêmes services peuvent être admis ultérieurement pour l'octroi des augmentations intercalaires lorsqu'en cours de carrière, ils attestent, sur proposition du supérieur hiérarchique compétent en application de l'article 5 du statut des agents des services du Gouvernement, d'une expérience définie préalablement à un changement d'attribution et fondant celui-ci (...).* »

Echelles attribuées aux agents d'exécution

De même, les dossiers des agents d'exécution sont dépourvus de toute pièce justifiant l'échelle attribuée à l'intéressé. A cet égard, l'article 11 de l'arrêté du 10 juin 2005 précise que « *les agents d'exécution des cabinets et le personnel de nettoyage, qui ne font pas partie du personnel des services du Gouvernement ou de tout autre service public, bénéficient d'une allocation de cabinet tenant lieu de traitement fixée dans les limites du traitement minimum et du traitement maximum de l'échelle attachée, en régime organique, au grade du personnel des services du Gouvernement correspondant à la fonction exercée, augmentée d'un supplément d'allocation de 2.381,99 euros* ».

De ces termes, la Cour déduit, d'une part, que la « fonction exercée » est déterminante pour l'échelle dont peut bénéficier l'agent et, d'autre part, que l'échelle ne peut être choisie qu'au sein des échelles en vigueur au sein des services du ministère de la Communauté française.

1) La fonction exercée

La Cour relève, à titre d'exemple, que 9 échelles barémiques différentes sont octroyées à 19 chauffeurs employés au sein des cabinets ¹, ces échelles correspondant à des traitements annuels à 100 % compris entre 12.794,05 et 28.417,32 euros ², selon le tableau repris ci-après.

1 Il s'agit des chauffeurs non détachés d'un service public et bénéficiant donc d'une allocation tenant lieu de traitement conformément à l'article 11 de l'arrêté du 10 juin 2005.

2 Il s'agit des allocations de cabinet de base, à l'exclusion des différentes allocations accordées aux chauffeurs par l'article 15 de l'arrêté du 10 juin 2005.

Année de naissance	Echelle barémique	Barème
1941	220/1	28.417,32
1942	210/2	20.867,69
1951	210/2	20.867,69
1953	310/1	17.220,67
1953	210/2	20.867,69
1961	300/1	12.794,05
1964	320/3	20.257,70
1965	320/2	17.097,97
1967	320/3	19.997,31
1968	320/3	18.695,36
1969	320/2	17.097,97
1970	402/1	14.028,41
1971	320/1	16.672,33
1972	310/3	16.379,41
1975	402/1	14.028,41
1977	402/1	13.908,21
1980	210/2	17.036,99
1980	402/1	13.607,75
1981	402/1	13.607,75

(en euros)

Le niveau d'expérience supposé des agents concernés ne suffit pas à expliquer ces importantes variations. Au vu de l'article 11 de l'arrêté du 10 juin 2005, la Cour s'interroge quant aux raisons objectives qui justifient cette diversité d'échelles pour rémunérer des fonctions que l'on peut tenir pour identiques ou, à tout le moins, similaires, sauf à établir (ce que ne permet pas l'examen des dossiers et des organigrammes fournis par les cabinets) que ces chauffeurs cumulent d'autres fonctions et que les échelles accordées visent dès lors à ajuster la rémunération aux fonctions exercées.

Selon l'argumentation développée par les secrétaires de cabinet, il n'y a pas lieu d'établir une description détaillée des fonctions à assumer au sein des cabinets ministériels (ce que l'arrêté du 10 juin 2005 ne prévoit d'ailleurs pas) étant donné le caractère discrétionnaire du pouvoir du ministre dans le choix de ses collaborateurs personnels ; les contraintes horaires et professionnelles peuvent varier et justifier un traitement différencié et, partant, il appartient aux ministres de fixer la rémunération des agents d'exécution et des experts de leur cabinet.

2) Le choix de l'échelle

De façon plus générale, 32 échelles de traitement différentes étaient utilisées à la date du 30 septembre 2005 au bénéfice des agents d'exécution des cabinets.

Sur ces 32 échelles, 26 sont des échelles de promotion qui, en régime organique, ne sont accessibles aux agents du ministère de la Communauté française du niveau requis qu'à la condition de justifier d'une ancienneté déterminée ou d'être lauréat

d'une épreuve de sélection. Ces échelles de promotion concernent 164 des 182 agents d'exécution bénéficiant d'une allocation tenant lieu de traitement.

Par ailleurs, des échelles barémiques n'ayant plus cours au sein du ministère de la Communauté française sont toujours appliquées au détriment de certains membres des cabinets ministériels. Il s'agit en l'occurrence des échelles afférentes au niveau 4, supprimé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2003. A la date du 30 septembre 2005, 15 personnes se trouvaient dans ce cas : 5 chauffeurs, 9 membres du personnel d'entretien et 1 agent d'exécution, tous engagés à temps plein. De même, la Cour a relevé l'utilisation d'échelles ne relevant pas du régime organique, réservées aux agents de l'administration qui bénéficient d'un régime transitoire. Il y aurait donc lieu de revoir également ces dossiers. A l'occasion du débat contradictoire, les représentants des cabinets ont annoncé que des mesures seraient prises en vue de remédier à cette situation.

3) Les conséquences

Si, formellement, seuls 27 agents bénéficient d'échelles de niveau 2+ ¹ (le nombre total de personnes pouvant se voir attribuer de telles échelles étant de 29 pour l'ensemble des cabinets, selon l'article 2, § 6, précité de l'arrêté du 10 juin 2005), nombreux sont les agents d'exécution qui bénéficient de facto d'une rémunération supérieure aux traitements de base du niveau 2+. Ainsi, au moins 79 agents d'exécution se voient allouer un traitement supérieur à 20.437,09 euros, montant correspondant à l'échelle de promotion 252/1 à 15 ans d'ancienneté ².

De même, sur les 27 agents d'exécution titulaires d'échelles barémiques de niveau 2+, 22 bénéficient de traitements supérieurs au minimum de l'échelle 110/1 attribuée, selon l'arrêté du 10 juin 2005, aux membres du personnel des cabinets ayant rang d'attaché (niveau 1).

Même si de jeunes agents ne bénéficient parfois que de l'échelle de base, les autres, par contre, voient leur traitement fixé dans une échelle qui s'avère quasi systématiquement une échelle de promotion et, par le jeu d'une ancienneté qui, jusqu'à preuve du contraire, n'est pas attestée, bénéficient d'un traitement correspondant dans les faits à celui d'un niveau supérieur au leur. Les représentants des cabinets ont justifié l'attribution de telles échelles par la diversité des fonctions et le pouvoir discrétionnaire du ministre concerné.

3.5.3 Attribution de majorations de traitement

L'article 11 dispose in fine que « *par décision motivée, moyennant l'accord de la ministre-présidente, dans les limites des crédits budgétaires alloués au cabinet, le ministre peut majorer les allocations de cabinet tenant lieu de traitement dont question au présent article* ». Les articles 12 et 14 prévoient également la possibilité

1 Pour rappel, la situation est établie sur la base des traitements relatifs au mois de septembre 2005.

2 Selon le statut des agents du ministère de la Communauté française (arrêté du 22 juillet 1996 du Gouvernement de la Communauté française, articles 29 et 30), un agent entrant en fonction au sein du niveau 2+ bénéficie d'abord de l'échelle 250/1 (groupe de qualification 1, administratif) puis de l'échelle 251/1 après 3 ans d'ancienneté et enfin, après 9 ans d'ancienneté dans le niveau 2+, de l'échelle 252/1, dont le montant avec 15 ans d'ancienneté s'élève à 20.437,09 euros à 100 %.

de majorer les allocations de cabinet en faveur des agents détachés du ministère de la Communauté française ou d'autres services publics.

Selon les données transmises par le SEPAC, ces deux dispositions ont trouvé à s'appliquer dans 59 cas, si l'on considère l'effectif en place au 30 septembre 2005.

La Cour relève que le montant total de ces majorations s'élève, une fois indexé, à 470.997,83 euros, charges patronales non comprises. Ce montant annuel représente 2,08 % du crédit global afférent au fonctionnement des cabinets ¹.

Si la moyenne de ces majorations s'élève à une somme indexée de 7.983 euros, elle atteint, pour le cas maximum, la somme de 58.286 euros et dépasse, à deux autres reprises, un montant indexé de 25.000 euros.

1) A l'examen des données transmises par le SEPAC, la Cour a relevé trois situations non conformes à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 en matière d'attribution d'échelles pécuniaires aux agents de niveau 1 ou assimilés (agents d'exécution surgradés), ce qui implique un impact budgétaire de l'ordre de 14.000 euros sur base annuelle. Les représentants des cabinets ont annoncé, à l'occasion du débat contradictoire, que « *des mesures seront prises en vue de remédier à ces situations, antérieures à l'installation du SEPAC* ».

Si les compétences des intéressés justifient l'octroi d'un traitement plus favorable que celui prévu, selon la fonction exercée, par l'article 11 de l'arrêté du 10 juin 2005, la Cour estime que cet avantage doit faire l'objet, dans le respect du dernier alinéa de cette disposition, d'une décision de majoration de traitement, distincte et dûment motivée.

2) Par ailleurs, la Cour constate que, dans la plupart des cas, la motivation de l'octroi de ces majorations revêt un caractère purement formel, les décisions reproduisant une formule de style indiquant que la majoration « *permet à l'intéressé(e) d'obtenir la rémunération en rapport avec les responsabilités qu'il exerce au sein du cabinet* » ou encore « *permet d'octroyer à l'intéressé(e) le salaire auquel il a droit étant donné les fonctions qui lui sont attribuées* ».

Quant au fond, et selon les renseignements obtenus du SEPAC et des secrétaires de cabinet, ces majorations permettraient, dans le cas où un agent est détaché d'un service public, de lui offrir une rémunération attractive, en rapport avec son niveau de responsabilité au sein du cabinet. Ainsi, certains directeurs de cabinet se trouvent détachés de divers services publics au sein desquels ils ne bénéficient que d'échelles de début de carrière. La majoration permet dans ce cas d'aligner leur rémunération sur celle des directeurs de cabinet non issus de la fonction publique, dont le traitement est fixé dans l'échelle 160/1.

3.5.4 Rémunération des experts

Les experts employés par les cabinets ministériels, qui ne font pas partie du personnel des services de la Communauté française, ou plus généralement d'un service public, sont rémunérés conformément à l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement du 10 juin 2005, par l'attribution « *d'une des échelles applicables au*

1 DO 6 du budget 2005 ajusté (22.598.000 euros).

personnel des services du Gouvernement ». Cette disposition laisse à l'évidence une très grande latitude pour la fixation des émoluments de ces experts.

L'arrêté ne règle par contre pas la situation des agents qui se trouvent être à la fois expert au sein de l'un des cabinets et agent des services de la Communauté (ou d'un autre service public). Il s'agit d'une lacune qu'il conviendrait de combler.

A la date du 30 septembre 2005, 39 personnes se trouvaient désignées en qualité d'expert au sein des cabinets de la Communauté française, représentant 8,9 équivalents temps plein. La plupart de ces experts prestent à temps partiel. Leur dossier ne comporte pas d'indication précise quant à leur affectation principale.

Une dizaine d'échelles barémiques ont été utilisées ¹ pour fixer les rémunérations des experts, dont le montant annuel indexé s'élève au total à 294.594,49 euros.

3.5.5 Conclusions

L'arrêté du 10 juin 2005 a certes le mérite de chercher à baliser la fixation du traitement des collaborateurs des ministres.

La Cour constate toutefois que, lors de la procédure contradictoire avec les secrétaires de cabinets, les positions n'ont pu se rejoindre sur tous les points. Dans sa réponse, le gouvernement a également souligné que des points de divergence subsistent.

Si les cabinets considèrent que le ministre concerné exerce un pouvoir discrétionnaire dans la détermination de la rémunération de ses collaborateurs, il apparaît à la Cour qu'en l'état actuel de la réglementation, l'arrêté du 10 juin 2005, tel que rédigé, reste la norme de référence principale à laquelle il convient de comparer la situation des agents des cabinets ministériels de la Communauté française.

Or, ce texte impose, par le renvoi qu'il opère aux arrêtés du 22 juillet 1996 portant le statut des agents des services du Gouvernement, de fixer la rémunération des membres des cabinets ministériels sur la base d'attestations établissant avec précision les services antérieurs admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et de motiver formellement, conformément à la loi du 29 juillet 1991, l'attribution d'une échelle déterminée par référence à la fonction particulière exercée par chaque intéressé.

Par contre, les points de vue se sont rejoints pour ce qui est de la collaboration entre le SEPAC et la direction générale du personnel et de la fonction publique du ministère de la Communauté française : à l'instar des initiatives amorcées par les secrétariats de cabinets en ce qui concerne le budget et la comptabilité, la Cour recommande également un échange d'informations plus suivi à propos de l'évolution de la réglementation et de l'interprétation à donner au statut du 22 juillet 1996 auquel l'arrêté du 10 juin 2005 fait référence en plusieurs de ses dispositions.

1 Sont ainsi utilisées les échelles 100/1, 102/1, 110/1, 110/4, 120/1, 120/2, 120/3, 120/4, 150/1 et 170/1.

4 LE RESPECT DE LA REGLEMENTATION SUR LES MARCHES PUBLICS

4.1 Introduction

La Cour a examiné les marchés publics de travaux, de fournitures et de services, au sens de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993, conclus soit par les cabinets ministériels, soit par l'ex-service d'appui (SACM), soit par les services de l'administration qui ont hérité de ses attributions en matière d'appui logistique¹ (dépenses relatives aux bâtiments loués ou à l'immeuble Surllet de Chokier, siège de la présidence et propriété de la Communauté française).

Vu leur nombre peu élevé, les 58 marchés publics conclus entre le 19 juillet 2004 et le 30 septembre 2005 et ayant fait l'objet d'un engagement comptable déterminé ont été retenus. L'examen a été réalisé sur la base du dossier de liquidation (lorsqu'il était déjà parvenu à la Cour) et du dossier tenu par le cabinet ou de celui en cours de reconstitution à l'administration².

Etant donné que les dépenses dont le montant ne dépasse pas 5.500 euros hors TVA peuvent être payées directement par un compte d'avances de fonds, quelques dossiers ont été réclamés lorsqu'il existait une présomption de scission de marché dans le but de simplifier la procédure de paiement. Les précisions apportées lors du débat contradictoire permettent d'écarter cette présomption pour les quelques cas exemplatifs soumis aux secrétaires de cabinet.

4.2 Principales caractéristiques des marchés examinés

Parmi les 58 marchés d'un montant supérieur à 5.500 euros hors TVA ayant fait l'objet d'un engagement comptable depuis le début de la législature, on dénombre 36 marchés de fournitures, dont 18 concernent l'achat de véhicules automobiles et 9 l'acquisition de matériel informatique, ainsi que 15 marchés de travaux et 7 marchés de services.

Huit marchés concernent l'aménagement du quatrième étage du Surllet de Chokier ; cinq ont fait l'objet d'un engagement comptable et ont donc suivi la filière de paiement classique, tandis que les trois autres ont été payés par le biais d'un compte d'avances de fonds. Ils ont été gérés dans leur totalité par l'ex-service d'appui aux cabinets ministériels.

Tous ces marchés relèvent des secteurs classiques et sont donc soumis au régime général.

1 Les documents figurant dans les dossiers n'ont pas toujours permis de déterminer avec certitude le gestionnaire du marché.

2 Les dossiers relatifs aux marchés publics passés par l'ex-service d'appui ont été transmis à l'administration avec une certaine confusion : une telle situation a retardé le contrôle et l'a également rendu plus difficile, certains documents n'ayant pu être fournis et, par conséquent, examinés.

4.3 Passation des marchés

4.3.1 *Rappel succinct des règles*

Les marchés publics sont passés par adjudication (publique ou restreinte), ou par appel d'offres (général ou restreint)¹.

Par dérogation à ce principe général, les marchés publics peuvent être passés par procédure négociée dans les situations limitativement énumérées à l'article 17, § 2 et § 3, de la loi du 24 décembre 1993, au nombre desquelles figure le cas où la dépense à approuver ne dépasse pas 67.000 euros, hors TVA². Dans cette procédure, le pouvoir adjudicateur consulte plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services de son choix et négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux³.

Les conditions légales d'application de l'article 17 de la loi précitée sont de stricte interprétation et le pouvoir adjudicateur doit justifier le recours à l'hypothèse envisagée, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁴.

4.3.2 *Constats*

Choix et justification de la procédure

Au cours de la période observée, le recours à la procédure négociée sans publicité préalable a été quasi systématique (56 cas sur 58), ce qui s'explique par le montant de la plupart des marchés, inférieur au seuil précité de 67.000 euros hors TVA.

Dans un seul cas, il a été recouru à l'appel d'offres général et, dans un autre, la commande a été intégrée dans un marché à commandes de l'ETNIC.

L'examen de l'ensemble des dossiers appelle les remarques suivantes.

1) Recours à la procédure négociée

La procédure négociée a été utilisée dans deux cas où le montant de 67.000 euros était dépassé sans qu'une autre hypothèse de procédure négociée ne soit invoquée : d'une part, la commande de 7 voitures, dont le montant s'élève à

1 Articles 13 à 16 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Articles 111 à 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

Dans la procédure de l'adjudication, le marché est attribué au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus basse, tandis qu'en appel d'offres, il est attribué à celui qui a déposé l'offre régulière la plus intéressante en fonction de critères d'attribution qui doivent être mentionnés dans le cahier spécial des charges ou, le cas échéant, dans l'avis de marché.

2 Article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993.

Article 120 de l'arrêté précité du 8 janvier 1996.

Le montant de référence est porté aux seuils européens pour les services financiers, les services de recherche et de développement, ainsi que les services juridiques figurant dans l'annexe 2 de la loi précitée.

3 Article 17, § 1^{er}, de la loi précitée.

4 Exposé des motifs de la loi précitée, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n°656-1, p. 26.

75.585 euros hors TVA, et, d'autre part, l'achat de matériel informatique pour un montant de 85.373,94 euros hors TVA.

Il ressort des informations obtenues lors de la réunion contradictoire que l'urgence¹ aurait été invoquée dans le second cas et qu'elle se justifierait par la nécessité d'équiper, dans les meilleurs délais, les collaborateurs du cabinet ministériel.

2) Principe de mise en concurrence

D'une manière générale, la concurrence a effectivement été consultée² et les erreurs sont ponctuelles.

Dans trois cas, le pouvoir adjudicateur a omis de justifier l'absence d'une telle consultation, en infraction à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Dans trois autres cas, une justification de l'absence de consultation est avancée, mais l'une d'elles peut difficilement être admise, en l'occurrence celle qui concerne l'extension de l'installation de détection incendie du Surllet de Chokier, confiée à la firme chargée de l'entretien technique du bâtiment.

Par contre, un problème quant à la notion même de consultation de la concurrence se pose d'une manière assez systématique pour les marchés relatifs à l'acquisition de véhicules, nombreux (18) au cours de la période de référence. En effet, dans un seul cas, le cabinet ministériel s'est adressé à des garages de marques différentes afin d'obtenir un véhicule présentant des caractéristiques semblables (coût, cylindrée, etc.). Pour le reste, les pouvoirs adjudicateurs ont choisi dès le départ un type de voiture d'une marque déterminée ; dans ces conditions, la seule différence entre les offres émanant de garages d'une même marque se situe au niveau de la remise et, le plus souvent, de la reprise d'un ancien véhicule.

Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont mis en avant la rigidité de la réglementation belge qui ne permet que peu ou pas de souplesse, alors que les choix des cabinets en matière de véhicules sont également liés à des volontés politiques tantôt en terme d'image, tantôt en terme de rationalisation et d'homogénéité du parc automobile. Ces considérations doivent, selon eux, être prises en considération pour justifier le choix d'une marque plutôt qu'une autre et celui d'une procédure négociée plutôt que d'un appel général à la concurrence qui ne permettrait plus ce choix.

La Cour rappelle néanmoins qu'en vertu de l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, il est interdit d'introduire dans les clauses contractuelles propres à un marché déterminé, des spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée, ou des procédés particuliers qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises. Est notamment interdite, l'indication de marques commerciales ou industrielles, de brevets ou de types, ou celle d'une

1 Article 17, § 2, 1° c, de la loi du 24 décembre 1993.

2 31 cas.

origine ou d'une production déterminée, ainsi que l'a d'ailleurs précisé la circulaire du 23 juin 2004 du premier ministre ¹.

3) Critères de sélection et d'attribution

Il y a lieu de distinguer les critères de sélection qualitative des critères d'attribution du marché. Les premiers doivent permettre d'apprécier la capacité des candidats ou des soumissionnaires à exécuter tel ou tel marché en vérifiant s'ils ne se trouvent pas en situation d'exclusion (faillite, non-respect des obligations sociales ou fiscales, etc.) et s'ils disposent bien d'une capacité financière, économique et technique suffisante ². Les critères d'attribution du marché sont, pour leur part, destinés à apprécier la valeur intrinsèque de l'offre déposée par rapport aux exigences du pouvoir adjudicateur ³.

Il a été constaté qu'un cahier spécial des charges prévoyait, parmi les critères d'attribution, la correspondance de l'offre avec les objectifs de ce cahier spécial ainsi que la fourniture de références et que, dans cinq autres cas, l'expérience attestée dans d'autres marchés similaires figurait également au nombre des critères.

Or, pour entrer en ligne de compte pour l'attribution du marché, une offre doit déjà satisfaire aux exigences formulées dans le cahier spécial des charges ; ce critère ne peut dès lors servir ultérieurement au classement ou à l'attribution. Par ailleurs, l'obtention de références ne peut être utilisée lors de la phase d'attribution du marché car il s'agit d'un critère de capacité technique concernant la sélection qualitative. Le critère de l'expérience pourrait toutefois être admis pour des marchés très spécifiques, mais tel n'est pas le cas des marchés analysés.

Dans trois des cinq cas où, précisément, une sélection qualitative a été prévue, cette sélection n'a concerné que certaines causes d'exclusion, sans examiner la capacité économique, financière et technique de l'entrepreneur. Dans un autre cas, le cahier spécial des charges a bien exigé de produire, outre des documents prouvant que les soumissionnaires ne se trouvaient pas dans une situation

1 La circulaire du 23 juin 2004 des services du premier ministre fait également état de toute une série de dispositions qui sont à proscrire des cahiers spéciaux des charges ; elle précise que de telles mentions sont contraires au droit communautaire et national applicable et rappelle les deux seules dérogations à ce principe général d'interdiction qui sont d'interprétation restrictive : lorsque semblable indication est justifiée par l'objet du marché et lorsque, à titre exceptionnel, il n'est pas possible de donner une description du marché au moyen de spécifications suffisamment précises et intelligibles pour tous les intéressés ; dans ce cas, la mention « *ou équivalent* » doit toujours être indiquée.

2 Sont à considérer comme se rapportant à la sélection qualitative les références relatives à l'expérience de l'entreprise, aux travaux, fournitures ou services qu'elle a exécutés, aux garanties professionnelles et financières qu'elle présente, à l'outillage, au matériel et à l'équipement technique dont elle dispose, au personnel employé et à sa qualification, aux mesures prises pour assurer la qualité des produits, etc. (circulaire du 10 février 1998, *MB* du 13 février 1998, p. 4216).

3 Sont notamment à ranger dans les critères d'attribution : le montant de l'offre, le coût d'utilisation des produits proposés, la valeur technique, le délai d'exécution (s'il n'est pas fixé impérativement par le pouvoir adjudicateur), la sécurité d'approvisionnement en produits similaires ou en pièces de rechange, la qualité du service après vente, la formation donnée au personnel du pouvoir adjudicateur, les garanties offertes sur les produits proposés ou encore le caractère esthétique et fonctionnel (*ibidem*).

d'exclusion, des preuves attestant qu'ils disposaient d'une capacité économique et financière suffisante ; néanmoins, il était au surplus prescrit de joindre l'attestation remise lors de la visite des lieux, alors qu'il s'agit d'un élément lié à l'attribution du marché.

4) Dossiers incomplets : absence de justification du recours à la procédure négociée et absence de décision motivée d'attribution du marché

La justification expresse du recours à la procédure négociée ne se retrouve que dans trois dossiers. Pour 53 marchés, le pouvoir adjudicateur a omis de préciser l'hypothèse de procédure négociée invoquée ; on peut supposer qu'il s'est référé, de manière implicite, à l'hypothèse a) figurant à l'article 17, § 2, 1^o, de la loi du 24 décembre 1993, en l'occurrence un montant hors TVA n'excédant pas le seuil de 67.000 euros.

Par ailleurs, dans la plupart des dossiers, la décision motivée d'attribution du marché fait défaut. Tout au plus trouve-t-on, dans un cas, un rapport d'analyse des offres. Le plus souvent, une grille d'analyse remplace le rapport précité ou bien le choix de l'offre est justifié dans une note adressée à l'Inspection des finances. Le document décisionnel est donc fort rare et, de plus, il est parfois incorrect (proposition de décision et non pas décision), trop succinct ou incomplet (décision non signée). La Cour rappelle que ce document doit être transmis, sauf dans les marchés constatés par simple facture acceptée, aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie ainsi qu'à l'adjudicataire, lorsque ceux-ci en font la demande écrite. Ce document doit donc être établi et conservé dans le dossier.

5) Cas particulier des achats de matériel informatique

Durant la période observée, un seul cabinet, celui du ministre de tutelle de l'ETNIC, a recouru aux services de cette entreprise pour acquérir 12 ordinateurs et 28 moniteurs, en se rattachant à un marché à commandes passé par cet organisme.

Or, sur la base de l'article 3, § 1^{er}, du décret du 27 mars 2002 portant création de l'ETNIC, l'entreprise compte au nombre de ses missions l'acquisition et l'inventaire régulièrement mis à jour du matériel informatique nécessaire pour les services de la Communauté française (au nombre desquels les cabinets ministériels des membres du gouvernement)¹.

Cette disposition est toutefois tempérée par le § 3 du même article, inséré en décembre 2003, lequel évoque la conclusion de conventions de services pour les missions qui requièrent un partenariat entre l'entreprise publique et un ou plusieurs services de la Communauté française, ces conventions pouvant être conclues dans le cadre du contrat de gestion de l'organisme.

Ce contrat de gestion² confirme, en son point 2.1.2, que « *l'Entreprise est l'organisme chargé de l'acquisition de l'équipement informatique des services de la Communauté, sur la base d'un plan d'équipement à établir avec les services concernés* ». En ce qui concerne les cabinets ministériels, le service d'appui (à

1 Article 1, 3^o, du décret.

2 Approuvé par arrêté du gouvernement du 31 mars 2004.

présent dissous) devait constituer l'interface entre l'entreprise et les cabinets et dresser l'inventaire de leur équipement informatique ¹.

Dans le protocole de coopération technique, conclu le 10 juin 2005 entre les cabinets ministériels et l'ETNIC, les missions principales confiées à cet organisme se limitent à assurer les connections informatiques entre les différents sites des cabinets et à proposer des solutions techniques en matière de téléphonie.

La Cour estime que les relations entre l'ETNIC et les services de la Communauté française devraient faire l'objet d'une clarification. Les secrétaires de cabinet ont abondé dans ce sens lors du débat contradictoire.

4.4 Modalités d'exécution des marchés

4.4.1 Documents contractuels

Les documents contractuels (cahier spécial des charges ou demande de prix) doivent faire référence à la réglementation des marchés publics. Si l'on se base sur les pièces qui ont pu être consultées, dans près des trois quarts des dossiers examinés, la référence à la loi du 24 décembre 1993 et ses arrêtés d'exécution est complètement absente.

Par ailleurs, si le cahier général des charges ² s'applique d'office à tous les marchés publics dont le montant est égal ou supérieur à 22.000 euros hors TVA, il peut être rendu applicable, par le cahier spécial des charges, à des marchés publics n'atteignant pas ce seuil. En tout état de cause, les dispositions fondamentales figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 ³ sont néanmoins d'application pour les marchés supérieurs à 5.500 euros ⁴.

Parmi les marchés examinés, quelque 20 % seulement étaient assortis d'un cahier spécial des charges (du reste parfois trop succinct et s'apparentant davantage à une demande de prix), ou se contentaient de renvoyer à un tel document, établi par l'administration de la Communauté française ou de la Région wallonne. Or, le cahier spécial des charges (ou le document en tenant lieu) contient les clauses contractuelles particulières applicables à un marché déterminé ; dès lors, la tendance à renvoyer à un document établi par l'administration de la Communauté française et, a fortiori, par un autre pouvoir doit être abandonnée.

Certes, rien ne s'opposerait à l'établissement de modèles de documents contractuels standardisés pour les cabinets ministériels ; ceux-ci devraient toutefois toujours être utilisés en tenant compte des spécificités du marché projeté.

1 Contrat de gestion, points 1.2, al. 4, et 2.1.2, al. 2.

2 Annexe de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

3 Il s'agit des articles suivants : 5 (cautionnement), 6 (défaut de cautionnement), 7 (droit du pouvoir adjudicateur sur le cautionnement), 10, § 2 (dispositions relatives aux personnes physiques ou morales exclues), 15 (paiements), 16 (réclamations et requêtes), 17 (remise d'amendes pour retard d'exécution), 18 (actions judiciaires et délais), 20 (moyens d'action du pouvoir adjudicateur), 21 (résiliation), 22 (ententes), 30, § 2 (organisation générale du chantier), 36 (salaires et conditions générales de travail) et 41 (étendue de la responsabilité de l'entrepreneur).

4 A l'exception des articles 5, 6 et 7 du cahier général des charges concernant le cautionnement.

4.4.2 Cautionnement ¹

Le cautionnement, fixé à 5 % du montant initial du marché, constitue une garantie accordée au pouvoir adjudicateur, soit par l'adjudicataire soit par un tiers, de la bonne exécution du marché par cet adjudicataire. Il est obligatoire, sauf dans certains types de marchés publics de fournitures et de services, mais le pouvoir adjudicateur peut, pour tous les marchés publics, user d'une dérogation qui doit figurer en tête du cahier spécial des charges et être dûment motivée.

Or, dans le cahier spécial des charges relatif à cinq marchés concernant l'aménagement du quatrième étage du Surlet de Chokier, ainsi que dans celui concernant la rénovation de l'étanchéité de la plate-forme de cet immeuble, ne figure aucune trace de l'obligation de constituer un cautionnement ou de la motivation de la non-constitution de celui-ci.

Un autre cahier spécial des charges, relatif cette fois à l'aménagement de la salle de conférences de presse, rend applicable la totalité des dispositions du cahier général des charges, mais indique qu'aucun cautionnement n'est exigé, sans motivation, en se référant au surplus à une disposition inexacte et sans faire figurer cette dérogation en tête du document.

Par ailleurs, si le cahier spécial des charges du marché concernant la pose de carrelages dans les sanitaires du bâtiment précité rend la constitution d'un cautionnement obligatoire, la preuve de sa constitution était absente des documents transmis.

4.4.3 Paiement

Pour sept des marchés publics soumis au présent contrôle, les modalités de paiement ne respectent pas le prescrit de l'article 15, § 1^{er}, du cahier général des charges : le cahier spécial des charges fait simplement allusion à des factures (sans autre précision sur les acomptes éventuels) et semble oublier la nécessité de rédiger une déclaration de créance appuyée d'un état des prestations réalisées.

Pour quatre marchés, les délais de paiement de 50 ou de 60 jours de calendrier s'éloignent des modalités prévues, pour les travaux, à l'article 15, § 1^{er}, du cahier général des charges. Ces dérogations ne figurent pas en tête du cahier spécial des charges et, en outre, ne sont pas motivées.

4.4.4 Moyens d'action du pouvoir adjudicateur ²

Le cahier spécial des charges relatif au déménagement d'un cabinet ministériel contient des modalités dérogatoires concernant les amendes de retard. Ces dérogations présentent un caractère léonin, mélangent pénalités et amendes de retard et, au demeurant, ne sont pas motivées et ne figurent pas en tête du document.

Par ailleurs, même si la maigreur des documents contractuels a souvent rendu impossible la vérification du respect des délais d'exécution, il ressort du contrôle

1 Articles 5 à 9 du cahier général des charges.

2 Articles 20 (tous les marchés), 48 (travaux), 66 (fournitures) et 75 (services) du cahier général des charges.

effectué que ceux-ci sont parfois dépassés sans qu'intervienne la moindre sanction du pouvoir adjudicateur. Tel est le cas des marchés publics relatifs, d'une part, à la pose de carrelages dans les sanitaires de l'immeuble Surlet de Chokier et, d'autre part, à l'acquisition d'un copieur.

4.4.5 Réception¹

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations exécutées par l'adjudicataire aux règles de l'art ainsi qu'aux clauses et conditions du marché².

Chaque réception conduit à l'acceptation pure et simple, à l'acceptation sous réserve de quelques modifications mineures, au refus, ou à l'acceptation moyennant réfaction pour moins-value³.

L'examen des marchés publics conclus durant la période de référence fait apparaître que la phase de réception des travaux, des fournitures ou des services n'a été que rarement formalisée. En conséquence, le principe du service fait et accepté (ouvrant le droit au paiement) n'est pas strictement respecté dans près de 80 % des cas, du moins si l'on se base sur les documents qui ont pu être consultés.

En outre, l'absence de réception ne donne aucune garantie que les travaux, les fournitures ou les services ont été réalisés conformément aux règles de l'art, ainsi qu'aux clauses et conditions du marché considéré ; de plus, elle ne permet pas de s'assurer que le délai d'exécution a bien été respecté, alors qu'il s'agit d'un des critères d'attribution souvent utilisés.

Des modalités de réception, claires et précises, doivent impérativement figurer dans les cahiers spéciaux des charges ou les demandes de prix, selon le cas, et, pour chaque marché public de travaux, de fournitures ou de services, elles doivent être réellement et intégralement appliquées.

4.5 Conclusions et recommandations

Le contrôle des marchés publics conclus, du 19 juillet 2004 au 30 septembre 2005, par les cabinets ministériels et l'ex-service d'appui a révélé plusieurs manquements, dont certains assez généralisés.

Une amélioration est possible moyennant une plus grande rigueur et une meilleure connaissance de la réglementation relative aux marchés publics.

4.5.1 Passation des marchés

1) Etant donné la nature des marchés publics passés par les cabinets ministériels de la Communauté française, la procédure négociée sans publicité préalable est le mode de passation le plus utilisé. Il convient dès lors de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation et que le pouvoir adjudicateur doit, dans chaque cas, justifier le

1 Articles 12 et 19 (tous les marchés), 27 et 43 (travaux), 53 et 57 à 65 (fournitures), ainsi que 71 et 74 (services) du cahier général des charges.

2 Article 19, § 1^{er}, 1^{er} alinéa, du cahier général des charges.

3 Article 20, § 9, du cahier général des charges.

recours à l'hypothèse envisagée, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La procédure négociée sans publicité préalable requiert également, si possible, la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. L'absence de consultation de la concurrence doit être motivée en vertu de la loi précitée.

2) De même, l'attribution du marché doit faire l'objet d'une décision motivée (à l'exception toutefois des marchés publics dont le montant de la dépense à approuver ne dépasse pas le seuil de 5.500 euros hors TVA), même si aucune demande n'est formulée par le ou les soumissionnaire(s) non retenu(s), et ce document doit être conservé dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

4.5.2 Exécution des marchés publics

1) Il est obligatoire de prévoir un cahier spécial des charges ou un document en tenant lieu pour tous les marchés publics de travaux, de fournitures et de services dont le montant estimé atteint 22.000 euros hors TVA. Ce document doit faire référence à la réglementation des marchés publics, qui est celle en vigueur au moment du lancement de la procédure.

2) Pour les marchés publics dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros hors TVA, un écrit est obligatoire et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du cahier général des charges, est au minimum tenu de mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

3) En ce qui concerne les dérogations éventuelles aux dispositions du cahier général des charges, les dispositions figurant à l'article 3, § 1^{er} et § 2, de l'arrêté royal précité doivent être intégralement respectées.

4) Des modèles de cahier spécial des charges, de demande de prix et de bon de commande pourraient être établis pour l'ensemble des cabinets ministériels. Rien ne s'oppose en effet à l'établissement de modèles de documents contractuels qui seraient plus respectueux de la réglementation des marchés publics ; toutefois, ceux-ci doivent être utilisés en tenant compte des spécificités du marché projeté.

5) Il importe enfin que la réalisation de travaux, la livraison de fournitures ou l'exécution de services fasse l'objet d'une réception et que les modalités y relatives soient prévues dans les cahiers spéciaux des charges.

La Cour prend acte du souci des secrétaires de cabinet d'uniformiser leurs pratiques et de faire bénéficier les agents chargés de la passation et du suivi des marchés de formations ou d'informations plus précises.

4.5.3 Le cas particulier des marchés relatifs à l'équipement informatique

Les relations entre l'ETNIC et les services de la Communauté française devraient être clarifiées, ce qu'a également reconnu le gouvernement dans sa réponse datée du 26 mai 2006.

5 LES DEPENSES PAYEES PAR LES COMPTABLES DES CABINETS

5.1 Introduction

Pour les dépenses inférieures à 5.500 euros, une procédure de paiement simplifiée est prévue¹ : le comptable dit « extraordinaire », désigné dans chaque cabinet, peut solliciter des avances de fonds, au moyen desquelles il pourra payer directement les créanciers, par virements et/ou en liquide, s'il tient une caisse².

Sur le plan budgétaire, l'avance de fonds est imputée définitivement sur le budget³, mais dans la réalité, elle ne sera consommée qu'au fur et à mesure des paiements opérés par le comptable. En 2005, les comptables des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un montant total de 3,2 millions d'euros, ce qui représente 20,8 % de la consommation de l'ensemble des crédits alloués aux cabinets⁴.

Le comptable extraordinaire étant soumis à la juridiction de la Cour des comptes, le présent point évitera de formuler des remarques qui pourraient mettre en cause, de manière individuelle, un comptable ou un ordonnateur délégué, chargé de sa surveillance, d'autant que plusieurs vols se sont produits depuis le début de la législature : un dans un cabinet ministériel et trois dans un autre.

Lors des entretiens avec les secrétaires de cabinet et certains comptables, des mises au point ont d'ores et déjà été opérées afin d'améliorer la présentation des comptes et celle des pièces justificatives. Sont mentionnés ci-après les points méritant une attention particulière.

5.2 Fonction de comptable

5.2.1 Libellé des arrêtés de désignation

Le comptable est désigné par un arrêté ministériel qui précise les délégations dont il bénéficie⁵.

La formulation des arrêtés gagnerait à être harmonisée et clarifiée, essentiellement au niveau de l'inclusion ou non de la TVA dans le montant des dépenses pouvant

1 Article 113 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat et article 15, 2°, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Le plafond des avances de fonds est actuellement de 375.000 euros (cf. l'article 20 du décret budgétaire du 11 décembre 2004, dérogeant à l'article 15 précité).

Ce sont essentiellement les dépenses courantes de fonctionnement et les dépenses patrimoniales (notamment les créances résultant de marchés n'excédant pas 5.500 euros hors TVA) qui font l'objet de cette procédure, ainsi que les indemnités de logement des ministres et, pour un cabinet, certaines indemnités du personnel.

2 La demande de fonds fait l'objet d'une ordonnance d'avance de fonds, qui suit la filière classique.

3 Dès cet instant, en effet, les crédits consommés lors du paiement de l'avance de fonds sortent définitivement du compte de dépenses du comptable centralisateur.

4 Ces chiffres sont ceux arrêtés au 5 janvier 2006. En 2004, 23,87 % des crédits alloués aux cabinets ministériels issus de l'actuelle législature ont été dépensés par avances de fonds.

5 Les délégations de l'ordonnateur délégué, souvent le secrétaire de cabinet, sont également précisées par arrêté ministériel.

être payées par avances de fonds. Lors du débat contradictoire, il est apparu que les dispositions étaient prises pour satisfaire à cette recommandation.

5.2.2 Séparation des fonctions

1) Le cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable est strictement interdit par l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ; il s'agit d'ailleurs d'un principe élémentaire de contrôle interne.

2) Si cette disposition légale est respectée dans tous les cabinets, l'un ou l'autre comptable est – ou pourrait être – appelé à devenir également économiste. Dans les cas extrêmes, le comptable extraordinaire qui, de par sa fonction même, dispose déjà des pouvoirs de paiement (fonction de protection des avoirs financiers) et de comptabilisation (fonction d'enregistrement des opérations), pourrait au surplus cumuler les responsabilités de réception des biens et de gestion de l'inventaire (fonctions de protection)¹, alors qu'une des conditions d'efficacité du contrôle interne est d'assurer, dans la mesure du possible, la séparation des fonctions.

Chaque cabinet doit être conscient qu'une relation de confiance n'exclut pas l'obligation de surveillance et qu'une séparation optimale des fonctions n'appelle pas nécessairement un renfort en personnel ; elle peut le plus souvent se résumer à une nouvelle répartition des responsabilités entre agents.

3) Quoi qu'il en soit, la Cour recommande de veiller dorénavant à faire apparaître clairement, sur les pièces justificatives, le respect des différentes compétences lors de l'acquisition de biens et de services payés au moyen des avances de fonds : autorisation préalable de la dépense via un bon de commande signé par l'ordonnateur ; preuve du service fait et accepté (vérification de la conformité de la livraison ou des travaux avec la commande) via la signature du préposé sur le bon de livraison ou sur la facture ; approbation de la dépense par l'ordonnateur et, en cas de dépense patrimoniale, indication par le comptable du numéro d'inventaire sur la facture. Lors du débat contradictoire, les cabinets ont souligné que l'absence de bon de commande préalable ne concerne que des cas de dépenses urgentes ou de force majeure.

Enfin, la Cour rappelle que le ministre doit approuver personnellement ses frais et ceux exposés par l'ordonnateur délégué. Elle observe que, malgré les délégations consenties, deux ministres signent systématiquement toutes les pièces justificatives appuyant les comptes, ce qui, aux dires des secrétaires de cabinet, incite les collaborateurs à une plus grande rigueur en matière de dépenses.

5.3 Etablissement et reddition des comptes à la Cour

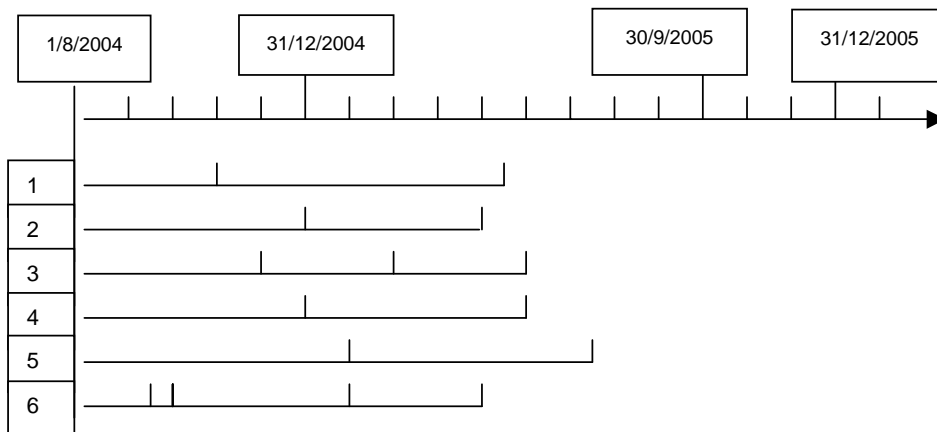
L'utilisation des fonds avancés est justifiée a posteriori chaque fois que le comptable sollicite une nouvelle avance et, en tout état de cause, dans un délai de quatre mois à dater de son octroi².

1 La plupart du temps, la fonction de comptable n'est pas exercée à temps plein.

2 Article 15, 2°, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

1) Comme l'illustre la figure ci-dessous, la fréquence de quatre mois dans la reddition des comptes n'a pas toujours été respectée en ce qui concerne les comptes qui étaient enregistrés à la Cour au 30 septembre 2005.

Figure 4 – Comptes d'avances de fonds des cabinets enregistrés au 30 septembre 2005 et période concernée



2) La Cour rappelle que le comptable est également tenu de rendre un compte dès qu'il quitte ses fonctions. Dans le cas contraire, des problèmes peuvent surgir lors de la reconstitution du compte, ce que vient encore d'attester la situation vécue dans un cabinet.

3) Par ailleurs, l'ordonnateur délégué ou la personne chargée de la surveillance du comptable doit procéder au contrôle effectif des avoirs en caisse, au minimum lorsqu'il signe le procès-verbal de caisse qui doit être joint au compte rendu à la Cour des comptes, mais un contrôle interne bien compris devrait prévoir un contrôle plus régulier.

4) Concernant les pièces justificatives, les extraits de compte sont à joindre systématiquement, car ils permettent de vérifier la réalité des opérations.

Quant aux frais de missions remboursés au personnel, le visa du chef de cellule attestant de leur bien-fondé devrait apparaître sur la déclaration de créance. Les secrétaires de cabinet ont souligné que des mesures étaient prises pour harmoniser les procédures.

D'une manière générale, le formulaire de déclaration de créance sollicitant un remboursement par caisse est obligatoire et le créancier devrait le signer deux fois : pour la demande de défraiement, d'une part, pour bonne réception des fonds, d'autre part.

Enfin, la mention, sur la pièce justificative, de l'allocation de base sur laquelle la dépense est imputée faciliterait le contrôle externe.

5.4 Formation des comptables

1) La justification de l'utilisation des avances de fonds s'opère au moyen d'une comptabilité en partie simple (comptabilité de caisse), qui exige un minimum d'ordre et de méthode, ainsi qu'une certaine formation.

2) La comptabilité, tenue dans la plupart des cas de manière informatisée, ne devrait être considérée ni comme une contrainte ni comme une activité accessoire. Elle constitue un outil de suivi de la consommation des avances de fonds ; pour peu qu'elle s'accompagne d'un système de suivi des dépenses engagées ou prévisibles, elle permet de solliciter les nouvelles avances en temps utile et d'éviter les problèmes de trésorerie et le risque, avéré dans un cabinet, de dépassement de crédits sur une allocation de base en fin d'année ¹.

3) La Cour prend acte des informations fournies par l'administration selon lesquelles le vade-mecum rédigé par la direction générale du budget et des finances du ministère de la Communauté française à l'intention des comptables des fonds avancés est remis à chaque comptable, lors de sa prise de fonctions. Ce document constitue un réel outil auquel les comptables et les ordonnateurs délégués devraient se référer.

5.5 Nature des dépenses payées par avances de fonds

S'agissant d'un contrôle de légalité et de régularité, la Cour n'a pas établi de statistiques par type de dépenses payées par avances de fonds. Au demeurant, semblable inventaire imposerait l'encodage de centaines voire de milliers de factures, les comptes étant à ce jour produits sous forme papier. En outre, vu le manque de synchronisation dans la reddition des comptes, les périodes d'observation ne seraient de toute manière pas comparables pour chaque cabinet. Enfin, un tel suivi doit être réalisé en parallèle avec des statistiques portant sur les dépenses de même objet effectuées par la voie du visa préalable ².

Ceci étant, la nature de certaines dépenses payées par avances de fonds appelle quelques remarques.

1) Conformément à la circulaire de la ministre-présidente du 25 août 2004 relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres, ceux-ci peuvent imputer, à la charge des frais de fonctionnement de leur cabinet, les dépenses personnelles en rapport avec l'exercice de leur fonction, pour lesquelles ils peuvent produire une pièce justificative.

Cette tolérance induit un problème au niveau de la spécialité budgétaire : les dépenses personnelles du ministre, même engagées dans le cadre de sa fonction, ne relèvent pas des frais de fonctionnement stricto sensu du cabinet et devraient être supportées par l'indemnité forfaitaire annuelle, destinée à « *compenser pour*

1 Le comptable dispose d'un seul compte bancaire pour gérer les avances de fonds destinées aux différents types de dépenses pour lesquelles il bénéficie d'une délégation de paiement. Le risque existe donc de payer au-delà du montant de l'avance octroyée pour une allocation de base déterminée et, le cas échéant, de provoquer un dépassement de crédits sur cette allocation.

2 Des dépenses telles que le *leasing* de voitures, le nettoyage des bureaux, l'achat de fournitures, etc., dont le montant est inférieur à 5.500 euros, sont liquidées tantôt par avances de fonds, tantôt par la voie classique.

une partie, les menues dépenses personnelles auxquelles les ministres sont tenus en raison de leur rang ».

Bien que ces cas soient marginaux, la Cour a relevé quelques menues dépenses consenties pour des cadeaux privés, des dons directs ou indirects à des associations (dont certains susceptibles de bénéficier d'une attestation de déductibilité fiscale), etc.

La Cour observe par ailleurs qu'en ce qui concerne les frais de représentation des ministres, d'ordinaire considérés comme relevant de la plus stricte opportunité, la mention expresse, sur la déclaration de créance, de leur caractère officiel garantirait une responsabilisation complète des membres du gouvernement sur ce plan. En tout état de cause, la souche TVA doit figurer parmi les pièces justificatives.

2) Parmi les frais de fonctionnement d'un cabinet figurent les charges relatives à l'appartement de fonction du ministre. La dépense correspondant au loyer est, quant à elle, imputée sur l'allocation relative aux indemnités de logement du ministre ¹.

Bien que la Communauté française doive pouvoir mettre un appartement de fonction à la disposition des ministres qui en font la demande, la circulaire précitée ² ne fixe pas suffisamment la procédure à suivre lorsque cette mise à disposition résulte d'une location. Lors du débat contradictoire, il est apparu qu'une révision de la circulaire était à l'ordre du jour et que les modalités de location y seraient définies.

3) En cas d'acquisition d'articles précieux tels qu'articles de cristallerie, il serait souhaitable d'indiquer systématiquement la destination de ces achats ³, afin d'éviter les questionnements inutiles.

5.6 Gestion en bon père de famille

1) La Cour tient tout d'abord à souligner que l'utilisation de cartes de crédit est proscrite dans tous les cabinets et que les comptables ne disposent pas de carte *Bancontact*.

2) Tous les cabinets refusent également de supporter les amendes de roulage et, sauf exception dûment justifiée, les pénalités pour absence d'alimentation d'un horodateur. Certains règlements d'ordre intérieur sont d'ailleurs très clairs à ce sujet.

3) Par ailleurs, le souci manifesté par les secrétaires de cabinet d'éviter au maximum les paiements en argent liquide est opportun, vu les risques liés à l'existence d'une caisse.

Pour limiter les risques de vol, la caisse devrait se trouver dans un coffre si possible non amovible, muni d'un code (tenu secret) et d'une clé (conservée en sécurité).

1 Cf. infra, point 6.2.2.

2 Point IV, logement : normalement, le ministre a la jouissance d'un hôtel ministériel mis à sa disposition par la Communauté française. Lorsque ce n'est pas le cas, une indemnité de logement de 338,49 euros (à l'indice 138,01), non imposable, lui est accordée par mois.

3 Un des cabinets concernés a indiqué clairement qu'il s'agissait d'un présent destiné à un chef d'Etat étranger.

4) L'affranchissement du courrier pouvant conduire à des abus lorsque les timbres ou la timbreuse sont insuffisamment contrôlés, le recours à la facturation différée, par la poste, mériterait d'être généralisé. Les secrétaires de cabinet ont néanmoins fait valoir en débat contradictoire que les horaires imposés par la facturation différée n'étaient pas toujours compatibles avec l'activité d'un cabinet et que l'affranchissement au sein du cabinet demeurait nécessaire dans certains cas.

5) Dans un autre ordre d'idées, une autre bonne pratique, annoncée dans un cabinet, doit être soulignée : la griffe ministérielle en voie d'acquisition portera un signe distinctif, ce qui permettra de repérer aisément tout usage abusif.

5.7 Conclusions

1) Comme l'utilisation des fonds avancés est justifiée chaque fois qu'un comptable sollicite une nouvelle avance et, en tout état de cause, dans un délai de quatre mois à dater de son octroi, il n'y a pas nécessairement établissement d'un compte le 31 décembre. Cette situation nuit à la précision des analyses annuelles de la consommation réelle des crédits (cf. point 6). La Cour exprime dès lors le souhait que les comptables rendent systématiquement compte à la date du 30 avril, du 31 août et du 31 décembre de chaque année¹. Cette recommandation a reçu un avis favorable de l'ensemble des secrétaires de cabinet lors de la réunion contradictoire.

2) Confiance ne doit pas signifier absence de contrôle : les ordonnateurs délégués ou les personnes chargées de la surveillance du comptable doivent trouver le temps de vérifier périodiquement la comptabilité et la tenue de la caisse. En outre, la consommation des avances de fonds doit être suivie très régulièrement, afin d'éviter tout dépassement de crédits.

3) Une harmonisation de la formulation des arrêtés de désignation, mais également de la présentation des pièces justificatives ou encore de la gestion de certaines dépenses serait opportune, qui s'inspirerait des bonnes pratiques adoptées dans l'un ou l'autre cabinet.

4) La circulaire relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres devrait être revue afin d'éviter l'imputation, sur les frais de fonctionnement des cabinets, de dépenses qui n'y sont pas directement liées.

5) La prise en location d'appartements de fonction pourrait être mieux réglementée dès lors que la Communauté ne paraît pas disposer d'un nombre suffisant de logements répondant à ce critère.

La modification de la circulaire, annoncée lors du débat contradictoire et confirmée dans la réponse du gouvernement, devrait permettre de satisfaire à ces deux dernières recommandations.

Par ailleurs, selon le gouvernement, l'audit a permis aux secrétaires de cabinet de comparer leurs procédures ; cet examen a été mis à profit pour harmoniser et optimiser les pratiques au vu de l'expérience de chacun.

1 Ainsi que le prévoyait déjà l'arrêté du ministre des Finances du 12 février 1924, pris en exécution de l'article 229 du règlement général sur la comptabilité de l'Etat.

6 ANALYSE BUDGETAIRE

6.1 Introduction

L'examen de l'évolution du coût de fonctionnement des cabinets ministériels, au travers des budgets de la Communauté française, n'est pas un exercice facile.

En effet, la présentation des moyens alloués à ces entités a connu plusieurs modifications au cours des dernières années. En outre, fin 2005, de nombreux transferts et redistributions de crédits ont modifié la situation arrêtée lors du premier ajustement du budget du mois de juin.

Le présent point a pour objet, d'une part, de tracer succinctement l'évolution des prévisions budgétaires depuis le début de la législature et, d'autre part, d'analyser la consommation des crédits.

Ces analyses reposent sur les données produites par les cabinets ministériels à la demande du président du Parlement de la Communauté française et les commentaires portent sur les situations arrêtées à la date du 15 octobre 2005. Néanmoins, compte tenu de l'absence d'ajustement du budget soumis au Parlement de la Communauté française en fin d'année et des évolutions signalées ci-avant, la Cour a décidé d'actualiser les données budgétaires début janvier 2006¹, de façon à donner une image la plus contemporaine possible de la situation.

Le fil conducteur de cette dernière partie du rapport sera la spécialité budgétaire. Il est en effet vain de chercher à cerner le coût de fonctionnement d'une entité si toutes les dépenses qui la concernent n'apparaissent pas dans son budget.

6.2 Les crédits relatifs aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui

6.2.1 Les grandes catégories de dépenses

Les crédits destinés à couvrir les dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui ont été réorganisés en 2004 afin, d'une part, de distinguer clairement les législatures, d'autre part, d'intégrer les changements intervenus au niveau des services d'appui et, enfin, d'identifier les crédits sur lesquels le gouvernement peut potentiellement réaliser des économies.

Les dépenses peuvent être classées en trois catégories : les dépenses des cabinets en activité (lesquelles regroupent, d'une part, les dépenses des cabinets stricto sensu, que l'on pourrait comparer à des frais variables, directement liés à l'activité des cabinets et, d'autre part, les charges liées au gouvernement (c'est-à-dire en l'occurrence les dépenses afférentes aux bâtiments où sont hébergés les cabinets ministériels), les dépenses des services d'appui et les charges des cabinets dissous (charges du passé).

6.2.2 Les dépenses des cabinets ministériels stricto sensu

Ces dépenses sont regroupées dans la division organique 6 du budget de la Communauté française. Au budget initial 2004, les cabinets ministériels, au nombre de huit, étaient identifiés par programme. Lors de l'ajustement budgétaire de 2004,

1 Cette actualisation a été réalisée sur la base des données budgétaires de la Cour des comptes.

les moyens inscrits dans ces programmes 1 à 8 ont été réduits pour alimenter les crédits destinés aux six nouveaux cabinets, regroupés cette fois au sein d'un programme unique, le programme 0 (activités 1 à 6).

Cette restructuration assouplit la gestion budgétaire, en facilitant les redistributions de crédits entre cabinets.

Dans chaque activité, la nomenclature des allocations de base est identique :

AB 11.01 : Traitement et frais de représentation du ministre

AB 11.02 : Traitements et indemnités du personnel

AB 11.04 : Indemnités quelconques pour le personnel

AB 12.06 : Indemnités de logement du ministre

AB 12.19 : Frais de fonctionnement

AB 74.01 : Dépenses patrimoniales

1) AB 11.01 – *Rétribution et indemnisation des membres du Gouvernement* (ajustement 2005 : 0,585 million d'euros)

Cette matière est régie par la circulaire de la ministre-présidente et du ministre du Budget du 25 août 2004.

Le traitement annuel d'un ministre, quel que soit son rang, s'élève à 49.644 euros (à l'indice 138,01), ramené à 44.680,14 euros pour tenir compte d'une modération salariale de 10 %.

Les ministres bénéficient également d'une indemnité annuelle de 3.143,86 euros en vue de compenser en partie les menues dépenses personnelles auxquelles ils sont tenus en raison de leur rang, mais ils peuvent mettre à la charge de l'allocation de base 12.19 – *Frais de fonctionnement du cabinet* des dépenses personnelles en rapport avec l'exercice de la fonction ministérielle, pour lesquelles une pièce justificative peut être produite.

A cela s'ajoute une indemnité mensuelle de 1.239,47 euros pour les frais domestiques.

Les trois ministres qui sont membres du gouvernement de la Communauté et de celui de la Région wallonne bénéficient d'un seul traitement, supporté par l'un des deux budgets. En l'occurrence, le traitement de la ministre-présidente et celui de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales sont exclusivement à la charge du budget de la Communauté, tandis que celui du ministre du Budget est intégralement supporté par le budget wallon.

2) AB 12.06 – *Indemnités de logement du ministre* (ajustement 2005 : 78.000 euros)

La circulaire précitée du 25 août 2004 prévoit l'octroi d'une indemnité mensuelle de logement de 338,49 euros (hors indexation) lorsque le ministre ne bénéficie pas d'un hôtel ministériel.

La Cour relève que le montant identique inscrit pour chacun des ministres (soit 13.000 euros) est largement supérieur au montant de l'indemnité de logement.

- 3) AB 11.02 – *Traitements et indemnités du personnel* (ajustement 2005 : 13,4 millions d'euros)

AB 11.04 – *Indemnités quelconques pour le personnel* (0,661 million d'euros)

La première allocation de base couvre l'ensemble des traitements du personnel ainsi que les allocations qui leur sont allouées conformément à la réglementation ¹. La seconde finance les indemnités et frais de séjour ainsi que la contre-valeur financière d'un abonnement à un moyen de transport en commun ou l'intervention de l'employeur dans les frais de transport en commun entre le domicile et le lieu de travail.

- 4) AB 12.19 – *Frais de fonctionnement des cabinets* (ajustement 2005 : 3,413 millions d'euros)

Ce poste reprend l'ensemble des dépenses courantes telles que matières consommables, fournitures, frais de représentation, déplacements pour le service, etc.

- 5) AB 74.01 – *Dépenses patrimoniales* (ajustement 2005 : 0,9 million d'euros)

Les crédits couvrent l'achat de véhicules, de mobilier, de matériel de bureau, de matériel informatique, etc.

Ces quatre dernières allocations sont soumises au respect du plafond de 53.000 euros par membre du personnel, évoqué à plusieurs reprises dans le rapport ².

Si les membres du personnel des cabinets mixtes sont clairement affectés à l'un et/ou l'autre des deux cabinets et que les dépenses d'investissements peuvent, aux dires des secrétaires et comptables rencontrés, aisément être rattachés à un niveau de pouvoir, il n'en va pas de même pour certaines dépenses courantes. Sur ce plan, des clés assez sommaires de répartition sont parfois renseignées ; à défaut, le comptable impute la facture tantôt sur un budget, tantôt sur l'autre, en essayant de respecter une alternance plus ou moins conforme à la réalité. Comme déjà signalé, les secrétaires de cabinet ont insisté, lors du débat contradictoire, sur la nécessité de pratiquer de la sorte, faute de pouvoir scinder les imputations de manière tout à fait distincte et rigide ³.

Plus fondamentalement, ainsi que l'expose le point 3.4.2, les dépenses de personnel ne comprennent pas le traitement des collaborateurs qui sont mis à la disposition des ministres à titre gratuit.

6.2.3 Les charges liées au gouvernement

Le programme 9 de la même division organique 6 regroupe les loyers des cabinets qui ne sont pas situés dans l'immeuble Surllet de Chokier (propriété de la Communauté française), ainsi que des travaux d'entretien et de rénovation de

1 En décembre 2005, une AB 11.03 relative aux *Traitements et indemnités du personnel y compris pour années antérieures* a été créée pour trois cabinets par voie d'arrêté de redistribution.

2 Cf. points 2.3.3 et 6.3.2.

3 Cf. point 2.1.1.

l'ensemble des cabinets. Des allocations de base spécifiques distinguent ces dépenses selon qu'elles concernent les cabinets hébergés dans le bâtiment de la Communauté ou les autres.

Lors de l'ajustement de juin 2005, ce programme a été expurgé des charges liées aux cabinets dissous, lesquelles ont été rattachées à la division organique 11 (cf. infra). In fine, le montant global du programme s'élevait à 3,544 millions d'euros¹.

Le poste le plus important (2 millions d'euros) est celui des loyers afférents aux trois cabinets situés respectivement à l'avenue Louise (0,516 million d'euros selon le contrat de bail), dans la rue Belliard (0,537 million d'euros) et au boulevard du Régent (0,263 million d'euros), ces montants – non indexés – n'incluant ni les charges ni les impôts. A titre informatif, le loyer relatif au bail résilié à la mi-2005 s'élevait à 0,23 million d'euros.

Comme souligné au point 2, les modalités d'occupation des différents sites par les cabinets mixtes ne sont pas connues de la Cour. Le strict respect de la spécialité budgétaire voudrait que l'on calcule la superficie occupée par les agents du cabinet wallon et que l'on impute sur le budget de la Région wallonne la part du loyer et des charges y afférente, le même type de calcul devant s'opérer au cas où des agents des cabinets communautaires seraient installés à Namur. La question de la pertinence d'un tel calcul se pose toutefois, compte tenu de la synergie attendue de ces cabinets mixtes.

La Cour relève par ailleurs que les charges annuelles de remboursement de l'immeuble Surllet de Chokier, à présent occupé par trois cabinets ministériels, s'élèvent à 2,396 millions d'euros. Les crédits relatifs aux charges d'intérêts (0,985 million) et à l'amortissement (1,411 million) sont inscrits à la DO 13, programme 0 – *Gestion des immeubles*.

Quant au coût de l'assurance incendie et périls connexes, il est intégré dans la police globale de couverture du parc immobilier de la Communauté française et des immeubles loués et n'est donc pas davantage supporté par le budget des cabinets.

6.2.4 Les dépenses des services d'appui aux cabinets ministériels

L'ex-service d'appui aux cabinets ministériels (SACM)

En 2004, les crédits afférents à l'ex-service d'appui, inscrits au programme 4 de la division organique 10, étaient, pour l'essentiel, destinés au traitement du personnel du service et des agents mis à la disposition des ministres sortant de charge et, depuis l'ajustement, aux charges de personnel liées aux cabinets dissous.

Au budget initial 2005, les crédits afférents au traitement du personnel du service, entretemps devenu la « cellule d'assistance technique », sont repris dans le programme 5 (cellule permanente d'assistance en matière administrative et pécuniaire), tandis que le programme 4 ne contient plus que les dépenses d'achat de biens durables ou non et les crédits pour les projets *Société de la connaissance*. Ce programme n'est plus alimenté depuis l'ajustement budgétaire de 2005 en raison de la suppression du SACM. Une partie des crédits prévus au budget initial ayant

1 Après les redistributions de fin d'année, le montant s'élève à 3,929 millions d'euros. L'augmentation concerne l'allocation relative aux loyers.

néanmoins été consommés en frais de personnel et de fonctionnement, des ordonnances de transfert ont regroupé les montants imputés dans une allocation de base intitulée *Provision pour fin de législature*, créée, lors de l'ajustement, au sein de la division organique 11 – *Affaires générales*, dans le programme 0, activité 8 – *Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté*.

Le secrétariat du gouvernement

Le secrétariat du gouvernement apparaît dans le budget lors de l'ajustement budgétaire de 2004, à l'activité 2 du programme 9 de la division organique 6. Au budget initial 2005, les allocations de base n'étaient plus alimentées ; par contre, des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement du secrétariat et l'acquisition de matériel informatique étaient inscrits dans le programme relatif au SEPAC.

L'ajustement budgétaire de la mi-2005 a une nouvelle fois déplacé ces crédits, qui figurent désormais dans un programme spécifique (programme 6 de la division 10 relative aux services du gouvernement).

Le Service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets (SEPAC)

Le programme budgétaire afférent à ce service spécialisé est apparu au feuillet d'ajustement du budget 2004 (programme 5 de la division 10), mais n'a été véritablement alimenté qu'au budget initial de 2005. A cette époque, le programme comprenait, outre les dépenses de personnel du SEPAC et ses coûts de fonctionnement, les dépenses du personnel de tous les services d'appui, ainsi que les crédits alloués au personnel des cabinets dissous et le traitement des agents mis à la disposition des ministres sortant de charge. Ce n'est plus le cas depuis l'ajustement de 2005.

6.2.5 Les crédits liés aux cabinets dissous

En 2004, les crédits liés aux cabinets dissous étaient repris dans le programme 9 de la division organique 6. Ils ont été éclatés en 2005 entre cette division, pour les charges liées au fonctionnement, travaux ou entretien des cabinets, et la division 10, pour les charges de personnel¹ de ces cabinets, dont les crédits étaient inscrits dans le programme relatif au SEPAC. Depuis le feuillet d'ajustement du budget 2005, ces crédits ont, vu leur caractère non récurrent, été isolés dans un nouveau programme spécifique en division 11.

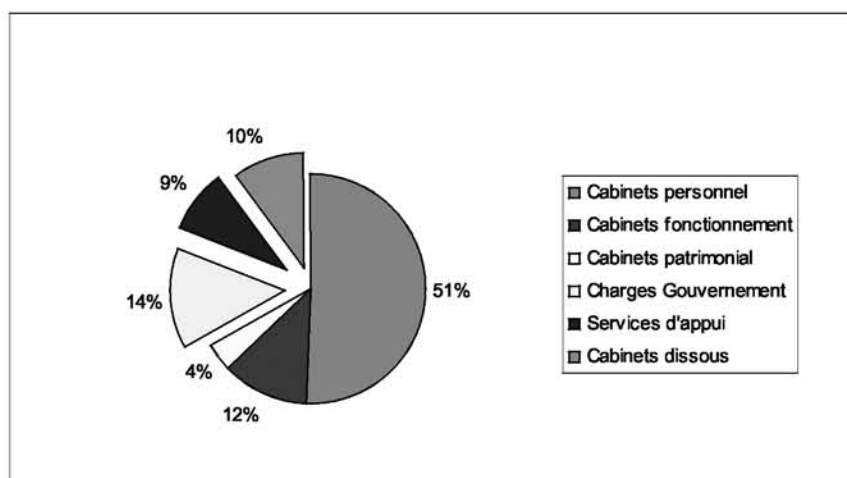
6.3 Crédits budgétaires : optique prévisions

6.3.1 Evolution 2004-2006

Les crédits budgétaires alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui représentent, en 2005, 0,37 % du budget de la Communauté et 0,33 % en 2006.

1 Les charges de personnel comprennent les coûts liés aux agents des cabinets dissous et les charges afférentes aux collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge.

Figure 5 - Répartition des crédits budgétaires 2005 alloués aux cabinets ministériels (chiffres issus des dernières redistributions)



Les crédits prévus depuis 2004 pour les cabinets stricto sensu, les charges liées au gouvernement, les services d'appui et les charges des cabinets dissous sont repris dans le tableau suivant.

Tableau 3 – Evolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui de 2004 à 2006

	2004 (1)	2004 ajusté (2)	2005 (3)	2005 ajusté (4)	2005 déc. (5)	2005 aj./2004	2005 déc./ 2004 (5)/(1)	2006 (6)	2006/ 2004 (6)/(1)
Cabinets ministériels stricto sensu	20,748	18,870 ¹	20,233	19,054	18,669	- 8 %	- 10 %	19,469	- 6 %
Charges gouvernement	3,306	4,148	3,816	3,544	3,929	+ 7 %	+ 19 %	3,314	0 %
Services d'appui	2,088	2,309	2,921	0,989	0,989	- 53 %	- 55 %	1,005	- 52 %
Sous total	26,142	25,327	26,970	23,587	23,587	- 10 %	- 10 %	23,788	- 9 %
Cabinets dissous	0,595	2,832	1,230	2,778	2,778	+ 367 %	+ 367 %	1,090	+ 83 %
Provision fin législature	-	-	-	1,599	1,599	+ 100%	+ 100 %	-	-
Total	26,737	28,159	28,200	27,964	27,964	+ 4,6 %	+ 4,6 %	24,878	- 7 %

(en millions d'euros)

1 Ce montant comprend les crédits alloués aux cabinets ministériels issus de l'ancienne législature (12.293.000 euros) et ceux alloués aux nouveaux cabinets (6.577.000 euros).

D'une manière générale, les crédits relatifs aux cabinets stricto sensu ont diminué en 2005 avant de repartir légèrement à la hausse en 2006, tout en restant inférieurs à ceux de 2004 (budget initial).

Les crédits prévus pour les travaux d'entretien et de rénovation des cabinets avaient augmenté entre 2004 et 2005, puis sont redescendus au niveau de 2004 (initial). En matière de loyers, les montants prévus à l'initial 2005 ont été réduits lors de l'ajustement mais considérablement augmentés par voie d'arrêtés de redistribution et de transfert en décembre 2005. Au budget initial 2006, le niveau des crédits est nettement plus bas.

Les crédits alloués aux services d'appui connaissent une diminution sensible en 2006, consécutivement à leur restructuration.

Enfin les crédits destinés aux dépenses liées aux cabinets dissous et aux collaborateurs des ministres sortant de leur charge sont logiquement en diminution au budget 2006. Néanmoins, l'absence de crédits pour les traitements du personnel des cabinets de l'ancienne législature soulevait question car certains services publics réclament parfois tardivement le remboursement des traitements des agents qu'ils ont détachés. Comme l'on pouvait s'y attendre, des crédits (500.000 euros) ont été inscrits au budget lors du premier ajustement, à la mi-2006, pour régler ce type de factures.

Lors de l'ajustement budgétaire 2005, les crédits alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui ont effectivement été réduits de 10 % (comme s'y était engagé le gouvernement) ¹. Dans cette optique, sont neutralisés, d'une part, les crédits liés aux cabinets dissous et au coût des agents mis à la disposition des ministres sortant de charge et, d'autre part, les crédits inscrits à l'allocation de base *Provision pour fin de législature*. Ceux-ci ont été utilisés pour payer les préavis du personnel du service d'appui aux cabinets ministériels supprimé, ainsi que les dépenses en personnel et fonctionnement (*partim*) réalisées jusqu'à sa suppression. Avec l'ensemble de ces dépenses non récurrentes, le budget 2005 ajusté augmente de 4,6 % par rapport au budget initial 2004.

La réduction de 10 % se ventile différemment à la suite des derniers transferts et redistributions de crédits de décembre 2005 : les crédits alloués aux cabinets stricto sensu sont légèrement diminués par rapport aux crédits issus de l'ajustement, tandis que ceux octroyés pour les charges liées au gouvernement sont augmentés.

Pour 2006, cette réduction est de 9 % par rapport au budget initial 2004, en ce qui concerne les dépenses récurrentes des cabinets et des services d'appui, et de 7 % si l'on inclut les dépenses non récurrentes, celles-ci ayant logiquement fortement diminué.

1 Cf. déclarations du ministre du Budget lors de la séance du Parlement du 23 décembre 2004, CRI n°9 (2004-2005), et exposé de ce dernier à l'occasion du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2006, *Doc. parl.* 134 (2004-2005) – N°8.

6.3.2 Commentaires

Ajustement 2005

La diminution des crédits constatée à la mi-2005 s'explique essentiellement par la suppression du SACM¹, la diminution du cadre du SEPAC et la réduction des crédits liés au personnel des cabinets ministériels. Sur ce point, si l'arrêté du 10 juin 2005 a imposé une réduction globale du cadre de 12,5 unités (3 pour le cabinet de la ministre-présidente, 2,5 pour ceux des vice-présidents et 1,5 pour les cabinets des ministres), un effort supplémentaire portant sur 11,5 unités a été annoncé par le ministre du Budget².

Dans la pratique, la réduction de crédits de 1.029.000 euros à l'AB 11.02³ lors de l'ajustement n'a vraisemblablement pas nécessité de licenciements, comme le confirme l'analyse réalisée au point 3.3.3 : l'effectif est resté relativement stable durant toute l'année 2005.

Plafond de subsistance

L'arrêté du 10 juin 2005 fixe à 53.000 euros, par an et par membre de cabinet, le plafond global des moyens de subsistance⁴ : sont concernés les crédits prévus, pour chaque cabinet, aux allocations de base 11.02 et 11.04 – *Traitements et indemnités*, 12.19 – *Frais de fonctionnement* et 74.01 – *Dépenses patrimoniales*, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses de cabinets stricto sensu, à l'exclusion des traitements et des indemnités de logement des ministres⁵, et, d'une manière plus générale, des frais liés aux infrastructures (isolés dans le programme 9 des charges liées au gouvernement).

Au budget initial 2005, ce plafond n'étant pas encore réglementairement fixé, les crédits semblent avoir été calculés en tenant compte d'un montant légèrement inférieur (52.750 euros)⁶. Sur la base du cadre théorique et des redistributions de crédits intervenues en fin d'année, la moyenne budgétaire par agent s'élève à moins de 50.000 euros.

Quoi qu'il en soit, l'assiette servant de base au calcul de ce plafond étant constituée essentiellement de coûts de personnel, ce calcul est biaisé par le fait que des agents sont détachés gratuitement dans les cabinets (cf. supra). Ainsi, un montant identique de crédits peut, en réalité, représenter une enveloppe plus ou moins élevée par cabinet selon la proportion d'agents dont le traitement n'est pas supporté

1 Quoique de ce point de vue, la réduction n'intervienne véritablement qu'en 2006 puisque le budget ajusté de 2005 supporte les préavis des agents du SACM.

2 Cf. *Doc. parl.* 134 (2004-2005) – N°8.

3 La réduction opérée sur cette allocation de base pour les six cabinets représente 66 % de la réduction de l'ensemble des crédits prévus à la division 6.

4 Article 27, § 1^{er}.

5 Les crédits pour années antérieures ne sont pas pris en compte.

6 Cf. séance du Parlement du 23 décembre 2004, CRI n°9 (2004-2005), p. 14. Voir également point 2.3.3.

par le budget ¹. Le calcul d'un plafond ne trouve toute sa pertinence qu'en intégrant l'ensemble des coûts de personnel au sein du budget des cabinets.

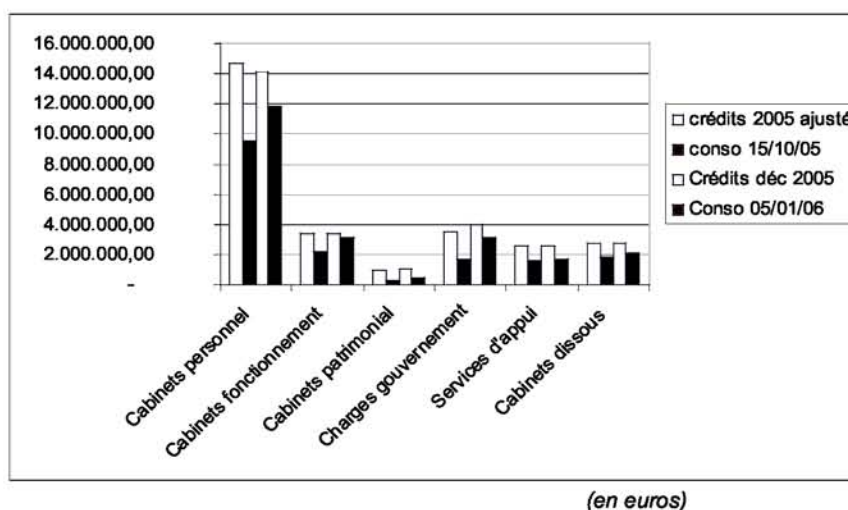
La Cour observe cependant que la proportion d'agents détachés à titre gratuit du ministère de la Communauté française n'a pas augmenté depuis le début de la législature. Ainsi, selon les informations fournies par le cabinet du ministre du Budget lors du débat contradictoire, le nombre de ces agents est passé de 67 (le 1^{er} janvier 2005) à 66 (le 1^{er} septembre 2005) et à 63 (le 1^{er} février 2006).

Elle relève incidemment que le plafond de subsistance inclut les dépenses consacrées à l'entretien des locaux, lorsque du personnel (hors cadre) est engagé pour ce faire, alors qu'il exclut ces frais lorsqu'il est recouru à la sous-traitance, les frais liés aux contrats d'entretien étant imputés sur l'allocation consacrée aux charges liées au gouvernement.

6.4 Crédits budgétaires : optique consommation

Les taux de consommation ont été calculés sur la base des crédits issus de l'ajustement budgétaire pour les données figées au 15 octobre 2005. Les consommations actualisées au 5 janvier 2006 sont comparées aux crédits résultant des dernières redistributions de décembre 2005.

Figure 6 – Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui en 2005



1 A la date du 30 septembre 2005, cette proportion s'élevait, tous cabinets confondus, à 31,31 % (cf. point 3.4.2).

Tableau 4
Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels en 2004 et 2005

	2004		2005		
	Au 15/10/05	Au 05/01/06	Au 15/10/05	Au 05/01/06	
	Ordon.	Ordon.	Ordon.	Ordon.	Engag.
Cabinets ministériels	84,58	84,67	62,64	82,23	89,21
Charges du Gouvernement	89,74	89,90	49,26	80,11	99,95
Services d'appui	85,19	85,19	26,54	39,36	58,13
Cabinets dissous	101,35	101,35	62,76	73,37	73,37
Provision fin législature	-	-	82,57	85,19	87,07
Total	89,01	89,09	61,64	79,70	87,93

(en pourcentage)

6.4.1 Les dépenses des cabinets ministériels

Les chiffres qui ont été produits par les cabinets ministériels sont ceux arrêtés au 15 octobre 2005. Comme signalé au point 6.1, la Cour a actualisé les données budgétaires en établissant la situation au 5 janvier 2006. Quant aux dépenses réalisées sur avances de fonds, leur consommation réelle est arrêtée à la date des derniers comptes produits par les comptables extraordinaires au moment de l'audit, soit entre avril et juillet 2005 en fonction des cabinets.

Les crédits alloués en 2004 aux cabinets ministériels issus de l'actuelle législature étaient, à la mi-octobre 2005, consommés à hauteur de 85 %. Un peu plus de la moitié des dépenses ont été liquidées par le biais de la procédure des dépenses fixes (traitements), un quart des dépenses a suivi la filière classique de paiement et le dernier quart a été payé au moyen des avances de fonds.

A la même date, les crédits 2005 étaient consommés à raison de 63 %, par dépenses fixes de personnel (76 %), par le biais d'avances de fonds (19 %) et à concurrence de 5 % via la procédure du visa préalable¹. L'exercice réalisé pour 2004 en matière de consommation des avances de fonds n'est pas possible pour 2005 eu égard à la date de transmission des comptes des comptables.

En 2004, les crédits destinés aux traitements et indemnités, soit 62 % des crédits alloués aux cabinets, ont été consommés à concurrence de 83 %, moyenne qui varie, en fonction des cabinets, entre 68 et 96 %. En 2005, la proportion de ces dépenses est plus importante (77 %) ; la consommation varie de 47 à 75 %².

1 Au 5 janvier 2006, ils sont consommés à 82 %.

2 A la suite des redistributions intervenues en décembre, la part relative aux dépenses de personnel s'élève à 76 %. La consommation au 5 janvier 2006 varie entre 68 et 96 % en fonction des cabinets.

1) Les traitements et indemnités des ministres

Les crédits prévus pour les traitements des ministres en 2004 ont été consommés à un niveau supérieur aux crédits disponibles (dépassement de l'ordre de 10 %), en raison de l'application d'une circulaire en vigueur sous un précédent gouvernement, au lieu de celle du 25 août 2004, imposant une modération salariale de 10 %. Ce problème, constaté par le SEPAC dès le mois de juillet 2005, est en voie de régularisation, la récupération des indus devant s'achever au mois de mars 2006 au plus tard.

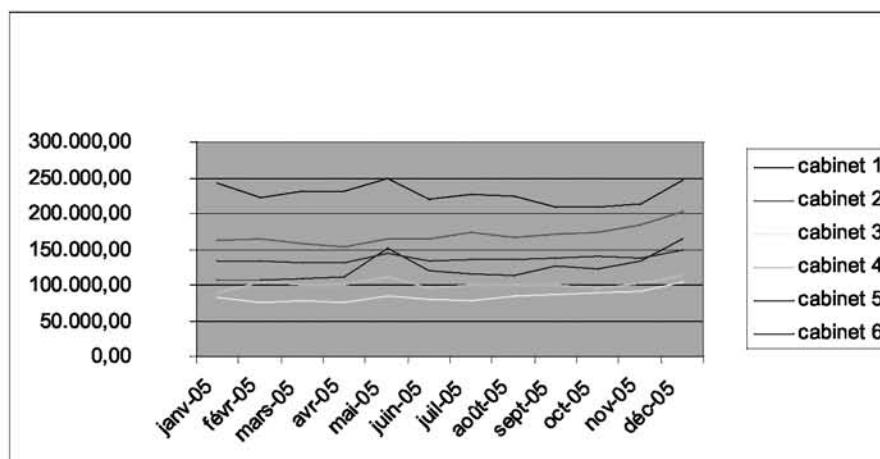
Toutes les données ne sont pas encore disponibles afin d'arrêter la consommation précise des indemnités de logement, lesquelles sont toujours liquidées au moyen d'avances de fonds. Néanmoins, la Cour relève que les montants budgétés ont été surévalués par rapport aux besoins tels qu'ils peuvent être calculés au départ de la circulaire du 25 août 2004 (cf. supra, point 6.2.2). Or, les avances de fonds liquidées auprès de deux comptables excèdent les besoins ainsi déterminés.

2) Les traitements et indemnités du personnel

a) Une partie des traitements du personnel (allocations tenant lieu de traitement, allocations de cabinet, etc.) est payée par la procédure des dépenses fixes.

La figure suivante montre que les montants imputés chaque mois n'ont, dans l'ensemble, pas diminué durant l'année 2005. Cette donnée est à mettre en relation avec le graphe figurant au point 3.3.3, illustrant la relative stabilité des effectifs au cours de la même période.

Figure 7 – Evolution des dépenses fixes liées aux traitements et allocations du personnel des cabinets ministériels de janvier à décembre 2005



b) Les traitements d'agents détachés par les pouvoirs ou organismes qui en réclament le remboursement sont payés selon la procédure du visa préalable, sur la base d'une déclaration de créance.

L'étude réalisée au point 3 aboutit à la conclusion que 44,9 ETP, correspondant à 48 personnes, sont détachés d'un service public susceptible de facturer les

détachements de leurs agents dans les cabinets ministériels de la Communauté française.

L'examen de l'ensemble des paiements, relativement à des agents détachés « à titre payant » dans les cabinets ministériels depuis le début de la législature, révèle les faits suivants. D'une part, les remboursements effectués depuis le début de la législature jusqu'au 6 janvier 2006 concernent à ce moment 41 personnes. Toutefois, pour cinq agents détachés d'un SPF fédéral, il ne s'agit que du remboursement de primes de formation et pas encore du traitement. D'autre part, un retard apparaît dans les facturations puisque les périodes concernées s'arrêtent, pour plusieurs agents, à la date du 31 décembre 2004.

A cet égard, les renseignements recueillis lors des interviews confirment que plusieurs employeurs réclament tardivement le remboursement du traitement de leurs agents, ce retard pouvant atteindre plusieurs années dans le chef d'un SPF fédéral¹. Cette situation a conduit tous les cabinets à prendre des engagements provisionnels en fin d'années 2004 et 2005, afin de ne pas perdre les crédits prévus et de pouvoir honorer les déclarations de créance tardives.

Quoi qu'il en soit, il semble que les cabinets ne soient pas toujours en mesure d'identifier clairement les montants à réserver pour ces agents, faute de connaître avec précision les montants déjà réclamés à ce jour, les factures ayant, dans le passé, été adressées directement à l'ex-SACM.

Le SEPAC, mémoire des cabinets, devrait disposer de la situation précise des paiements effectués pour ces agents et du solde restant à rembourser, mais la Cour constate que les montants communiqués par ce service ne correspondent pas aux données qui ont pu être extraites de la base de données budgétaires.

Il est en tout cas indispensable de réserver, à la fin de chaque année, les montants nécessaires pour faire face aux demandes de remboursement tardives qui interviendraient lors de l'exercice suivant.

Or, la consommation varie entre 66 et 90 % en fonction des cabinets. Actualisé à la date du 5 janvier 2006, après le paiement des traitements de novembre², le taux de consommation fluctue entre 74 et 96 %. Le solde budgétaire pourrait, dans certains cas, s'avérer insuffisant pour honorer les déclarations de créance tardives.

c) Les traitements des agents détachés à titre gracieux par des services publics ne figurent pas au budget. Sur la base des calculs réalisés au point 3.4.2, on peut chiffrer à 55,8 ETP le nombre d'agents qui sont détachés du seul ministère de la Communauté française. La simple multiplication par douze de la charge des traitements de ces agents pour le mois de septembre 2005 (charges patronales

1 L'arrêté royal du 4 mai 1999 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux et au personnel des ministères appelé à faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un collège d'une Communauté ou d'une Région prévoit pourtant, à l'article 29, al. 2, que la rémunération des membres du personnel des ministères autorisés à faire partie d'un cabinet ministériel d'une Communauté ou d'une Région est remboursé sur la base d'un relevé trimestriel adressé au gouvernement ou au collège par le département ou le service concerné, la demande de remboursement étant faite au début de chaque trimestre pour le trimestre précédent.

2 Les traitements du mois de décembre sont imputés sur l'exercice suivant.

incluses) équivaut à un montant de 2,2 millions d'euros, lequel est sous-estimé puisqu'il ne comporte ni le pécule de vacances ni la prime de fin d'année. Ce montant représente déjà près de 12 % des montants qui étaient inscrits au budget 2005 ajusté pour le fonctionnement des cabinets ministériels stricto sensu (programme 0 de la DO 06).

d) Les crédits prévus à l'AB 11.04 – *Indemnités quelconques en faveur du personnel*, destinés à couvrir les indemnités de frais de séjour et la contre-valeur financière d'un abonnement sur un moyen de transport en commun ou l'intervention de l'employeur dans les frais de transport en commun entre le domicile et le lieu de travail, ne sont pas entièrement consommés. A noter que les montants inscrits sur cette allocation fluctuent entre 30.000 et 230.000 euros par cabinet et, plus précisément, entre 779 et 2.054 euros par agent prévu au cadre. Leur consommation varie entre 25 %¹ et 85 %.

3) *Les dépenses de fonctionnement*

Les crédits pour frais de fonctionnement représentent 17 % des crédits alloués aux cabinets ministériels en 2004 et 18 % en 2005 ; ils sont consommés à hauteur de 94 % pour 2004 et de 63 % pour 2005², essentiellement par la voie des avances de fonds gérées par les comptes extraordinaires.

Ces crédits ont notamment été utilisés pour financer des achats de biens consommables, les frais de téléphonie, de restaurant, le remboursement de frais de transport et le *leasing* des véhicules du cabinet.

La Cour relève que le dépassement, dans un cabinet, des crédits 2004 inscrits à l'allocation 12.19 provient de la gestion des avances de fonds.

4) *Les dépenses patrimoniales*

Le montant des crédits prévus au budget 2004 varie, selon les cabinets, de 27.000 à 645.000 euros. En 2005, la variation est moins sensible. Ces dépenses représentent 20 % des crédits octroyés aux cabinets en 2004 et 5 % en 2005³. La consommation est de 84 % en 2004 et de 28 % en 2005⁴.

Ces crédits ont été consommés pour l'achat de véhicules (sauf dans un cabinet), de mobilier, de matériel de bureau et de matériel informatique.

6.4.2 Les charges liées au gouvernement

Les observations suivantes sont limitées à la consommation des crédits budgétaires 2005, car, à la différence des dépenses des cabinets stricto sensu, il n'est pas possible, pour 2004, d'identifier celles qui relèvent de la nouvelle législature.

Les charges liées aux cabinets dissous ont été transférées dans un programme ad hoc, de même que les crédits relatifs au secrétariat du gouvernement (cf. supra). Ce

1 Le taux de consommation le plus faible correspond au cabinet pour lequel les crédits budgétaires par agent sont les plus élevés.

2 Au 5 janvier 2006, la consommation représente 89 %.

3 6 % après les redistributions de décembre 2005.

4 44 % au 5 janvier 2006.

programme comprend essentiellement les travaux d'entretien et de rénovation des cabinets sur site extérieur et du bâtiment de la présidence, ainsi que les charges locatives.

Les crédits de rénovation des cabinets sont consommés à 68 % et ceux afférents à la rénovation du bâtiment Surllet de Chokier à 46 %¹. Les frais inhérents à l'entretien des cabinets extérieurs sont consommés à 43 % ; ceux relatifs au bâtiment de la présidence sont consommés à 53 %².

En ce qui concerne les loyers, les crédits budgétaires s'élevaient, au budget initial 2005, à 2.238.000 euros ; ils ont été diminués de 232.000 euros lors de l'ajustement en raison du déménagement du cabinet de la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse dans l'immeuble Surllet de Chokier (dans les locaux occupés précédemment par le SACM). Néanmoins, ces crédits se sont révélés insuffisants pour faire face au coût locatif des bâtiments pour 2005 et aux factures en souffrance auprès de l'administration générale de l'infrastructure, laquelle a hérité de la gestion de ces frais après la dissolution du SACM. Ainsi, par voie d'arrêté, un montant complémentaire de 528.000 euros provenant des crédits alloués aux cabinets stricto sensu et d'une reventilation des crédits destinés aux charges du gouvernement a été inscrit pour les loyers. Le montant total de 2.534.000 euros est consommé à concurrence de 48 %³.

6.4.3 Les dépenses des services d'appui

1) Les dépenses de l'ex-SACM

En 2004, les crédits alloués au SACM ont été consommés à concurrence de 97 % pour l'ensemble du programme. A l'intérieur de celui-ci, les crédits prévus pour le paiement des charges de personnel des cabinets dissous ont été consommés à un niveau supérieur aux crédits prévus.

Comme déjà signalé, en 2005, les crédits consommés avant la dissolution du service ont fait l'objet d'ordonnances de transfert, d'une part, vers les crédits relatifs au secrétariat du gouvernement en ce qui concerne l'abonnement *Belga* (76.166 euros) et, d'autre part, vers une allocation de base créée à l'occasion de l'ajustement budgétaire 2005 au sein du programme 0 de la division organique 11 du budget, intitulée *Provision pour fin de législature* (34.801 euros). Sur cette dernière allocation, créditée de 1.599.000 euros, ont également été transférés les traitements liquidés au profit des agents du SACM jusqu'à la dissolution. Ces crédits, utilisés également pour le paiement des indemnités de préavis des agents du SACM, sont consommés à concurrence de 83 %⁴.

1 Au 5 janvier 2006, les premiers sont intégralement consommés et les seconds ordonnancés à 82 % et engagés à 100 %.

2 Au 5 janvier 2006, les crédits liés aux contrats existants pour les cabinets extérieurs sont ordonnancés à concurrence de 85 % et engagés à 100 % ; ceux afférents au Surllet de Chokier sont consommés à 82 % en ordonnancement et à 100 % en engagement.

3 Consommation, au 5 janvier 2006, à 78 % en ordonnancement et à 100 % en engagement.

4 Au 5 janvier 2006, ces crédits sont ordonnancés à 87 %.

2) *Les dépenses du SEPAC*

Les crédits, peu élevés en 2004 (86.000 euros), ont été consommés à concurrence de 53 %. En 2005, ils sont multipliés par cinq mais leur consommation est très faible (24 % ¹). En particulier, les crédits afférents aux charges du personnel, qui s'élevaient au budget initial 2005 à 1.846.000 euros, ont été réduits à 300.000 euros lors de l'ajustement budgétaire, puis à 135.000 euros par redistribution. Ces crédits concernaient le personnel du SEPAC mais aussi celui de l'ex-SACM ; des dépenses fixes ont été enregistrées sur cette AB puis transférées vers l'AB – *Provision pour fin de législature* susmentionnée. Les crédits restants ne sont ordonnancés, au 5 janvier 2006, qu'à concurrence de 9 %.

Sur cette AB 11.02 – *Personnel*, la consommation arrêtée au 5 janvier 2006 est plus faible que celle relevée au 15 octobre 2005 car des remboursements de traitement d'agents du personnel du cabinet du ministre du Budget ont été imputés erronément sur cette allocation. Des ordonnances de transfert ont régularisé cette situation en imputant ces dépenses sur l'AB 11.02.03.

3) *Les dépenses du secrétariat du gouvernement*

Elles ont été consommées à moins de 30 % en 2004 et 2005 ², la sous-consommation se marquant essentiellement dans les dépenses de personnel.

6.4.4 *Les dépenses liées aux cabinets dissous*

En 2004, un dépassement est constaté au niveau des crédits prévus pour les charges des cabinets dissous (en raison d'une surconsommation des crédits destinés au personnel), dispersés entre les divisions 6 et 10.

Quant aux moyens alloués en 2005, ils sont consommés à 65 % ³. Des crédits pour années antérieures, afférents au personnel des cabinets dissous, ont été prévus par un arrêté du gouvernement du 19 décembre 2005 ⁴.

Les crédits hors personnel sont consommés intégralement en 2004 et 2005, pour l'essentiel par avances de fonds liquidées au profit du comptable extraordinaire du SACM. Cela implique notamment que cette AB ne pourra pas servir à payer les factures en souffrance concernant les charges locatives des cabinets dissous afférentes aux années 2003 et 2004.

1 Au 5 janvier 2006, ces crédits sont ordonnancés à 34 %.

2 44 % au 5 janvier 2006.

3 Actualisée, la consommation est de 73 %.

4 Arrêté n° 102 du Gouvernement de la Communauté française modifiant la ventilation de certaines allocations de base du programme d'activités 50 contenues dans la division organique 11 du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2005. La redistribution s'effectue entre l'allocation de base 11.03 – *Charges du personnel liées aux cabinets dissous* et l'allocation de base 11.02, créée à l'occasion, - *Charges de personnel liées aux cabinets dissous, y compris crédits années antérieures*.

6.5 Conclusions

La présentation du budget

1) Les nombreuses modifications dans l'organisation des crédits alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui, qui se sont traduites par une instabilité dans la nomenclature des allocations de base et une dispersion dans trois divisions organiques, rendent les analyses historiques malaisées.

2) Quoi qu'il en soit, même si la localisation des charges liées aux cabinets dissous parmi les crédits de l'administration ne paraît pas opportune, l'évolution se fait dans le sens d'une amélioration de la cohérence, par la distinction entre les charges étroitement liées au fonctionnement des cabinets actuels et à leurs services d'appui direct (dépenses récurrentes) et celles relatives aux charges du passé ou à des événements exceptionnels (cf. la suppression d'un service d'appui).

Le budget reste néanmoins encombré d'allocations de base qui ne sont plus utilisées et font parfois double emploi.

La Cour recommande dès lors de toiletter le budget en veillant tout particulièrement à supprimer les allocations de base qui n'ont plus de raison d'être, notamment celles pour lesquelles les crédits sont désormais inscrits à un autre endroit du document. C'est le cas par exemple des crédits alloués au secrétariat du gouvernement qui font l'objet, en 2006, du programme 6 à la division 10 et pour lequel des allocations de base demeurent inscrites au programme 5 afférent au SEPAC (même division) et dans l'activité 2 du programme 9 de la division 6.

Cette recommandation rencontre la volonté des ministres : un toilettage complet du budget sera réalisé, au plus tard à l'occasion de l'établissement du budget initial 2007.

3) Par contre, dans l'état actuel des choses, il semblerait pertinent de dédoubler les allocations de base 11.02 consacrées aux traitements du personnel. La première allocation concernerait exclusivement les paiements pouvant être réalisés par dépenses fixes (allocations-traitement, allocations de cabinets) et la seconde, les traitements devant être remboursés, sur la base d'une déclaration de créance, aux employeurs qui ont détaché des agents dans les cabinets ¹.

De la sorte, les premiers crédits pourraient être réservés dans leur intégralité dès le début de l'année, ce qui éviterait les risques de dépassement, bien réels actuellement, puisque plusieurs ordonnateurs peuvent frapper ces crédits : le responsable du SEPAC ainsi que les ordonnateurs primaires ou délégués ². Il ressort du débat contradictoire tenu le 14 mars 2006 que le recours aux engagements provisionnels de début d'année aurait été récemment mis en place.

Les ministres ont pour leur part fait valoir que la scission de l'allocation de base consacrée aux traitements entraînerait de constantes réallocations en fonction de

1 Ce dédoublement existe dans le budget de la Région wallonne mais l'allocation de base relative aux remboursements de traitement n'est pas alimentée.

2 Arrêté du Gouvernement du 15 juillet 2005 relatif aux délégations de pouvoirs en matière de dépenses fixes des cabinets de la Communauté française pour le SEPAC et arrêtés ministériels définissant les délégations de pouvoirs dont bénéficient les ordonnateurs délégués.

l'arrivée des déclarations de créances des employeurs et de l'évolution de l'effectif des cabinets.

En tout état de cause, cette initiative ne serait pas nécessaire s'il était mis fin au système de facturation des agents détachés qui continuent d'être payés par leur employeur d'origine, mais dont le traitement doit être remboursé, souvent avec beaucoup de retard, par le cabinet. En effet, la prise en charge directe et intégrale du traitement, par le cabinet, responsabiliserait celui-ci tout en simplifiant la gestion des crédits et en évitant les risques de report de telles charges sur la législature suivante.

4) Toujours en rapport avec les traitements, les programmes justificatifs des différents ministres devraient faire apparaître, en toute transparence, le nombre d'agents détachés à titre gratuit par des administrations ou des organismes publics, ainsi que le nombre de collaborateurs dont l'allocation-traitement est à la charge du cabinet. Les ministres ont convenu de tenir compte de cette recommandation lors de l'établissement des programmes justificatifs du budget annuel des dépenses.

Les initiatives nécessaires devraient ensuite être prises pour que le budget reflète progressivement le coût réel des collaborateurs des ministres, afin d'assurer le respect du principe de spécialité budgétaire.

La transparence complète du coût des cabinets ministériels impliquerait en effet que, dans un premier temps, le montant des traitements des agents détachés du ministère de la Communauté française et de l'enseignement figure au budget des cabinets et que, dans un second temps, les détachements en provenance d'autres pouvoirs publics ou d'organismes publics ne s'opèrent plus à titre gracieux.

5) Au niveau technique, il eût été préférable, lors de l'ajustement budgétaire 2005, de réduire les crédits alloués au SACM (programme 4 de la division 10) plutôt que de les mettre à zéro. Une telle situation prête également à confusion dans la mesure où elle ne correspond pas à la réalité : des crédits ont été consommés et ont ensuite fait l'objet d'ordonnances de transfert (cf. supra).

6) Enfin, l'absence d'ajustement budgétaire à la fin de 2005 a induit une vague de redistributions et de transferts qui sont préjudiciables à la transparence budgétaire.

L'évolution et la consommation des crédits

Les crédits alloués aux dépenses récurrentes des cabinets ministériels et de leurs services d'appui en 2005 sont inférieurs de 10 % par rapport au budget initial de 2004.

La Cour souligne la difficulté de disposer d'une situation précise de la consommation réelle des crédits, compte tenu de la justification différée et non synchronisée de l'utilisation des avances de fonds, imputées directement sur le budget. Elle réitère dès lors le souhait que les comptables rendent dorénavant un compte trois fois par an, à date fixe (30 avril, 31 août, 31 décembre)¹.

En tout état de cause, sur le plan des engagements, les crédits 2005 sont consommés à concurrence de 88 % à la date du 5 janvier 2006. Au niveau des

1 Cf. point 5.7.

ordonnancements, à 80 %, mais il faut tenir compte des remboursements de traitements et autres déclarations de créances relatives à 2005 et qui ne parviendront aux cabinets qu'en 2006.

2.3 CONTROLE DE LEGALITE ET DE REGULARITE DU PROGRAMME 01 – LECTURE PUBLIQUE DE LA DIVISION ORGANIQUE 22 – LIVRE DU BUDGET 2005 DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE ¹

La Cour a procédé à un contrôle des dépenses effectuées dans le secteur de la lecture publique. Elle a constaté que les mesures de contrôle interne prévues sont appliquées tant au niveau des services administratifs ordonnateur et liquidateur, que des comptables d'avances de fonds. L'analyse de 88 rapports financiers, rendus, par les bibliothèques, pour justifier les subventions allouées en 2004, a révélé par contre des défauts quant à la fiabilité et à l'exhaustivité de certaines informations comptables transmises. En outre, il ressort des derniers rapports d'inspection des bibliothèques sélectionnées que la fréquence des contrôles est insuffisante. Enfin, le contrôle des dépenses liquidées sur fonds avancés n'a pas donné lieu à observations.

1 INTRODUCTION

Le service public de la lecture est organisé par le décret du 28 février 1978 déterminant notamment les catégories de bibliothèques publiques et de subventions qui peuvent être octroyées, qu'elles soient forfaitaires, de fonctionnement et d'intervention dans les rémunérations du personnel ; relatives à l'acquisition, la construction ou la modernisation d'immeubles ; d'équipement, ou encore pour l'achat de livres et publications diverses.

L'arrêté du gouvernement du 14 mars 1995 portant application du décret du 28 février 1978 précité fixe le classement des bibliothèques, les conditions d'octroi et de maintien de la reconnaissance, le montant des diverses subventions, leurs règles de liquidations, le cadre du personnel des bibliothèques, les dépenses admissibles et les recettes propres (droit d'inscription et de prêt, amende de retard).

En corollaire, le décret du 17 décembre 2003 déterminant les règles de subsidiation d'emplois dans le secteur socioculturel intègre la lecture publique dans les huit secteurs d'activités visés.

La Cour a procédé au contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses du programme 01 – *Lecture publique* de la division organique 22 – *Livre*, soumises à son visa préalable ou liquidées sur avances de fonds en 2005. Pour cette période de référence, les montants des crédits alloués au programme s'élevaient à 11.426.000 euros. Le contrôle a porté plus particulièrement sur les dépenses imputées aux allocations de base 33.10.15 et 43.09.15, destinées au paiement des subventions allouées aux bibliothèques publiques reconnues ou en voie de l'être et qui, à elles seules, ont totalisé 10.619.000 euros en 2005.

1 *Dr 3.153.375.*

Parmi les 176 bibliothèques publiques subventionnées par la Communauté française en 2004, 85 % relèvent de pouvoirs organisateurs publics et forment des départements au sein de services communaux et provinciaux, tandis que 15 % relèvent du droit privé et sont constituées sous la forme d'asbl.

Les obligations comptables divergent en fonction de ce clivage sectoriel.

Les références légales et réglementaires en matière comptable sont constituées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat¹, la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, l'arrêté royal du 2 août 1990 portant règlement général de la comptabilité communale et l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale.

Le contrôle a porté sur une sélection de 88 bibliothèques déterminée comme suit.

Une présélection a été effectuée sur l'ensemble des bibliothèques en retenant le critère des subventions à partir de 17.000 euros uniquement pour les bibliothèques reconnues². Ensuite, la nature du pouvoir organisateur et la localisation géographique ont servi de critères pour aboutir à la répartition suivante :

- 85 % dans le secteur public et 15 % dans le secteur privé ;
- 5 % dans le Brabant wallon, 13 % dans la Région de Bruxelles-Capitale, 33 % dans le Hainaut, 26 % à Liège, 1 % dans le Luxembourg, 12 % à Namur.

Le contrôle a consisté à examiner les pièces justificatives relatives aux obligations comptables, sociales et fiscales (rapports financiers 2004, rémunérations du personnel subventionné et frais de fonctionnement), ainsi qu'aux obligations découlant de la reconnaissance et des contrats-programmes.

Les procédures de contrôle interne ont également fait l'objet d'une évaluation menée :

- sur la base d'entretiens et de réunions avec les fonctionnaires ordonnateurs, liquidateurs et comptables extraordinaires ;
- par l'inventaire et l'examen de notes internes, de directives écrites et d'un vade-mecum ;
- par le contrôle dans les dossiers des traces formelles de l'intervention des différents fonctionnaires et instances prévues par la réglementation ou les directives précitées.

A titre complémentaire, il a aussi été procédé au contrôle des dépenses liquidées sur avances de fonds, gérées par trois comptables extraordinaires du service de la lecture publique.

Le projet de rapport a été communiqué le 19 juillet 2006 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. La directrice du service de la lecture publique a fait part de ses commentaires. Il en a été tenu compte dans le rapport

1 Chapitre III – *Du contrôle des dépenses*, titre II – *Des services d'administration générale de l'Etat*, section 3 – *Du contrôle de l'emploi des subventions*.

2 Pour les bibliothèques sous contrat-programme, pas de montant « plancher ».

envoyé à la ministre chargée de la Culture, le 22 août 2006. A ce jour, aucune réponse n'est parvenue à la Cour.

2 CONSTATATIONS

2.1 Réglementation

L'analyse des aspects réglementaires directement applicables en la matière a fait apparaître la complexité de la législation régissant le secteur de la lecture publique.

Une proposition de décret visant à réformer ce secteur a été déposée au Parlement de la Communauté française en octobre 2004. Selon l'administration, la ministre de la Culture a annoncé des changements dans la législation et appelé les partenaires du secteur à émettre des propositions, notamment à l'occasion de la présentation publique des travaux du Conseil supérieur des bibliothèques publiques, qui a eu lieu lors de la foire du livre 2006.

2.2 Contrôle interne

Des mesures de contrôle interne sont prévues et appliquées au niveau des services administratifs ordonnateur et liquidateur, ainsi qu'au niveau des comptables d'avances de fonds.

Le contrôle des dossiers et des comptes n'a révélé que des erreurs matérielles marginales, sans conséquence dommageable.

2.3 Rapports financiers 2004 des bibliothèques publiques

Dans le passé, les pouvoirs organisateurs adressaient à l'administration un compte d'exploitation sous la forme d'un décompte simplifié des charges et des produits. Ce document, souvent approximatif quant aux recettes, s'inspirait de la comptabilité budgétaire tenue par les pouvoirs publics.

A partir de 2003, le service de la lecture publique a mis au point un rapport financier qui correspond davantage aux obligations réglementaires et comptables des bénéficiaires, tant publics que privés.

En 2004, l'administration a élaboré un nouveau modèle de rapport financier, commun aux bénéficiaires publics et privés. Comme celui de 2003, il se compose d'un volet « personnel » et d'un volet « comptabilité ».

Ce document a été transmis aux bénéficiaires, en annexe aux circulaires du 8 juin 2005 prolongeant le délai de reddition des justificatifs au 30 juillet. A titre supplétif, les pouvoirs organisateurs ont été invités à demander une version électronique du document en format *Excel*. Outre une plus grande facilité à être complétée, cette version présente une aisance accrue dans l'encodage des données par le département.

Pour la première fois, le service a demandé aux opérateurs publics de transmettre la fonction 767¹ afin de s'assurer de l'exactitude des montants recopiés dans les rapports.

L'analyse des documents produits amène à formuler les remarques suivantes :

2.3.1 Défauts dans les justificatifs

L'analyse des dossiers sélectionnés a révélé des défauts quant à la fiabilité et à l'exhaustivité des justificatifs transmis par les pouvoirs organisateurs communaux.

- Des bénéficiaires n'ont pas été en mesure de rendre le rapport financier dans les délais, voire ont été incapables de le transmettre et ce, trois mois après l'échéance. Pour les premiers, le problème a été résolu par l'octroi d'un délai supplémentaire ; les seconds ont, après de vains rappels téléphoniques et courriels, fait l'objet d'un rappel officiel.
- De nombreux bénéficiaires ont rendu des rapports financiers incomplets ; si, dans 34 % des cas, la carence a été résolue, cette anomalie a affaibli le contrôle du personnel et de la comptabilité pour 12 % des cas et l'a même rendu impossible pour 5 bénéficiaires.
- In fine, 73 % des opérateurs publics et privés ont pu fournir le rapport dûment complété, mais il subsiste parfois des difficultés à compléter ou à transmettre le rapport financier.

2.3.2 Méconnaissance de la fonction 767

Des bénéficiaires ont transmis une comptabilité d'asbl alors qu'ils sont des pouvoirs organisateurs publics.

Le département leur avait pourtant transmis un *Guide du rapport financier* en même temps que la version papier du rapport financier 2004. Ce guide donne deux exemples de fonctions 767 selon les logiciels les plus utilisés. Néanmoins, les explications fournies, réduites à une dizaine de lignes, semblent trop succinctes et pourraient dès lors s'avérer insuffisantes pour des personnes dépourvues de notions comptables.

2.3.3 Difficulté à utiliser le logiciel comptable

Ce problème serait en cours de résolution, mais des services comptables communaux font encore part à l'administration de difficultés à extraire la fonction 767 de la comptabilité communale.

2.3.4 Absence de clôture des comptes de la commune

La procédure de clôture et de fin d'exercice est décrite aux articles 72 à 79 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant règlement de la comptabilité communale. Si elle s'avère complexe quant aux étapes et délais impartis, elle ne suffit pas à expliquer le retard de transmission de renseignements financiers fiables.

1 Attribué aux bibliothèques dans la classification fonctionnelle, ce code permet d'isoler la plupart des charges et des produits relatifs aux bibliothèques publiques.

Les communes subissent des problèmes d'organisation internes ou externes. Par exemple, des receveurs régionaux, compétents pour plusieurs communes (trois ou quatre en général), accumulent du retard dans le traitement des comptabilités respectives à cause de la surcharge de travail.

2.3.5 Défaut de formation en comptabilité dans le chef d'un certain nombre de bibliothécaires chargés de compléter le rapport

La comptabilité ne fait pas partie des cursus existants pour l'obtention d'un titre d'études dans le secteur de la bibliothéconomie, ni de la matière des examens de recrutement dans les bibliothèques publiques.

En outre, il n'y pas d'obligation précise au niveau réglementaire ; l'article 40, § 3, de l'arrêté précité du 14 mars 1995 dispose que le personnel bibliothéconomique subsidié doit suivre des formations internes ou externes d'au moins 60 heures par période de 3 ans pour compléter son apprentissage dans le cadre de ses fonctions.

Par ailleurs, les bibliothécaires seraient souvent livrés à eux-mêmes et dépendent de la sollicitude du receveur et de ses collaborateurs pour la transmission de la fonction 767.

En conclusion, l'examen des rapports financiers 2004 rendus par les bibliothèques publiques fait apparaître que la qualité des informations transmises par les administrations communales pourrait souvent être améliorée.

Il ne s'agit cependant que de la deuxième année d'application d'un nouveau modèle de justificatif, destiné à renforcer le contrôle du service de la lecture publique. Dans ce contexte, grâce à la détermination du service administratif à obtenir des données exhaustives et fiables, la qualité des rapports financiers devrait progresser au fil du temps.

Les subventions ont été utilisées pour le financement tant du personnel qualifié en bibliothéconomie que des frais de fonctionnement, ce qui constitue la finalité pour laquelle elles ont été allouées. Et, dans les cas exceptionnels de justifications insuffisantes, le département a systématiquement procédé à la récupération de l'indu.

2.4 Activités des bibliothèques publiques en 2004

Les bibliothèques publiques transmettent annuellement leur rapport d'activités.

Le service de la lecture publique encode ces rapports à des fins d'analyse et de statistiques. L'administration considère essentiellement ce type de document comme un outil d'évaluation du secteur. Cette option assure un contrôle de la qualité et de l'exhaustivité des informations transmises. En témoignent les nombreuses démarches verbales ou écrites auprès des bénéficiaires pour leur demander des précisions ou leur poser des questions.

En outre, les bibliothèques font l'objet de visites par le service général d'inspection de la culture. Ce service relève directement de la direction générale de la culture, qui elle-même dépend de l'administration générale de la culture et de l'informatique. Il est structuré territorialement en ressorts qui couvrent l'ensemble de la Communauté française et sont coordonnés par quatre directions régionales, à savoir Bruxelles, Liège, le Hainaut et Namur.

La particularité de sa mission d'inspection et sa position hiérarchique le mettent en relation avec les services généraux, services et secteurs.

En ce qui concerne les bibliothèques publiques, ce service rend des avis assortis de propositions, sur toutes les demandes de reconnaissance ou de changement de catégorie. Sur la base du rapport d'activités, il contrôle sur place si les conditions de reconnaissance sont respectées. Il intervient soit d'initiative, soit à la demande du service de la lecture publique, en cas d'anomalies constatées dans le rapport d'activités et la comptabilité.

Préalablement à l'analyse des rapports d'activités, l'administration a été invitée à transmettre les derniers rapports d'inspection des 88 bibliothèques sélectionnées pour le contrôle des rapports financiers.

L'examen préalable de ces rapports d'inspection a révélé quatre cas problématiques. Si l'administration est chaque fois apparue active dans le suivi des anomalies, avec pour conséquence la proposition faite à la ministre de la culture de ne pas reconduire les contrats-programmes pour les bibliothèques concernées, il faut regretter que, pour l'une d'entre elles, la réaction ait été particulièrement tardive et que, suite à l'absence de communication avec le service d'inspection, le contrat-programme ait été reconduit par erreur. Pour éviter que pareil problème ne se reproduise, toute proposition de reconduction d'un contrat-programme est désormais soumise à la consultation préalable de l'inspection.

En principe, les bibliothèques reconnues ou sous contrat-programme sont, selon le cas, contrôlées sur place tous les trois ans ou chaque année. Les inspections sont aussi sollicitées, lors de la détection d'anomalies dans les rapports d'activités ou financiers.

En réalité, la fréquence des inspections s'avère globalement insuffisante. Ainsi, pour trois bibliothèques de l'échantillon, le dernier contrôle sur place remonte à plus de dix ans. Consciente de cette carence, l'administration a, fin octobre 2005, proposé au service de l'inspection de la culture un programme de contrôles à réaliser. Il conviendra de s'assurer que ce projet a bien été réalisé.

Quant à l'examen des rapports d'activités sélectionnés, celui-ci n'a révélé, dans la plupart des cas, que des anomalies mineures. Et si, pour deux bibliothèques locales, des anomalies plus graves et plus nombreuses ont été constatées, la plupart avaient déjà été relevées dans le dernier rapport d'inspection et devraient, à l'avenir, faire l'objet d'un suivi particulier.

2.5 Comptabilité sur fonds avancés

Le contrôle des comptes d'avances de fonds a révélé quelques rares erreurs matérielles portant sur la réception et l'approbation des créances, sans conséquence sur le constat positif de rigueur, qui régit ce mode de liquidation spécifique à certaines allocations de base du programme budgétaire contrôlé.

2.4 LA REAFFECTATION DU PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT EN DISPONIBILITE PAR DEFAUT D'EMPLOI OU EN PERTE PARTIELLE DE CHARGE ¹

La Cour des comptes a procédé à l'examen, pour l'année scolaire 2005-2006, de la réaffectation du personnel de l'enseignement en disponibilité par défaut d'emploi ou en perte partielle de charge. Cet examen a révélé la difficulté de respecter les délais légaux fixés pour la réaffectation dans l'enseignement subventionné, malgré les premiers effets bénéfiques du processus d'informatisation engagé. Dans l'enseignement organisé par la Communauté, la Cour a constaté un respect relatif du prescrit de la compétence d'avis des commissions pour l'attribution des compléments de charge et relevé l'opacité des processus suivis, en l'absence d'un procédé électronique intégré d'archivage des données. La Cour a dès lors formulé des recommandations portant notamment sur une meilleure définition de la procédure administrative de compensation de la perte partielle de charge et l'adoption, dans l'enseignement organisé par la Communauté, d'un système moderne de traitement des données.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a examiné la réaffectation du personnel de l'enseignement en disponibilité par défaut d'emploi ou en perte partielle de charge.

Cette perte d'emploi ou de charge constitue l'une des causes significatives de l'écart entre charges organiques et charges budgétaires, lequel représente un coût budgétaire supplémentaire. En effet, l'écart cerne le surcoût dû aux emplois occupés, pour des causes diverses, par plus d'un membre du personnel. Il ne révèle, en matière de disponibilité par défaut d'emploi et de pertes partielles de charge, que les emplois perdus par les membres du personnel qui n'ont pas été retrouvés en totalité ou en partie au terme du processus de réaffectation. Il livre donc le résultat net de la charge supplémentaire due à la perte d'emploi dans l'enseignement. La réaffectation du personnel concerné se voit donc assigner deux objectifs prioritaires : rappeler en service le maximum de membres du personnel, de préférence dans la même fonction, et faire intervenir au plus tôt le retour en fonction ².

L'audit a porté sur le processus de réaffectation dans l'enseignement obligatoire et, plus particulièrement, sur la gestion administrative de la problématique au cours de l'année scolaire 2005-2006. Le contrôle s'est appuyé sur la consultation des différents services administratifs concernés par la réaffectation ; la réglementation et les circulaires d'application ont été analysées, ainsi que la cohérence des règles applicables aux différents réseaux d'enseignement.

Par ailleurs, l'opinion de plusieurs secrétaires de commission centrale ou interzonale a été recueillie par le biais d'entretiens reposant sur un questionnaire

1 *Dr 3.030.332.*

2 Dans ce rapport, la réaffectation vise de façon générale, sauf mention contraire, le rappel en service provisoire ou définitif du personnel ayant subi la perte totale ou partielle de son emploi, sans préjuger des situations particulières définies par le statut administratif du réseau d'enseignement considéré.

communiqué au préalable. Enfin, l'audit a exploité les fichiers informatiques utilisés pour les opérations de réaffectation relatives à l'année scolaire 2005-2006 dans l'enseignement secondaire subventionné, notamment pour établir un bilan au terme du travail des commissions zonales et centrales de gestion des emplois.

Le projet de rapport a été communiqué le 6 juin 2006 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Il a fait l'objet d'un débat contradictoire le 18 juillet avec l'administrateur général *ad interim* de l'administration générale des personnels de l'enseignement et les fonctionnaires concernés. À la suite de cette réunion, une réponse écrite du 20 juillet 2006 est parvenue à la Cour. Il a été tenu compte des commentaires de l'administration dans le rapport qui a été envoyé le 3 août 2006 à la ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française chargée de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale. Dans sa lettre du 28 septembre 2006, la ministre-présidente a assuré que les conclusions et les recommandations de la Cour ne manqueront pas de nourrir la réflexion qui sera menée dans le cadre de la refonte, par décret, des arrêtés relatifs à la mise en disponibilité par défaut d'emploi et à la réaffectation, qui figure parmi les mesures prévues par le *Contrat pour l'école*.

2 ORGANISATION ET STRUCTURES DE GESTION

2.1 Généralités

L'organisation du système de réaffectation est tributaire de certains paramètres.

Reproduisant en grande partie la structure de l'enseignement, ce système est divisé en « niveaux » ou « types » d'enseignement et en « réseaux », sebn la personnalité juridique du pouvoir organisateur et le caractère, confessionnel ou non, de l'enseignement. Le territoire est réparti en zones géographiques.

Les réseaux et les niveaux d'enseignement sont très dissemblables. À côté du réseau organisé par la Communauté, les réseaux subventionnés comportent de nombreux pouvoirs organisateurs.

L'enseignement officiel ordinaire dispensé par les communes et les provinces est composé principalement, au niveau secondaire, de quelques grands pouvoirs organisateurs ¹ ; au niveau fondamental, les petits pouvoirs organisateurs communaux dominant, même si de plus importants apparaissent ².

L'enseignement libre subventionné est, lui, tout à fait hétérogène. Il est composé d'un très grand nombre de pouvoirs organisateurs de petite taille ; chacun d'entre eux n'organise souvent qu'un seul établissement.

1 70 % des établissements sont organisés par 5 des 20 pouvoirs organisateurs.

2 23 % des établissements sont organisés par 10 des 277 pouvoirs organisateurs (3 %).

Tableau 1 - Structure des réseaux d'enseignement ordinaire (2004-2005)

Réseau	Communauté	Communal	Provincial	Libre confessionnel	Libre non confessionnel
<i>Enseignement fondamental</i>					
Pouvoirs organisateurs	1	277	2	567	16
Écoles	161	965	2	704	17
<i>Enseignement secondaire</i>					
Pouvoirs organisateurs	1	15	5	236	4
Écoles	130	41	44	289	4

Les trois principaux statuts administratifs ¹ prévoient des définitions analogues en cas de perte d'emploi. Les membres définitifs du personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté qui perdent une partie de leur emploi sont déclarés en perte partielle de charge ; ils demeurent dans la position administrative d'activité de service. Si la perte d'emploi est totale, elle entraîne la mise en disponibilité par défaut d'emploi.

Les pouvoirs organisateurs déterminent les membres du personnel qui perdent leur emploi d'après des règles de priorités fixées notamment en fonction du statut et de l'ancienneté de service. La réglementation de la disponibilité par défaut d'emploi et de la réaffectation fixe, pour l'enseignement organisé par la Communauté, des normes distinctes selon qu'il s'agit de plein exercice ou de promotion sociale ². Par contre, l'enseignement subventionné est réglé par réseau, officiel ou libre, respectivement au niveau fondamental et secondaire ³, et dans l'enseignement de promotion sociale ⁴.

La réaffectation se définit de façon différente selon le réseau. Dans l'enseignement de la Communauté, elle constitue le rappel en service définitif, dans sa fonction, du membre du personnel en disponibilité, à laquelle elle met un terme. Dans l'enseignement subventionné, au contraire, la réaffectation peut être définitive ou temporaire et s'applique au personnel en disponibilité comme à celui placé en perte partielle de charge ⁵.

De structure pyramidale, l'organisation générale du système de réaffectation s'étage du niveau local, constitué par la zone géographique ⁶, au niveau central, qui regroupe l'ensemble du territoire de la Communauté. Elle comprend des

1 Communauté, officiel subventionné et libre subventionné. Il existe également des statuts particuliers pour les professeurs de religion et les puéricultrices,

2 Arrêté royal du 22 mars 1969 (statut administratif) et arrêté royal d'exécution du 18 janvier 1974.

3 En ce compris l'enseignement artistique à horaire réduit.

4 Quatre arrêtés du gouvernement du 28 août 1995 (fondamental et secondaire) et deux arrêtés du gouvernement du 12 septembre 1995 (promotion sociale).

5 Pour l'application des arrêtés précités du 28 août 1995, la notion de mise en disponibilité couvre également la perte partielle de charge ; ces arrêtés définissent également la réaffectation.

6 Les zones de réaffectation des réseaux et niveaux d'enseignement coïncident généralement. Toutefois certaines sont regroupées, notamment dans le secondaire officiel.

commissions zonales et centrales ou interzonales, ainsi que des organes de concertation dans l'enseignement libre.

Tableau 2 - Structure de réaffectation par réseau

Réseau	Communauté	Officiel subventionné	Libre subventionné	
Niveau, type d'enseignement	Plein exercice / Promotion sociale	Fondamental / Secondaire + Prom. sociale	Fondamental / Secondaire + Prom. sociale	Fondamental / Secondaire + Prom. sociale
Caractère	Non confess.	Non confess.	Confessionnel	Non confess.
Pouvoir organisateur	Communauté	Communes, Provinces	Personnes privées	Personnes privées
Organe de concertation	-	-	ORCE / ORCES 61 / 42	ORCE / ORCES 10 / 3
Commission locale (nbre par niveau)	« C. zonale d'affectation » 10 / 8	C. zonale de gestion des emplois 10 / 4	C. zonale de gestion des emplois 10 / 8	C. zonale de gestion des emplois 1 / 1
Commission centrale (nbre par niveau)	« C. interzonale d'affectation » 1 / 1	« C. centrale de gestion des emplois » 1 / 1	« C. centrale de gestion des emplois » (2 chambres : confess. et non confessionnelle) 1 / 1	

2.2 Enseignement organisé par la Communauté

Dans l'enseignement de la Communauté, la perte totale ou partielle d'heures doit être signalée immédiatement au ministre et à la commission zonale d'affectation ¹.

À défaut de réaffectation à titre définitif, le rappel à l'activité de service pour une période indéterminée et le rappel provisoire à l'activité de service sont prévus pour le personnel en disponibilité ². Pour le personnel en perte partielle de charge, à défaut d'un complément d'attributions ³ ou d'horaire au sein de l'établissement ⁴, le statut prévoit l'octroi d'un complément de charge dans un autre établissement ⁵.

Le processus réglementaire ⁶ fait intervenir l'école, la commission zonale et la commission interzonale d'affectation ⁷.

Dix commissions zonales d'affectation, présidées par un représentant de l'autorité et composées paritairement ⁸, sont chargées de remettre des avis au ministre ⁹ pour la

1 Article 167 du statut du 22 mars 1969.

2 Ibidem.

3 Article 3 ter de l'arrêté royal d'exécution du 18 janvier 1974.

4 En application des articles 13 bis et 13 ter de l'arrêté d'exécution du 22 avril 1969 (titres requis), notamment dans une fonction visant une branche apparentée ou constitutive du titre.

5 Article 45, § 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

6 Articles 14 ter et 14 quater de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

7 Cf. tableau 2.

8 De représentants de l'autorité (membres du personnel enseignant) et des organisations syndicales et de trois délégués du gouvernement avec voix consultative.

9 Incarnant ici le pouvoir organisateur.

réaffectation et le rappel à l'activité de service du personnel en disponibilité et pour les compléments de charge au personnel en perte partielle de charge dans la zone.

Ensuite, la commission interzonale d'affectation ¹ remet un avis sur les situations n'ayant pu être réglées au niveau zonal.

Les commissions zonales remplissent d'autres missions, notamment dans le cadre de l'attribution des emplois d'ACS-APE et PTP ², ainsi que de la détermination des fonctions touchées par une pénurie d'enseignants. Cette dernière mission est aussi confiée à la commission interzonale.

Toutes ces commissions exercent par ailleurs des compétences en matière d'affectation ³. En revanche, elles n'ont pas à statuer sur les recours éventuels ⁴.

Parallèlement, le service des désignations du cabinet du ministre, outre la présence de ses délégués dans les commissions, participe de façon informelle au processus en tant que pouvoir organisateur.

L'administration n'est actuellement pas présente au sein des commissions zonales, auxquelles elle fournit les documents administratifs nécessaires à leur mission ⁵. En revanche, la direction de la carrière des personnels de l'enseignement de la Communauté assure le secrétariat de la commission interzonale, collationne et vérifie les procès-verbaux des commissions zonales.

2.3 Enseignement subventionné

Dans l'enseignement subventionné, la mise en disponibilité par défaut d'emploi ou en perte partielle de charge est décidée par le pouvoir organisateur, qui doit, dans les 40 jours, la notifier, pour agréation, à la direction déconcentrée de la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné ⁶.

Le processus réglementaire prévoit la réaffectation définitive ou temporaire ou, à défaut, des situations temporaires dont l'appellation réglementaire est spécifique au réseau : rappel provisoire à l'activité et rappel à l'activité dans le réseau officiel, ou remise au travail et rappel provisoire en service dans le réseau libre. Ces diverses reprises d'activité peuvent viser la même fonction ou, à défaut, une fonction de la même ou d'une autre catégorie de personnel ⁷, ou d'un autre niveau ⁸.

Le processus est précédé par la reconduction obligatoire des réaffectations ⁹ effectuées durant l'année scolaire antérieure, ou précédemment. Il se déroule

1 Composée comme les commissions zonales avec, en outre, le directeur général des personnels et le directeur général de l'enseignement obligatoire avec voix consultative.

2 Agents contractuels subventionnés ou pour la promotion de l'emploi, travailleurs occupés dans le programme de transition professionnelle.

3 À la différence des commissions de gestion des emplois pour l'enseignement subventionné.

4 Qui sont introduits auprès de l'administration ou du cabinet du ministre par les membres du personnel, lesquels peuvent refuser un rappel en service entraînant un déplacement d'une durée supérieure à quatre heures par les transports en commun.

5 Cf. infra points 4.1 et 4.2.

6 Cette notification est communiquée à la commission zonale de gestion des emplois.

7 Personnel enseignant, auxiliaire d'éducation, paramédical, etc.

8 Par exemple, le secondaire inférieur et le secondaire supérieur.

9 Et des remises au travail dans l'enseignement secondaire libre.

successivement au niveau du pouvoir organisateur, des organes de concertation de l'enseignement libre ¹, des commissions zonales et de la commission centrale de gestion des emplois ².

Le pouvoir organisateur constitue le premier stade. Il lui incombe, en sa qualité d'employeur, de réaffecter le membre du personnel qu'il a mis en disponibilité par défaut d'emploi.

Propre à l'enseignement libre, le deuxième stade résulte en grande partie de modifications récentes de la réglementation ³.

Au niveau de l'enseignement fondamental, un échelon intermédiaire entre le pouvoir organisateur et la commission zonale de gestion des emplois a été créé en conférant des compétences de réaffectation, mais non de remise au travail, à l'organe de concertation de l'entité (ORCE). Un pouvoir organisateur doit désormais réaffecter un membre du personnel d'un autre pouvoir organisateur de l'entité conformément à la décision de l'ORCE. Auparavant une telle réaffectation ne pouvait être décrétée qu'au niveau de la commission zonale ou centrale.

Au niveau de l'enseignement secondaire, les possibilités de réaffectation au sein du centre d'enseignement secondaire (CES) de l'ORCES, son organe de concertation, ont été sensiblement étendues en raison de la diminution de 125 à 50 du nombre maximal de CES autorisé pour l'enseignement libre confessionnel ⁴ et de l'agrandissement consécutif de leur taille moyenne. En outre, les établissements d'enseignement spécialisé et les centres de formation en alternance ont été intégrés dans les CES.

Ces mesures, qui visent notamment à permettre plus tôt la réaffectation entre pouvoirs organisateurs et à compenser leur taille très réduite, sont susceptibles d'améliorer et d'accélérer la réaffectation dans l'enseignement subventionné libre.

Les commissions zonales de gestion des emplois, réorganisées par le décret du 12 mai 2004, dit « de pénurie » ⁵, constituent le troisième stade de la réaffectation. Dotées de compétences analogues en matière de réaffectation dans les différents réseaux et niveaux, les commissions zonales entérinent les réaffectations décidées par les pouvoirs organisateurs ⁶ et les organes de concertation. Elles procèdent ensuite, par des désignations d'office, à des réaffectations ⁷, des rappels provisoires à l'activité ou des remises au travail. Elles sont chargées de traiter les recours

1 Réunissant plusieurs pouvoirs organisateurs et composés de représentants des employeurs et des personnels, ces organes paritaires sont institués dans l'enseignement libre fondamental et secondaire.

2 Cf. tableau 2.

3 Décret de la Communauté française du 19 décembre 2002 modifiant certaines dispositions relatives au statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné.

4 Diminution répercutée dans le nombre de centres effectivement organisés dans l'enseignement libre confessionnel (42 CES en 2005-2006 contre 103 en 1994-1995).

5 Décret relatif à la définition de la pénurie et à certaines commissions dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.

6 A l'exception de l'enseignement officiel secondaire.

7 Dites externes (dans un autre pouvoir organisateur) dans le réseau secondaire officiel.

contre ces décisions ¹, sauf dans l'enseignement secondaire officiel. De plus, leur compétence a été étendue à l'enseignement spécialisé, jusqu'alors traité par la commission centrale.

Auparavant l'inspection pédagogique présidait les commissions au niveau fondamental et l'administration n'était pas présente dans les commissions zonales au niveau secondaire ². L'administration est désormais appelée à présider toutes les commissions zonales, à garantir la régularité des opérations de réaffectation et à constater la violation éventuelle de dispositions statutaires, ainsi qu'à assurer le secrétariat et tenir les archives.

La commission centrale de gestion des emplois représente le quatrième et dernier stade de la structure. Elle a également été réorganisée par le décret précité du 12 mai 2004. Paritaire, la commission centrale entérine les réaffectations des commissions zonales et procède à des désignations d'office pour les dossiers n'ayant pas trouvé de solution. Elle doit également traiter les recours des membres du personnel ou des pouvoirs organisateurs vis-à-vis des décisions des commissions zonales.

Depuis le décret de pénurie, le processus est prolongé au terme des travaux de réaffectation de la commission centrale. Le secrétaire et le président de la commission sont chargés de proposer un membre du personnel en disponibilité d'emploi ou en perte partielle de charge avant toute désignation par un pouvoir organisateur d'un temporaire dans un emploi vacant pour une durée de 15 semaines au moins ³.

Par ailleurs, comme dans l'enseignement de la Communauté, plusieurs missions nouvelles ont été confiées aux commissions zonales, notamment dans le cadre de l'attribution des emplois comme ACS-APE et PTP et de la pénurie d'enseignants ⁴. Cette dernière mission est aussi confiée aux commissions centrales.

Le nombre de zones et donc de commissions influence l'efficacité des processus. Actuellement, la réaffectation dans une autre zone est du ressort de la commission centrale, ce qui conduit à reporter l'entrée en fonctions. Un nombre réduit de zones devrait mécaniquement diminuer le phénomène. Celui-ci résulte toutefois d'effets limitrophes et demeure probablement marginal. Dès lors, une voie plus simple consisterait à aménager des contacts ou des procédures entre commissions zonales pour traiter directement ces éventualités.

1 Introduits par le pouvoir organisateur ou le membre du personnel, qui peut refuser un rappel en service entraînant un déplacement supérieur à 25 km et une durée supérieure à 4 heures par les transports en commun.

2 Même si elle entretenait avec elles des contacts informels.

3 Quand l'emploi ne peut être attribué par réaffectation, rappel provisoire à l'activité ou remise au travail, à un membre du personnel du pouvoir organisateur, de l'entité ou du CES.

4 Les commissions zonales de gestion des emplois pour le niveau fondamental sont en outre chargées de missions relatives au statut des puéricultrices (décret de la Communauté française du 12 mai 2004) et à la répartition des périodes d'activités de psychomotricité (décret de la Communauté française du 13 juillet 1998).

À ce propos, la nouvelle norme maximale de CES dans l'enseignement secondaire libre a eu un effet direct sur la structure de réaffectation : les trois zones du réseau confessionnel qui se partageaient la province de Liège ont été fusionnées¹.

La mission d'avis conférée aux président et secrétaire de la commission centrale dans les désignations pour une longue durée vise à améliorer la réaffectation et à conférer un caractère permanent au fonctionnement des commissions centrales². Il conviendra d'apprécier l'efficacité de cette mission nouvelle au regard de la procédure relativement lourde qu'elle instaure.

3 PROCESSUS DE GESTION

3.1 Enseignement organisé par la Communauté

Le processus de gestion dans l'enseignement de la Communauté présente des particularités de fonctionnement. En effet, le pouvoir organisateur, représenté par la direction de la carrière des personnels de l'enseignement et par le service des désignations du cabinet du ministre, est actif à tous les niveaux de la structure.

Par ailleurs, ce processus souffre de l'absence d'un système informatique intégrant les emplois vacants, les mises en disponibilité par défaut d'emploi et les pertes partielles de charge. L'administration se rallie à ce constat et, dans sa réponse écrite du 20 juillet 2006, signale que le mode de gestion de cette matière par la direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté reste effectivement empirique faute d'un programme informatique adapté, à développer par l'ETNIC.

3.1.1 *Personnel en disponibilité par défaut d'emploi*

Pour le personnel en disponibilité d'emploi, la procédure impose à l'école d'envoyer une déclaration individuelle de perte d'emploi signée par le membre du personnel à l'administration³, ainsi qu'à la commission zonale et à la commission interzonale d'affectation. En outre, l'école est tenue de notifier aux mêmes destinataires tout emploi définitivement vacant, correspondant ou non à une charge complète⁴.

L'administration adresse une copie des déclarations de perte d'emploi au cabinet du ministre et à la commission zonale compétente. Elle établit la liste des emplois vacants au niveau secondaire sur la base du fichier reçu du service de gestion des élèves⁵ et des relevés collectifs qu'elle demande aux écoles des niveaux fondamental et spécialisé. Elle met à jour ces données avec les notifications des écoles et les transmet aux commissions zonales.

1 La zone de Verviers ne comptait plus le minimum de deux CES imposé par l'arrêté du Gouvernement du 28 août 1995.

2 Article 27 du décret du 12 mai 2004 de pénurie et l'arrêté du gouvernement d'exécution du 15 avril 2005 (*Moniteur belge* du 16 décembre 2005).

3 Cf. circulaire de rentrée n°1156 du 17 juin 2005 de la direction générale du personnel de l'enseignement (DGPE), p. 38.

4 Dans les 10 jours, cf. article 17 bis du statut administratif du 22 mars 1969.

5 Qui détermine l'encadrement et dépend de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS).

La base des données est établie au début de chaque année scolaire. Il n'y a donc pas de gestion continue des emplois vacants.

Les commissions zonales fonctionnent de façon autonome puisque l'administration ne les préside pas et ne participe pas à leurs séances ; des délégués du gouvernement y assistent. Du fait de l'absence de l'administration et de la composition paritaire entre les représentants de l'autorité et du personnel, les commissions s'apparentent aux organes de concertation de l'enseignement libre. Mais, à la différence de ces derniers, elles n'ont pas de pouvoir de décision et remettent des avis au ministre ¹.

L'administration fonctionne en qualité d'organe du pouvoir organisateur et assure en règle générale le relais entre les commissions et le cabinet du ministre. Elle reçoit les procès-verbaux des séances et en adresse copie au cabinet. Elle notifie à l'école les décisions du ministre qui lui sont transmises ². Par ailleurs, elle encode les données reçues concernant la situation du personnel en disponibilité ³.

Un processus similaire s'applique vis-à-vis de la commission interzonale, dont l'administration assure directement le secrétariat.

3.1.2 Personnel en perte partielle de charge

La procédure est en principe semblable pour le personnel en perte partielle de charge : les écoles sont également astreintes à notifier cette perte à l'administration ⁴ et à la commission zonale.

L'administration transmet ces notifications au cabinet du ministre et constitue des listes destinées aux commissions zonales. La liste des emplois vacants déjà citée concerne également les charges incomplètes. En réalité, l'administration n'encode pas les données reçues relatives à la situation du personnel en perte partielle de charge. Elle considère d'ailleurs comme probable qu'elle ne connaisse pas la totalité de ces pertes. Constatant en effet que le volume des notifications des écoles est irrégulier selon les années scolaires, elle en déduit que des écoles ne respectent pas les directives et contactent directement le cabinet du ministre, qui procède alors à des désignations.

Malgré ses demandes, l'administration ne dispose pas de l'outil informatique adapté au traitement de ces situations, qui sont en outre beaucoup plus nombreuses que les pertes totales d'emploi.

Une perte partielle de charge peut être compensée de plusieurs manières. Le membre du personnel peut recevoir un complément d'attributions ou d'horaire dans son établissement ; limités, par définition, à l'école d'origine, ces types de compléments se réalisent par concertation entre l'école et le cabinet du ministre ⁵. À défaut, un complément de charge peut être accordé dans une autre école. Les

1 Propositions de réaffectation, de rappel provisoire à l'activité de service ou de rappel à l'activité de service pour une durée indéterminée.

2 Ainsi qu'au membre du personnel et à la direction déconcentrée (traitements).

3 Dans une application ancienne intégrée à l'ordinateur central de l'ETNIC.

4 Cf. circulaire n°1156 précitée.

5 La commission zonale n'a pas de compétence d'avis pour ces types de compléments.

commissions zonales et la commission interzonale sont chargées expressément par le statut administratif de remettre au ministre des avis à ce sujet.

Il apparaît que les compléments de charge font l'objet d'un traitement privilégié entre l'école et le cabinet du ministre. L'examen des procès-verbaux pour l'année scolaire 2005-2006 confirme le rôle pour le moins effacé des commissions en la matière. Les propositions de quatre commissions présentent en grande partie les compléments de charge comme des « validations » ou des décisions prises par le cabinet du ministre¹. Une commission s'en tient à une formule lapidaire², les cinq dernières ne font pas état de compléments de charge, de même que la commission interzonale.

Les commissions n'exercent donc pas pleinement leur compétence d'avis en matière de compléments de charge, à l'encontre des dispositions de l'article 14 ter et 14 quater de l'AR du 22 mars 1969 et de l'article 36, § 1^{er}, 2^o, et § 2, 2^o, du décret du 12 mai 2004.

Selon l'administration, il s'agit surtout d'une question de calendrier. Les compléments de charge, qui doivent être accordés avant les désignations de temporaires, ne sont connus qu'en septembre ou octobre. Le service des désignations du cabinet du ministre entame ces désignations au mois de juin et peut attribuer directement les compléments sur proposition des chefs d'établissements.

Ce constat peut être rapproché de la dévolution des compétences pour les divers types de rappel en service.

Le statut attribue au ministre le pouvoir, sur avis de la commission zonale ou de la commission interzonale d'affectation, de décider des réaffectations, des rappels à l'activité de service pour une durée indéterminée et des rappels provisoires à l'activité de service ; en outre, pour ce dernier type, il peut agir d'initiative³.

En revanche, la réglementation ne spécifie pas les dépositaires du pouvoir de décision en ce qui concerne les compléments de charge, d'horaire ou d'attributions. Cette imprécision s'explique peut-être par le fait que ces compléments sont destinés exclusivement au personnel en perte partielle de charge, dont la notion administrative hybride est relativement récente dans l'enseignement de la Communauté⁴. La perte effective d'une part de son emploi ne prive pas le membre du personnel de sa position administrative d'activité de service ; en outre, il conserve indéfiniment la totalité de son traitement d'activité⁵. Aucun acte administratif formel ne doit donc être pris.

L'imprécision réglementaire quant à la procédure est admissible sur le plan formel. Toutefois, le respect approximatif du prescrit des dispositions précitées de l'arrêté

1 Au total 27 cas, dont 11 « validations » et 6 formules « *Le cabinet attribuera ... heures à l'intéressé selon les disponibilités après application de l'article 26bis de l'AR du 22/03/1969 [règles de priorité pour la perte de charge].* »

2 « *La plupart des IDS [membres du personnel en perte partielle de charge] ont des compléments, à l'exception de quelques cas qui seront solutionnés dès que possible.* »

3 Cf. article 167, §§ 2 et 3, du statut du 22 mars 1969.

4 Cette situation n'est définie statutairement que depuis 2001.

5 À l'opposé, le membre du personnel qui perd son emploi est placé dans la position de disponibilité et reçoit un traitement d'attente dégressif.

royal du 22 mars 1969 et du décret du 12 mai 2004 en matière de compléments de charge, ainsi que le manque manifeste de transparence des processus suivis empêchent d'apprécier leur efficacité même. Il serait donc indiqué de mieux définir la procédure administrative et de s'y conformer.

3.1.3 Flux d'informations

En terme de flux d'informations, l'envoi par l'administration d'une copie des déclarations de perte d'emploi¹ aux commissions zonales double l'envoi effectué par les écoles. Cette pratique vise sans doute à pallier l'impossibilité de s'assurer que les écoles transmettent bien les documents précités relatifs aux pertes partielles de charge. Ces flux d'information s'effectuent pourtant dans le cadre de relations hiérarchiques au sein du même pouvoir public.

Une commission a déploré la mauvaise qualité ainsi que le caractère incomplet des listes d'emplois vacants communiquées par l'administration et une autre leur absence pour le niveau secondaire. Ce constat a poussé la première à développer sa propre base de données dans la zone pour améliorer ses propositions².

De fait, il n'existe aucun procédé électronique intégré d'archivage des données relatives aux emplois vacants, aux membres du personnel en perte de charge et aux propositions des commissions, qui permette le transfert des données entre les divers intervenants du processus de rappel en service. L'application existante, réservée au seul personnel en disponibilité par défaut d'emploi, apparaît insuffisante et inappropriée.

Le processus de gestion gagnerait en fiabilité et en efficacité si un système moderne de traitement des données était adopté, comme pour les personnels de l'enseignement subventionné.

3.2 Enseignement subventionné

Le processus de gestion dans l'enseignement subventionné épouse les stades successifs de la structure du système.

Depuis l'année scolaire 2005-2006, il s'effectue à l'aide de fichiers électroniques, sur deux modèles communs à tous les réseaux et niveaux, établis par l'administration³. Les écoles encodent le personnel ayant perdu son emploi en partie ou en totalité, ainsi que les emplois temporairement ou définitivement vacants, et y ajoutent leurs décisions de réaffectation. Ces listes sont transmises aux instances de réaffectation successives, qui les regroupent et les complètent avec les désignations qu'elles décident.

1 Totales comme partielles.

2 Selon l'administration, il s'agit d'une situation ponctuelle liée à la communication tardive, en décembre 2005, des emplois vacants par l'AGERS.

3 Reprenant l'un, les périodes perdues, retrouvées et restant à compenser, et l'autre, la fonction vacante, le temporaire qui l'occupe et le membre du personnel à qui elle devra être attribuée.

Les commissions ne sont pas formellement liées par des priorités ou des critères impératifs dans leurs opérations de réaffectation, qui s'effectuent en confrontant les deux listes ¹.

3.2.1 Informatisation des données

Le processus d'informatisation engagé par la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné repose sur deux modèles relativement complexes puisqu'ils regroupent les éléments nécessaires à l'identification des fonctions et à l'application des règles. De plus, les listes ont été allongées avec l'obligation de déclarer aux commissions les emplois protégés ².

Le procédé accélère déjà sensiblement la diffusion des données entre les différents intervenants et facilite les opérations de réaffectation, notamment au cours des séances des commissions. Le recours à des fichiers uniformes autorise les tris et les classements multiples, offre une lisibilité ainsi qu'une souplesse d'utilisation accrues et permet des applications dérivées dans la définition de la pénurie de personnel qualifié.

Quelques problèmes techniques ou d'équipement ³ surviennent ; ainsi, la fusion des fichiers se révèle encore trop sensible à la qualité de la mise en forme lors de l'encodage par les écoles et les erreurs de remplissage sont trop nombreuses.

La mise en pratique requiert un temps d'adaptation et l'investissement de tous les intervenants. En 2005, des formations ont été organisées par l'administration à l'intention des secrétariats des commissions et des écoles. Cependant, la gestion de la réaffectation demeure exposée à la mutation rapide des situations dans l'enseignement, qui affecte la fiabilité des listes. L'effort devra être poursuivi car, à terme, l'informatisation des données intégrant les différents intervenants via un site accessible aux écoles contribuera sans doute à améliorer l'efficacité du processus.

3.2.2 Fonctionnement des commissions

Le calendrier fixé par le décret du 12 mai 2004 prescrit que le personnel en disponibilité ou en perte partielle de charge le 1^{er} octobre, désigné par les commissions zonales, doit pouvoir entrer en fonction au plus tard le 1^{er} novembre ⁴.

Le délai légal est court. L'encadrement définitif est déterminé au plus tôt le 1^{er} octobre au niveau fondamental et un nouveau calcul de population scolaire reste possible jusqu'à cette date dans les écoles secondaires. Dans l'enseignement libre, les pouvoirs organisateurs et les organes de concertation doivent pouvoir effectuer les opérations de réaffectation dans un délai d'un mois.

1 Étant entendu que la réaffectation dans un emploi définitivement vacant (réaffectation définitive) est le but de la problématique de la réaffectation et constitue, de fait, une priorité.

2 Dans l'enseignement subventionné, certains temporaires protègent leur emploi vis-à-vis de la réaffectation.

3 Quelques écoles ne disposent pas encore d'un matériel informatique. L'équipement de l'ensemble des écoles de l'enseignement obligatoire, prévu pour fin 2005, devrait être achevé en 2006.

4 À la différence de l'enseignement subventionné, la réglementation n'impose pas aux commissions zonales du réseau de la Communauté une date pour l'entrée en fonctions du personnel rappelé en service. Il est vrai que ces commissions remettent un avis et ne procèdent pas à la désignation. Leurs réunions pour les opérations de rappel en service sont fixées à la première quinzaine de novembre. En 2005-2006, elles se sont déroulées dans le courant de la deuxième quinzaine.

En dépit du calendrier de travail imposé par l'administration ¹, le délai légal n'a pu être respecté dans plusieurs zones. Des commissions ont refusé de siéger lors de leur première réunion, fin octobre 2005, parce qu'elles ne disposaient pas des documents de toutes les écoles et ne pouvaient dès lors pas travailler correctement ². D'une façon générale, les procès-verbaux ont acté des retards dans la transmission des documents et l'existence d'erreurs ou d'informations incomplètes.

La brièveté des délais fixés a fait l'objet de critiques répétées de la part de plusieurs pouvoirs organisateurs et représentants du personnel.

Nonobstant la réception de toutes les données par les commissions, les documents de travail doivent, en principe, être à la disposition de leurs membres trois jours au moins avant la séance. Ces conditions n'ont également pu être respectées dans nombre de cas.

Ne pouvant effectuer leurs désignations dans le délai légal, la plupart des commissions ont donc transmis seulement des propositions à la commission centrale.

Il importe de noter que l'existence, dans le réseau libre, du stade supplémentaire constitué par les organes de concertation n'a pas provoqué de ralentissement particulier par rapport au réseau officiel subventionné.

Ces constats mettent en évidence la précarité du fonctionnement des commissions zonales. Le travail correct et régulier d'une commission est subordonné à la possession de l'ensemble des données de toutes les écoles relatives aux vacances d'emplois et au personnel en perte de charge. Dès lors, toute lacune d'une école ou d'un pouvoir organisateur risque d'entraîner le blocage et le report de la réunion. Le retard ainsi occasionné peut difficilement être comblé.

Le processus de gestion présente donc une rigidité structurelle manifeste au niveau des commissions zonales.

Quant aux commissions centrales, elles doivent également disposer de l'ensemble des données zonales pour fonctionner. Le calendrier légal fixe au dernier jour ouvrable avant les vacances d'hiver la date d'entrée en fonction du personnel désigné par la commission centrale. Il n'a pu être respecté par la commission centrale pour l'enseignement secondaire officiel, ni par la commission centrale pour le réseau secondaire libre, qui n'ont terminé leurs travaux de réaffectation qu'en janvier, en raison principalement de l'impossibilité d'organiser le nombre de réunions nécessaire eu égard à l'agenda de son président ³. Au demeurant, les retards enregistrés au niveau zonal se sont répercutés au niveau de la commission centrale.

1 Documents à adresser en 2005 par le pouvoir organisateur aux organes de concertation pour le 10 octobre et aux commissions zonales pour le 18 octobre.

2 6 commissions sur 10 (fondamental officiel) et 2 sur 10 (fondamental libre confessionnel), 1 sur 4 (secondaire officiel) et 1 sur 8 (secondaire libre confessionnel).

3 Outre les impératifs liés à sa fonction, le directeur général des personnels de l'enseignement subventionné préside les quatre commissions centrales de gestion des emplois pour cet enseignement.

4 APPLICATION DES NORMES

Lors du débat contradictoire du 18 juillet 2006 et dans sa réponse écrite du 20 juillet, l'administration a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre une réforme des titres et fonctions qui simplifierait le régime actuel et aurait dès lors une incidence largement positive sur les procédures de réaffectation.

La Cour partage entièrement ce point de vue ¹.

4.1 Enseignement organisé par la Communauté

Sur le plan général, les normes applicables dans l'enseignement de la Communauté apparaissent quelque peu éparpillées au sein du statut administratif et de l'arrêté d'exécution relatif à la disponibilité. Il serait opportun que la direction de la carrière diffuse annuellement une circulaire relative au rappel en service du personnel en disponibilité par défaut d'emploi ou en perte partielle de charge ². Bien que la Communauté ait affaire à son propre réseau d'enseignement, les flux d'informations en provenance des écoles ne circulent pas toujours de façon satisfaisante.

Sur le plan particulier, les remarques suivantes peuvent être émises.

Outre que les commissions zonales exercent de manière peu efficace leur compétence d'avis en matière de compléments de charge, notamment vis-à-vis du respect des normes ³, l'une d'elles a défini une règle de fonctionnement interne qui préconise de ne proposer de complément de charge que pour des pertes atteignant trois heures, au niveau secondaire, ou une demi-charge, au niveau fondamental et pour le personnel auxiliaire d'éducation. Les procès-verbaux des autres commissions ne mentionnent pas de décision analogue. Cette règle interne, qui n'est pas justifiée dans le procès-verbal, déroge à la réglementation qui n'autorise pas les commissions zonales à renoncer à procéder au rappel en service de membres du personnel dont la perte partielle de charge serait peu importante à leur estime. Elle apparaît dès lors irrégulière.

Par ailleurs, l'article 35 du décret de pénurie du 12 mai 2004 prescrit que les commissions zonales et interzonales d'affectation doivent chacune être assistée d'un secrétaire et d'un secrétaire adjoint que le gouvernement désigne parmi les agents, de niveau 2 au moins, de ses services, appartenant donc à l'administration. Cet article n'est pas respecté car l'arrêté du gouvernement du 20 octobre 2005 ⁴ qui fixe la nouvelle composition des commissions pour l'enseignement de plein exercice ne pourvoit à aucune de ces désignations. Selon les procès-verbaux, la commission interzonale siégeant à l'administration centrale a désigné un agent de la direction de la carrière. En revanche, les commissions zonales désignent habituellement un secrétaire de séance parmi les membres du personnel enseignant qui représentent l'autorité.

1 La Cour a déjà évoqué ces questions sur le plan général de la gestion des personnels, cf. son rapport sur « *Le paiement des enseignants* » (mars 2004), p. 21 à 24.

2 Telle est désormais l'intention de la direction générale des personnels de l'enseignement.

3 Cf. supra.

4 *Moniteur belge* du 4 janvier 2006.

Par ailleurs, ces commissions siègent dans des écoles et non, comme c'est généralement le cas pour celles de l'enseignement subventionné, à la direction déconcentrée où s'effectue la gestion administrative des dossiers des membres du personnel.

4.2 Enseignement subventionné

Pour faciliter l'application des normes, des circulaires annuelles sont établies par niveau ainsi que par réseau et diffusées par l'administration à l'intention des écoles et des pouvoirs organisateurs. Elles rappellent la réglementation utile et détaillent les obligations à respecter. Pour l'année scolaire 2005-2006, la procédure technique liée à l'introduction généralisée des données sur des fichiers électroniques a été privilégiée et le rappel réglementaire réduit à due concurrence.

À la différence de l'enseignement de la Communauté, la coïncidence fréquente des sièges de la commission zonale et de la direction déconcentrée, qui permet l'accès au dossier du membre du personnel, peut offrir des facilités lors des travaux de réaffectation.

De fait, au niveau secondaire, les commissions sont confrontées à diverses difficultés, notamment en raison de la complexité ou des exigences de la réglementation.

Le choix entre la réaffectation ou la remise au travail est parfois malaisé. En effet, il dépend de la notion de « même fonction », dont l'application aux fonctions de professeur de cours techniques et de professeur de pratique professionnelle est rendue difficile par l'imprécision de la réglementation en matière de spécificité des titres. Par conséquent, la liste de ces fonctions est difficile à élaborer en raison de la variabilité de l'intitulé des cours selon les écoles.

La réaffectation ¹ peut aussi être entravée par les exigences de titres de capacité. Dans l'enseignement secondaire subventionné, le titre requis est exigé pour la réaffectation dans une autre fonction. Ramener cette exigence au titre suffisant du groupe A ² étendrait les possibilités de réaffectation et faciliterait, en particulier, la réaffectation dans le pouvoir organisateur d'origine, c'est-à-dire souvent dans la même école, qui semble généralement avoir la faveur des membres du personnel.

Par ailleurs, des imperfections ont été constatées dans la réglementation.

Commune à tous les réseaux, la définition statutaire de la disponibilité par défaut d'emploi vise la perte totale d'emploi. Les statuts du personnel subsidié de l'enseignement subventionné précisent qu'un membre du personnel « *peut être mis en disponibilité par son pouvoir organisateur dans les mêmes conditions que dans l'enseignement de la Communauté* », où il est mis en disponibilité quand aucune période vacante dans sa fonction n'a pu lui être confiée dans l'ensemble des établissements où il est affecté.

Néanmoins, la disponibilité par défaut d'emploi revêt un sens différent dans les arrêtés du 28 août 1995 qui la réglementent dans l'enseignement subventionné.

1 Au sens des arrêtés du gouvernement déjà cités du 28 août 1995.

2 Ce titre suffit d'ailleurs pour le recrutement.

Lorsque la « *mise en disponibilité* » est utilisée sans autre précision dans ces arrêtés, elle couvre la perte totale et la perte partielle d'emploi.

Certaines dispositions du statut peuvent donc entrer en contradiction avec ces arrêtés. Ainsi, notamment, l'article 29 quater du statut du personnel subsidié de l'enseignement libre du 1^{er} février 1993 règle l'ordre de dévolution des emplois. Il prévoit, en son point 8°, le rappel provisoire en service du membre du personnel en disponibilité, c'est-à-dire, aux termes du statut, en perte totale d'emploi. Cette disposition contredit le chapitre III de l'arrêté du gouvernement du 28 août 1995 qui règle le rappel provisoire en service et vise sans plus le membre du personnel en disponibilité, c'est-à-dire en perte totale ou partielle de charge. A contrario, l'article 41 quinquies, §§ 1 et 2, du même statut vise à la fois le personnel en disponibilité et en perte partielle de charge¹.

5 PERSONNEL ET CONTROLE

5.1 Personnels gestionnaires

La situation des personnels gestionnaires doit être envisagée séparément dans les deux directions générales des personnels de l'enseignement, étant donné leur implication à des degrés différents dans l'organisation et les processus de réaffectation.

Pour les personnels de l'enseignement de la Communauté, l'organisation des commissions zonales d'affectation est assurée exclusivement par des membres du personnel enseignant. L'administration ne participe pas à ces commissions, malgré le prescrit de l'article 35 du décret du 12 mai 2004 ; son personnel, tant à la direction générale que dans les directions déconcentrées, n'a donc pas d'activités spécifiques à assumer à ce niveau. Cependant, l'administration organise et assure le secrétariat de la commission interzonale d'affectation. Elle n'a toutefois pas reçu de moyens supplémentaires à l'occasion de la réforme et des missions nouvelles attribuées. Le surcroît de travail est accompli au détriment d'activités moins urgentes.

Pour les personnels de l'enseignement subventionné, l'administration est chargée, depuis le décret précité, d'organiser les commissions zonales et centrales de gestion des emplois, d'en assurer la présidence et le secrétariat. La charge de travail est considérable.

Les 34 commissions zonales organisées pour l'enseignement subventionné sont localisées en principe au siège de la direction déconcentrée². Les présidences, qui doivent être assurées par un fonctionnaire de rang 12 au moins, ont dû être

1 Lors du débat contradictoire et dans sa réponse écrite, l'administration souhaitait que soit invoqué, au titre d'imperfection dans la réglementation, le phénomène du recours dans l'enseignement fondamental contre les décisions de réaffectations prises par les commissions zonales, devant ces mêmes instances.

A cet égard, la Cour souligne que pareil recours ne constitue pas une imperfection en soi. Il constitue au demeurant un recours administratif organisé, qui, s'adressant à l'autorité ayant pris la décision, s'apparente au recours « gracieux », d'application générale, par lequel il est demandé à l'autorité administrative de réexaminer sa décision. La réglementation prévoit, en outre, un recours en deuxième instance devant la commission centrale de gestion des emplois.

2 En fait à Bruxelles, Liège, Mons et Namur.

réparties entre les 7 titulaires actuels du grade de directeur à la direction générale. En particulier, les 4 directeurs en fonction dans les 6 directions déconcentrées président respectivement 10, 8, 7 ou 2 commissions.

Les présidences des 4 commissions centrales, réservées à un fonctionnaire général, ont toutes été attribuées au directeur général des personnels de l'enseignement subventionné. En effet, les directions des deux services généraux de la direction générale sont actuellement dépourvues de titulaire.

Quant au secrétariat des diverses commissions, il est pris en charge par le personnel des directions déconcentrées ou de la direction générale. Même s'il ne pose pas des problèmes d'attribution aussi aigus que la présidence, la charge de travail exigée est substantielle et s'ajoute aux tâches ordinaires.

L'administration, en particulier dans l'enseignement subventionné, a donc dû faire face à la charge de travail accrue résultant des nouvelles missions assignées par le décret de pénurie. Elle n'a pu l'assumer qu'au détriment de ses activités de gestion des personnels. En effet, la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné a réclamé des moyens supplémentaires au gouvernement et réitéré sa demande en 2005. Aucun renforcement spécifique n'a cependant été accordé. Le gouvernement avait lui-même reconnu la nécessité de recruter du personnel, vu le caractère plus permanent à donner au fonctionnement des commissions centrales dans le plan d'action en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants ¹.

5.2 Contrôle interne

Les constats retirés de l'examen des processus consécutifs à la perte partielle de charge dans l'enseignement de la Communauté montrent que la possibilité pour l'administration d'exercer une supervision dans ce domaine demeure théorique ².

D'une façon plus générale, l'absence d'une procédure informatisée intégrant les pertes totales et partielles d'emploi et les incertitudes actées au sujet des emplois vacants ne favorisent guère la supervision au sein de l'enseignement de la Communauté.

La vacance des emplois soulève à nouveau ³ le problème de la circulation de l'information entre l'administration générale des personnels de l'enseignement et l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique qui détermine l'encadrement des établissements. La création, à terme, d'interfaces entre les applications gérées par ces deux administrations générales pourrait permettre l'intégration de la gestion.

Cette question affecte tout autant l'enseignement subventionné, dont l'administration n'est pas véritablement en mesure de vérifier si tous les emplois vacants sont déclarés par les pouvoirs organisateurs.

1 Cf. point IV, A, 5, 3°, p. 11, du plan d'action du gouvernement de juin 2002.

2 L'administration déplore cette situation mais ne dispose pas des moyens appropriés pour y faire face. Des dispositions existent mais il est impossible de les mettre en œuvre compte tenu des délais serrés.

3 Cf. le rapport de la Cour sur « *Le paiement des enseignants* » (mars 2004).

Le sentiment qu'un contrôle effectif de la régularité des opérations de réaffectation résulte de la composition paritaire des commissions n'est pas sans fondement. Il ne doit toutefois pas conduire à négliger la supervision inhérente à toute action administrative. Un contrôle de base reste toujours nécessaire. Dans l'enseignement subventionné, l'informatisation des données devrait permettre de le développer. En l'espèce, le caractère formel que revêt assurément l'entérinement des décisions prises aux stades antérieurs n'interdit pas pour autant d'opérer des vérifications élémentaires.

L'inventaire des données reçues et à recevoir constitue un examen minimal à mener par les commissions zonales. La mesure peut d'ailleurs être également recommandée aux organes de concertation de l'enseignement libre et, en règle générale, à chaque étape du processus. Des opérations de ce type ont d'ailleurs été effectuées au niveau de la commission centrale de l'enseignement secondaire libre. Il est apparu que certaines écoles n'avaient pas transmis de fichiers et que l'inventaire des données n'avait pas, à l'évidence, été opéré par toutes les commissions zonales. D'autres omissions ont été mises en lumière¹.

Il convient d'étendre et de formaliser ce processus de supervision.

Le président de la commission zonale est généralement le directeur de la direction déconcentrée de gestion des personnels. À ce titre, il est en principe bien placé pour contrôler la régularité des opérations. Cette mission doit toutefois s'apprécier au regard des moyens et du temps disponibles.

Le contrôle de régularité peut amener à corriger des pratiques administratives sans fondement et à uniformiser l'action des commissions.

Le président de la commission centrale a enjoint aux commissions zonales de ne plus négliger la réaffectation des membres du personnel ne comptant (plus) qu'une perte de charge inférieure à deux périodes².

De même, il leur a imposé d'opérer la réaffectation administrative³ du personnel ayant perdu son emploi lorsqu'il s'en trouve éloigné à la suite d'un congé ou d'une disponibilité.

6 BILAN DU PROCESSUS DE REAFFECTATION DANS LE SECTEUR SECONDAIRE SUBVENTIONNE POUR 2005-2006

Dans le secteur de l'enseignement subventionné du niveau secondaire⁴, l'exhaustivité des données informatisées a permis de dresser le bilan chiffré du processus de réaffectation pour l'année scolaire 2005-2006, lequel est présenté ci-après, à titre d'exemple.

Les résultats obtenus mettent au jour l'ensemble du phénomène de la disponibilité par défaut d'emploi et le travail de réaffectation accompli. Exprimés en équivalent

1 La commission centrale a ainsi pu effectuer des désignations dans une même zone, qui auraient donc dû être opérées à un stade antérieur.

2 Les commissions en 2004-2005 avaient négligé de traiter de tels dossiers.

3 La réaffectation prend cours au terme de ce congé.

4 Y compris les enseignements artistiques à horaire réduit et de promotion sociale.

temps plein (ETP) ¹, ils constituent une estimation assez précise des volumes d'emplois concernés dans les réseaux officiel et libre ².

Les estimations reprises aux tableaux 3 à 7 décrivent les paramètres suivants ³. Le volume des pertes totales ou partielles d'emplois (P) vise la situation initiale, avant toute réaffectation ou reconduction de réaffectation, la réaffectation étant entendue au sens large comme un rappel en service quelconque. La déduction des périodes retrouvées par réaffectation (R) et des suspensions volontaires de subvention-traitement d'attente (ST) ⁴ donne le solde (S), qui représente le volume d'emploi perdu n'ayant pu être compensé et fait donc l'objet d'une subvention-traitement d'attente ⁵.

6.1 Bilan au terme du travail des commissions zonales

Les résultats ne font pas apparaître de différence significative ou anormale entre les zones de réaffectation ⁶.

Tableau 3 - Réseau secondaire officiel subventionné au stade zonal

Zone	Perte (P)	Non assuré (congé)	Suspension (ST)	Réaffectation (R)	Taux (R)
Bruxelles - Brabant wallon	109,9	11,2	0,5	68,2	62 %
Liège	97,7	4,1	2,7	67,2	69 %
Namur - Luxembourg	33,7	0,5	0,3	19,8	59 %
Hainaut	210,0	17,2	3,2	135,8	65 %
Fusion des zones	445,3	32,4	6,6	299,8	67 %

Pour le réseau secondaire officiel subventionné, 1.048 membres du personnel sont concernés par une perte d'emploi, pour un volume total de 445 ETP, dont 32 visent des charges non assurées à cause d'un congé ⁷. Le taux global de réaffectation au terme des travaux des commissions zonales est de 67 %.

1 Les périodes attribuées sont divisées par le nombre de périodes nécessaires pour constituer une fonction complète.

2 Chiffres obtenus par la totalisation des périodes de cours perdues et retrouvées. La précision est subordonnée aux erreurs d'encodage potentielles subsistant dans les fichiers après la correction des erreurs manifestes (par exemple, doubles encodages).

3 Situation au 1^{er} décembre (libre confessionnel) et au 8 décembre 2005 (officiel et libre non confessionnel).

4 À la demande du membre du personnel qui est alors libéré des obligations de réaffectation.

5 Les pouvoirs organisateurs peuvent toutefois occuper le personnel concerné à des tâches pédagogiques.

6 La fusion des zones fait l'objet d'un calcul distinct et ne résulte pas de la somme des zones.

7 Interruption de carrière, prestations réduites, disponibilité pour convenance personnelle, etc.

Tableau 4 - Réseau secondaire libre confessionnel au stade zonal

Zone	Perte (P)	Non assuré (congé)	Suspension (ST)	Réaffectation (R)	Taux (R)
Bruxelles	106,5	23,8	4,5	81,6	77 %
Brabant Wallon	23,1	5,4	0,9	20,7	90 %
Liège	113,9	15,2	2,7	93,4	82 %
Namur	91,6	15,6	3,0	67,8	74 %
Luxembourg	52,5	15,7	2,6	37,7	72 %
Hainaut occidental	78,9	11,0	2,2	65,3	83 %
Mons	57,1	7,3	1,1	42,1	74 %
Charleroi	109,5	17,2	0,6	83,6	76 %
Fusion des zones	626,9	111,7	17,3	491,6	78 %

Pour le réseau libre confessionnel, 1796 membres du personnel sont concernés par une perte d'emploi, pour un volume total de 627 ETP, dont 112 visent des charges non assurées à cause d'un congé ou d'une disponibilité. Le taux global de réaffectation au terme des travaux des commissions zonales est de 78 %.

Tableau 5 - Réseau secondaire libre non confessionnel au stade zonal

Zone	Perte (P)	Non assuré	Suspension (ST)	Réaffectation (R)	Taux (R)
Zone unique	75,5	5,8	0,2	37,9	50 %

Pour le réseau libre non confessionnel, 137 membres du personnel sont concernés par une perte d'emploi, pour un volume total de 75 ETP, dont 6 visent des charges non assurées à cause d'un congé ou d'une disponibilité. Le taux global, relativement faible, de réaffectation au terme des travaux des commissions zonales est de 50 %.

Il faut noter que le taux de réaffectation prend en compte la réaffectation nominale, c'est-à-dire le nombre de périodes effectivement recouvrées, dont la fraction de charge exprimée en équivalent temps plein peut différer du nombre d'heures de charge perdues pour une fonction ou un niveau différent¹. Certaines réaffectations excèdent la perte subie par un membre du personnel et compensent le solde non recouvert d'autres membres du personnel. Le solde global est donc un résultat net qui masque, au niveau du calcul de l'écart, des pertes de charge non retrouvées plus élevées. Cette surestimation du taux de réaffectation est toutefois peu significative².

1 Exemple : perte de 5/22^{es} de charge dans une fonction au niveau secondaire inférieur et réaffectation dans deux fonctions, au secondaire supérieur et au secondaire inférieur, pour respectivement 3/20^{es} et 2/22^{es} d'un horaire à temps plein ; soit une perte de 0,227 et une réaffectation de 0,15 et 0,091, donc un excès de réaffectation de 0,014 ETP.

2 Une évaluation faite en écartant les réaffectations excédant 2/100^{es} d'ETP indique une surestimation de 1,7 % dans le réseau libre confessionnel et de 4,3 % dans le réseau officiel.

6.2 Chronologie des opérations

Des indications sur les réaffectations opérées aux différents stades de la structure peuvent être recueillies dans les fichiers.

Malgré le remplissage très partiel de la rubrique ad hoc ¹, la chronologie qui se dessine montre que l'essentiel de la réaffectation a lieu au niveau des pouvoirs organisateurs, tant dans le réseau libre que dans l'officiel.

Tableau 6 - Chronologie des réaffectations dans le réseau officiel

Stade des opérations	Perte (P)	Non assuré	Réaffectation (R)
Pouvoir organisateur	144,6	8,4	136,7
Initiative de l'agent	0,5	0,0	1,0
Commission zonale	6,1	0,0	7,8
Non complété	293,9	23,9	154,3

Tableau 7 - Chronologie des réaffectations dans le réseau libre confessionnel

Stade des opérations	Perte (P)	Non assuré	Réaffectation (R)
Reconduction	5,0	0,0	3,8
Pouvoir organisateur	358,0	42,9	351,9
ORCES	42,0	5,0	40,0
Initiative de l'agent	7,2	0,6	6,2
Commission zonale	16,7	2,2	14,0
Commission centrale (*)	15,4	1,2	9,3
Non complété	182,7	59,8	66,4

(*) renvoi par la commission zonale à la commission centrale

6.3 Bilan au niveau des commissions centrales

Le travail des commissions centrales a été évalué au terme de leurs opérations de réaffectation sur la base des indications qu'elles ont ajoutées dans les fichiers.

Pour rappel, les commissions centrales traitent principalement les recours contre les désignations des commissions zonales. Leur bilan constitue donc un résultat net qui intègre leurs désignations d'office et les désignations des commissions zonales annulées à la suite des recours acceptés.

Après les travaux de réaffectation des commissions centrales, les réaffectations supplémentaires relevées atteignent 18,9 ETP dans le réseau officiel, portant le taux

1 Qui fait notamment apparaître des incohérences dans les chiffres des tableaux.

de réaffectation à 75 % ¹, et 10,5 ETP dans le réseau libre confessionnel ², où elles portent ce taux à 80 %.

L'intervention des commissions centrales dans le taux de réaffectation est donc de l'ordre de 2 à 4 %.

6.4 Conclusions

Le bilan chiffré du processus de réaffectation dans le secteur secondaire subventionné présente un intérêt tout particulier car ce secteur réunit deux réseaux aux multiples pouvoirs organisateurs et des enseignements comprenant de nombreuses fonctions et spécialités ³. Ces caractéristiques renforcent sensiblement les difficultés d'une réaffectation.

La vision globale recueillie confirme ces difficultés. En dépit de l'absence de mesures récentes de rationalisation de l'encadrement et de l'existence d'une pénurie dans certaines fonctions, la perte d'emploi apparaît substantielle en termes absolus ⁴.

La réaffectation de la plupart du personnel concerné témoigne pourtant de l'efficacité de la gestion.

La part relativement modeste du volume des désignations d'office par les différentes commissions est positive en soi puisque la précocité de la réaffectation constitue l'un des buts de la problématique. Elle ne doit d'ailleurs pas masquer le rôle principal des commissions, qui est de superviser l'activité de réaffectation des pouvoirs organisateurs et d'arbitrer les recours introduits au cours du processus.

Le second but est d'améliorer l'efficacité de la réaffectation. Cependant, le solde non compensé des périodes perdues devient plus difficile à réduire. En effet, outre les caractéristiques liées au réseau et au type d'enseignement, d'autres paramètres restreignent plus généralement les possibilités de réaffectation, entre autres le souci de stabiliser les équipes pédagogiques et d'éviter un éparpillement inopportun des attributions vis-à-vis des membres du personnel comme des élèves.

Des gains potentiels sont à rechercher sur le plan de l'efficacité. La pratique et l'amélioration des procédures informatisées et, à terme, l'informatisation en ligne, doivent être privilégiées.

Au demeurant, compte tenu des informations fournies par ce système de fichiers informatisés, il serait souhaitable qu'un système similaire soit, *mutatis mutandis*, mis en œuvre dans l'enseignement organisé par la Communauté.

1 Ce chiffre intègre en outre une réduction des pertes d'emplois de 17,4 ETP (4 %) à la suite de mises en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite ou de départs à la retraite.

2 Sans changement significatif dans le réseau non confessionnel.

3 Enseignement secondaire ordinaire, spécialisé et artistique à horaire réduit, et enseignement de promotion sociale.

4 Elle ne représente toutefois qu'entre 2,5 et 3,5 % des charges budgétaires du secteur.

2.5 CONTROLE DES DOSSIERS DE RECUPERATION DES REMUNERATIONS INDUMENT PAYEES AU PERSONNEL ENSEIGNANT – SUIVI ¹

Dans son cahier précédent, la Cour a exposé les manquements qu'elle a constatés dans le traitement du suivi des dossiers litigieux de récupération des rémunérations indûment payées au personnel enseignant, dans le chef du service juridique et d'autres services du ministère de la Communauté française, ainsi que des avocats commis par celui-ci. A la demande du secrétariat général de la Communauté française, la Cour a effectué au début de l'année 2006 de nouvelles investigations en vue d'évaluer les mesures prises pour répondre aux recommandations qu'elle avait formulées. Ce contrôle a mis en évidence une amélioration de la situation au niveau du service juridique. Pour les autres services concernés, les dossiers réexaminés par la Cour présentent par contre peu d'améliorations significatives. Par ailleurs, la Cour a constaté que des moyens budgétaires complémentaires ont été affectés au paiement des avocats et des frais de justice.

1 OBJET ET METHODOLOGIE DU CONTROLE

Durant l'année 2001, la Cour avait procédé à un contrôle approfondi de la récupération des rémunérations indûment payées au personnel enseignant. Les principales conclusions de ce contrôle avaient été consignées dans le 158^e (13^e) cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française ². Depuis lors, la Cour assure un suivi régulier de cette problématique ³, notamment en participant aux réunions d'un groupe de travail mis en place au sein du ministère, en vue de veiller à la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées à l'époque.

Au début de l'année 2005, la Cour a effectué des investigations auprès de la direction des affaires juridiques et contentieuses du ministère de la Communauté française ⁴, afin d'évaluer la manière dont les dossiers de récupération des rémunérations indues, transmis à ce service, sont traités. Les résultats de ce second contrôle ont été exposés dans son 162^e (17^e) cahier d'observations ⁵.

A la demande expresse du secrétariat général du ministère de la Communauté française, la Cour a effectué au cours du mois de juin 2006 de nouvelles investigations en vue d'examiner les mesures prises par le service juridique (et les

1 *Dr 3.212.437.*

2 158^e cahier d'observations, 13^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 216 (2001-2002) – N° 1, p. 22 à 26.

3 A la fin de l'année 2005, le montant restant à recouvrer à la charge du personnel enseignant s'élevait à 12,8 millions d'euros, compte non tenu des créances transmises à l'administration de l'enregistrement et des domaines. Ces dernières années, ce montant est globalement en augmentation.

4 Ci-après dénommée le service juridique.

5 162^e cahier d'observations, 17^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 207 (2005-2006) – N° 1, p. 9 à 14.

autres intervenants dans ces dossiers) pour remédier aux problèmes relevés lors du contrôle effectué en 2005. La Cour a tout d'abord réexaminé 18 dossiers problématiques qu'elle avait spécialement mis en évidence afin de vérifier comment ceux-ci avaient évolué depuis le premier trimestre 2005. Elle a ensuite analysé la façon dont le service juridique traite les dossiers les plus récents. Elle s'est ainsi penchée sur un échantillon d'une cinquantaine de dossiers transmis au service juridique par le comptable précité après le 1^{er} janvier 2004.

Les conclusions provisoires de ce contrôle ont été portées à la connaissance du secrétaire général du ministère de la Communauté française, le 11 juillet 2006. Le 1^{er} août 2006, l'administrateur général *ad interim* de l'administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE) a fait parvenir à la Cour une réponse portant sur la partie du rapport qui traite en particulier de cette administration générale. A son tour, le secrétaire général du ministère de la Communauté française a adressé le 4 août 2006 une réponse concernant la partie du rapport qui aborde la gestion des dossiers par le service juridique et les avocats mandatés par la Communauté française. La Cour des comptes a pris ces réponses en considération et transmis ses remarques et observations le 29 août 2006 à la ministre-présidente ainsi qu'aux ministres chargés de l'Enseignement supérieur et du Budget.

En date du 28 septembre 2006, la ministre-présidente a adressé une réponse à la Cour l'informant qu'elle ne manquerait pas de prendre en compte les recommandations figurant dans le rapport précité du 29 août 2006 et qu'elle envisageait d'adopter prochainement différentes mesures pour remédier aux difficultés constatées. Concernant les dossiers pendants auprès de son cabinet, elle a souligné, après avoir confirmé qu'il s'agissait bien de dossiers dans lesquels le membre du personnel a sollicité l'application de l'article 11 du décret du 12 juillet 2001, que l'objectif du gouvernement était de les trancher pour la fin de l'année.

2 CONSTATS

2.1 Evolution des principaux dossiers mis en exergue à l'occasion du contrôle réalisé en 2005

Lors du contrôle précédent, la Cour avait examiné 127 dossiers dont le recouvrement avait été confié au service juridique et considéré que le délai de gestion de 63 d'entre eux posait problème¹. Dans le rapport transmis au gouvernement de la Communauté française le 2 août 2005, elle avait illustré ses remarques et observations en exposant le contenu de 18 des 63 dossiers problématiques, choisis en raison de l'importance des lacunes relevées ou des montants à récupérer auprès des débiteurs.

Ces 18 dossiers ont été réexaminés au début du mois de juin 2006. Il ressort de ce nouvel examen que neuf d'entre eux ont évolué de manière satisfaisante grâce,

1 Dans le cadre de ce contrôle, le délai de gestion d'un dossier avait été jugé insatisfaisant lorsqu'il présentait une interruption anormale et injustifiée de son traitement pendant plus d'un an, pour autant que celle-ci soit imputable au ministère de la Communauté française (au service juridique ou à d'autres directions), ou aux avocats mandatés par celui-ci. Ainsi, un dossier tenu en suspens, depuis plusieurs années, dans l'attente d'une fixation d'audience auprès d'une cour d'appel, n'avait pas été considéré comme un dossier dont la gestion était insatisfaisante au regard de ce critère.

principalement, aux efforts déployés par le service juridique ¹. Par contre, les neuf autres dossiers réexaminés n'ont pas, ou très peu, évolué depuis le début de l'année 2005. Cette situation est due au manque de diligence de quatre types d'intervenants.

2.1.1 Les avocats

Bien que d'une manière globale, les avocats diligentent plus rapidement les dossiers qui leur sont transmis par le service juridique, les délais de traitement des affaires demeurent, indépendamment de l'engorgement des cours et tribunaux, particulièrement longs. Par ailleurs, les avocats omettent fréquemment de répondre aux courriers du service juridique s'enquérant de l'évolution d'un dossier.

Au terme du contrôle réalisé en 2005, la Cour avait recommandé au service juridique de suivre de plus près le travail fourni par les avocats et de les interpeller lorsqu'il constatait dans leur chef des retards ou des négligences. La Cour a pu vérifier que ce service suivait généralement cette recommandation, notamment grâce à la mise en place, au 1^{er} avril 2005, d'un échéancier électronique. Dans deux cas, ses diligences n'ont toutefois pas été couronnées de succès. Dès lors, la Cour a conseillé de prendre des mesures plus contraignantes vis-à-vis des avocats concernés et, par exemple, de les dessaisir.

Dans sa réponse du 4 août 2006, le secrétaire général a informé la Cour que le service juridique avait à nouveau interpellé les avocats concernés pour régulariser une situation qu'il a jugée intolérable, mais également limitée eu égard au nombre de dossiers traités.

2.1.2 L'AGPE

Dans son cahier précédent, la Cour avait souligné la nécessité de sensibiliser les différents services de l'AGPE à leur obligation de contribuer au règlement des contentieux et donc de les amener à transmettre plus rapidement les informations et documents qui leur sont réclamés par le service juridique ou les avocats. Elle avait également recommandé que le service juridique vérifie systématiquement si ces services donnaient bien suite aux requêtes des avocats.

Par ailleurs, la Cour avait relevé que le ministre chargé du Budget avait fait part de sa volonté de prendre des mesures propres à améliorer la coordination entre les services du ministère de la Communauté française et, spécialement, entre le service juridique et l'AGPE, pour aboutir à une meilleure gestion des contentieux. A la fin du premier semestre 2006, la situation ne semblait pas encore satisfaisante, l'AGPE restant trop souvent en défaut de collaborer avec le service juridique et les avocats commis par ce dernier. En effet, trois dossiers de l'échantillon réexaminé demeuraient bloqués en raison de l'absence de réaction des services de l'AGPE à des requêtes formulées par les avocats.

Dans sa réponse du 1^{er} août 2006, l'administrateur général *ad interim* de l'AGPE a indiqué qu'il avait chargé un de ses services d'analyser les dossiers pour lesquels la Cour avait relevé un manque de diligence de l'AGPE. Par ailleurs, il s'est également

1 Tous n'ont toutefois pas avancé de la même manière. La Cour a ainsi recommandé au service juridique de continuer à suivre de près certains de ces dossiers.

engagé à poursuivre le travail entrepris pour régler les problèmes soulevés dans le cadre de la gestion des dossiers de récupération de rémunérations indues et à prêter attention aux remarques et recommandations formulées par la Cour.

2.1.3 Le cabinet de la ministre chargée de l'Enseignement obligatoire

A l'occasion de son contrôle précédent, la Cour avait constaté que quelques dossiers transmis pour examen aux cabinets successifs des ministres chargés de l'Enseignement secondaire tardaient à revenir au service juridique. Ce problème, qui n'avait pas été relevé en raison de son caractère exceptionnel, semble perdurer puisque deux dossiers réexaminés sont toujours retenus par l'actuel cabinet de la ministre chargée de l'Enseignement obligatoire, malgré de nombreux rappels du service juridique.

2.1.4 Le service juridique

Conformément aux recommandations de la Cour, le service juridique a mis en place un échéancier électronique depuis le 1^{er} avril 2005. Celui-ci n'attirant l'attention des agents du service que sur les courriers sortants auxquels le destinataire n'a pas fourni de réponse, la Cour a constaté la persistance de quelques problèmes dans le traitement des courriers entrants, ce qui a eu pour effet de maintenir de manière indue deux dossiers en suspens.

A ce sujet, le secrétaire général a précisé dans sa réponse qu'il avait demandé à ses services de mettre au point dans les meilleurs délais un système d'échéancier plus systématique et performant.

2.2 Gestion des dossiers transmis au service juridique depuis le 1^{er} janvier 2004

2.2.1 Sélection des dossiers

Afin d'examiner la gestion par le service juridique des dossiers qui lui ont été transmis récemment, la Cour a requis du comptable de l'AGPE la production d'une liste des dossiers communiqués à ce service depuis le 1^{er} janvier 2004.

La Cour en a examiné 45, choisis parmi ceux qui présentaient les montants les plus élevés. Ces dossiers représentent un montant total de 1.075 milliers d'euros, soit près de 23.900 euros en moyenne par dossier.

2.2.2 Appréciation du travail fourni par l'ensemble des intervenants

Dans l'ensemble, la Cour a constaté que le suivi de ces dossiers était mieux assuré, surtout dans le chef du service juridique. Elle a notamment remarqué que ce dernier confiait beaucoup plus rapidement qu'avant aux avocats les dossiers transmis par le comptable. Des manquements semblables à ceux exposés ci-avant ont toutefois été relevés dans le chef des autres intervenants.

Ainsi, trois dossiers transmis pour examen auprès du cabinet de la ministre chargée de l'Enseignement obligatoire ont fait l'objet d'une demande sollicitant la renonciation du gouvernement à la récupération de l'indu, en application des dispositions de l'article 11 bis du décret-programme du 12 juillet 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, les centres de vacances et l'inspection médicale scolaire. Le résultat de l'examen de ces

demandes, introduites par les enseignants débiteurs ou leurs avocats au second semestre 2005, n'a pas encore été communiqué au service juridique et ce, malgré plusieurs lettres du secrétaire général du ministère de la Communauté française désirant connaître la suite réservée à ces demandes.

2.3 Moyens affectés au paiement des avocats et des frais de justice

Dans son cahier précédent, la Cour avait recommandé d'augmenter les moyens budgétaires affectés au fonctionnement du service juridique en vue, d'une part, de lui permettre de soumettre rapidement à des avocats tous les dossiers qu'il détenait depuis parfois plusieurs années et, d'autre part, de le mettre en état de faire face aux dépenses déjà engagées. La Cour avait en effet remarqué que certains créanciers devaient parfois attendre plusieurs mois avant de recevoir les paiements auxquels ils avaient droit, le comptable d'avances de fonds du service juridique ne disposant pas des moyens nécessaires pour les effectuer.

Suite à cette remarque, les moyens budgétaires affectés au fonctionnement du service juridique ont été augmentés en 2006 (+ 32,1 % par rapport à 2005) pour atteindre 1,6 million d'euros. Cette hausse a permis au comptable en question d'apurer l'arriéré de factures dès le début de l'année 2006 et de limiter à un mois le délai de paiement des honoraires des avocats et des frais de justice.

Le 20 juin 2006, le service juridique disposait encore de plus de 600.000 euros pour financer ses dépenses de fonctionnement relatives à l'année 2006. L'accélération du traitement des dossiers, entamée en 2005, entraînera sans doute à l'avenir un accroissement des frais de justice et d'avocats supportés par le service juridique. Cet accroissement de charges pourrait toutefois être compensé par l'augmentation des montants récupérés.

2.6 CONTROLE DE L'ETABLISSEMENT, DE LA COMPTABILISATION ET DU RECOUVREMENT DES RECETTES DE LA CELLULE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION GENERALE DES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT DU MINISTERE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE ¹

La Cour a dressé un état des lieux complet de l'arriéré de dossiers géré par la cellule administrative chargée de récupérer les rémunérations payées aux enseignants dans l'incapacité d'exercer leur fonction suite à un accident de travail. Ce contrôle a mis en évidence que, si les dossiers étaient bien tenus, certaines lacunes subsistaient dans le traitement de ceux-ci par la cellule et par le service juridique auquel elle transmet les créances à recouvrer. Pour l'essentiel, les retards observés y entraînent un encours de droits à recouvrer et risquent de provoquer la prescription de créances. La Cour a formulé plusieurs recommandations afin que l'administration puisse apporter des réponses adéquates à ces difficultés.

1 INTRODUCTION

1.1 Rétroactes

La procédure de récupération, auprès des tiers responsables, des rémunérations payées aux enseignants dans l'incapacité d'exercer leur fonction suite à un accident de travail fait l'objet, depuis plusieurs années, de remarques de la Cour. Elle avait principalement observé que le service chargé de l'instruction de ces dossiers ne tenait pas de comptabilité de droits constatés et qu'aucun comptable chargé d'assurer spécifiquement le suivi des créances n'avait été désigné.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, il a été remédié à ces deux manquements. A cette époque, subsistait toutefois un autre problème : de nombreux dossiers, ouverts parfois depuis plusieurs années, n'avaient jamais été complètement traités, ce qui risquait de provoquer la prescription de nombreuses créances et, à terme, un préjudice financier pour la Communauté française.

Ses observations n'ayant pas été suivies d'effet, la Cour a décidé d'effectuer un contrôle auprès de la cellule des accidents de travail (CATE) de l'administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE) du ministère de la Communauté française afin d'informer de manière complète le gouvernement et le Parlement de la Communauté française de l'ampleur du problème.

1.2 Procédure d'instruction des dossiers auprès de la CATE

Lorsqu'un membre du personnel enseignant est victime d'un accident de travail ou sur le chemin du travail, une déclaration d'accident doit être transmise à la CATE par la victime ou la direction de son établissement, dans un délai de trois ans.

Après avoir réuni et examiné les pièces nécessaires (témoignages, constat amiable d'accident, procès-verbal de la police, ...), la CATE statue sur la qualification à conférer aux faits déclarés : reconnaissance, ou non, de ceux-ci comme un accident

1 *Dr 3.159.040.*

de travail ¹. La décision est transmise à la victime et à l'établissement dont elle dépend. Cette décision intervient d'ordinaire dans le mois suivant la déclaration de l'accident.

En cas de reconnaissance, une copie du dossier et les coordonnées du tiers responsable éventuel sont envoyées au Medex ² (ex-service de santé administratif) en vue de la réalisation de l'expertise médicale. Simultanément, la CATE s'emploie, s'il échet, à obtenir une copie du dossier répressif auprès du Parquet et signale aux tiers, ainsi qu'à leurs assureurs, que la Communauté française et l'Etat sont susceptibles de leur réclamer la réparation du préjudice financier subi.

Par la suite, la CATE entame la procédure de récupération des rémunérations brutes payées à la victime. Cette récupération ne peut évidemment être poursuivie que si un tiers responsable a pu être identifié, ce qui est essentiellement le cas pour les accidents de roulage et les agressions, physiques ou verbales. Dans ce cadre, la CATE effectue, en principe immédiatement, des démarches auprès de l'assureur du tiers responsable ou, à défaut, auprès de ce dernier, en vue d'obtenir une reconnaissance de responsabilité, même si le montant du dommage n'est pas encore déterminé.

Après réception des conclusions du Medex relatives aux absences imputables à l'accident de travail, la CATE calcule la créance de la Communauté française, enregistre un droit constaté ³ et adresse un ordre de recettes à l'assureur, ou à l'auteur des faits, afin de récupérer les rémunérations brutes payées à la victime durant les absences reconnues par le Medex.

Il s'ensuit généralement une période de négociation quant aux sommes réclamées (rémunérations brutes, semi-brutes ou nettes) et aux périodes d'absence reconnues.

Si cette négociation n'aboutit pas, le dossier est transmis à la direction des affaires juridiques et contentieuses du ministère de la Communauté française ⁴ afin que celle-ci tente de recouvrer les sommes par la voie judiciaire.

Toutefois, le ministre chargé de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial avait, en son temps, autorisé la CATE à abandonner la procédure de récupération pour deux types de dossiers :

- lorsque le coup (ou la poussée) de l'agresseur n'était pas adressé à l'enseignant, qui est intervenu dans un incident entre élèves, étant donné que la récupération par voie judiciaire s'avère généralement infructueuse ⁵ ;
- lorsque l'agresseur est un déficient mental dont les actes ne sont pas couverts par une assurance de responsabilité civile familiale ¹.

1 Outre le cas où les événements survenus ne répondent pas aux conditions requises pour être qualifiés comme tel, la CATE ne reconnaît pas l'accident de travail s'il n'y a pas de lésions physiques (ou psychiques), ou si la victime ne répond pas à ses demandes de renseignements.

2 Service relevant du SPF Santé publique.

3 Pour rappel, cette procédure n'est mise en œuvre que depuis le 1^{er} janvier 2004.

4 Ci-après dénommée le service juridique.

5 Lettre du 30 mai 2000 du ministre chargé de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial à l'administrateur général de l'AGPE.

2 METHODOLOGIE

Au cours des mois de janvier à mars 2006, la Cour a examiné les dossiers de la CATE, dans le but principal de dresser un état détaillé de l'arriéré accumulé par celle-ci. Le comptage des dossiers en cours de traitement ² a révélé que 3.129 dossiers étaient encore ouverts ³ en février 2006.

Parmi ceux-ci, 1.971 l'avaient été avant le 1^{er} janvier 2004, date de début de la tenue par la CATE d'une comptabilité des droits. La Cour a focalisé son contrôle sur ces anciens dossiers en procédant à l'examen de 300 d'entre eux, soit 15,2 %, triés de manière aléatoire. Elle a toutefois veillé à examiner proportionnellement le même nombre de dossiers par année.

Afin d'apprécier la qualité du travail fourni par la CATE depuis le 1^{er} janvier 2004, la Cour a également examiné 92 dossiers ouverts après cette date, soit 7,9 % de ceux-ci, et contrôlé les registres des droits à recouvrer pour les années 2004 à 2006.

Enfin, les dossiers du premier échantillonnage, dont la gestion a été transmise au service juridique, ont fait l'objet d'une analyse particulière auprès de ce service.

Les conclusions provisoires du contrôle ont été portées à la connaissance du secrétaire général du ministère de la Communauté française en date du 23 mai 2006. Le 21 juin 2006, celui-ci a fait parvenir à la Cour une réponse portant sur la partie du rapport relative à la gestion des dossiers confiés au service juridique. A son tour, l'administrateur général *ad interim* de l'AGPE a transmis, le 30 juin 2006, une réponse portant sur la partie du rapport relative à la gestion des dossiers par la CATE.

Le 18 juillet 2006, la Cour a fait part, à la ministre-présidente ainsi qu'aux ministres chargés de la Fonction publique et du Budget, de ses remarques et observations, amendées sur la base de ces mémoires en réponse. Le ministre de la Fonction publique a répondu à la Cour le 24 août 2006.

3 SITUATION DE L'ARRIERE (DOSSIERS OUVERTS AVANT LE 1^{ER} JANVIER 2004)

L'examen de l'échantillon de 300 dossiers a montré que moins d'un tiers de ceux-ci doit encore être réellement traité par la CATE. En effet, 116 dossiers (38,7 %) auraient déjà dû, pour diverses raisons, être clôturés et 89 (29,3 %) ont été confiés au service juridique en vue d'une récupération judiciaire. Seuls 95 dossiers doivent encore effectivement être gérés par la CATE.

1 Lettre du 18 mars 2002 du ministre chargé de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial à l'administrateur général de l'AGPE.

2 Ce dernier s'est opéré dans des conditions relativement difficiles. En effet, de nombreux dossiers ne figuraient pas dans le classement car ils étaient en cours de traitement. Le comptage a donc porté sur les supports des dossiers (système de classement suspendu). Il a donc été présumé, sans autre certitude, qu'à tout support correspondait un dossier.

3 Un dossier est ouvert lorsque la CATE réceptionne une déclaration d'accident de travail.

	Nombre de dossiers examinés Ventilation par année	Dossiers à clôturer	Dossiers confiés au service juridique	Dossiers restant à traiter par la CATE
< 1994	27	14	10	3
1994	5	2	2	1
1995	7	2	4	1
1996	7	2	3	2
1997	31	15	8	8
1998	42	20	13	9
1999	21	5	13	3
2000	36	9	13	14
2001	27	9	5	13
2002	42	15	10	17
2003	55	23	8	24
Total	300	116	89	95

3.1 Dossiers à clôturer

Représentant 38,7 % de l'arriéré, les 116 dossiers qui auraient dû être clôturés par la CATE encombrant inutilement le classement et compliquent le travail quotidien. Ils devraient être archivés dans les meilleurs délais.

Ces dossiers peuvent être répartis en cinq catégories principales, présentées dans le tableau ci-après.

Dossiers à clôturer Ventilation par année	Paiement (1)	Pas d'absence de l'enseignant (2)	Tiers inconnu (3)	Sans tiers responsable (4)	Refus de reconnaissance (5)	Autres
<1994	14	12	1	0	0	1
1994	2	1	1	0	0	0
1995	2	2	0	0	0	0
1996	2	0	0	2	0	0
1997	15	2	7	1	4	0
1998	20	2	7	1	4	4
1999	5	3	1	0	0	0
2000	9	2	1	3	1	2
2001	9	4	2	0	1	1
2002	15	4	4	0	4	1
2003	23	7	6	2	4	2
Total	116	39	30	6	18	11

L'absence de jours d'incapacité, qui détermine la clôture des dossiers, repose sur les conclusions du Medex. Or, dans un certain nombre de cas, l'enseignant a subi une période d'incapacité consécutivement à l'accident dont il a été victime, mais n'a pas renvoyé ses certificats médicaux au Medex ¹, l'empêchant ainsi d'établir son rapport.

Une telle manière de procéder est de nature à causer un préjudice financier à la Communauté française, qui est alors mise dans l'impossibilité de se retourner contre le tiers responsable de l'accident ou de l'agression.

La CATE a donc adopté récemment une procédure propre à mieux préserver les intérêts de la Communauté française : elle signale au service chargé de liquider le traitement de l'enseignant concerné que les absences de ce dernier ne peuvent être considérées comme couvertes par un accident de travail et, partant, qu'elles doivent être comptabilisées comme « *jours de maladie* ».

3.2 Dossiers confiés au service juridique

La CATE a chiffré les rémunérations à récupérer pour 72 des 89 dossiers de l'échantillon confiés au service juridique. Celles-ci s'élèvent en moyenne à 24.510,59 euros par dossier, ce qui représente un montant total à récupérer de 1.764.762,55 euros.

Pour les 17 autres dossiers, la CATE n'a pas évalué les rémunérations à récupérer car elle n'avait pas encore reçu les conclusions du Medex au moment où elle a confié la gestion du dossier au service juridique.

Sur la base du pourcentage (29,7 %) de dossiers transmis au service juridique se dégageant de l'échantillon et du montant moyen (24.510,59 euros) à récupérer par dossier calculé ci-dessus, le nombre de dossiers gérés par le service juridique ² au moment du contrôle peut être estimé ³ à 585. Ces dossiers représenteraient un montant total à récupérer de plus 14,3 millions d'euros ⁴.

3.3 Dossiers effectivement gérés par la CATE

Dans l'échantillon examiné, 95 dossiers (31,7 %) doivent encore être traités par la CATE. Leur analyse a permis de les classer en diverses catégories, exposées dans le tableau ci-dessous et commentées par après. Compte tenu de l'approche retenue, un même dossier peut relever de deux catégories distinctes.

1 Ou il ne s'est pas présenté aux rendez-vous fixés.

2 Les remarques résultant de l'examen des dossiers confiés au service juridique sont exposées au point 5 ci-après.

3 Pour rappel, cette estimation ne concerne que les dossiers ouverts avant le 1^{er} janvier 2004 par la CATE.

4 Ce montant ne pourra pas être recouvré dans son intégralité. Même quand le jugement est favorable à la Communauté, il reste difficile de le faire exécuter à l'égard des auteurs d'actes d'agression, en raison de l'insolvabilité de la plupart d'entre eux. Par contre, quand la Communauté obtient gain de cause, le montant réclamé s'accroît des intérêts de retard et les jugements obtenus à l'encontre des compagnies d'assurances ne sont, en principe, pas sujets à des problèmes d'exécution.

Années	Dossiers en attente de la décision du MEDEX	Dossiers gérés avec retard par la CATE	Dossiers faisant l'objet d'un traitement normal par la CATE
<1994	0	4	0
1994	0	1	0
1995	0	1	0
1996	0	1	1
1997	0	8	0
1998	0	8	0
1999	0	3	0
2000	2	11	2
2001	3	11	3
2002	7	11	5
2003	13	10	15
Total	25	69	26

3.3.1 Manquements dans le chef du Medex

Pour 25 de ces 95 dossiers ¹, le Medex ne considère pas l'état de santé de l'enseignant comme consolidé et n'a donc pas encore adressé à la CATE ses conclusions relatives aux jours d'absence reconnus. Cette situation met en évidence le manque de diligence du Medex dans l'exercice de son rôle d'expert en matière d'incapacité de travail pour le compte de la Communauté française.

En effet, si, au vu de la gravité de certains cas, l'absence de consolidation pourrait s'expliquer pour des dossiers ouverts au cours des années 2002 et 2003 ², le Medex ne peut justifier de ne pas encore avoir transmis ses conclusions pour des accidents survenus en 2000 et en 2001.

A cet égard, il importe de remarquer qu'il s'est écoulé, pour des accidents survenus récemment, en 2004 et 2005, plusieurs mois entre la reprise du travail par l'enseignant et la transmission des conclusions du Medex à la CATE.

Le manque de diligence du Medex se manifeste également à d'autres égards. Ainsi, il n'est pas rare qu'il ne réponde pas aux courriers de la CATE s'enquérant des retards dans la transmission du rapport d'expertise, ou qu'il omette de communiquer ses nouvelles conclusions lorsque la victime de l'accident a contesté le contenu de son rapport.

1 Pour rappel, ces dossiers ont tous été ouverts avant le 1^{er} janvier 2004.

2 Quoique, pour certains de ces dossiers, l'absence de décision pose question au regard de la brièveté relative de la période d'incapacité de l'enseignant.

3.3.2 Délais de traitement des dossiers par la CATE

Une majorité (69 dossiers) des 95 dossiers en cours de traitement par la CATE présente une interruption anormale et injustifiée¹ de traitement pendant plus d'un an². Parmi ces 69 dossiers, en figurent 10 (dont 2 afférents à l'année 2000) pour lesquels le Medex n'a pas rendu sa décision. Diverses négligences ont été relevées à la charge de la CATE concernant ces 10 dossiers, notamment quant au suivi des courriers échangés avec les compagnies d'assurances et les services du Parquet.

Ces problèmes de délais résultent de deux causes.

La première a trait à une question de ressources humaines. Depuis plusieurs années, le traitement des dossiers de récupération est assumé par une seule personne³. Même si le présent contrôle n'a pas approfondi cet aspect de la problématique, la gestion d'un tel nombre de dossiers aussi complexes ne peut sans doute être assumée par un seul agent. Le directeur de la CATE a alerté sa hiérarchie sur ce point, à plusieurs reprises, mais il n'a jamais été entendu. Suite à ces demandes répétées de renfort en personnel, le ministre de la Fonction publique avait, en date du 1^{er} octobre 2004, donné instruction à la direction générale du personnel et de la fonction publique du ministère de la Communauté française de mettre en œuvre une procédure de recrutement d'un agent de niveau 2+ au profit de la CATE. Cette décision n'a cependant pas été exécutée.

La seconde cause tient à des problèmes d'organisation et, surtout, à l'absence d'un échéancier et d'une comptabilité des droits constatés au sein de la CATE.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la CATE dispose d'une telle comptabilité, qui lui permet de vérifier sans difficulté si les sommes réclamées ont bien été encaissées. Par contre, à défaut d'échéancier, la CATE n'est toujours pas en mesure, sauf recherches fastidieuses dans un classement surchargé, d'identifier les courriers auxquels aucune suite n'a été apportée. Il arrive dès lors fréquemment que des courriers du service demeurés sans réponse ne fassent l'objet d'aucun rappel pendant plusieurs années.

La Cour a également constaté que dans plusieurs dossiers examinés, le dernier courrier restait « *entrant* » et n'avait pas été traité par la CATE.

Dans sa réponse du 30 juin 2006, l'administrateur général *ad interim* de l'AGPE a reconnu l'absence d'échéancier et de comptabilité des droits constatés. Il n'induit toutefois pas de lien de causalité entre l'absence de tels outils, qu'il juge par ailleurs nécessaires, et les délais anormaux de traitement des dossiers ; en effet, la mise en place de ces supports et leur gestion auraient nécessité un personnel dont le service ne disposait pas. La Cour ne peut se rallier à cette position car ces outils sont en toute circonstance indispensables à des gestions de ce type. Le bénéfice qu'en aurait tiré la CATE au point de vue de l'efficacité du traitement des dossiers eût d'ailleurs été supérieur à l'investissement humain qu'ils auraient nécessité.

1 Un dossier tenu en suspens, depuis plusieurs années, dans l'attente du rapport d'expertise du Medex, n'a pas été considéré comme présentant une interruption anormale.

2 Dans la plupart de ces dossiers, le problème tient au fait que la CATE n'a pas chiffré le préjudice subi par la Communauté française sur la base du rapport d'expertise du Medex.

3 Sauf pendant une courte période où deux agents ont été commis à cette gestion.

3.3.3 *Evaluation financière des dossiers restant à traiter*

Parmi les 70 dossiers pour lesquels le Medex a transmis ses conclusions, 48 ont fait l'objet d'un ordre de recettes pour un total de 357.203,99 euros, soit 7.441,75 euros par dossier. Quinze d'entre eux ont été comptabilisés comme droit constaté.

Pour les 22 autres dossiers, la durée de l'absence consécutive à l'accident de travail s'élève en moyenne à 111,7 jours. Etant donné que le coût moyen d'un jour d'absence dans l'échantillon examiné atteint 80 euros, la somme à récupérer par dossier s'élèverait à 8.932 euros, soit un montant de près de 200.000 euros pour ces 22 dossiers.

Compte tenu des constatations se dégageant de l'échantillon, le nombre total de dossiers devant encore être réellement gérés par la CATE ¹ peut être estimé à 624, soit 31,7 % de 1.971. Ces dossiers représenteraient un montant de recettes potentielles de 4,9 millions d'euros.

4 **GESTION DES DOSSIERS CONTEMPORAINS (DOSSIERS OUVERTS APRES LE 1^{ER} JANVIER 2004)**

Les constatations sont similaires à celles qui se dégagent de l'examen de l'arriéré, à la seule différence de la répartition entre les différentes catégories, qui est modifiée par le caractère récent de ces dossiers.

En effet, sur les 92 dossiers examinés, 32 (soit 34,7 %) auraient dû être clôturés, alors qu'un seul a été transmis au service juridique. Aussi, 59 dossiers (soit 64,1 %) devaient encore être gérés effectivement par la CATE.

Nombre de dossiers examinés Ventilation par année	Dossiers à clôturer	Dossiers confiés au service juridique	Dossiers restant à traiter par la CATE	
2004	54	27	1	26
2005	33	5	0	28
2006	5	0	0	5
Total	92	32	1	59

Le compte de gestion du comptable de la CATE faisait état, au 31 décembre 2005, d'un encours de droits restant à recouvrer de 4,3 millions d'euros. Pour rappel, ce montant ne concerne que les droits à recettes établis après le 1^{er} janvier 2004.

5 **GESTION DES DOSSIERS CONFIES AU SERVICE JURIDIQUE**

Les développements exposés ci-avant tendent à montrer que près de 30 % des 1.971 dossiers constituant l'arriéré pourraient avoir été confiés au service juridique.

1 Pour rappel, cette estimation ne concerne que les dossiers ouverts avant le 1^{er} janvier 2004.

Aussi, à l'instar du contrôle concernant la récupération des rémunérations indûment payées aux enseignants, dont les conclusions ont été publiées dans le cahier d'observations précédent ¹, la Cour a examiné l'ensemble des dossiers de l'échantillon transmis au service juridique, afin d'évaluer la manière dont il gère les dossiers qui lui sont confiés par la CATE.

5.1 Aperçu général des résultats du contrôle

Une liste de 90 dossiers à examiner a été remise au service juridique ². Deux d'entre eux n'ont pas été retrouvés ³.

Sur la base des 88 dossiers qui lui ont été remis, la Cour considère que le délai de traitement de 50 d'entre eux (soit 56,8 %) pose problème. Tout comme pour la CATE, un délai de gestion est jugé insatisfaisant lorsqu'il se produit, durant plus d'un an, une interruption anormale et injustifiée, directement imputable soit au ministère de la Communauté française (au service juridique ou à d'autres directions), soit aux avocats mandatés par celui-ci.

5.2 Traitement des dossiers par le service juridique

Les dossiers s'avèrent, d'un point de vue formel, bien tenus : ils sont complets et les pièces sont classées de manière ordonnée. Par contre, un important problème a été mis en évidence quant aux délais de traitement des dossiers.

Ainsi, sur les 88 dossiers de l'échantillon, 50 d'entre eux enregistrent des retards importants dans leur traitement, lesquels entraînent des conséquences pour les finances communautaires. D'une part, les contrôles que la Cour a effectués ces dernières années sur la récupération des recettes de la Communauté ont démontré que l'écoulement du temps diminue généralement les chances de recouvrement. D'autre part, les retards exposent la Communauté au risque de la prescription de ses créances ⁴.

Les retards constatés affectent essentiellement la transmission des dossiers aux avocats.

En revanche, le contrôle du travail fourni par les avocats et le suivi de leurs demandes d'informations sont globalement satisfaisants.

5.2.1 Délais de transmission des dossiers aux avocats

Saisi d'un dossier, le service juridique le conserve pendant une longue période, parfois près de cinq ans, avant de le confier à un avocat chargé de défendre les intérêts de la Communauté française. Ce constat a été effectué pour 38 dossiers de l'échantillon.

1 162^e cahier d'observations, 17^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. Fr., 207 (2005-2006) - N°1, p. 7 à 14.

2 A savoir les 89 dossiers du premier échantillon (dossiers ouverts avant le 1^{er} janvier 2004) et un dossier du second (dossiers contemporains).

3 Aux termes de la dépêche précitée du 21 juin 2006 émanant du secrétaire général de la Communauté française, ces deux dossiers ne seraient jamais parvenus au service juridique. Celui-ci en a dès lors demandé une copie à la CATE.

4 Voir point 5.2.3 ci-après.

D'une manière plus précise, le délai moyen entre la transmission d'un dossier par la CATE et son envoi à un avocat par le service juridique dépasse 18 mois pour l'échantillon examiné. Par ailleurs, la désignation d'un avocat est intervenue tardivement (délai supérieur à un an) dans plus de 40 % des dossiers adressés au service juridique.

Comme la Cour l'a relevé lors de son contrôle précédent, cette situation résulte, pour une part, de l'insuffisance des moyens budgétaires dévolus au service juridique. Il convient toutefois de rappeler que ces moyens ont été augmentés dans le cadre du budget 2006.

Dans sa réponse du 21 juin 2006, le secrétaire général a précisé que le retard accumulé s'explique également par un manque récurrent d'effectifs. Il a ainsi souligné qu'à une certaine époque, un gestionnaire sous statut d'agent contractuel subventionné avait la responsabilité d'environ 1.300 dossiers. Fin 2004, un second agent est venu renforcer le service et a été essentiellement affecté à la gestion des dossiers de recettes transmis par la CATE. Aujourd'hui, environ 500 dossiers restent ouverts pour cette matière. Selon le secrétaire général, ces renforts budgétaire et humain ont permis de résorber sensiblement le retard accumulé. Ainsi, seule une trentaine de dossiers de recettes, relatifs à des accidents du travail survenus en 2003 et 2004, doit encore être introduite en justice.

La Cour observe, à l'instar de son contrôle précédent, que le choix des dossiers transmis aux avocats a parfois manqué de cohérence. Des dossiers de moindre importance sont transmis rapidement alors que d'autres, portant sur des montants plus substantiels, restent longtemps en souffrance.

5.2.2 Conservation par le service juridique d'anciens dossiers

Par ailleurs, le service juridique détient toujours d'anciens dossiers, qui portent souvent sur des montants peu importants. Il s'agirait de dossiers pour lesquels il a renoncé à intenter une action en justice parce que les frais à exposer sont disproportionnés par rapport aux sommes à récupérer, ou que les chances de succès lui paraissent trop faibles.

Le service juridique ne devait pas conserver ces dossiers, mais les renvoyer à la CATE, accompagnés d'une note motivant ce renvoi. La CATE aurait alors pu clôturer ces dossiers, conformément aux règles et aux instructions en vigueur.

A cet égard, la Cour préconise qu'à l'avenir, pour tout dossier qui lui a été transmis, le service juridique informe la CATE de ses intentions (renonciation aux poursuites judiciaires - les sommes devant alors être considérées comme irrécouvrables -, ou désignation d'un avocat), dans les trois mois.

5.2.3 Risque de prescription

Les dossiers d'accidents de travail sont, en vertu de l'article 2262 bis du code civil, soumis à un délai de prescription relativement court, à savoir cinq ans à partir du jour qui suit celui de la connaissance du dommage. Dès lors, tout retard important dans leur traitement est de nature à mettre la Communauté française dans l'impossibilité d'en poursuivre le recouvrement devant une juridiction.

Il est toutefois difficile, en raison des problèmes d'interprétation que pose l'article 2262 bis précité, de quantifier le nombre de créances susceptibles d'être prescrites.

En effet, l'expression « *a eu connaissance du dommage* » est équivoque : ainsi, la Communauté française a-t-elle connaissance du dommage dès qu'elle reçoit la déclaration d'accident de travail ou seulement lorsque le Medex lui transmet ses conclusions ?

Afin de trancher définitivement la question, le service juridique a, le 20 février 2006, demandé à un bureau d'avocats de réaliser une étude pour éviter qu'à l'avenir, la Communauté française n'introduise des actions en justice pour des créances prescrites. Néanmoins, si le délai débute à la réception de la déclaration d'accident, la récupération de nombreux dossiers risque de devoir être abandonnée pour cause de prescription. En effet la CATE détient encore de nombreux dossiers non traités, actant un accident survenu avant le 1^{er} janvier 1997.

Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné qu'aucune affaire portée en justice n'avait, à ce jour, été frappée par la prescription, car le service juridique a toujours scrupuleusement veillé à ne pas introduire les dossiers au-delà du délai légal de cinq ans susmentionné. La Cour a toutefois relevé que quelques dossiers détenus par le service juridique n'avaient pas encore été confiés à un avocat, alors qu'il s'était écoulé plus de cinq ans depuis la survenance de l'accident de travail.

5.2.4 Suivi des dossiers confiés à un avocat

Lors du contrôle consacré à la récupération des traitements indûment payés aux enseignants, la Cour avait constaté que le service juridique n'assurait pas toujours avec la ponctualité souhaitée le suivi des demandes d'informations formulées par les avocats, que ces demandes lui soient personnellement adressées ou soient destinées à d'autres services de la Communauté.

De tels reproches ne peuvent être formulés pour les dossiers d'accidents de travail. Après la transmission du dossier à un avocat, le service juridique traite en général rapidement les courriers qui lui sont adressés afin de permettre à la procédure de suivre son cours.

De la même façon, le service juridique vérifie régulièrement que l'avocat mandaté s'acquitte avec diligence des missions qui lui sont confiées et n'hésite pas à l'interpeller lorsque celui-ci semble inactif pendant une longue période.

Dans sa réponse, le secrétaire général a ajouté que le personnel supplémentaire affecté au service juridique lui permet également de réaliser un inventaire précis de chaque dossier, destiné à la mise à jour complète de l'échéancier électronique mis en place au 1^{er} avril 2005 à la demande de la Cour.

Quelques manquements ont bien été observés, au regard de cette double exigence de suivi¹, mais ils ne portent que sur 12 dossiers.

Il faut cependant noter que le service juridique manque régulièrement à son devoir d'information vis-à-vis de la CATE : ainsi a-t-il clôturé des dossiers sans l'en informer.

1 Suivi des demandes formulées par les avocats et suivi du travail presté par ceux-ci.

De plus, le service juridique est parfois en défaut de répondre à des courriers de la CATE (5 dans l'échantillon), lorsqu'elle le questionne au sujet de l'état d'avancement du dossier ou de l'issue d'une procédure judiciaire.

Or, le vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française dispose que le service juridique doit envoyer un accusé de réception - ce qu'il ne fait pas - lorsqu'un dossier lui est transmis et communiquer sans tarder toutes les informations utiles au comptable ou à l'ordonnateur des recettes.

5.3 Traitement des dossiers par les avocats

Même si quelques réserves peuvent être émises à l'égard de certains dossiers, les avocats mandatés pour les dossiers d'accidents de travail par la Communauté française travaillent, en général, de manière consciencieuse.

En particulier, ils recourent fréquemment aux possibilités offertes par le Code judiciaire ¹ pour accélérer les procédures judiciaires et contrer les manœuvres dilatoires des parties adverses.

5.4 Démarcation des compétences du service juridique et de la CATE

Alors que le vade-mecum précité précise dans quels cas un comptable peut ou doit transmettre un droit à recettes au service juridique afin qu'il soit procédé à son recouvrement par voie judiciaire, il ne détermine pas l'étendue des tâches à accomplir dans ce cadre par le service juridique et les avocats qu'il a mandatés.

Cette omission a entraîné quelques difficultés au cours de l'année 2004. La CATE a demandé qu'après le prononcé du jugement, le service juridique lui retourne le dossier afin qu'elle puisse, via son comptable, s'occuper de la récupération.

Depuis lors, cette pratique a été abandonnée, pour des raisons d'efficacité ; les avocats mandatés par le service juridique sont à nouveau chargés de récupérer le montant de la condamnation et de le reverser au comptable de la CATE ².

La Cour recommande que la procédure actuellement en vigueur soit formalisée dans le vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française, par un ajout précisant qu'un dossier de récupération confié au service juridique ne retourne dans le service gestionnaire qu'une fois clôturé, en raison soit de l'encaissement des sommes réclamées, soit de l'abandon des poursuites.

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

1. Faute de personnel suffisant, la CATE a laissé s'accumuler au fil des années un arriéré, sans cesse croissant, de dossiers de récupération. L'encours est évalué à plus de 1.300 dossiers, dont 624 antérieurs au 1^{er} janvier 2004. En comptant les dossiers soumis au service juridique et les droits en instance de recouvrement, le montant de cet encours peut être estimé à 23,5 millions d'euros.

1 Articles 747, § 2, 750, § 2, et 751 du Code judiciaire. Ces procédures permettent par exemple de forcer l'avocat de la partie adverse à déposer ses conclusions dans des délais de rigueur.

2 C'est cette procédure qui était d'application jusqu'en 2003.

La Cour a dès lors recommandé de mettre en place les moyens nécessaires à la résorption diligente de cet encours. Il est fort probable que beaucoup de ces dossiers soient aujourd'hui frappés de prescription. Ce constat accentue la nécessité d'agir rapidement pour éviter que ce nombre ne s'accroisse.

2. La Cour a préconisé que certaines mesures soient prises en vue de faciliter la gestion ainsi que la manipulation de ces dossiers et notamment :
 - la séparation physique des dossiers clôturés et des dossiers à traiter ;
 - l'organisation d'un cheminement distinct pour les dossiers d'accidents de travail non reconnus¹ ;
 - la mise en place d'un échéancier électronique.

3. Même s'il n'avait pas pour objet l'appréciation des prestations fournies par le Medex au profit de la CATE, le contrôle de la Cour a mis en exergue des manquements dans le fonctionnement de ce service.

En conséquence, la Cour a recommandé au gouvernement de la Communauté française de prendre contact avec le ministre compétent au sein du gouvernement fédéral afin d'améliorer l'efficacité des services rendus par le Medex.

4. Par ailleurs, les dossiers soumis au service juridique focalisent le principal enjeu financier de cette problématique.

Les retards récurrents de la transmission des dossiers aux avocats par ce service ont provoqué un préjudice financier pour la Communauté française, en différant l'encaissement de ressources dont la trésorerie communautaire aurait eu besoin plus rapidement. Selon le secrétaire général du ministère de la Communauté française, ces retards sont cependant sur le point d'être résorbés.

La Cour suivra avec attention l'évolution de cette problématique dans le cadre des réunions du groupe de travail créé à l'initiative de ce dernier.

5. Enfin la Cour a souhaité que, conformément aux prescriptions du vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française, le service juridique accuse systématiquement réception des dossiers qui lui sont soumis par la CATE et informe régulièrement celle-ci de leur état d'avancement. A cet égard, il est essentiel que les dossiers pour lesquels le service juridique renonce à entamer des poursuites soient renvoyés à la CATE, accompagnés d'une note précisant les motifs de cette décision.

A ce sujet, la Cour souligne que dans sa réponse, le secrétaire général a indiqué que le service juridique s'engage, pour l'avenir, à communiquer à la CATE tout élément susceptible de l'aider dans sa gestion et ce, dans les meilleurs délais.

1 De manière à désengorger le service chargé des récupérations.

7 REPONSE DU MINISTRE CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Par courrier du 24 août 2006, le ministre chargé de la Fonction publique a signalé que, en vue de pallier le manque, dénoncé par la Cour, de personnel au sein de la CATE, un emploi de niveau 2+ a été déclaré vacant, le 20 juillet 2006, afin de procéder au recrutement d'un gradué en sciences juridiques.

2.7 CONTROLE DE L'ORDONNANCEMENT ET DU RECOUVREMENT DES SUBVENTIONS INDUES AU SEIN DE LA DIRECTION GENERALE DE LA SANTE ¹

Lors de l'examen du compte de l'exercice 2002 de la direction générale de la santé, la Cour avait constaté que l'ordonnement et le recouvrement des subsides indûment versés n'étaient pas effectués avec toute la diligence requise. Ces problèmes ne paraissant pas avoir été complètement résorbés, la Cour a, durant le deuxième semestre 2005, effectué un contrôle en la matière. Si le traitement des subventions indues est aujourd'hui assuré de manière satisfaisante, la Cour a toutefois recommandé que soient revus les décomptes de toutes les subventions relatives à l'accueil extra-scolaire pour les années 2001-2002 et 2003-2004.

1 INTRODUCTION

1.1 Rétroactes du contrôle

Ces dernières années, l'ordonnement et le recouvrement des subsides indûment versés par la direction générale de la santé ² n'ont pas été effectués avec toute la diligence requise.

Ainsi, l'examen du compte rendu par la DG Santé pour l'année 2002 avait mis en évidence l'importante diminution, par rapport aux exercices précédents, des recettes encaissées, qui étaient passées de 364,1 milliers d'euros en 2001 à 3,7 milliers d'euros en 2002. Cette diminution résultait du fait qu'au cours des années 2001 et 2002, aucun ordre de recette n'avait été établi par l'ordonnateur subdélégué de recettes de la DG Santé.

Le contrôle des comptes plus récents a montré que la situation s'est améliorée, mais tout l'arriéré accumulé au cours des années 2001 et 2002 n'a pas été complètement résorbé, notamment en ce qui concerne les subventions relatives à l'accueil extra-scolaire.

Le tableau ci-après ³ illustre l'évolution des perceptions et des droits constatés au cours des cinq dernières années.

1 *Dr 3.065.060.*

2 Ci-après dénommée la « DG Santé ».

3 Données extraites des comptes annuels présentés à la Cour par les comptables de recettes de la DG Santé.

Année	Recettes	Droits constatés
2000	107.617,82	98.907,88
2001	364.142,15	0,00
2002	3.748,40	34,40
2003	11.619,95	49.727,48
2004	172.342,72	384.038,05

(en euros)

La Cour a dès lors décidé de consacrer un contrôle approfondi à la comptabilité des recettes de la DG Santé.

1.2 Méthodologie

Effectué d'août à octobre 2005, le contrôle a porté sur l'accomplissement des tâches liées à l'ordonnancement et au recouvrement des quotes-parts de subventions indûment versées pour l'ensemble de la DG Santé. Les crédits destinés à l'octroi de ces subventions sont inscrits aux divisions organiques 16 – *Santé* et 19 – *Enfance* du budget général des dépenses de la Communauté française.

Sur la base de la liste des subventions attribuées en 2003, la Cour a examiné les dossiers de subventions insuffisamment ou non justifiées.

Elle a également étudié l'ensemble des dossiers de droits constatés comptabilisés par l'ordonnateur subdélégué de recettes depuis 2003.

Enfin, les dossiers de subventions relatives à l'accueil extra-scolaire ¹ pour les années 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004 ² ont, compte tenu des retards ayant entaché leur instruction, fait l'objet d'une analyse approfondie.

Les conclusions provisoires du contrôle ont été débattues de manière contradictoire le 22 février 2006 avec les représentants du ministère de la Communauté française. La DG Santé a transmis une réponse le 7 mars 2006. Le 25 avril 2006, la Cour a fait part, aux ministres chargés de la Santé et du Budget, de ses remarques et observations, amendées sur la base de cette réponse. La ministre de la Santé a répondu par lettre du 2 juin 2006.

2 DOSSIERS DE SUBVENTIONS INSUFFISAMMENT JUSTIFIEES

2.1 Subventions accordées pour l'année 2003

La Cour a examiné un échantillon de 46 dossiers de subventions accordées par la DG Santé en 2003. Ces subventions se rattachaient à diverses allocations de base couvrant une large part des divisions 16 et 19 du budget général des dépenses.

1 Imputées à l'allocation de base 19.33.40.21 - *Subvention à l'initiative du Gouvernement de la Communauté française*.

2 Ces subventions relèvent exclusivement de l'ONE depuis l'année scolaire 2004-2005.

L'examen des dossiers a essentiellement porté sur les délais dans lesquels les bénéficiaires produisaient à l'administration les documents (pièces comptables et rapports d'activité) visés par les arrêtés d'octroi et sur le temps nécessaire à la DG Santé pour vérifier ces documents, particulièrement lorsque ceux-ci ne permettent pas de justifier la totalité des sommes allouées.

Dès qu'ils sont en possession des pièces justificatives, les services gestionnaires, le cas échéant, établissent sans retard les demandes de récupération et les transmettent à l'ordonnateur de recettes.

De nombreux bénéficiaires n'ont toutefois pas satisfait à leurs obligations de justification dans les délais prévus. Les retards observés sont en général de faible importance, moins d'un mois, mais peuvent cependant atteindre dix mois.

Les services gestionnaires sont souvent demeurés passifs face à ces délais et n'ont adressé des rappels que de manière tardive ¹. Dans certains cas extrêmes, le contrôle des pièces justificatives a dû être effectué dans la précipitation pour éviter l'annulation des crédits réservés à la liquidation du solde des subventions ².

Dans sa réponse, le directeur de la DG Santé a expliqué les raisons pour lesquelles l'administration n'a pas exigé le respect des délais de remise des justificatifs. Il a notamment fait valoir le fait que, les arrêtés de subventions étant pris tardivement, les promoteurs entament leur projet avec retard, lequel se répercute sur la remise de leur rapport d'activité et des pièces justificatives. Il a ajouté que cet état de fait n'est pas préjudiciable aux finances communautaires puisque les dossiers nécessitant le versement d'un solde sont plus nombreux que ceux devant faire l'objet d'une récupération de l'avance versée. Il a enfin relevé que ces problèmes tendent à s'estomper en raison des efforts consentis par l'administration pour accélérer l'adoption des arrêtés et de la mise en place récente d'une procédure de rappel informatisée.

En examinant la comptabilité des droits constatés, la Cour a par ailleurs identifié 22 dossiers (relativement anciens ³) pour lesquels la demande de récupération a été établie tardivement par les services gestionnaires.

Dans ces dossiers, qui concernent principalement des subventions à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) ou à des centres locaux de promotion de la santé (CLPS), le délai écoulé entre la date fixée par l'arrêté d'octroi pour la production des documents justificatifs et celle de l'établissement de l'ordre de recettes a varié entre 18 et 48 mois, pour s'établir en moyenne à 30 mois.

La Cour a pu s'assurer que les retards sont bien imputables aux services gestionnaires.

La majorité de ces créances, qui ont été réclamées au cours des exercices 2004 et 2005, aurait dû l'être durant l'année 2002 puisque, pour douze d'entre elles, le délai

1 Pour le bénéficiaire qui a transmis ses justificatifs avec dix mois de retard, le service gestionnaire a attendu neuf mois et demi avant de le rappeler à l'ordre.

2 Le solde des subventions accordées à la charge des crédits non dissociés de l'année 2003 devait impérativement être ordonnancé pour le 31 décembre 2004.

3 Et ne faisant donc pas partie de l'échantillon des 46 dossiers sélectionnés (subventions allouées en 2003).

fixé pour la production des documents justificatifs expirait avant le 30 juin 2002. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si tous les dossiers de subventions, insuffisamment justifiées pour les années 2001 et 2002, ont bien été traités à ce jour.

Le directeur a expliqué que ces retards provenaient notamment (pour les CLPS) de la volonté du service de ne pas aggraver les problèmes de trésorerie qu'ont connus à l'époque les bénéficiaires des subventions.

Il a pris acte de ce que de telles pratiques sont irrégulières et que seule la comptable est autorisée à octroyer des facilités de paiement. Il a également admis que ces problèmes n'auraient pas pris une telle ampleur si le service avait mieux suivi ces dossiers.

La DG Santé a par ailleurs assuré la Cour qu'elle avait pris les mesures propres à éviter la répétition de ces situations et que le service serait désormais tenu de se conformer aux procédures décrites dans une note interne du 8 février 2006. Elle a précisé que les derniers dossiers CLPS en souffrance, relatifs aux années 2000 à 2003, avaient fait l'objet d'un ordre de recettes en janvier 2006 et qu'à l'avenir, toutes les demandes de recouvrement seraient immédiatement transmises à l'ordonnateur de recettes.

2.2 Comptabilité des droits constatés

La Cour a examiné les 106 ordres de recettes comptabilisés par l'ordonnateur subdélégué de recettes depuis son entrée en fonction en septembre 2003.

Les demandes de récupération transmises depuis cette date par les différents services de la DG Santé sont traitées avec diligence. Les ordres de recettes sont établis rapidement et notifiés sans retard. Par ailleurs, des rappels sont envoyés aux débiteurs défaillants dans les délais prescrits et les demandes de facilités de paiement sont instruites de manière appropriée par la comptable.

3 DOSSIERS RELATIFS A L'ACCUEIL EXTRA-SCOLAIRE

3.1 Subventions octroyées pour l'exercice 2001-2002 ¹

Le traitement de nombreux dossiers de subventions pour l'année scolaire 2001-2002 en matière d'accueil extra-scolaire a subi d'importants retards. Ceux-ci ne concernent cependant que les dossiers de subventions indues, car les soldes de subventions ont pu être liquidés en décembre 2002, à la charge des crédits non dissociés reportés de l'année 2001. Par contre, un délai moyen de plus de 2,5 ans s'est écoulé entre l'échéance fixée, au 30 novembre 2002, pour la production des pièces justificatives et l'établissement des demandes de récupération. A ce délai, il faut ajouter celui nécessité par l'élaboration (86 jours en moyenne) des ordres de recettes par l'ordonnateur de recettes.

Cette situation a sensiblement différé l'encaissement de recettes pour un montant total de près de 300 milliers d'euros, dont seuls 19 milliers ont été encaissés au moment du contrôle ¹.

1 Ces subventions sont allouées selon le rythme de l'année scolaire.

Par ailleurs, la Cour a remarqué certaines divergences non justifiées entre les montants à réclamer, tels qu'ils se dégagent de l'examen des dossiers par le service gestionnaire et ceux des ordres de recettes effectivement envoyés par l'ordonnateur de recettes.

Ainsi, quatre communes ont reçu une demande de remboursement inférieure au montant dont elles sont réellement redevables ; le cas le plus significatif concernait une différence de 13,7 milliers d'euros.

Ces erreurs dans l'établissement des ordres de recettes ne concernent pas seulement les subventions relatives à l'année 2001-2002, mais également les subventions des années ultérieures.

3.2 Subventions octroyées pour les exercices 2002-2003 et 2003-2004

La notification des ordres de recettes afférents à ces subventions a été effectuée avec ponctualité : ces ordres ont été envoyés au mois de mars suivant la période subsidiée, soit moins de quatre mois après l'échéance fixée pour la transmission des justificatifs.

Par contre, la Cour a constaté quelques erreurs dans l'établissement des décomptes définitifs des subventions. Certaines communes ont ainsi perçu un solde trop élevé à cause de la prise en compte indue de certains justificatifs. L'erreur, reconnue par les responsables de la DG Santé, découle du fait que deux subventions sont accordées aux bénéficiaires, l'une pour les frais de fonctionnement, l'autre pour couvrir des rémunérations de coordinateurs. Il arrive souvent que les justificatifs produits pour cette dernière subvention excèdent le montant octroyé. Cet excédent de pièces est affecté à la première subvention lorsque celle-ci n'est pas suffisamment justifiée.

Lors de son contrôle, la Cour a identifié neuf dossiers de l'année scolaire 2002-2003 concernés par cette erreur de calcul, pour lesquels la DG Santé a systématiquement, sauf dans un cas, liquidé la totalité de la subvention, alors que celle-ci n'était justifiée que partiellement. Le montant indûment versé s'élève globalement à 7.351 euros. La Cour a souhaité que ces sommes soient récupérées dans les meilleurs délais.

Basée sur des données communiquées par le service gestionnaire, cette situation n'est pas nécessairement exhaustive. Ainsi, le service a récemment relevé deux erreurs de ce type pour les subventions afférentes à l'année 2001-2002. Les montants trop-perçus (1.140 euros au total) ont déjà fait l'objet d'ordres de recettes.

3.3 Réponse de l'administration

La DG Santé a répondu en faisant état de diverses considérations qui expliquent partiellement ces manquements.

En effet, le ministre compétent a décidé, il y a quelques années, de transférer définitivement la matière à l'ONE. Il a toutefois imposé une période transitoire durant laquelle l'ONE vérifiait les justificatifs et la DG Santé prenait en charge les liquidations. Pareille procédure a engendré des difficultés de coordination entre les

1 Situation arrêtée au 14 décembre 2005.

deux partenaires, lesquelles se trouvent à l'origine des erreurs et retards observés par la Cour.

La DG Santé a par ailleurs reconnu que dans le contrôle de l'utilisation des subventions, l'ONE, qui en assumait la responsabilité, n'a pas respecté la règle qui interdit des transferts de pièces justificatives entre les deux types de subvention, règle qu'elle lui avait pourtant signalée. Elle a également évoqué la précipitation qui a présidé à ce contrôle, compte tenu de la nécessité de liquider les soldes avant que les crédits ne tombent en annulation¹.

Enfin, elle a souligné que ces problèmes concernent une période aujourd'hui révolue et que les dernières demandes de recouvrement ont été effectuées. Elle s'est engagée à rectifier les erreurs relevées par la Cour.

4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Le traitement des dossiers de subventions indues est actuellement assuré de manière satisfaisante.

Compte tenu du défaut d'ordonnancement des recettes au cours des années 2001 et 2002, la Cour a toutefois recommandé que les services gestionnaires de la DG Santé s'assurent que tous les dossiers des subventions octroyées au cours de ces deux années ont bien été clôturés par la liquidation d'un solde au profit des bénéficiaires, ou par la récupération des subsides non justifiés.

Par ailleurs, la Cour a souhaité que les décomptes de toutes les subventions relatives à l'accueil extra-scolaire pour les années 2001-2002 et 2003-2004, y compris celles ayant donné lieu à la liquidation d'un solde, soient revus afin de corriger les erreurs susceptibles d'y figurer (divergences entre la demande de récupération et l'ordre de recettes, imputation inadéquate des justificatifs de dépenses).

Enfin, la Cour a souligné qu'une partie des problèmes dénoncés résulte de l'adoption tardive des arrêtés de subventionnement, qui complique le travail tant des bénéficiaires² que des services chargés de vérifier la bonne utilisation des montants alloués. Elle a dès lors recommandé que l'arrêté soit, dans la mesure du possible, pris au plus tard au début de la période subventionnée.

5 REPONSE DE LA MINISTRE

Dans sa réponse du 2 juin 2006, la ministre chargée de l'Enfance, de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé a signalé les éléments suivants :

- la DG Santé a mis en place une gestion informatisée des subventions afin, notamment, d'adresser des rappels systématiques aux bénéficiaires qui tardent à transmettre les documents requis pour la justification des montants qui leur ont été alloués ;

1 En raison des retards dans le processus de subventionnement, ces délais étaient particulièrement courts.

2 Ceux-ci sont en outre confrontés de ce fait à des problèmes de trésorerie.

- cette direction a instauré une procédure de récupération des subventions indues, conforme aux règles en vigueur et aux recommandations de la Cour ;
- les anciens dossiers de subventions insuffisamment justifiées ont tous fait l'objet d'une demande de recouvrement ;
- la DG Santé et la cellule *Accueil temps libre* de l'ONE vont procéder à une révision de l'ensemble des dossiers de subventions accordées dans le cadre de l'accueil extra-scolaire pour les années 2001 à 2003 ;
- tout sera mis en œuvre pour que les bénéficiaires reçoivent le plus rapidement possible leurs subventions dans le strict respect des procédures administratives.

*

*

*

Ce 18^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 17 octobre 2006 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président : Ph. ROLAND ;

Les Conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
M. FERON ;

Le Greffier en chef : Fr. WASCOTTE.