

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2007-2008

13 DÉCEMBRE 2007

19E CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR LA
COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE.

FASCICULE 1ER

(2)
TABLE DES MATIÈRES

PREAMBULE.....	3
1 COMPTABILITE ET BUDGET	4
1.1 REDDITION DES COMPTES GENERAUX	4
1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC.....	5
1.3 EXAMEN DE LA GESTION COMPTABLE DES HAUTES ECOLES POUR LES EXERCICES 2003 A 2005...	6
2 CONTROLES ET AUDITS	11
2.1 LE PAIEMENT DES TRAITEMENTS DU PERSONNEL DES ÉCOLES SUPÉRIEURES DES ARTS DU DOMAINE DE LA MUSIQUE.....	11
2.2 LE SUBVENTIONNEMENT DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES	22
2.3 CONTROLE DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE ET PECUNIAIRE DES MEMBRES DU PERSONNEL DU MUSEE ROYAL DE MARIEMONT	38
2.4 CONTROLE DE LA PERCEPTION DU DROIT D'INSCRIPTION SPECIFIQUE MIS A LA CHARGE DES ELEVES ET ETUDIANTS ETRANGERS – SUIVI	46
2.5 CONTROLE DES DEPENSES DES CABINETS MINISTERIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI – SUIVI.....	50

PREAMBULE

Le 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française comporte deux parties, consacrées, l'une, à la comptabilité et au budget, et l'autre, aux contrôles et audits.

La première partie présente l'état de la reddition du compte général de la Communauté et des comptes des organismes d'intérêt public. Suivent les observations auxquelles a donné lieu l'examen de la gestion comptable des hautes écoles pour les exercices 2003 à 2005.

La seconde partie expose les conclusions des contrôles consacrés au paiement des traitements du personnel des écoles supérieures des arts du domaine de la musique, à la gestion de la reconnaissance et du subventionnement des fédérations sportives par la Communauté française, ainsi qu'à la situation administrative et pécuniaire du personnel du Musée royal de Mariemont. Deux audits de suivi concernant, le premier, le contrôle de la perception du droit d'inscription spécifique mis à la charge des élèves et étudiants étrangers et, le second, le contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui clôturent le cahier.

1 COMPTABILITE ET BUDGET

1.1 REDDITION DES COMPTES GENERAUX

Le processus de reddition des comptes généraux, enclenché il y a quelques années, a été suspendu pendant près de 18 mois. Ce processus a été réactivé tout récemment par la transmission des comptes budgétaires des années 2002 à 2004. Par ailleurs, le ministre a commencé à produire les comptes de trésorerie. Un premier examen a toutefois montré que ceux-ci ne reflétaient pas l'ensemble des avoirs financiers de la Communauté.

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 le transmettre avec ses observations, dans le courant du mois d'octobre, au Parlement de la Communauté. Celui-ci arrête alors 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. La mise en œuvre, il y a quelques années, d'un plan de rattrapage a permis d'en résorber une partie.

Toutefois, ce processus de résorption des retards, qui se poursuivait jusqu'au début de l'année 2006 à un rythme satisfaisant, a été mis en suspens. En date du 24 avril 2006, la Cour a réceptionné le compte de l'année 2001 et l'a déclaré contrôlé le 22 août 2006. Jusqu'à tout récemment, aucun autre compte ne lui a été transmis. Or, selon le plan précité, le compte de l'année 2004 aurait dû être transmis avant le 31 décembre 2006.

Le Gouvernement a toutefois réactivé le processus de transmission des comptes généraux puisqu'il a communiqué à la Cour, le 8 octobre 2007, les comptes des années 2002 à 2004.

Elle rappelle par ailleurs que jusqu'en septembre 2006, les comptes qui lui ont été soumis ne comportaient que le compte d'exécution du budget, à l'exclusion des situations de trésorerie, des comptes de variations du patrimoine et des bilans. En date du 20 septembre 2006, la Cour a reçu les comptes de trésorerie des années 1999 à 2001. Par un courrier du 14 novembre 2006, elle a toutefois informé le ministre que ces comptes devaient être tenus pour incomplets puisqu'ils ne reflétaient pas l'ensemble des avoirs de la Communauté française. A ce jour, aucun compte corrigé ne lui a été adressé pour cette période.

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.

Enfin, le 25 septembre 2007, le ministre a produit les comptes de trésorerie des années 1992 à 1998. Ces comptes sont actuellement examinés par la Cour.

1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTÉRÊT 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 gestion¹.

Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après approbation par le ministre de tutelle, ils sont transmis au ministre des Finances, qui doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai².

Un relevé des comptes non parvenus à la Cour à la date du 30 septembre 2007 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants³.

<i>Organismes de catégorie A</i>	
Commissariat général aux relations internationales (CGRI)	Comptes 2004
<i>Organismes de catégorie B</i>	
Centre hospitalier universitaire de Liège (CHU)	Comptes 2000 à 2006
Office de la naissance et de l'enfance (ONE)	Comptes 2006
Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française (ETNIC)	Comptes 2006

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 EXAMEN DE LA GESTION COMPTABLE DES HAUTES ECOLES POUR LES EXERCICES 2003 A 2005

Le contrôle des comptes 2003 à 2005 des hautes écoles de la Communauté française a mis en évidence la méconnaissance des dispositions relatives à l'établissement et à l'approbation de leur budget, ainsi que la faible uniformisation des contrôles exercés par la Communauté sur ces institutions. Par ailleurs, la Cour a constaté certaines lacunes dans le respect du cadre légal et réglementaire, applicable à la phase de passation des marchés publics. Enfin les relations entre les hautes écoles et les ASBL qui leur sont liées devraient faire l'objet d'une attention accrue afin de garantir les intérêts financiers des premières.

Au cours du second trimestre de l'année 2007, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2003, 2004 et 2005 établis par les six nouvelles entités créées au sein du réseau de la Communauté française en application du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles.

Par lettres du 6 septembre 2007, la Cour a communiqué son projet de rapport de contrôle au vice-président et ministre du Budget en charge du Sport et de la Fonction publique, à la ministre chargée de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales, au secrétaire général du ministère de la Communauté française et à la directrice générale par intérim de la direction de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique. Les remarques auxquelles le contrôle a donné lieu ont été discutées avec les directeurs-présidents des hautes écoles, le directeur général adjoint par intérim de la direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique et des représentants des cabinets ministériels concernés, lors d'une réunion contradictoire tenue le 12 octobre 2007. Le rapport définitif établi suite à cette réunion a été communiqué aux ministres concernés et à l'administration le 30 octobre 2007.

1 GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE DES HAUTES ECOLES

Le contrôle a mis en évidence une méconnaissance des dispositions des articles 6 et 7 de l'arrêté du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de l'enseignement, prévoyant que les projets de budget des établissements sont soumis à l'approbation du ministre compétent en matière d'Education avant le 1^{er} juin précédant l'année à laquelle ils se rapportent, qu'ils sont joints au budget de son département et que leur approbation est acquise par la promulgation de la loi contenant le budget de son ministère.

Il est par ailleurs apparu que le texte réglementaire n'impose pas de limitation dans le temps des reports autorisés, alors que cette stipulation est requise par l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Les articles 4 et 14, § 1^{er}, prescrivant la reprise pure et simple des reliquats disponibles au terme d'un exercice dans les recettes de l'année suivante rendraient toutefois une éventuelle limitation dans le temps des reports peu praticable.

Enfin, il convient de souligner que le délai prévu par l'article 9 du même arrêté pour la transmission des comptes des hautes écoles à la Cour n'a été respecté pour aucun des exercices contrôlés.

2 EVALUATION DU CONTROLE EXERCE PAR LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

La Communauté française exerce un contrôle effectif sur ces établissements par le truchement des vérificateurs du ministère et des commissaires nommés auprès de ceux-ci en application de l'article 35 du décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles.

Toutefois, ce suivi ne répond pas pleinement au prescrit décrétoal et n'est pas identique pour chaque établissement. En effet, les commissaires s'abstiennent de produire les rapports annuels de synthèse prévus par l'article 43 du décret précité et, de leur côté, les vérificateurs ne reçoivent pas de directives susceptibles d'harmoniser la portée de leurs contrôles.

3 CONFORMITE, EXHAUSTIVITE ET EXACTITUDE ARITHMETIQUE DES COMPTES

L'exactitude arithmétique des comptes a fait l'objet d'une évaluation systématique. Sauf exceptions, cette dernière n'a permis d'identifier que des erreurs ponctuelles sans impact significatif.

L'analyse des comptes d'exécution du budget a mis en évidence qu'à une exception près, la colonne relative aux crédits prévus pour les différents articles de dépenses n'est jamais complétée. Cette information est pourtant nécessaire afin d'apprécier si les dépenses demeurent dans la limite des crédits limitatifs approuvés.

L'examen de la situation active et passive a en outre révélé qu'en méconnaissance des dispositions de l'article 16, 4°, de l'arrêté du 29 décembre 1984, la moitié des hautes écoles ne tient pas de livre d'inventaire, qu'aucune ne réalise d'inventaire physique, ni n'est à même de localiser avec certitude les biens inventoriés, et que seulement un tiers d'entre elles les valorise correctement dans leurs comptes.

Enfin, il est apparu que la majorité des hautes écoles n'assuraient pas un suivi régulier de leurs stocks.

4 SITUATION FINANCIERE DES HAUTES ECOLES

L'analyse de la situation financière des hautes écoles contrôlées a mis en évidence des disparités, tant dans leurs résultats annuels que dans leur situation de trésorerie, les unes étant en boni budgétaire de 2001 à 2005, alors que d'autres connaissaient des difficultés récurrentes durant la même période.

Comme en témoigne la forte corrélation entre les résultats par exercice et le montant des dotations moyennes par étudiant calculées pour les différentes hautes écoles, cette particularité peut essentiellement être imputée à l'influence, sur la clé de répartition de l'allocation annuelle globale, des paramètres fixés par les décrets du 5 août 1995 et du 9 septembre 1996, en particulier les catégories d'études organisées, leur éventuelle pluralité de types, ainsi que la présence ou non d'autres hautes écoles du même réseau dans la zone géographique considérée.

5 GESTION ET REGULARITE DES RECETTES

Les hautes écoles se voient attribuer la dotation annuelle à laquelle elles peuvent prétendre en application du décret de financement ; les droits d'inscription qu'elles perçoivent correspondent au montant fixé par la circulaire de rentrée académique, aucun droit complémentaire ne s'y ajoutant.

Les frais administratifs mis à charge des étudiants varient entre les hautes écoles. Lorsqu'ils sont effectivement réclamés, leur montant est déterminé par l'indexation de ceux précédemment demandés, tout en demeurant toujours inférieurs aux débours admissibles réellement exposés par ces institutions. Les recoupements laissent également apparaître qu'hormis quelques améliorations à apporter dans la nature des charges mutualisables et dans leur périmètre de mutualisation, les hautes écoles de la Communauté française ont généralement bien intégré les modifications dans la fixation de ces frais, entrées en vigueur l'année académique 2006-2007.

L'examen des autres recettes propres justifie également quelques commentaires.

Le rendement des produits financiers générés par les disponibilités de trésorerie peut plaider pour une fusion d'échelle des comptes ouverts par les établissements ou, du moins, pour une négociation entre la Communauté française et son partenaire bancaire privilégié, en vue d'une meilleure rémunération des liquidités détenues par ses hautes écoles.

Par ailleurs, si les hautes écoles concluent presque toujours des conventions de bail ou d'occupation précaire lorsqu'elles mettent leurs infrastructures à la disposition de tiers, ces contrats sont signés, dans certains cas, par les directeurs de catégorie et non par le directeur-président, pourtant seul habilité à engager l'établissement.

En ce qui concerne la gestion des recettes d'intendance, de photocopies et d'imprimerie, les lacunes qui transparaissent portent essentiellement sur la vérification des montants réellement encaissés.

6 GESTION ET REGULARITE DES DEPENSES

L'évaluation des processus de gestion et de comptabilisation des dépenses a mis à jour certaines faiblesses, appuyées par l'examen des pièces justificatives.

Cet examen a confirmé l'essentiel des lacunes déjà relevées par les vérificateurs de la Communauté française, singulièrement en matière d'autorisation et de justification des frais de missions. Il a également permis d'identifier, dans certains cas, des insuffisances dans la communication, au comptable, des conventions liant des catégories à des tiers et a corroboré l'absence, parfois préjudiciable, d'une comptabilité de caisse pour les dépenses au sein de ces institutions.

L'évaluation du respect de la législation relative aux marchés publics a permis d'identifier de nombreuses lacunes tout au long de la période examinée. Les principales observations portent sur le manque de documents attestant la passation d'un marché public, l'absence d'estimations préalables de la valeur des marchés ou des lacunes dans ces documents, le non-respect des obligations liées au visa des autorités de contrôle ou de tutelle, une scission de fait des marchés par manque de planification et de centralisation de la gestion des achats, des insuffisances dans la

motivation du choix des adjudicataires et des documents d'attribution signés par des personnes non habilitées à cette fin.

L'examen des marchés passés au cours de l'exercice 2005 a cependant permis de constater des améliorations dans la tenue des dossiers et la planification globale des dépenses.

Il semble par ailleurs nécessaire d'établir et de communiquer une procédure de passation et de comptabilisation des achats commune à l'ensemble des catégories de chaque haute école.

7 RELATIONS AVEC LES ASBL

L'examen des relations avec les ASBL a révélé des situations contrastées, tant dans le nombre d'associations dont les établissements sont membres que dans le rôle dévolu aux structures périphériques créées par les hautes écoles en matière de conclusion et d'exécution des contrats de recherche ou de financement alternatif des investissements.

L'examen des statuts et des rapports d'activités disponibles a révélé que l'action des ASBL peut s'avérer objectivement positive pour la notoriété dont jouit une haute école, la formation et la motivation de son personnel, ou encore les infrastructures et le matériel pédagogique dont elle dispose. Le contrôle des flux financiers au profit de ces entités juridiquement indépendantes des établissements débouche néanmoins sur des constats qui confirment et complètent des remarques déjà formulées par les vérificateurs de la Communauté française.

Il apparaît ainsi que des ASBL ont bénéficié de remboursements de frais auxquels il n'a pas pu être démontré qu'elles avaient droit, que des prestations leur ont été commandées en dehors de tout appel à concurrence et parfois sans justification du prix et qu'elles ont réclamé le paiement de cotisations importantes dont la justification n'a pu être produite. Au surplus, des locaux ont été mis gratuitement à la disposition d'associations, alors que leurs résultats financiers les mettaient en mesure de participer aux charges ainsi occasionnées. Ces occupations ont généré, dans certains cas, une confusion de patrimoine suite à l'absence d'inventaire des équipements et mobiliers respectifs.

De manière générale, l'optimisation des ressources mises à la disposition des hautes écoles en tant que services à gestion séparée postule qu'une attention accrue soit apportée aux relations financières entretenues avec les ASBL, même lorsque celles-ci ont été créées à l'initiative des établissements. A cet égard, il est essentiel que les intérêts financiers des hautes écoles soient pris en comptes lors de la conclusion de conventions avec des ASBL.

8 COMPTES DES COMPTABLES

Le contrôle des comptes des comptables des différentes hautes écoles pour les exercices 2004 et 2005 a révélé que la situation des droits constatés n'est généralement pas tenue de manière exhaustive.

Il est également apparu qu'un déficit intervenu dans une des catégories de la haute école Paul-Henri Spaak n'est pas mentionné dans ses comptes.

Enfin, il convient de rappeler qu'en toute circonstance, l'ordonnancement, par un ordonnateur distinct du comptable, doit être effectif et apparaître sur les documents justifiant les dépenses.

Les observations mentionnées ci-dessus ne s'opposent cependant pas à l'arrêt des comptes des comptables pour les exercices 2004 et 2005 lorsqu'ils seront officiellement transmis à la Cour.

2 CONTROLES ET AUDITS

2.1 LE PAIEMENT DES TRAITEMENTS DU PERSONNEL DES ÉCOLES SUPÉRIEURES DES ARTS DU DOMAINE DE LA MUSIQUE¹

La Cour des comptes a, pour l'année académique 2005-2006, examiné la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire du personnel enseignant des écoles supérieures des arts organisées ou subventionnées par la Communauté relevant du domaine de la musique. Le taux élevé d'erreurs dans la fixation de l'ancienneté pécuniaire au détriment des membres du personnel enseignant des conservatoires royaux est principalement dû à l'application incomplète du nouveau statut du personnel entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002. En outre, la Cour a constaté l'irrégularité, au regard du décret, du blocage de l'ancienneté pécuniaire des professeurs du conservatoire ayant opté pour le régime transitoire.

1 INTRODUCTION

Durant le premier trimestre 2007, la Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel enseignant des écoles supérieures des arts organisées ou subventionnées par la Communauté française qui relèvent du domaine de la musique². Elle a accordé une attention particulière à la problématique du cumul dans cet enseignement. Les institutions visées par ce contrôle sont les conservatoires royaux de Bruxelles, de Liège et de Mons, ainsi que l'Institut de musique d'église et de pédagogie musicale (IMEP) de Namur.

1.1 Réglementation

Après la restructuration de l'enseignement supérieur artistique³, le statut du personnel des écoles supérieures des arts a été établi par le décret du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'enseignement supérieur artistique organisé en écoles supérieures des arts (organisation, financement, encadrement, statut des personnels, droits et devoirs des étudiants), ci-après dénommé « le décret », entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002.

La gestion administrative et pécuniaire du personnel de ces écoles est assurée au sein de l'administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE) du ministère de la Communauté française, respectivement par la direction de la

¹ Dr 3.248.386.

² En ce compris le personnel des options du domaine du théâtre et des arts de la parole organisées par les conservatoires royaux.

³ Cf. le décret de la Communauté française du 17 mai 1999 relatif à l'enseignement supérieur artistique.

coordination de la direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française (DGPECF) et par la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné (DGPES)¹.

1.2 Méthodologie

Le contrôle, réalisé sur la base des pièces justificatives versées aux dossiers individuels², avait pour but de vérifier la régularité de la rémunération des membres du personnel au regard des normes applicables à l'enseignement supérieur artistique, notamment en matière de cumul dans l'enseignement. Il portait sur les paiements liquidés, pour l'année académique 2005-2006, aux membres du personnel occupant les fonctions de directeur, directeur adjoint, professeur et accompagnateur³.

Le champ de ce contrôle a été délimité via un sondage par attributs, sur la base d'un échantillon aléatoire tiré du fichier historique des traitements⁴. Un tel sondage est utilisé pour vérifier des procédures de contrôle interne, comme l'estimation du taux de respect d'une règle ou d'une procédure. Les attributs assignés au sondage étaient constitués par les éléments essentiels à la régularité et au calcul du traitement, c'est-à-dire la conformité réglementaire de l'échelle de traitement, de l'importance des prestations et de l'ancienneté pécuniaire.

De plus, le fichier historique des paiements pour 2005-2006 a fait l'objet d'une analyse croisée exhaustive, portant sur toutes les fonctions rémunérées des quatre écoles supérieures des arts. Cette analyse permet d'identifier les membres du personnel se trouvant dans certaines situations irrégulières, par l'utilisation d'indicateurs de cohérence adaptés au contenu de la réglementation applicable au domaine contrôlé.

Enfin les documents relatifs aux absences pour cause de maladie ont également été examinés.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 17 avril 2007 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Il a fait l'objet d'un débat contradictoire, le 8 juin, avec l'administrateur général par intérim des personnels de l'enseignement et les fonctionnaires concernés. Suite à cette réunion, l'administration a répondu par lettre du 19 juin 2007. Il a été tenu compte des commentaires de l'administration

¹ Un agent de la DGPES est chargé de la gestion du personnel de l'IMEP. Deux agents de la DGPECF assurent la gestion des personnels des conservatoires royaux, en ce compris la procédure de recrutement et la carrière ; par ailleurs, le service général des statuts et de la carrière de la DGPECF se charge de la rédaction et la publication, au *Moniteur belge*, de l'appel aux candidats.

² Attestations de services antérieurs, copies de diplômes, reconnaissances de notoriété et d'expérience utile, documents d'attributions, etc.

³ Les assistants, chargés de cours et conférenciers qui ne bénéficient pas d'ancienneté pécuniaire n'ont pas été pris en considération.

⁴ Pour fixer les paramètres de l'échantillon, la population totale exerçant en 2005-2006 les fonctions examinées a été déterminée à 351 personnes. Ensuite, la taille minimale de l'échantillon a été arrêtée à 56 dossiers individuels, selon une table élaborée par l'Institut américain de certification (AICPA). Sur le tirage de 62 dossiers effectué, 57 ont effectivement été contrôlés : 51 concernent les conservatoires royaux et 6 l'IMEP.

dans le projet de rapport qui a été envoyé à la vice-présidente et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales du Gouvernement de la Communauté française par lettre du 3 juillet 2007 à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2 GESTION ADMINISTRATIVE

2.1 Tenue des dossiers individuels

L'inventaire du contenu des dossiers de l'échantillon a mis en évidence des carences dans la tenue des dossiers individuels des membres du personnel des conservatoires royaux. Dans deux des trois conservatoires, les dossiers ne contiennent pas les documents établissant les attributions des membres du personnel temporaire et, si elles ont été modifiées, celles du personnel définitif¹. Les écoles sont pourtant tenues d'adresser ces documents à l'administration.

Le conservatoire de Liège n'a plus envoyé de documents d'attributions après l'année 2002-2003². Par ailleurs, les documents relatifs aux années 2004-2005 et 2005-2006 établis par le conservatoire de Mons n'étaient pas encore classés dans les dossiers des membres du personnel au moment du contrôle³.

Les carences dans le classement portent aussi sur les déclarations annuelles des membres du personnel relatives à l'identification et à la situation fiscale, ainsi qu'aux activités réalisées en cumul dans et hors de l'enseignement. Les documents les plus récents versés aux dossiers datent généralement des années académiques 2002-2003 ou 2003-2004.

La copie de l'arrêté de nomination faisait défaut dans six cas.

2.2 Conditions de recrutement et de nomination

Les conditions exigées pour le recrutement et la nomination ou l'engagement⁴ sont généralement satisfaites en ce qui concerne la nationalité, la bonne conduite et les droits civils et politiques, le régime linguistique et les titres de capacité.

Les dossiers de l'IMEP présents dans l'échantillon ne donnent pas lieu à remarque. Par contre, quelques manquements ont été relevés dans les conservatoires royaux, lesquels entachent la régularité de la situation de certains membres de leur personnel.

La dérogation du Gouvernement à la condition de nationalité pour l'année 2005-2006 manque dans deux dossiers.

¹ Il a été admis que les documents relatifs aux prestations de l'année en cours (2006-2007) ne soient pas encore versés au dossier.

² Selon les renseignements recueillis dans le service, qui corroborent les constats du contrôle de l'échantillon.

³ Les dossiers du personnel du conservatoire de Bruxelles et de l'IMEP étaient à jour pour 2005-2006.

⁴ Cf. les articles 109 et 127 du décret, ainsi que les articles 364 et 384 pour l'enseignement libre subventionné.

Dans trois cas, la désignation apparaît irrégulière au regard du régime linguistique applicable dans l'enseignement¹. Deux membres du personnel, entrés au conservatoire l'un en 2004-2005, l'autre en 2005-2006, avaient besoin d'une dérogation ministérielle temporaire, faute d'avoir obtenu en français le diplôme qui est à la base de leur recrutement. Pour le troisième, en fonction au conservatoire depuis 1997-1998, une dérogation n'a été accordée que pour la première année. La loi limite d'ailleurs à trois le nombre de dérogations possibles.

A sept reprises, la satisfaction des conditions de titres de capacité exigés n'a pu être pleinement vérifiée car les dossiers ne contenaient pas de copie du diplôme conditionnant l'accès à la fonction au conservatoire, mais seulement une attestation de résultats².

De même, la reconnaissance de l'équivalence des titres étrangers faisait défaut pour deux membres du personnel.

Enfin, la nomination définitive a été accordée à deux membres du personnel temporaires, au 1^{er} septembre 2004, en l'absence de la reconnaissance préalable, par le Gouvernement, de la notoriété artistique tenant lieu des titres exigés³.

Par ailleurs, la reconnaissance de l'expérience utile acquise en dehors de l'enseignement, qui est accordée par une commission spéciale instituée en vertu du décret, ne donne pas lieu à la délivrance d'une copie de la décision destinée au dossier individuel. Or cette condition est exigée préalablement à la désignation temporaire à durée déterminée⁴. Un document attestant son obtention devrait donc apparaître au dossier.

Dans sa réponse, l'administration annonce que des copies des décisions ministérielles de reconnaissance seront jointes aux dossiers dès que possible ; les cas relevés dans l'échantillon seront régularisés. Elle déclare également qu'une vérification générale devra être exécutée.

2.3 Comptabilisation des absences pour cause de maladie

Conformément aux circulaires organisant la rentrée scolaire, les écoles sont tenues de transmettre les relevés mensuels du personnel temporaire et du personnel définitif absent pour cause de maladie et d'accident du travail.

Les écoles supérieures des arts contrôlées transmettent régulièrement ces relevés collectifs. Cependant, si le service examine et conserve ces relevés, il n'en tient pas une comptabilité individuelle formelle. En particulier, les feuilles récapitulant les absences pour maladie qui figurent dans les dossiers ne sont plus tenues à jour depuis la fin des années 1990.

¹ Cf. les articles 13, 15 et 16 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

² Qui mentionne parfois l'exigence de réussir encore les épreuves relatives aux cours parallèles.

³ Cf. l'article 82, § 2, du décret.

⁴ Cf. l'article 110 du décret.

Les dossiers de l'IMEP contiennent cependant des extraits à jour des listes d'absences, consultables sur le réseau informatique, qui sont dressées sur la base des certificats médicaux reçus par l'organisme de contrôle.

Il convient qu'une comptabilisation formelle soit tenue au sein du service, à l'instar des directions déconcentrées des services de gestion des personnels de l'enseignement. La comptabilisation des absences exige un suivi précis et vérifiable, notamment dans le cadre d'une éventuelle mise en disponibilité pour maladie.

Selon l'administration, ce problème de mise à jour devrait être prochainement résolu grâce à un nouveau programme informatique.

2.4 Structure de gestion, supervision et contrôle

Contrairement aux autres types d'enseignement, la gestion administrative et pécuniaire des personnels des six écoles supérieures des arts organisées par la Communauté n'a fait l'objet d'aucune déconcentration : elle est rattachée à la direction de coordination du service général de gestion des personnels de l'enseignement de la Communauté française¹. En raison de la vacance prolongée de plusieurs emplois du cadre, le supérieur hiérarchique des agents gestionnaires est le directeur général adjoint du service général précité, chargé par intérim de la direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté. Dès lors, compte tenu de la charge de travail de ce fonctionnaire général et de l'absence de supérieur direct, la supervision de la gestion du personnel de l'enseignement supérieur artistique de la Communauté ne peut actuellement pas s'exercer correctement.

Le présent audit a également recherché dans les dossiers la présence d'éléments utiles à la lisibilité et à la transparence des situations administratives et pécuniaires qui soient susceptibles d'offrir des garanties pour la gestion, la supervision et le contrôle. Présentant des subdivisions semblables, les dossiers ont une structure relativement homogène. Toutefois les documents de travail détaillant la détermination du traitement y font défaut. Il faut regretter, en particulier, l'absence générale d'une feuille de calcul de l'ancienneté pécuniaire. Cette remarque vaut également pour les dossiers des membres du personnel de l'IMEP. L'établissement d'une fiche de traitement relatant la carrière au conservatoire a été abandonné. Les dernières fiches datent de 15 ou 20 ans, voire plus ; l'instauration du nouveau statut les a d'ailleurs rendues obsolètes.

¹ Deux agents sont chargés de la gestion des conservatoires royaux, un de la gestion des trois autres écoles supérieures des arts.

3 GESTION PECUNIAIRE

3.1 Régularité des traitements

Les traitements sont déterminés par l'importance des prestations, l'échelle barémique et l'ancienneté pécuniaire. Ces éléments essentiels à la régularité des traitements ont été choisis comme attributs pour le sondage¹.

Les résultats de l'échantillonnage n'ont pas permis de valider le niveau présumé de contrôle interne pour deux des trois attributs assignés. Trois erreurs de barème et 21 erreurs d'ancienneté pécuniaire ont en effet été constatées dans l'échantillon. Les extrapolations relatives à ces deux attributs sont supérieures au taux de 7 % fixé comme hypothèse de travail initiale.

Les pourcentages des extrapolations réalisées tendent plutôt à situer le niveau de contrôle interne comme peu important selon les normes d'audit généralement acceptées. Pour le premier attribut relatif aux prestations rémunérées, l'absence de notification, par le conservatoire de Liège, des prestations attribuées et les carences de leur classement aux dossiers, pour le conservatoire de Mons, n'ont pas permis d'obtenir des résultats et donc de tirer des conclusions au niveau de l'échantillonnage. Les constats sont détaillés ci-après.

3.1.1 Prestations

La régularité du traitement par rapport aux prestations n'a pu être vérifiée en raison du contenu incomplet des dossiers des membres du personnel des conservatoires royaux². Dans un certain nombre de cas, le dossier n'a pas permis d'établir, même avec une probabilité raisonnable, la situation du membre du personnel.

En effet, les prestations payées à dix membres du personnel, soit 17,5 % de l'échantillon, pour 2005-2006 et 2004-2005 différaient des dernières prestations renseignées au dossier 2003-2004. Dans neuf cas sur dix, ces dossiers concernent le conservatoire de Mons. L'insuffisance doit donc être imputée, en principe, au défaut de classement des pièces au dossier.

3.1.2 Echelle barémique

L'attribution de l'échelle de traitement soulève des observations pour trois membres du personnel du conservatoire royal de Mons.

L'octroi injustifié du barème indice 422 code 502 a été relevé pour un professeur qui ne compte pas la durée requise de deux années de services rendus dans l'enseignement supérieur artistique à la date du 15 septembre 2001³.

Lorsque la charge exercée à titre définitif n'a pu être complétée après l'entrée en vigueur du décret, le membre du personnel conserve l'ancien traitement, en

¹ Les caractéristiques suivantes ont été choisies pour le sondage par attributs : niveau de confiance : 95 % ; pourcentage d'erreur le plus probable : 1,5 % ; taux maximal d'écart acceptable (p-max) : 7 %.

² 26 dossiers (45 % de l'échantillon) devant contenir un document d'attributions pour 2005-2006 n'en contenaient pas.

³ Arrêté royal du 27 juin 1974, article 2, chapitre E, § 1^{er}, 4.

application de l'article 11 du statut pécuniaire¹. L'extension de 6 à 12 heures de la charge², à partir de 2004-2005, justifiait de fixer le traitement dans le nouveau régime organique, puisqu'il dépassait l'ancien traitement garanti par l'article 11. Faute d'en avoir revu la fixation, le service a erronément liquidé, à un professeur exerçant une fonction complète, un traitement pour une charge et demie³, constituant un paiement indu depuis le 1^{er} septembre 2004.

Un accompagnateur au conservatoire, travaillant comme temporaire depuis 1994 jusqu'à la fin de l'année académique 2001-2002, n'a plus été rémunéré pour cette charge bien qu'il ait été désigné à nouveau en qualité de temporaire à durée indéterminée pour les années 2002-2003 et 2003-2004⁴. Le traitement qui lui a été versé au conservatoire, du 1^{er} décembre 2002 au 30 septembre 2005, a été calculé sur la base de l'échelle accordée pour les fonctions qu'il exerce par ailleurs à titre définitif dans l'enseignement artistique à horaire réduit, qu'il avait temporairement réduites⁵. Pendant la période précitée, ce membre du personnel a donc perçu une rémunération inférieure au traitement correspondant à la fonction exercée au conservatoire.

3.1.3 Ancienneté pécuniaire

L'échantillon présente un taux d'erreur élevé concernant l'ancienneté pécuniaire. Une erreur de calcul dans la valorisation des services accomplis au conservatoire royal apparaît dans 11 dossiers⁶. Elle résulte parfois du changement de l'âge de l'échelle appliquée depuis l'entrée en vigueur du décret⁷. En outre, l'ancienneté pécuniaire prise en compte dans le traitement de six autres membres du personnel est incorrecte car leur dossier contient des attestations de services fournis en dehors d'un conservatoire royal⁸, lesquels peuvent être valorisés dans l'ancienneté pécuniaire depuis l'entrée en vigueur du décret.

Les erreurs d'ancienneté pécuniaire sont, pour la plupart, imputables à la révision incomplète des situations à dater du 1^{er} septembre 2002. Les modifications apportées au statut pécuniaire par le nouveau régime organique en vigueur concernent l'importance des prestations, les échelles de traitement, ainsi que le régime pécuniaire de la fonction principale. La liste des services antérieurs

¹ Si la charge n'a pu être complétée, le traitement fixé dans le nouveau régime organique est inférieur (la fonction complète passant de 6 à 12 heures) à celui dont l'agent bénéficiait dans son grade à l'entrée en vigueur du décret. Le traitement le plus élevé lui est maintenu dans ce grade jusqu'à ce qu'il obtienne un traitement au moins égal.

² À la suite d'un congé pour exercer provisoirement une fonction donnant droit à une échelle de traitement supérieure (article 14 de l'arrêté royal du 15 janvier 1974).

³ Soit 6/6 dans l'échelle de l'ancienne fonction non exclusive et 6/12 dans l'échelle organique.

⁴ À concurrence de 8/16 de charge (le document d'attributions pour 2004-2005 n'a pas pu être fourni).

⁵ Cette échelle inférieure n'est pas applicable dans les conservatoires royaux. À partir d'octobre 2005, il n'a plus été rétribué au conservatoire et a perçu à nouveau un traitement complet dans l'enseignement à horaire réduit.

⁶ Les erreurs de calcul inférieures à un mois ont été négligées.

⁷ L'âge des échelles applicables est passé de 23 à 24 ans.

⁸ Souvent jointes à son dossier par le candidat à l'emploi au conservatoire.

admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire est également fortement allongée pour les fonctions de professeur et d'accompagnateur.

En revanche, l'ancienneté pécuniaire de quatre membres du personnel ayant opté pour le maintien de leur ancienne fonction non exclusive en régime transitoire a été, à tort, bloquée à partir de l'entrée en vigueur du décret.

Par ailleurs, deux erreurs d'ancienneté ont été constatées dans les dossiers de l'IMEP, dont une valorisation de services non appuyée de justificatifs.

Pour rappel, les services admissibles accomplis dans un autre établissement d'enseignement doivent, en tout état de cause, figurer au dossier, encore que ce soit le même service du ministère qui gère le paiement.

3.2 Ajustement des situations pécuniaires aux nouvelles normes

Le taux élevé d'erreur d'ancienneté pécuniaire mesuré dans le sondage concerne surtout le personnel des conservatoires royaux. Il s'explique principalement par la réalisation incomplète de la mise aux normes des dossiers, par l'administration, à la suite de l'entrée en vigueur du décret.

En effet, l'application du nouveau statut du personnel à partir du 1^{er} septembre 2002 a modifié profondément la situation pécuniaire des professeurs de cours artistiques et des accompagnateurs des conservatoires royaux. Les anciennes fonctions non exclusives ont été remplacées par des fonctions aux prestations plus importantes et mieux rémunérées, qui relèvent du régime pécuniaire de la fonction principale, appliqué en règle générale dans l'enseignement¹.

A défaut d'option pour le régime transitoire, l'échelle de traitement appartient désormais à la classe d'âge 24 ans et non plus 23, avec un impact potentiel sur l'ancienneté pécuniaire. Les prestations définissant la fonction complète s'établissent à 12 heures hebdomadaires pour le professeur de cours artistiques et à 16 pour l'accompagnateur, contre 6 et 18 heures auparavant.

Le régime de la fonction principale constitue un changement capital car, pour la première fois, il autorise, dans le cas des fonctions précitées au conservatoire royal, la valorisation de nombreux services admissibles accomplis notamment dans l'enseignement et le secteur public. Il est donc susceptible d'entraîner fréquemment la révision de l'ancienneté pécuniaire du personnel en fonction, qui a souvent exercé dans une académie de musique.

Cependant, l'administration s'est bornée à revoir les échelles barémiques ainsi que les prestations et a négligé la question de l'ancienneté pécuniaire. De rares révisions ont été effectuées, vraisemblablement à la demande du membre du personnel². La révision systématique des dossiers administratifs et pécuniaires qui s'impose à l'administration en cas de modification des normes vise, d'une part, à se conformer à la réglementation et à assurer la régularité des paiements et, d'autre part, à sauvegarder les droits des membres du personnel.

¹ La fonction non exclusive n'étant pas prévue dans l'enseignement subventionné, la situation du personnel de l'IMEP n'a pas subi ces modifications importantes.

² Une douzaine de cas, selon le service ; deux ont été constatés dans l'échantillon.

Par circulaire du 14 mai 2002, l'administration a signalé, en temps voulu, le passage des professeurs de cours artistiques et des accompagnateurs sous le régime de la fonction principale et attiré l'attention sur la faculté d'opter, par mesure transitoire, pour le maintien du régime de la fonction non exclusive¹. En contravention aux principes de bonne gestion, elle a toutefois omis de préciser l'impact potentiel du nouveau régime organique en matière d'ancienneté pécuniaire et d'inviter son personnel à produire, le cas échéant, les attestations requises relatives aux services dorénavant admissibles.

L'administration se devait, en vertu du principe d'égalité de traitement, de procéder d'office à la révision de l'ancienneté pécuniaire des dossiers qui contenaient déjà des attestations de services régulières. Une mise à jour systématique des dossiers eût été la plus indiquée à cet effet. Le service gestionnaire reconnaît n'avoir pas mesuré l'impact du décret sur l'ancienneté pécuniaire. L'existence des quelques révisions réalisées montre toutefois que l'administration n'ignorait plus l'effet des nouvelles règles en la matière.

Dans sa lettre, l'administration confirme l'admissibilité de services effectués hors des conservatoires royaux, conformément à l'article 16 du statut pécuniaire du 15 avril 1958. Une circulaire sera adressée aux directeurs des trois conservatoires royaux, exposant les modifications intervenues dans le statut pécuniaire et invitant les membres du personnel concernés à rentrer auprès de l'administration les pièces nécessaires à la révision de leur ancienneté pécuniaire.

3.3 Blocage de l'ancienneté pécuniaire sous le régime transitoire de la fonction non exclusive

Les quatre membres du personnel des conservatoires royaux se trouvant dans l'échantillon, qui ont opté valablement pour le maintien en régime transitoire de l'ancienne fonction non exclusive, ont subi un blocage de l'ancienneté pécuniaire de leur traitement à partir du 1^{er} septembre 2002. Au total, ce blocage d'ancienneté a été appliqué à 33 membres du personnel encore en fonction au conservatoire en 2005-2006. D'autres personnes ayant opté pour le régime transitoire ont également pu être concernées durant les années académiques antérieures.

Selon le service, le blocage de l'ancienneté a été appliqué à la suite d'instructions verbales, d'origine indéterminée, reçues au cours de réunions tenues lors de l'entrée en vigueur du décret. La circulaire du 14 mai 2002 précitée semble sous-entendre le blocage de l'ancienneté lorsqu'elle précise que les membres du personnel « *conserveront l'ancienneté de leur ancienne fonction non exclusive conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 15 avril 1958 précité acquise à la date du 18 décembre 2001, jour de l'adoption du décret (...)* ». Elle modifie néanmoins les termes du décret, dont l'article 461, § 2, al. 3, prescrit que les membres du personnel « *conservent l'ancienneté de leur ancienne fonction non exclusive, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 15 avril 1958 relatif au statut pécuniaire du personnel enseignant scientifique et assimilé du Ministère de l'Instruction publique en vigueur le jour de l'adoption du présent décret* ».

¹ Circulaire de la DGPECF du 14 mai 2002.

Le décret se réfère à l'ancienneté de l'ancienne fonction non exclusive, conformément au statut pécuniaire en vigueur à cette date. En ses articles 26 et 44septies, ce statut garantit à tout moment l'évolution du traitement d'après l'ancienneté, formée des services effectués dans un établissement d'enseignement artistique de la Communauté française de plein exercice.

Le blocage de l'ancienneté pécuniaire déroge donc au statut pécuniaire. De plus, il se heurte au principe statutaire constant selon lequel le membre du personnel se trouve en activité de service, sauf disposition formelle contraire, et a droit au traitement et à l'avancement de traitement.

Enfin, la conservation de l'ancienneté pécuniaire garantie par l'article 461, § 2, ne constitue pas la disposition formelle indispensable pour autoriser le blocage de cette ancienneté. Au demeurant, l'exposé des motifs du décret ne contient rien qui puisse conforter l'idée d'un tel blocage.

En conclusion, le blocage de l'ancienneté pécuniaire des professeurs de cours artistiques et des accompagnateurs ayant opté pour le régime transitoire fixé à l'article 461, § 1^{er}, du décret est abusif et irrégulier. Si ce blocage entrait dans les intentions du législateur, il exigerait d'être fondé sur une disposition formelle du décret.

Cette décision a eu un impact réel sur le traitement des intéressés. Sans préjudice des membres du personnel en régime transitoire qui n'étaient plus en fonction en 2005-2006, 15 des 33 traitements concernés au cours de cette année académique incluent une ancienneté bloquée à un échelon inférieur au maximum de l'échelle. Ils sont donc fixés de manière irrégulière.

L'administration maintient sa position en présentant, comme la circulaire précitée du 14 mai 2002, une citation déformée du 3^e alinéa de l'article 461, § 2, du décret. Il n'en demeure pas moins que ce sont les dispositions du statut pécuniaire en vigueur le jour de l'adoption du décret qui sont fixées une fois pour toutes par cet alinéa. Et, selon ce texte du statut pécuniaire¹, le traitement de l'ancienne fonction non exclusive évolue à tout moment d'après l'ancienneté, formée des services effectués dans un établissement d'enseignement artistique de la Communauté française de plein exercice. La conservation de l'ancienneté pécuniaire visée par l'article 461, § 2, al. 3, du décret n'implique donc pas le blocage de l'ancienneté.

3.4 Cumul dans l'enseignement

La vérification, dans l'échantillon aléatoire, de la régularité des traitements au regard du cumul éventuel d'autres activités dans l'enseignement a été contrariée par l'absence, dans les dossiers du personnel des conservatoires royaux, des déclarations de cumul, qui doivent être régulièrement introduites par les membres du personnel. En effet, les déclarations relatives aux années 2003-2004 et suivantes ne figurent généralement pas dans les dossiers.

Le contrôle a dès lors consisté à rechercher les indices de cumul disponibles, à savoir les déclarations jusqu'à l'année 2002-2003 et les ordres de liquidation en

¹ Articles 26 et 44septies.

cours consultables sur l'ordinateur central. Des extraits des paiements versés ont été tirés, le cas échéant. Aucune situation irrégulière n'a été relevée.

D'autre part, le respect des règles limitant le cumul a été vérifié en examinant de façon exhaustive les dépassements mensuels, en 2005-2006, de l'unité de charge pour les fonctions quelconques exercées au sein des écoles contrôlées.

Outre le dépassement mis au jour dans l'échantillonnage, un seul cas d'irrégularité a été constaté, qui concerne le paiement des prestations d'un conférencier. Celles-ci ont dépassé la limite du tiers du nombre minimum d'heures requis pour un emploi à prestations complètes, autorisé par la loi en raison du cumul de ces prestations avec une fonction complète d'accompagnateur¹.

4 CONCLUSIONS

Le contrôle de légalité et régularité révèle des manquements dans l'envoi et le classement de documents probants, lesquels affectent la tenue des dossiers et nuisent à la gestion administrative, par ailleurs satisfaisante, à quelques exceptions près.

Par ailleurs, le service de la DGPECF chargé du personnel de l'enseignement supérieur artistique, dont plusieurs emplois du cadre sont vacants, n'est actuellement pas en mesure d'assurer la supervision de l'administration.

La gestion pécuniaire des dossiers du personnel enseignant des conservatoires royaux n'a pas été mise en conformité complète avec le nouveau statut, privant ainsi ce personnel du bénéfice du régime pécuniaire de la fonction principale en matière de services admissibles. Il en résulte un taux d'erreur élevé dans la prise en compte de l'ancienneté pécuniaire.

Enfin, le blocage de l'ancienneté pécuniaire des professeurs de cours artistiques et des accompagnateurs ayant opté pour le maintien de leur ancienne fonction non exclusive est injustifié au regard du décret.

¹ Soit 256 heures payées en 2005-2006, à rapporter aux 600 heures annuelles constituant la fonction complète (article 72, § 2, du décret) : 56 heures ont donc été payées indûment (article 77, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977) à un accompagnateur à temps plein au conservatoire de Bruxelles.

2.2 LE SUBVENTIONNEMENT DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES¹

La Cour des comptes a contrôlé le subventionnement des fédérations sportives reconnues par la Communauté française ainsi que la légalité et la régularité des subventions versées. Les crédits affectés au financement des subventions annuelles de fonctionnement, des subventions complémentaires et des subventions de notoriété s'élèvent actuellement à 11,75 millions d'euros au budget initial de 2007. Les fédérations sportives en Communauté française dépendent dans une très large mesure du financement public. En effet, durant les trois exercices examinés, les subventions publiques de 50 % d'entre elles représentent entre 25 % et 65 % de leurs recettes de fonctionnement. De plus, le nombre de fédérations où cette proportion est supérieure à 65 % est en augmentation constante. Cinq cas particuliers, décelés à l'occasion de l'examen de la Cour, illustrent les déficiences dans le contrôle des subventions. Le contrôle interne a cependant été renforcé par la mise en place d'une cellule comptable au sein du service de la vie fédérale. A cet égard, la mise en place d'un plan comptable harmonisé constituerait une mesure susceptible d'améliorer la transparence dans l'utilisation des crédits accordés aux fédérations sportives.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des subventions versées aux fédérations sportives reconnues par la Communauté française.

1.1 Réglementation

Les textes régissant la matière sont : le décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française², l'arrêté du 3 avril 2000 fixant la procédure de reconnaissance et de classement des fédérations et associations sportives, l'arrêté du 30 octobre 2000 réglant l'octroi de subventions aux fédérations ou associations sportives reconnues et l'arrêté du 19 janvier 2001 fixant les conditions d'octroi des subventions pour les activités servant la promotion du sport et la notoriété de la Communauté française.

Le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française remplacera, à partir du 1^{er} janvier 2008, le décret du 26 avril 1999. Les modifications essentielles par rapport au décret du 26 avril 1999 concernent les catégories de fédérations et les moyens financiers qui leur sont alloués. Parmi les conditions de reconnaissance, les nouvelles dispositions imposent aux fédérations et associations sportives l'obligation d'intégrer dans leurs statuts et règlements le code d'éthique en vigueur à la Communauté française, ainsi qu'un code disciplinaire. Par contre, l'entrée en vigueur d'un modèle de comptabilité fixé par le Gouvernement, dont le respect est aussi une condition de

¹ *Dr 3.030.207.*

² Tel que modifié par les décrets des 31 mai 2000, 20 juin 2002 et 27 mars 2003, et par le décret-programme du 17 décembre 2003.

reconnaissance, est reportée au 1^{er} janvier 2010 par l'article 55 du décret. Le décret du 8 décembre 2006 n'a pas encore reçu d'arrêté d'application.

1.2 Méthodologie

La Cour a examiné l'ensemble des dossiers de reconnaissance et de subvention annuelle de fonctionnement, soit 64 dossiers de fédérations¹. Le choix de l'exercice s'est porté sur 2004, dernier exercice pouvant être considéré comme terminé lors de la mise en œuvre de l'audit. En effet, la liquidation des subventions a lieu dans le courant de l'année suivant l'exercice, ce qui reporte l'examen à l'année ultérieure.

En ce qui concerne l'examen des subventions complémentaires relatives aux plans-programmes et à la notoriété, 531 dossiers, sur un total de 796, ont, compte tenu des délais, été analysés. A la lumière des constats relatifs à l'exercice 2004, il s'est avéré utile d'examiner également les dossiers de notoriété des fédérations visées pour les exercices 2003 et 2005. Sur les 346 dossiers de notoriété des fédérations concernés pour ces deux années, 130 ont été examinés pour chacune d'entre elles au prorata du nombre de dossiers introduits par fédération.

Les comptes annuels des fédérations pour les années 2003, 2004 et 2005 ont également fait l'objet d'une analyse, qui a permis d'obtenir des données précises sur la situation financière et comptable des fédérations, ainsi que sur la manière dont celles-ci sont gérées.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 12 juin 2007 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. L'administration a répondu par une lettre datée du 17 juillet 2007. Une réunion contradictoire s'est tenue le 27 juillet avec le directeur général par intérim de la direction générale du sport et les fonctionnaires responsables. Les commentaires de l'administration ont été pris en compte dans le projet de rapport qui a été envoyé par lettre du 21 août 2007 au vice-président et ministre du Budget. Ce dernier a répondu à la Cour par une dépêche du 9 novembre 2007.

2 BUDGET ET COMPTES ANNUELS

2.1 Budget

Les crédits affectés au financement des subventions annuelles de fonctionnement, des subventions complémentaires (plans-programmes) et des subventions de notoriété sont repris à la seule allocation de base 33.02 35 du budget général de la Communauté française sous l'intitulé *Subventions de fonctionnement aux fédérations sportives francophones reconnues et à leurs cercles y affiliés. Conventions particulières.*

¹ 63 à partir du 1^{er} janvier 2005, date à laquelle la fédération belge de mini basket-ball a été dissoute et a fusionné avec l'Association Wallonie-Bruxelles de basket-ball.

Ces crédits ont évolué de la façon suivante durant la période de référence.

Tableau 1 – Evolution des crédits non dissociés de l'AB 33.02 35

Budget ajusté	2003	2004	2005	2006
Crédits	8.875.000	8.500.000	9.022.000	11.012.000

(en euros)

Le budget initial 2007 inscrit, quant à lui, un montant de 11,75 millions d'euros à cette allocation de base.

Le décret du 8 décembre 2006 prévoit six nouvelles allocations de base destinées à remplacer l'unique allocation précédente. Cette modification constitue un progrès au point de vue de la transparence budgétaire : les nouvelles allocations permettront de distinguer, d'une part, les subventions annuelles de fonctionnement, des subventions complémentaires liées aux plans-programmes et, d'autre part, le subventionnement des fédérations sportives de base, du subventionnement des fédérations sportives de loisirs ou d'activités sportives adaptées.

2.2 Comptes annuels des fédérations sportives

L'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 30 octobre 2000 réglant l'octroi de subventions aux fédérations ou associations sportives reconnues précise que les fédérations sportives introduisent auprès de l'administration leur demande de subvention de fonctionnement annuelle sur des formulaires fournis par celle-ci.

L'article 3, 1^o, prévoit que chaque fédération ou association sportive reconnue joigne à sa demande de subvention de fonctionnement annuelle le procès-verbal de sa dernière assemblée générale, en ce compris le rapport des commissaires aux comptes, approuvant : 1) le projet de budget de l'année en cours, 2) le bilan et le compte d'exploitation, en dépenses et recettes, de l'année écoulée, 3) le rapport moral présenté par les instances dirigeantes, 4) le relevé des activités programmées et leurs objectifs prioritaires.

Quant à l'article 18, il stipule, entre autres, que toute fédération ou association sportive reconnue demandeuse de la subvention de fonctionnement tienne à la disposition de l'administration les pièces justificatives de tous les renseignements et de toutes les dépenses mentionnées à l'article 3 précité.

2.2.1 Suivi administratif des comptes annuels

Cinq fédérations (ligue francophone de triathlon, ligue francophone de squash, ligue francophone des sports d'entreprise, comité olympique et interfédéral belge et fédération de patinage artistique) n'avaient pas encore, à la date du 16 octobre 2006, transmis les informations financières de l'année 2005 au service des subventions de la direction générale du sport (DGS). L'association francophone de jiu-jitsu n'avait pas encore, en juin 2006, transmis les données financières relatives à l'année 2003.

L'arrêté du 30 octobre 2000 prévoit que tout retard dans la transmission de la demande entraîne, sauf cas de force majeure, la perte du droit à la subvention¹. Cette disposition n'a jamais été appliquée.

En moyenne, 50 % des fédérations fournissent des bilans et comptes de résultats incomplets ou un simple compte recettes/dépenses dans le cadre de la justification de la subvention annuelle de fonctionnement.

Tableau 2 – Etat des dossiers comptables des fédérations

	Année 2003		Année 2004		Année 2005	
Bilan et compte de résultats complets	31	48,44 %	32	50,00 %	33	52,38 %
Bilan et compte de résultats incomplets	16	25,00 %	16	25,00 %	15	23,81 %
Simple compte recettes/dépenses	17	26,56 %	16	25,00 %	15	23,81 %

2.2.2 Comptes annuels des fédérations sportives

En 2004, près de 14 % des fédérations (9 sur 64) ont adopté un mode de présentation comptable différent des exercices précédents. L'examen des comptes de résultats (produits d'exploitation, chiffre d'affaires global, produits financiers, etc.) révèle également une grande diversité des modes d'imputation des subventions octroyées.

Toujours pour 2004, 10 fédérations présentaient dans leur comptabilité des erreurs manifestes (erreurs d'imputation, erreurs d'addition, mauvaise utilisation des rubriques du plan comptable), lesquelles rendent les résultats publiés sujets à caution. Entre 2003 et 2005, le nombre de fédérations présentant des bilans comptables entachés d'erreurs a enregistré une légère augmentation.

Malgré la présence de ces erreurs dans les bilans et comptes de résultats, ceux-ci ont été approuvés par les commissaires aux comptes des fédérations, ce qui indique une maîtrise insuffisante de la comptabilité par les responsables financiers de certaines fédérations.

Tableau 3 – Analyse des bilans et comptes de résultats des fédérations

	Année 2003		Année 2004		Année 2005	
Présentations identiques des comptes selon les années	61	95,31 %	55	85,94 %	54	85,71 %
Présentations différentes des comptes selon les années	3	4,69 %	9	14,06 %	9	14,29 %
Présence d'erreurs comptables significatives	9	14,06 %	10	15,63 %	12	19,05 %
Absence d'erreurs comptables significatives	55	85,94 %	54	84,38 %	51	80,95 %

Seules 10 fédérations sur 63 ont fait vérifier leurs comptes de l'exercice 2005 par un comptable professionnel extérieur, avant le rapport des commissaires aux comptes

¹ Les documents à joindre font partie intégrante de la demande.

et l'approbation des bilans financiers par l'assemblée générale annuelle de l'association.

Les résultats financiers des fédérations ont été déterminés sur la base des documents comptables communiqués par celles-ci. Apparaît ici encore la difficulté de traiter les informations sur la base de ces documents. Certaines fédérations se trouvent ainsi dans l'impossibilité de déterminer leurs résultats financiers avec une précision raisonnable.

Compte tenu de ces réserves, 25 fédérations présentaient un solde déficitaire pour les exercices 2003 et 2004. En 2005, le nombre de fédérations en situation de déficit est cependant descendu à 19, ce qui représente encore près d'un tiers du total.

Tableau 4 – Evolution des résultats financiers des fédérations sportives

Résultats	2003	2004	2005
Résultats positifs	38	38	42
Résultats négatifs	25	25	19
Indéterminés	1	1	2
<i>Total</i>	64	64	63

Par ailleurs, cette évolution peut être mise en parallèle avec l'augmentation des soldes de crédits, afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle les résultats positifs de certaines fédérations résulteraient d'une diminution des activités des plans-programmes plutôt que d'un assainissement de leur situation financière. En effet, de 2000 à 2005, les soldes des crédits reportés non ordonnancés ont évolué de la façon suivante.

Tableau 5 – Evolution des soldes des crédits de l'AB 33.02

2000	2001	2002	2003	2004	2005
373.309	669.405	1.075.883	933.533	420.367	701.415

(en euros)

A partir de 2001, ces soldes de crédits, définitivement perdus au terme d'une année de report, ont évolué sensiblement à la hausse. Cette augmentation résulte de la première année d'application du décret de 1999 et, par ordre décroissant d'importance, de la procédure de liquidation des subventions relatives aux plans-programmes, aux activités de notoriété, au cadre sportif et aux bourses individuelles. En effet, dans chaque cas, des crédits sont réservés, durant l'année en cours, sur la base d'estimations ou de promesses et sont utilisés, l'année suivante, sur la base des justificatifs transmis. Des crédits tombent cependant en annulation lorsque les montants justifiés sont inférieurs aux prévisions.

Après une première tendance à la diminution du solde des crédits jusqu'en 2004, l'année 2005, clôturée au 31 décembre 2006, présente à nouveau un solde

nettement supérieur à celui de l'année précédente, ce qui semble contredire l'explication, émise par l'administration, d'une utilisation plus rationnelle des crédits des plans-programmes au fil du temps et en raison de l'expérience accumulée.

2.2.3 *Evaluation des données budgétaires des fédérations sportives*

Le décret du 26 avril 1999 ne formule aucune exigence quant à la forme et au contenu du budget. Dans un souci de pertinence, de clarté et de cohérence de l'information financière, le budget devrait s'articuler de la même manière que les états comptables composant les comptes annuels. Constituant la traduction financière de l'ensemble des projets d'une fédération, il doit être présenté à l'assemblée générale et approuvé par la majorité des adhérents afin de permettre au conseil d'administration de le mettre en œuvre.

Les écarts constatés entre les prévisions du budget et les résultats de l'année précédente peuvent apporter des enseignements intéressants pour l'élaboration du nouveau budget. Un grand nombre de fédérations enregistrent un décalage important entre les prévisions budgétaires et les réalisations de l'année. Il importe de mettre en adéquation les dépenses et les recettes prévisionnelles avec les possibilités financières réelles des fédérations.

Le tableau suivant permet de dresser un état qualitatif des budgets prévisionnels et des documents comptables pour l'ensemble des 64 fédérations et classe celles-ci en trois catégories.

- ✓ La ligne « Références budgétaires complètes » comprend les fédérations pour lesquelles il est aisé de comparer les budgets prévisionnels et leur exécution (existence d'un véritable contrôle budgétaire en tant qu'outil de gestion).
- ✓ La ligne « Références budgétaires partielles » comprend les fédérations pour lesquelles le budget prévisionnel existe, mais n'est pas utilisé à des fins de contrôle budgétaire.
- ✓ La ligne « Absence ou insuffisance des données budgétaires » comprend les fédérations pour lesquelles il est malaisé, voire impossible, de comparer les prévisions budgétaires aux recettes et dépenses effectives.

Tableau 6 – Données budgétaires des fédérations sportives

	Année 2003		Année 2004		Année 2005	
Références budgétaires complètes	18	28,13 %	18	28,13 %	18	28,57 %
Références budgétaires partielles	33	51,56 %	34	53,13 %	34	53,97 %
Absence ou insuffisance des données budgétaires	13	20,31 %	12	18,75 %	11	17,46 %

Seules 18 fédérations assurent un contrôle budgétaire permettant un ajustement des dépenses aux recettes réelles. A l'inverse, alors que la lecture du budget devrait constituer un acte essentiel des fédérations sportives, plus de 70 % des fédérations sportives se caractérisent par la faiblesse des données budgétaires, voire leur absence.

2.2.4 Importance des subventions publiques dans le financement des fédérations sportives

Les comptes de résultats (produits d'exploitation, chiffre d'affaires global, produits financiers, etc.) révèlent une grande diversité des modes d'imputation des subventions octroyées. Selon le degré d'individualisation des différents subsides publics dans les documents comptables rentrés par l'ensemble des 64 fédérations, celles-ci peuvent se classer en trois catégories.

Tableau 7 - Individualisation des subsides publics dans les comptes annuels des fédérations sportives

	Année 2003		Année 2004		Année 2005	
Individualisation complète	34	53,13 %	34	53,13 %	35	55,56 %
Individualisation partielle	24	37,50 %	22	34,38 %	20	31,75 %
Individualisation impossible	6	9,38 %	8	12,50 %	8	12,70 %

Un peu plus de 50 % des fédérations présentent des comptes annuels dont la lecture permet une détermination à la fois quantitative et qualitative des différentes subventions publiques.

Se pose donc la question de la justification ou de l'affectation des subsides reçus et de leur comptabilisation dans la période comptable exacte correspondant à celle au cours de laquelle l'activité subsidiée aura lieu. Une confusion apparaît ainsi entre les subventions de l'année en cours et celles de l'année précédente. En effet, seulement 25 % des fédérations, en moyenne, présentent des comptes qui permettent de distinguer les subventions de l'année en cours des soldes versés (après vérification par l'administration) de l'année précédente. Enfin, 13 fédérations, soit 20 % du nombre total, enregistrent dans leur bilan les créances sur subsides octroyés par les pouvoirs publics ainsi que les dettes, afin d'y faire apparaître les indus en matière de subventions, pour lesquels les pouvoirs publics ont entamé une procédure de récupération.

L'examen des comptes, bien que rendu difficile par le caractère souvent lacunaire des informations¹, a toutefois permis d'établir l'importance des subventions publiques dans l'ensemble des produits ou des recettes des fédérations.

¹ Les modes de présentation des comptes annuels ou des modalités d'imputation varient selon l'intérêt ou le niveau de qualification des responsables des fédérations.

Tableau 8 - Importance du financement public des fédérations sportives

	Année 2003		Année 2004		Année 2005	
Fédérations dont les subsides publics représentent moins de 25 % des recettes	12	18,75 %	13	20,31 %	10	15,87 %
Fédérations dont les subsides publics représentent de 25 à 65 % des recettes	36	56,25 %	31	48,44 %	30	47,62 %
Fédérations dont les subsides publics représentent plus de 65 % des recettes	7	10,94 %	11	15,63 %	16	25,40 %
Fédérations dont l'impact des subsides publics ne peut être déterminé	9	14,06 %	9	14,06 %	7	11,11 %

D'une manière générale, les fédérations dépendent dans une très large mesure du financement public, puisque, durant les trois exercices examinés, les subventions publiques de 50 % d'entre elles représentent entre 25 % et 65 % de leurs recettes. De plus, le nombre de fédérations où cette proportion est même supérieure à 65 % est en augmentation constante¹.

2.2.5 Conclusions et recommandations

Les problèmes généraux récurrents relevés lors de l'examen des dossiers pour les exercices 2003, 2004 et 2005 démontrent un suivi peu rigoureux et l'absence d'analyse financière sérieuse des bilans et comptes de résultats fournis par les différentes fédérations sportives. Cette analyse donnerait pourtant une meilleure vision de l'évolution globale des finances des fédérations. Dans certains cas, un contrôle, même superficiel, aurait permis de déceler certaines erreurs flagrantes, ou encore l'absence de pièces essentielles.

La Cour recommande d'exercer un contrôle réel et de procéder à de véritables évaluations tant de la gestion financière que des résultats opérationnels des fédérations sportives, qui reçoivent d'importantes subventions publiques.

Elle préconise également de mettre en œuvre un processus d'harmonisation des informations comptables dans l'optique de l'échéance de 2010 fixée par le décret du 8 décembre 2006 précité, de manière à permettre, tant au contrôleur interne qu'au contrôleur externe, de s'assurer du respect des principes généraux de la comptabilité publique afférents à la justification et à la finalité des subventions. Dans cet ordre d'idées et afin de garantir un contrôle de qualité, la DGS pourrait, à l'instar du domaine de la culture, inciter progressivement les fédérations à adopter un plan comptable².

Dans sa réponse, l'administration souligne que, jusque très récemment, la DGS ne se sentait pas investie d'une mission particulière de contrôle portant sur la situation financière générale des fédérations, ni la tenue de l'ensemble de leur comptabilité. Elle vérifiait seulement que les procédures de contrôle interne (vérificateurs,

¹ 25 % des fédérations pour l'exercice 2005.

² Le plan comptable sera obligatoire au plus tard le 1^{er} janvier 2010, en vertu des dispositions du nouveau décret du 8 décembre 2006 organisant le sport en Communauté française.

assemblée générale, etc.) avaient été respectés. Par contre, elle concentrait son attention sur la justification de la bonne utilisation des subsides, en conformité avec l'application du décret et des autres textes réglementaires.

La Cour remarque toutefois que les textes réglementaires ne négligent pas l'importance de l'aspect comptable, tant pour la reconnaissance que pour l'octroi de la subvention.

Outre les exigences prévues en matière de justification de la subvention annuelle de fonctionnement, l'article 15 du décret du 26 avril 1999 précité stipule, parmi les différentes conditions de reconnaissance d'une fédération sportive, que celle-ci doit :

- ✓ être constituée en association sans but lucratif, conformément à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique ;
- ✓ tenir une comptabilité permettant le contrôle visé au 14° du présent article ;
- ✓ accepter l'inspection de ses activités et le contrôle de l'ensemble de ses documents comptables et administratifs par les fonctionnaires habilités à cet effet par le Gouvernement.

Ainsi constituées en ASBL, les fédérations sportives sont soumises à la loi du 2 mai 2002 modifiant la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, laquelle distingue, selon leur taille, trois catégories d'associations : les petites, les grandes et les très grandes ASBL, dont les obligations comptables respectives sont précisées dans les arrêtés royaux des 26 juin et 19 décembre 2003.

3 SUBVENTIONNEMENT

3.1 Différents types de subventions

Le décret du 26 avril 1999 prévoit deux types de subventions principales : une **subvention annuelle de fonctionnement**, comprenant une partie forfaitaire et une intervention dans les dépenses de cadre administratif, et une **subvention complémentaire**, sur la base de plans-programmes approuvés par le Gouvernement.

L'arrêté du 19 janvier 2001 fixe, quant à lui, les conditions d'octroi des subventions pour les activités servant la promotion du sport et la notoriété de la Communauté française, dénommées **subventions de notoriété**.

Outre ces subventions principales, les fédérations sportives ou les cercles affiliés peuvent bénéficier de subventions réglementées pour l'achat de matériel sportif et l'organisation de camps sportifs privés dans le cadre des programmes de développement sportif pour les jeunes de moins de 18 ans.

3.2 Evaluation des risques

Au sein de la DGS, le service de la vie fédérale, comprenant entre autres le service des subventions ainsi que le service technique et pédagogique, est chargé de l'octroi et du contrôle des subventions. A l'époque du contrôle de la Cour, seuls trois

inspecteurs référents étaient chargés des tâches de contrôle interne, qu'ils cumulaient avec leur fonction de conseiller technique.

Le service général d'audit budgétaire et financier de la Communauté française a, dans le courant des années 2004-2005, procédé à une analyse des processus des différents secteurs de l'administration. Il a ainsi mis en évidence un certain nombre de risques qui y sont liés.

En ce qui concerne spécifiquement le processus de gestion des subventions à la DGS, ce service a relevé les risques suivants : le non-respect de la réglementation, les erreurs de calcul ou d'encodage, les retards dans l'octroi des subventions, les risques de fraude, les pertes d'archives, la perte de dossiers dans le circuit de transmission, l'impossibilité de vérifier l'existence d'un double subventionnement pour une même activité, l'épuisement des crédits avant la fin de l'exercice, l'absence de contrôle de l'utilisation des subventions, ainsi que le non-respect du principe de motivation des actes administratifs.

Les cinq cas particuliers exposés ci-après illustrent les risques liés au contrôle des subventions.

3.2.1 La ligue équestre de Wallonie-Bruxelles

Lors de l'assemblée générale du 29 mars 2005, le commissaire aux comptes de l'ASBL a dénoncé une série d'anomalies portant sur des indemnités de déplacement et des frais de représentation attribués à certains membres de la ligue équestre de Wallonie-Bruxelles (LEWB). Le 2 avril suivant, il en a informé le ministre du Sport et a complété ses révélations par des accusations sévères : malversations, faux et usage de faux, dissimulations, conflits d'intérêts et abus de biens sociaux. Le ministre a chargé son administration d'examiner la situation et, dans l'intervalle, de bloquer la liquidation des subventions.

Dans son rapport du 12 août 2005, le réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration de la ligue a confirmé les défraiements suspects dénoncés par le commissaire aux comptes et révélé d'importants dysfonctionnements¹. Fin août, le commissaire aux comptes, auquel se sont associés des membres et des administrateurs de la LEWB, déposait plainte auprès du procureur du Roi.

Suite aux anomalies mises au jour par le commissaire aux comptes et le réviseur d'entreprises, un total de 9.870,66 euros, liquidé dans le cadre des activités du plan-programme 2004, s'avère irrégulier en raison de montants liquidés forfaitairement sans justification des frais réels, de créances non approuvées par le président de la LEWB et d'un paiement à un tiers, à la place du chargé de mission.

Par ailleurs l'article 13, 7°, b, de l'arrêté du 30 octobre 2000 dispose que les rémunérations pour les tâches de gestion du cadre administratif sont admissibles à condition que les intéressés possèdent un diplôme d'enseignement secondaire supérieur ou jugé équivalent. La Communauté française a octroyé une subvention

¹ Organisation administrative inadaptée à la taille et aux activités de la LEWB, absence de séparation des fonctions, infractions aux dispositions de la loi du 17 juillet 1975 sur la comptabilité annuelle des entreprises, créances et dettes non enregistrées, compensation d'écritures, absence de livre de caisse, carence de pièces justificatives, constitution irrégulière de réserves, prélèvement de fonds à caractère douteux.

sur la base de la photocopie, produite par un employé lors de son engagement, d'un extrait du registre des délibérations de la commission d'homologation, qui s'est révélé être un faux, l'intéressé n'étant effectivement pas titulaire du titre exigé. Etant donné le caractère inhabituel du document transmis en guise de titre d'étude, le département aurait dû, par prudence, procéder à une vérification auprès de la commission d'homologation.

Dans sa réponse, l'administration fait remarquer à cet égard qu'elle « *ne pouvait a priori suspecter une telle tentative de fraude* » et que « *cette attitude s'inscrit dans l'esprit du décret du 5 mai 2006 portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes des documents* ».

Si effectivement, compte tenu des effectifs disponibles, l'administration pouvait difficilement contrôler de manière systématique tous les titres d'études communiqués par les fédérations pour leurs employés, il n'en reste pas moins que les faits constatés se rapportent à l'exercice 2003 et que le décret auquel il est fait référence n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2006.

En raison de tous ces éléments, le ministre a demandé, le 15 novembre, de suspendre pour 2005, à titre conservatoire, toute liquidation de subvention en faveur de la LEWB. La liquidation du solde 2004 ne pourrait s'effectuer que sur un compte spécial dont l'utilisation serait soumise à un double accord du ministre et de la LEWB. A ce moment, en raison du préjudice subi, la Communauté française s'est également constituée partie civile.

Toutefois, le 15 mai 2006, le ministre a chargé l'administration de proposer à la LEWB un accord amiable dans le but de mettre fin au litige financier. Il consistait à compenser, sur les subventions à octroyer pour les exercices 2006 et 2007, le remboursement des rémunérations incriminées et à clôturer le compte concerné. Le 30 août, le ministre demandait à nouveau d'effectuer le remboursement par compensation, cette fois sur les exercices 2005 et 2006, et de libérer ensuite les soldes éventuels et les subventions ultérieures selon la réglementation en vigueur. Un membre du cabinet a, quant à lui, été chargé de clôturer le compte concerné.

3.2.2 La fédération francophone de canoë

L'examen des pièces justificatives fournies par la fédération francophone de canoë dans le cadre des dossiers de notoriété et des plans-programmes a été réalisé en comparant les dossiers de compétitions avec les pièces rentrées dans le cadre de la préparation du sport de haut niveau.

Plusieurs déficiences ont ainsi été mises en évidence :

- ✓ des incohérences flagrantes et fréquentes, d'une part, quant aux dates de stage et de compétition et, d'autre part, quant au nombre de participants ;
- ✓ de nombreuses déclarations de créances établies en fin d'année pour des manifestations antérieures de parfois plus de six mois, dont l'exactitude, voire la réalité, peuvent être mises en doute ;
- ✓ le manque de précision dans les justifications de nombreuses notes de frais de certains dirigeants ;
- ✓ l'introduction d'un certain nombre de dossiers de notoriété à l'administration largement au-delà du délai autorisé de trois mois (par exemple, le dossier de

manifestations ayant eu lieu en juillet 2004 a été rentré au début de janvier de l'année suivante) ;

- ✓ l'absence quasi systématique des preuves de paiement des différentes factures pour les frais de séjour ;
- ✓ le remboursement de frais de déplacement et de séjour à un fonctionnaire d'un centre ADEPS, à la fois par l'administration de la Communauté française et par la fédération de canoë, pour le même objet (stages d'initiation au kayak) ;
- ✓ la présentation, par la fédération, d'un maximum de frais de séjour comme « stage », car ces frais font l'objet d'une récupération plus importante dans le cadre du plan-programme plutôt que via les dossiers de notoriété, où un certain pourcentage est appliqué ;
- ✓ le manque de précision et donc de force probante des frais de déplacements des différents cadres pour les entraînements en Belgique (aucune mention des dates, des kilomètres parcourus, de l'identité des athlètes) ;
- ✓ des pièces justificatives établies en monnaie étrangère dans certains dossiers de notoriété ne correspondant pas aux montants des frais réels supportés par la fédération calculés en appliquant le taux de change monétaire.

Ces constats ont été présentés au service des subventions, qui a dès lors adressé trois lettres recommandées à la fédération concernée, en demandant des éclaircissements et les preuves de paiement de certaines factures dont la véracité pouvait être mise en doute.

En raison de la suspicion de fraude à la subvention, l'administration a immédiatement communiqué le dossier au ministre. Ce dossier a ensuite été transmis au service juridique de la Communauté française et, le 26 octobre 2006, au procureur du Roi, en application de l'article 29 du code d'instruction criminelle.

Durant le mois de décembre 2006, la nouvelle cellule de contrôle de l'administration a repris l'ensemble des dossiers des années 2003 à 2005 et rejeté toute pièce justificative pour laquelle la fédération était incapable de fournir la preuve de paiement. L'administration a ainsi revu les tableaux provisoires initialement établis et déterminé un montant définitif à récupérer s'élevant à 17.667,94 euros, au lieu du montant initial de 7.926,07 euros. Le montant définitif a été notifié à la fédération par lettre recommandée du 9 janvier 2007.

3.2.3 La ligue francophone belge de tir à l'arc

L'examen des pièces justificatives fournies par la Ligue francophone belge de tir à l'arc (LFBTA) dans le cadre des dossiers de notoriété et des plans-programmes a permis, suite à la mise en parallèle des dossiers de compétitions avec les pièces rentrées dans le cadre de la préparation du sport de haut niveau, de dégager les éléments suivants :

- ✓ des incohérences fréquentes, d'une part, quant aux dates de stage et de compétition et, d'autre part, quant au nombre de participants ;
- ✓ certains dossiers de notoriété sont rentrés à l'administration bien au-delà du délai autorisé de trois mois ;

- ✓ à l'instar de la fédération de canoë, la ligue francophone de tir à l'arc essaie de récupérer le maximum sur les dépenses engagées pour les déplacements des équipes représentatives lors des compétitions internationales dans le cadre du plan-programme et cherche à faire passer un maximum de frais de séjour à titre de « stage » ;
- ✓ en outre, de façon quasi systématique, les mêmes factures sont présentées à la fois dans les plans-programmes et via les dossiers de notoriété.

Le tableau comparatif des différents pièces justificatives présentées lors des années 2003 à 2005 dans les deux filières a permis d'évaluer le montant à recouvrer à 31.503,58 euros. En tenant compte du taux de 90 % appliqué lors du calcul de la subvention complémentaire, il faudrait en réalité récupérer, au niveau du plan-programme, une somme de 28.353,22 euros.

Avertie de ces constats, l'administration a envoyé une lettre recommandée à la fédération concernée. Dans sa réponse du 29 septembre, la ligue a déclaré assumer les conséquences financières de la gestion de l'équipe qui a précédé le conseil d'administration actuel de l'association et sollicité une entrevue pour clarifier la situation et démontrer sa bonne foi.

Devant la suspicion de fraude à la subvention, l'administration a, comme pour la fédération de canoë, porté à la connaissance du ministre le dossier, qui a ensuite été transmis, le 9 novembre 2006, au service juridique de la Communauté française et, le 14 novembre, au procureur du Roi, en application de l'article 29 du code d'instruction criminelle.

Sur la base des tableaux de contrôle fournis par la Cour, la nouvelle cellule de contrôle de l'administration a réexaminé, de manière approfondie, l'ensemble des dossiers des années 2003 à 2005 et établi le montant définitif à 24.876,60 euros. Par courrier du 19 décembre 2006, le conseil d'administration de la LFBTA a signalé avoir, en sa séance du 8 décembre 2006, décidé d'accepter ce montant définitif à rembourser.

3.2.4 La fédération francophone belge de savate

L'examen des pièces justificatives fournies par la fédération francophone belge de savate au niveau des plans-programmes ne révèle pas de problèmes majeurs.

Par contre, en ce qui concerne les actions de sensibilisation à la savate dans les établissements scolaires, la fédération a, durant l'année 2004, pris en location 500 paires de gants scolaires de boxe française, pour un montant de 2.500 euros¹. Cette même facture a été prise en compte dans sa totalité par l'inspecteur de l'administration comme pièce justificative du poste « sport à l'école » du plan-programme 2004.

Suite au courrier demandant le détail des recettes diverses du compte d'exploitation, la fédération francophone belge de savate reconnaît avoir perçu une somme équivalente de 2.500 euros de la part de la fédération royale sportive de l'enseignement libre (FRSEL) pour la mise à disposition de ces mêmes gants

¹ Facture de la société ERT du 1^{er} septembre 2004, réglée par chèque le 7 septembre 2004.

d'initiation¹. Or, par l'intermédiaire de l'association des fédérations francophones du sport scolaire, la FRSEL a rentré comme pièce justificative du plan-programme 2004 pour l'action « savate à l'école » cette même déclaration de créance de 2.500 euros. Des frais relatifs à un même objet ont donc été repris deux fois dans des plans-programmes de fédérations différentes.

3.2.5 La ligue francophone de badminton

L'examen des pièces justificatives fournies par la ligue francophone de badminton ne met pas en évidence de graves dysfonctionnements. L'exemple de cette fédération n'est cité que pour illustrer la problématique de la différenciation entre une activité de compétition et une activité de stage.

Du 12 au 14 novembre 2004, la Ligue francophone de badminton a envoyé ses meilleurs jeunes sportifs lors d'une compétition en Croatie². Dans le cadre du plan-programme, elle a considéré une partie du séjour comme « stage » et l'inspecteur a retenu comme pièces probantes un montant de 1.967,29 euros à titre de frais de séjour. Dans le cadre de la compétition se déroulant du 11 au 14 novembre 2004, un dossier de subvention de notoriété a été introduit à l'administration pour un montant total de 6.211,92 euros, essentiellement à titre de frais de transport. Au taux de subsidiation de 25 %, il a ainsi été octroyé un subside de 1.548 euros. Or la lecture attentive du dossier de notoriété, notamment le compte-rendu de l'activité, établit qu'il s'agissait uniquement d'une compétition.

Il conviendra, à l'avenir, que les organes administratifs compétents soient davantage attentifs à distinguer les activités de stages de celles de compétitions. Cette problématique avait également été soulevée lors de l'examen des dossiers de la fédération de canoë et de la ligue francophone de tir à l'arc.

Le changement du taux de subsidiation de certaines compétitions à l'étranger devrait permettre d'éviter la reproduction de certains problèmes, même mineurs quant à leurs effets budgétaires.

Dans sa réponse, l'administration souligne que seuls cinq cas particuliers de fédérations problématiques sont relevés. Parmi ceux-ci, un seul dossier a mis en évidence de graves anomalies, qui doivent probablement être considérées comme des fraudes volontaires. Un des vérificateurs aux comptes a d'ailleurs dénoncé ces agissements, avant tout contrôle par l'administration. Dans les autres cas, l'administration reconnaît certes des déficiences, mais elle estime que celles-ci relèvent plus souvent d'une gestion inadéquate que de tentatives de fraude avérées.

3.2.6 Conclusions et recommandations

Afin d'améliorer son mode de fonctionnement, le service de la vie fédérale a engagé deux gradués-comptables contractuels pour constituer, en son sein, une cellule comptable, qui fonctionne depuis le printemps 2006. L'examen d'un échantillon test

¹ Déclaration de créance adressée à la FRSEL pour la location de gants mis à disposition à titre gratuit dans les écoles du réseau de l'enseignement libre durant toute l'année.

² *Croatian International Junior Tournament 2004* à Porec.

a fait apparaître que l'examen des pièces justificatives est, d'ores et déjà, plus rigoureux.

En vue d'accélérer le processus de contrôle et d'éviter les demandes de renseignements complémentaires, la cellule comptable a rédigé une série de recommandations à l'intention des bénéficiaires. Ces instructions précisent la présentation du dossier comptable pour les plans-programmes et les bourses individuelles, en fonction de la nature des dépenses (frais de séjour, frais de déplacement, etc.) et de l'activité subventionnée (promotion, haut niveau et formation). Si globalement ces renseignements diffèrent peu de ceux demandés dans le passé, la présentation est nettement plus systématique et la numérotation des pièces comptables plus exigeante, ce qui devrait obliger les bénéficiaires à davantage de rigueur et améliorer le contrôle du département.

La mise au point d'un plan comptable normalisé mentionnant notamment l'ensemble des subventions publiques obtenues ventilées par instance permettrait de rendre plus transparentes les diverses interventions publiques, à l'instar d'autres secteurs de la Communauté française. Il s'agit là de bonnes pratiques à étendre à l'administration des sports.

Par ailleurs, il conviendrait d'établir des bases de données reprenant l'ensemble des subventions accordées à chaque fédération bénéficiaire, que les différents services de la direction pourraient consulter afin de limiter les risques de double subventionnement.

Dans sa réponse, l'administration souligne que le renforcement de la cellule comptable par deux agents, performants et motivés, va permettre, comme l'évolution des textes semble le souhaiter, de renforcer les contrôles comptables généraux et d'améliorer ainsi la gestion des diverses fédérations.

Même si la situation s'est effectivement améliorée via la cellule comptable, il importe que les inspecteurs continuent à examiner l'ensemble des justificatifs dans le but de vérifier la cohérence de la politique sportive menée par les fédérations. A cet égard, la Cour partage le point de vue de l'administration sur l'importance du rôle joué par les inspecteurs en la matière.

Ceux-ci exercent en effet principalement une fonction de conseiller des fédérations pour l'élaboration des plans-programmes, la sélection des activités subsidiaires et le suivi des réalisations. Ce suivi implique également l'examen d'un certain nombre de documents et de pièces comptables, pour lequel les inspecteurs ne sont pas spécifiquement formés et, en outre, disposent de peu de temps. En effet, ils exercent également une fonction d'expert auprès des directions techniques des fédérations pour le sport de haut niveau, la formation des cadres et des activités structurelles (centres de formations, filière sport-étude).

La Cour préconise de préciser, davantage et de manière formelle, le contenu de la fonction d'inspection par rapport à la problématique du contrôle.

4 CONCLUSIONS GENERALES

La DGS traite une masse importante d'informations financières et comptables nécessaires à la justification du paiement des subventions. En matière de budgets

et de comptes des fédérations sportives, la standardisation des instruments fait souvent défaut. Les données fournies par certaines fédérations s'avèrent déficientes, ou comportent de nombreuses erreurs de calcul ou d'imputation comptable. Les pièces justificatives d'activités réalisées dans le cadre des plans-programmes sont souvent insuffisantes aussi.

Le contrôle interne exercé par le service de la vie fédérale n'était pas optimal au moment de la réalisation de l'audit, mais un certain nombre d'améliorations ont été apportées depuis lors.

La Cour préconise de prendre les mesures adéquates afin de permettre l'exploitation de documents tels que les comptes annuels, qui sont susceptibles d'apporter des informations précieuses sur la gestion des fédérations sportives. Elle recommande également de distinguer plus nettement les fonctions de conseil exercées par les inspecteurs et les fonctions de contrôle exercées par les gradués en comptabilité.

Par ailleurs, la mise au point d'applications informatiques permettant le collationnement des informations relatives à l'octroi de l'ensemble des interventions financières en faveur d'une fédération bénéficiaire permettrait de limiter les risques de double subventionnement.

Consciente de ces risques, l'administration a déjà pris en compte certaines recommandations, notamment grâce aux initiatives de la cellule comptable récemment mise en place. Il serait néanmoins souhaitable de voir étendre le champ d'action de cette dernière à l'examen des bilans et des comptes de résultats des fédérations sportives.

Dans sa réponse, le vice-président et ministre du Budget déclare partager les conclusions et recommandations de la Cour. Il insiste sur la nécessité de respecter strictement les dispositions du décret du 8 décembre 2006 et envisage également d'imposer aux fédérations sportives de produire une attestation révisorale certifiant la régularité de leurs comptes et bilans ainsi que l'utilisation adéquate des subsides accordés.

2.3 CONTROLE DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE ET PECUNIAIRE DES MEMBRES DU PERSONNEL DU MUSEE ROYAL DE MARIEMONT¹

La Cour des comptes a procédé à l'examen de la régularité de la situation administrative et pécuniaire du personnel du Musée royal de Mariemont. Bien que le Musée soit un service à gestion séparée, les rémunérations de son personnel restent à la charge du budget du ministère de la Communauté française. L'effectif du Musée compte 35,5 % d'agents contractuels, dont la plupart exercent des tâches permanentes, en contravention aux articles 1^{er} et 2 de l'ARPG². La Communauté française reste également en défaut de fixer par arrêté les conditions de sélection et d'engagement des agents contractuels et l'échelle de traitement à leur consentir lorsqu'il s'agit de tâches spécifiques. A cet égard, il a été constaté que des agents exerçant des fonctions identiques se voyaient attribuer des rémunérations différentes. Par ailleurs, l'attribution d'une échelle de traitement à un nouvel agent s'effectue toujours par référence à l'annexe IV du statut pécuniaire, laquelle établissait à titre transitoire un tableau de conversion des anciens grades et déterminait, pour chacun d'eux, le groupe de qualification afférent au nouveau grade correspondant. Il s'en déduit que l'application du statut s'avère impraticable sans référence à des textes abrogés depuis plus de dix ans.

1 INTRODUCTION

1.1 Réglementation

Etablissement scientifique de l'Etat, le Musée royal de Mariemont a été transféré à la Communauté française en vertu de l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Au sein du ministère de la Communauté française (MCF), il constitue un service à part entière de la direction générale de la culture, laquelle dépend de l'administration générale de la culture et de l'informatique.

Les principales normes de référence sont le décret du 12 juin 2003 érigeant le Musée royal de Mariemont en établissement à gestion séparée, les arrêtés du 17 décembre 2003 portant statuts administratif et pécuniaire du personnel scientifique des établissements scientifiques de la Communauté et les arrêtés du 22 juillet 1996 portant statuts administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement de la Communauté française.

1.2 Méthodologie

Dans un premier temps, l'effectif, tant statutaire que contractuel, a été comparé au cadre organique. Les fiches de traitement (déterminant les services admissibles et l'échelle applicable à l'agent) et les dossiers individuels de chacun des 69 agents

¹ Dr 3.171.125.

² Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

affectés au Musée ont ensuite été examinés. Les états de paiement afférents aux rémunérations du personnel du Musée pour le mois de mars 2006 ont également été vérifiés. Enfin, des entretiens ont eu lieu avec divers responsables du service général du personnel et de la fonction publique du MCF.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 17 août 2006 au secrétaire général du MCF. Celui-ci a transmis ses commentaires à la Cour par courrier du 21 septembre 2006. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport envoyé au ministre de la Fonction publique et des Sports ainsi qu'à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse par lettres du 20 février 2007 auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

1.3 Service à gestion séparée

Le décret du 12 juin 2003 a soumis le Musée à des règles de gestion particulières en vertu de son statut de service à gestion séparée. A ce titre et en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française (AGCF) du 21 janvier 2004, le Musée de Mariemont est géré par un comité de gestion et un ordonnateur.

La gestion séparée ne s'étend toutefois pas aux dépenses de personnel, les traitements étant à la charge du budget général du MCF. La somme des rémunérations des 69 agents en fonction à la date du 1^{er} mars 2006 peut être estimée à un montant annuel indexé de 2.028.321 euros hors cotisations patronales. L'imputation des traitements et accessoires pour l'année 2005 s'élève, toutes charges comprises, à un total de 2.498.733 euros.

1.4 Etablissement scientifique

Le Musée s'est vu reconnaître la qualité d'établissement scientifique par un second AGCF daté du 21 janvier 2004. Il est de ce fait soumis au statut organique des établissements scientifiques de la Communauté française fixé par un arrêté du 17 décembre 2003.

En vertu de l'article 5 de cet arrêté, le personnel du Musée comprend, outre un directeur et un directeur scientifique, du personnel scientifique et du personnel administratif, spécialisé et technique. Le personnel administratif, spécialisé et technique est soumis aux statuts administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement de la Communauté française. Le personnel scientifique est, pour sa part, soumis aux dispositions des deux arrêtés du 17 décembre 2003 du Gouvernement de la Communauté française portant respectivement statut administratif et pécuniaire du personnel scientifique des établissements scientifiques de la Communauté.

2 CADRE ET EFFECTIFS

Le cadre organique du Musée royal de Mariemont est fixé à l'article 1^{er}, VI, pt 6, de l'AGCF du 7 juillet 1997, fixant le cadre du personnel des services du MCF, tel que modifié¹. Un cadre complémentaire est en outre fixé à l'article 2 du même arrêté. Ce

¹ L'arrêté du 7 juillet 1997 a été modifié successivement par les arrêtés des 24 juin 1999, 13 avril et 23 novembre 2000, 1^{er} octobre et 17 décembre 2003.

cadre complémentaire prévoit trois emplois de niveau 1 réservés au personnel scientifique et, pour le personnel administratif, trois emplois de niveau 1, un emploi de niveau 2 et deux emplois de niveau 3, soit un total de neuf postes. Selon le rapport annuel établi par les services du Musée royal de Mariemont¹, aucun de ces postes n'est actuellement occupé. Selon le même rapport d'activités, 68 équivalents temps plein (ETP) exerçaient leurs fonctions au Musée de Mariemont en 2005, dont 33 affectés hors cadre. Selon les données communiquées par les services du MCF, le Musée, à la date du 1^{er} mars 2006, occupait 66,66 ETP. Pour ce qui est de la catégorie du personnel administratif, technique et spécialisé, il y a six agents de niveau 1 au lieu des trois prévus au cadre complémentaire et, au niveau 2+, il y a 11,66 ETP pour huit emplois recensés au cadre.

3 CONTRACTUALISATION

35,5 % de l'effectif du Musée royal de Mariemont sont contractuels, à savoir 25 personnes, soit 23,66 ETP.

3.1 Réglementation

Le principe du recrutement statutaire est consacré par l'article 2, § 1^{er}, de l'ARPG, qui permet l'engagement d'agents contractuels dans quatre cas : besoins exceptionnels et temporaires en personnel, remplacement d'agents absents, accomplissement de tâches auxiliaires ou spécifiques et tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience de haut niveau.

Les hypothèses d'engagement contractuel autorisées par cette disposition sont de stricte interprétation².

3.2 Exécution de tâches auxiliaires ou spécifiques

En dehors de trois personnes engagées en remplacement d'agents absents et de deux engagements destinés à pourvoir, dans l'attente d'un recrutement statutaire, à des emplois déclarés vacants, l'ensemble des membres du personnel contractuel du Musée de Mariemont a été engagé en vue d'exécuter des tâches auxiliaires ou spécifiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'ARPG.

Un AGCF du 16 septembre 1998, pris en exécution de la disposition précitée, a établi la liste des tâches auxiliaires et spécifiques autorisant le recours à l'engagement contractuel. L'article 1^{er}, 4^o, de cet arrêté, qui vise « *l'exercice de tâches correspondant à des fonctions de niveau 1 ou de niveau 2+, exigeant une qualification professionnelle particulière et fondées sur un profil préalablement établi* », est formulé de manière trop large, sans indication de la nature particulière des tâches à assumer.

¹ Rapport d'activités pour l'année 2005, p. 8 : « *Le cadre complémentaire instauré en 1997, qui aurait dû permettre de régulariser la situation du personnel contractuel, n'est pas rempli.* »

² La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans ce sens, voir notamment l'arrêt Arendt n° 64.111 du 17 janvier 1997 : « *Considérant qu'il ressort de la réglementation en la matière que le recours à un contrat ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement, dans des cas bien déterminés et d'interprétation restrictive;....* ». Voir également l'arrêt Fagard n° 90.291 du 18 octobre 2000.

La section de législation du Conseil d'Etat a considéré, dans son avis du 25 juin 1997, qu'il convenait « à tout le moins, de cerner davantage les concepts de « missions d'expertise » et d'« activité nettement définie ». La Cour des comptes, quant à elle, avait déjà estimé en 2001 que cette disposition était trop vague et qu'elle ne rencontrait pas le prescrit de l'ARPG.

Malgré l'avis du Conseil d'Etat et les observations de la Cour des comptes, l'arrêté du 16 septembre 1998 n'a pas été modifié sur ce point. La Cour maintient son point de vue : les engagements reposant sur l'article 1^{er}, 4^o, de cet arrêté procèdent d'une subdélégation interdite et doivent dès lors être considérés comme irréguliers.

L'analyse du plan d'occupation du cadre ainsi que des dossiers individuels démontre en outre que la plupart des agents engagés par contrat exercent des tâches permanentes qui ne peuvent être considérées comme spécifiques au sens de l'article 2 de l'ARPG.

3.3 Cas particulier

Un contrat de travail pour exercer des tâches spécifiques, signé le 27 mai 2003 et prenant cours le 1^{er} juin 2003, a été suspendu dès cette date par un avenant, également signé le 27 mai 2003, actant le détachement de l'intéressé dans un cabinet ministériel¹. En outre, ce contrat vise un engagement à titre d'expert de niveau 1 (point 4^o de l'article 1^{er} de l'arrêté précité du 16 septembre 1998), alors que l'intéressé ne peut se prévaloir que de deux ans d'expérience dans un cabinet ministériel dans les fonctions de premier gradué².

L'administration fait valoir à cet égard que cet engagement ainsi que l'attribution à l'intéressé de l'échelle de promotion 110/3 « a fait l'objet d'une délibération du Gouvernement en date du 27 mars 2003 notifiée par note ministérielle du 15 avril 2003 ».

Concernant cette situation particulière, l'administration ajoute encore qu'« aucune disposition ne s'oppose à la suspension de l'exécution de tels contrats en vue d'exercer une mission au sein d'un cabinet ministériel ». Il convient cependant de relever que l'engagement d'une personne sur la base de l'une des tâches spécifiques définies par l'arrêté du 16 septembre 1998 implique la reconnaissance d'un besoin particulier dans le chef de l'administration et qu'en de telles circonstances, la suspension du contrat dès sa conclusion en vue du détachement dans un cabinet ministériel remet en cause la réalité de ce besoin et enlève toute motivation à la décision d'engagement.

En ce qui concerne l'« expertise » de l'agent concerné, fondant son recrutement, l'administration signale que le dossier comporte le certificat de réussite et d'octroi du grade de licencié en histoire de l'art et archéologie. Ce seul titre ne justifie cependant pas une expertise particulière, dans la mesure où d'autres agents du Musée sont titulaires du même diplôme et se sont vu attribuer l'échelle de base 100/1, moins rémunératrice.

¹ Selon les données obtenues du MCF, l'agent en question est resté détaché dans un cabinet ministériel jusqu'au 15 juillet 2004, date à laquelle il a intégré le Musée royal de Mariemont.

² Sur la question des traitements octroyés aux agents contractuels, voir infra.

3.4 Agents engagés dans le cadre du Maribel social

Parmi les agents contractuels en fonction au sein du Musée royal de Mariemont à la date du 1^{er} mars 2006, huit personnes bénéficiaient, depuis le second semestre 2004, d'un contrat à durée indéterminée, conclu dans le cadre du *Maribel social pour le secteur public affilié à l'ONSS*. La demande d'intervention financière de la part du Comité de gestion Maribel social, datée du 27 avril 2004, précise que cette intervention a pour finalité, en ce qui concerne le Musée royal de Mariemont, « *le renforcement de l'équipe de surveillance, du service pédagogique et d'animation* ».

Les contrats des intéressés, ainsi qu'une note du 1^{er} juin 2004 adressée au MCF par le ministre fédéral de la Fonction publique, se réfèrent expressément, à titre de base légale d'engagement, à l'article 1^{er}, 19^o, de l'AGCF du 16 septembre 1998 fixant la liste des tâches auxiliaires et spécifiques. Ce texte stipule que « *les tâches spécifiques visées à l'article 2, alinéa 2, 3^o, de l'arrêté royal fixant les principes généraux (...) sont, pour le Ministère de la Communauté française, les suivantes : (...) 19^o l'exercice de fonctions soumises à des conditions de financement ne permettant pas le recrutement statutaire* ».

Une telle disposition, en ce qu'elle ne précise pas la nature exacte des fonctions à pouvoir et ne permet donc pas d'en apprécier la spécificité, ne répond pas au prescrit de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'ARPG. Les hypothèses d'engagement contractuel justifiées par un financement extérieur, éventuellement révocable ou temporaire, comme en l'espèce, ne constituent pas des tâches « *spécifiques* » au sens de l'ARPG, mais trouvent leur base légale dans l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de cet arrêté et dans la notion de « *besoins exceptionnels et temporaires* » qui y est évoquée¹.

En outre, si la note précitée du 1^{er} juin 2004 précise incidemment la nature des tâches attribuées à certains des agents engagés dans le cadre du Maribel social, on ne peut que relever le caractère permanent de fonctions telles que « *gestionnaire des collections* », « *surveillant* », « *responsable du service pédagogique* », « *responsable de la numérisation des collections* », « *gestionnaire de projets artistiques* », lesquelles ne peuvent dès lors être considérées comme spécifiques.

3.5 Conditions d'engagement et rémunération des agents contractuels

La Communauté française n'a pas fixé réglementairement, ainsi que l'ont fait les autres entités fédérale et fédérées, les conditions de sélection et d'engagement des agents contractuels et l'administration ne consulte pas les réserves de recrutement du SELOR lors de l'engagement de personnel contractuel, alors que l'arrêté royal

¹ L'article 11 du statut organique des établissements scientifiques de la Communauté française autorise l'engagement temporaire de personnel complémentaire sous contrat de travail dans l'éventualité où le Gouvernement de la Communauté « *charge un établissement scientifique d'activités de recherche ou de missions de service public qui ne font pas partie de ses attributions permanentes, notamment en application des articles 14 et suivants de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 1998, relatif au financement du Fonds National de la Recherche scientifique, au renforcement du potentiel scientifique universitaire et au financement de programmes de recherche fondamentale collective* ». Cette disposition, à laquelle aucun des contrats analysés ne fait référence, constitue une application particulière du concept de « *besoins exceptionnels et temporaires* » consacrés par l'ARPG.

du 18 novembre 1991¹ – toujours en vigueur pour la Communauté française – impose aux candidats à un emploi contractuel la condition d'être lauréats d'une épreuve organisée par l'ancien Secrétariat permanent de recrutement.

De même, la Communauté française reste en défaut de déterminer l'échelle de traitement à consentir aux personnes engagées par contrat de travail.

L'article 30 de l'ARPG stipule que « *les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalents à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente* », mais ce principe ne peut trouver à s'appliquer que pour autant qu'une correspondance puisse être établie entre une fonction permanente exercée par un agent statutaire et la fonction exercée par l'agent contractuel.

Dans le cas de tâches spécifiques, définies par le Conseil d'Etat comme des tâches non permanentes², une telle correspondance fait par hypothèse défaut. Il est donc nécessaire de déterminer l'échelle de traitement afférente à chacune des tâches énumérées en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'ARPG.

La Cour recommande à ce propos de fixer une échelle de traitement identique pour les agents exerçant des fonctions similaires, car il a été constaté au cours du présent contrôle que des agents engagés dans le cadre de fonctions identiques se voyaient attribuer des rémunérations différentes.

Ainsi des « surveillants » bénéficient tantôt de l'échelle 300/1 (montant annuel initial indexé : 17.357,44 euros), tantôt de l'échelle 300/2 (montant annuel initial indexé : 17.941,74 euros), sans que cette différence soit justifiée.

De même, alors que six personnes ont été engagées par contrat à durée indéterminée en qualité de « collaborateurs scientifiques », la Cour relève dans le rapport d'activité 2005 du Musée que cinq d'entre elles se sont vu attribuer l'échelle 100/1 (montant annuel initial indexé : 28.287,45 euros), tandis que la dernière – sans que son expérience antérieure de deux ans au sein d'un cabinet ministériel en qualité de premier gradué ni son diplôme ne puissent justifier pareille différence de rémunération – bénéficie de l'échelle de promotion 110/3. Cette dernière est nettement plus avantageuse (montant annuel initial indexé : 41.520,35 euros) et n'est attribuée aux agents statutaires qu'après 15 ans de carrière plane.

4 GROUPES DE QUALIFICATION

L'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement identifie les échelles de traitement applicables au personnel du MCF par un numéro de

¹ Arrêté royal du 18 novembre 1991 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics.

² « *Considérant qu'il ressort de la réglementation en la matière et à peine de vider de son contenu l'article 3 de la loi précitée [principe du recrutement statutaire], que l'engagement contractuel autorisé par l'article 4, § 1^{er}, de ladite loi, ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement, dans des cas bien déterminés et d'interprétation restrictive ; que ce ne peut être pour une mission générale du ministère ou de l'organisme visé ;...* » (Conseil d'Etat, arrêt Fagard précité).

quatre chiffres, les deux premiers chiffres indiquant le rang auquel est attribuée l'échelle, le troisième chiffre indiquant le degré de progression pécuniaire à l'intérieur du rang et le quatrième chiffre, précédé d'une barre, indiquant le groupe de qualification auquel appartient l'échelle. Cette dernière est augmentée d'un montant forfaitaire en fonction des qualifications exigées pour l'exercice de la fonction à laquelle elle est attribuée.

Le groupe de qualification constitue donc un élément déterminant de la rémunération accordée à chaque agent¹. Il est attaché à chaque grade, compte tenu des qualifications exigées pour l'exercice de la fonction y afférente².

L'article 9 du statut pécuniaire charge le Gouvernement de déterminer « *les qualifications attachées à chacun des groupes de qualification* ». Or le Gouvernement de la Communauté française n'a pas satisfait à cette obligation puisqu'aucun arrêté ne précise les conditions particulières pour accéder par recrutement à un grade de l'un ou l'autre groupe de qualification.

Si le service général du personnel et de la fonction publique du MCF se réfère, en ses commentaires du 21 septembre 2006, aux annexes de l'arrêté du 9 novembre 1998 du Gouvernement de la Communauté française portant règlement pour la nomination à chacun des grades et fixant les diplômes exigés au recrutement à certains grades dans les Services du Gouvernement, il convient de constater que les dispositions visées ne permettent pas de justifier l'attribution, à certains agents du Musée royal de Mariemont, d'échelles de traitement afférentes à des groupes de qualification particuliers.

Ainsi, l'attribution d'une échelle relevant du groupe de qualification 3 dans le niveau 1 à un agent contractuel titulaire du diplôme de « *licencié en histoire de l'art et archéologie* » ne s'explique pas au regard de l'arrêté du 9 novembre 1998, lequel, d'une part, ne mentionne nullement le diplôme en question et, d'autre part, réserve ce groupe de qualification aux porteurs « *des diplômes de médecin ; docteur en médecine ; ingénieur civil ; ingénieur civil architecte ; du certificat délivré aux lauréats de la section polytechnique de l'Ecole royale militaire qui peuvent porter le titre d'ingénieur civil ou des diplômes correspondants en vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 mai 2004 fixant la liste de correspondance entre les anciens et nouveaux grades académiques* ». Par ailleurs deux autres agents, pourtant titulaires du même diplôme, ont vu leur salaire fixé par contrat dans l'échelle 100/1. Cette échelle relève du groupe de qualification 1 et est moins intéressante que l'échelle 100/3.

De même, l'octroi d'une échelle 250/3 à un agent titulaire d'un diplôme de « *gradué en informatique* » – titre non visé à l'arrêté du 9 novembre 1998 – ne se justifie pas dans la mesure où les annexes 1 et 2 de cet arrêté réservent les échelles du groupe de qualification 3 dans le niveau 2+, aux agents porteurs des diplômes d'« *infirmier gradué, infirmier gradué social, conseiller social, assistant social, assistant en psychologie, éducateur spécialisé, éducateur, éducateur de l'enfance inadaptée ou*

¹ L'article 27 du statut pécuniaire précise que « *la progression pécuniaire s'effectue, pour chaque agent, à l'intérieur du groupe de qualification dont il relève, compte tenu de ses qualifications* ».

² Voir les articles 9 et 30 du statut pécuniaire.

gradué ou diplômé en orthopédagogie délivré dans l'enseignement supérieur de type court, ou d'un post graduat en médiation¹ ».

Par ailleurs, l'arrêté précité du 9 novembre 1998 ne précise aucunement les diplômes et qualifications permettant de distinguer, lors du recrutement, les groupes de qualification dans le niveau 3.

Il se trouve ainsi, au sein du Musée, sept agents exerçant la fonction de « surveillant »². Trois d'entre eux bénéficient de l'échelle 300/2, alors que leurs homologues se voient attribuer l'échelle 300/1, moins rémunératrice. Un agent contractuel engagé en qualité de surveillant dans le cadre de deux mi-temps voit même chacun de ces mi-temps rémunéré différemment : l'un, à l'échelle 300/1 et l'autre, à l'échelle 300/2.

L'administration, dans sa réponse du 21 septembre 2006, avance les considérations suivantes : « *Il est malaisé, pour l'Administration, de fournir une réponse uniforme à cet égard, chaque situation individuelle devant faire l'objet d'une analyse. Le principe statutaire veut que l'attribution d'une échelle de traitement dépende des titres et qualifications du bénéficiaire et non de la fonction occupée. Plusieurs explications peuvent donc être avancées pour expliquer les différences relevées, dont : 1° le grade dont était titulaire l'intéressé au moment de la transposition dans le nouveau statut ; 2° le fait que l'intéressé ait été, ou non, engagé originellement au niveau 4 et transposé par la suite au niveau 3 ; 3° le niveau de qualification ayant fondé le recrutement.* »

La Cour ne peut se ranger à cette opinion et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, l'article 30 de l'ARPG fait dépendre la rémunération d'un agent contractuel de la fonction exercée et non de ses titres et qualifications³. En second lieu, l'AGCF du 9 novembre 1998 précité prévoit en son annexe 1 que l'accès aux emplois de niveau 3, quel que soit le groupe de qualifications, est subordonné à la « *vérification des aptitudes professionnelles* ». La procédure de cette vérification est fixée par les articles 3 et 4 de l'arrêté. Sa mise en œuvre implique en principe l'intervention, au sein de la commission chargée de vérifier les aptitudes professionnelles, de deux techniciens « *appartenant à l'entité administrative où l'emploi est à pourvoir* ». Cette circonstance indique que c'est bien la nature de l'emploi qui est déterminante des aptitudes professionnelles requises et non les titres et qualifications de l'intéressé, appréciés in abstracto.

Enfin, l'administration, dans sa réponse du 21 septembre 2006, admet que « *c'est bien par référence à l'annexe IV du statut pécuniaire, c'est-à-dire aux anciens*

¹ L'annexe IV du statut pécuniaire convertit en gradué du groupe de qualification 3 (échelle de base 250/3) les anciens grades de programmeur, chef-programmeur et analyste de programmation. Le groupe de qualification de l'intéressé a été déterminé par cette annexe, alors qu'elle n'a pas de portée réglementaire (voir infra).

² Ces données proviennent du rapport annuel établi par la direction du Musée pour l'année 2005, p. 9.

³ « *Les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalents à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente.* »

grades dont le libellé est indicatif d'une « fonction », que les nouveaux membres du personnel se voient attribuer un groupe de qualification déterminé ».

En ce qui concerne les agents en fonction à la date d'entrée en vigueur du statut (le 1^{er} septembre 1996), l'attribution d'un groupe de qualification et d'une échelle de traitement s'est en effet effectuée par référence à l'annexe IV du statut pécuniaire, laquelle établit un tableau de conversion des anciens grades et détermine, pour chacun d'eux, le groupe de qualification afférent au nouveau grade correspondant.

En se référant à cette annexe pour la détermination du groupe de qualification et de l'échelle de traitement des nouveaux agents – statutaires ou contractuels – l'administration confère à cette annexe une portée réglementaire dépassant de loin celle de la simple mesure transitoire telle que stipulée au statut.

Il s'en déduit que l'application du « nouveau » statut, instauré en juillet 1996, s'avère impraticable sans référence aux anciens grades et donc à des textes abrogés depuis plus de dix ans.

La Cour des comptes recommande dès lors l'adoption de mesures réglementaires comblant ces lacunes et assurant le respect du principe d'égalité consacré tant par l'article 10 de la Constitution que par l'article 30 de l'ARPG.

2.4 CONTROLE DE LA PERCEPTION DU DROIT D'INSCRIPTION SPECIFIQUE MIS A LA CHARGE DES ELEVES ET ETUDIANTS ETRANGERS – SUIVI¹

Après un premier contrôle, la Cour a vérifié les procédures actuelles de perception du droit d'inscription spécifique mis à la charge des élèves et étudiants étrangers. Dans l'enseignement secondaire, une nouvelle circulaire répond de manière adéquate aux remarques formulées au sujet de celle du 15 décembre 1992, qui reste cependant d'application dans l'enseignement de promotion sociale. La Cour relève certaines lacunes dans la transmission des listes d'étudiants étrangers à l'ordonnateur des recettes et, dans le chef de celui-ci, une carence dans la vérification de l'exhaustivité des listes et l'engagement de la procédure de récupération. En ce qui concerne le régime applicable au candidat réfugié en recours devant le Conseil d'Etat, la Cour a observé une différence de traitement selon le type d'enseignement suivi et recommandé une interprétation unique des dispositions régissant la matière.

1 INTRODUCTION

Dans son 160^e cahier d'observations², la Cour avait exposé les conclusions du contrôle réalisé sur les procédures de constatation et de recouvrement du droit d'inscription spécifique (DIS) mis à la charge des élèves et étudiants étrangers¹.

¹ Dr 2.244.869.

² 160^e cahier d'observations, 15^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 481 (2003-2004), N° 1, p. 25 à 28.

Les observations formulées portaient sur :

- ✓ le non-respect, par les ordonnateurs de recettes, de leurs obligations en matière de constatation de droits acquis au profit de la Communauté française ;
- ✓ le caractère désuet et incomplet de certaines dispositions de la circulaire du 15 décembre 1992 du secrétaire général de la Communauté française, fixant le montant du DIS et précisant les catégories d'exemption du paiement de ce droit ;
- ✓ les manquements des établissements scolaires dans l'application de la circulaire précitée.

A l'occasion de la transmission des comptes pour l'exercice 2005, la Cour a décidé de vérifier la manière dont les différents acteurs de la problématique s'acquittent actuellement de leurs obligations. Cet examen a porté sur les droits perçus pour l'année scolaire 2005 – 2006 dans l'enseignement secondaire et l'enseignement de promotion sociale.

L'avant-projet de rapport, adressé le 10 avril 2007 aux services concernés du ministère de la Communauté française, a fait l'objet d'un débat contradictoire, le 7 mai 2007, entre les représentants du ministère et l'auditorat de la Cour. Le secrétaire général du ministère a répondu à la Cour par deux courriers, datés des 10 mai et 20 juin 2007, dont les éléments principaux ont été intégrés dans le projet de rapport. Celui-ci a été transmis aux ministres concernés du Gouvernement de la Communauté française par lettres du 3 juillet 2007 auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

2 MISE A JOUR DE LA CIRCULAIRE DU SECRETAIRE GENERAL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE DU 15 DECEMBRE 1992

Dans l'enseignement secondaire, une nouvelle circulaire, rédigée le 27 novembre 2006¹, remplace la circulaire du 15 décembre 1992 en répondant de manière adéquate aux remarques formulées par la Cour.

Par contre, dans l'enseignement de promotion sociale, la perception du DIS est toujours régie par les dispositions partiellement obsolètes de la circulaire du 15 décembre 1992. Seules des circulaires annuelles et des communications particulières ont été adressées aux établissements d'enseignement afin d'apporter des éclaircissements sur certains points problématiques.

3 RESPECT DE LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR

3.1 Transmission des listes d'étudiants étrangers

Dans l'enseignement secondaire, les dispositions en vigueur précisent que les établissements d'enseignement doivent transmettre à l'ordonnateur compétent, en deux exemplaires, la liste de tous les étudiants de nationalité étrangère (hors CEE).

¹ En vertu des articles 58 et suivants de la loi du 21 juin 1985 concernant l'Enseignement, tels que modifiés par l'article 27 du décret-programme du 26 juin 1992.

² Une première modification de la circulaire du 15 décembre 1992 avait été opérée par un document daté du 12 août 2005, réglant la perception du DIS pour l'année scolaire 2005-2006.

Pour l'année scolaire 2005 – 2006, seules les listes de 60 % des établissements scolaires avaient été adressées à l'ordonnateur des recettes. Toutefois, la Cour a pu établir qu'une partie des listes manquantes avait été remise au vérificateur, qui a omis de les communiquer à l'ordonnateur. L'administration s'est engagée à rappeler aux différents intervenants la procédure à respecter en la matière.

En ce qui concerne l'enseignement de promotion sociale, l'ordonnateur était en possession de plus de 98 % des listes des établissements scolaires. Celles-ci sont toutefois entachées de diverses imperfections, telles que l'absence de signature du chef d'établissement et de motivation des exemptions, auxquelles l'administration a promis de remédier.

3.2 Exercice de la fonction d'ordonnateur de recettes

Dans l'enseignement secondaire, les tâches d'ordonnancement sont exercées par un agent dûment désigné.

La Cour a constaté que celui-ci ne vérifiait pas l'exhaustivité des listes d'élèves transmises et n'entreprenait aucune démarche vis-à-vis des établissements scolaires restant en défaut de les communiquer. Par ailleurs, il ne s'acquitte pas de sa mission de saisir l'administration des domaines des dossiers de débiteurs récalcitrants qui lui sont soumis par les établissements.

Dans son mémoire en réponse, l'administration s'est engagée, dans la mesure de ses possibilités, à remédier à cette double carence.

En ce qui concerne l'enseignement de promotion sociale, la désignation de l'ordonnateur de recettes a eu lieu au début de l'année 2007. Il s'ensuit qu'aucune comptabilité des droits constatés n'a été tenue jusqu'au 31 décembre 2006, en méconnaissance des règles édictées par les circulaires ministérielles et malgré les remarques formulées par la Cour.

3.3 Exercice de la fonction de vérificateur

Dans les deux types d'enseignement, l'examen d'un échantillon de dossiers d'étudiants étrangers bénéficiant de l'exemption du DIS n'a plus révélé de problèmes majeurs. Cette situation est sans aucun doute le résultat d'un contrôle plus rigoureux de la part des vérificateurs.

Dans l'enseignement secondaire, un problème de communication entre l'ordonnateur de recettes et les vérificateurs a été observé. Les corrections apportées aux listes d'étudiants par ces derniers ne sont pas systématiquement transmises à l'ordonnateur, qui se trouve ainsi empêché de réclamer les montants dus lors du rejet d'une exemption accordée par un établissement.

4 REGIME APPLICABLE AU CANDIDAT REFUGIE EN RECOURS DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Selon l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 25 septembre 1991, les étudiants résidant en Belgique et y ayant obtenu les avantages liés au statut de réfugié ou de candidat réfugié, ainsi que ceux dont le père ou la mère ou le tuteur légal se trouve dans la même situation, sont exemptés du paiement du DIS.

La circulaire du 27 novembre 2006 applicable à l'enseignement secondaire précise qu'une personne peut être considérée comme candidate réfugiée à condition que ce statut ne lui ait pas été définitivement refusé par une des instances compétentes. En conséquence, aux termes de cette circulaire, un demandeur d'asile débouté ayant introduit un recours devant le Conseil d'Etat n'est pas exempté du DIS. La Cour a constaté le contrôle effectif de cette condition par les vérificateurs.

Dans l'enseignement de promotion sociale, les candidats réfugiés déboutés de leur demande et ayant reçu l'ordre de quitter le territoire ne sont pas soumis au DIS s'ils établissent qu'ils sont en recours devant le Conseil d'Etat.

Il en résulte que deux personnes placées dans une situation identique sont soumises à des régimes différents selon le type d'enseignement qu'elles suivent. La Cour a recommandé au Gouvernement de la Communauté française d'imposer une interprétation unique des dispositions concernées de l'arrêté précité.

A ce sujet, la Cour fait remarquer que le problème dépasse la question de la détermination du droit d'inscription spécifique. En effet, une circulaire du 12 juillet 2004, signée par la directrice générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique, interdisait aux établissements de promotion sociale d'inscrire les candidats-réfugiés qui, suite au refus de reconnaissance de leur statut, ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat. Cette interdiction était motivée par le fait que ces personnes ne peuvent plus séjourner sur le territoire.

Cette disposition n'a cependant jamais été appliquée car une circulaire du 24 août 2004, émanant de l'administrateur général de l'enseignement et de la recherche scientifique, informait les établissements de sa suspension par décision de la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française.

Dans son mémoire en réponse, l'administration a confirmé cette distorsion. Elle a signalé que la direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique avait voulu aligner les règles applicables à l'enseignement de promotion sociale sur celles des autres niveaux d'enseignement (secondaire obligatoire et hautes écoles), mais que la ministre chargée de l'Enseignement de promotion sociale avait refusé cette modification. Elle a enfin souligné que l'uniformisation de ces dispositions supprimerait toute concurrence déloyale entre l'enseignement supérieur de promotion sociale et les hautes écoles.

2.5 CONTROLE DES DEPENSES DES CABINETS MINISTERIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI – SUIVI¹

A la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour a, durant le premier semestre 2007, organisé un audit de suivi du contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui, qui avait été réalisé en 2005. Nombre des recommandations qu'elle avait alors formulées ont été mises en œuvre par des dispositions applicables depuis le 1^{er} janvier 2007, tandis que de nouvelles pratiques visent à améliorer le contrôle interne. La Cour préconise d'encore approfondir les pistes de réflexion engagées et de poursuivre les efforts quant à l'application de la réglementation relative aux marchés publics.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a publié dans son 18^e cahier d'observations les résultats du contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui, qui avait été réalisé fin 2005².

Ces résultats s'articulaient autour de quatre axes principaux :

- ✓ cadres et effectifs, prise en charge des traitements et situation pécuniaire du personnel des cabinets ;
- ✓ application de la réglementation sur les marchés publics ;
- ✓ tenue de la comptabilité des avances de fonds ;
- ✓ gestion budgétaire des crédits alloués aux cabinets et à leurs services d'appui.

Sur chacun de ces points, la Cour avait formulé des recommandations en vue de clarifier certaines situations ou de compléter, le cas échéant, les initiatives déjà prises en vue d'améliorer le contrôle interne.

Au nom du Gouvernement, la ministre-présidente a pris un ensemble d'engagements concrets afin d'optimiser les règles de fonctionnement et de gestion des cabinets ministériels, tout en rappelant qu'il y avait lieu de préserver les règles d'harmonisation voulues par les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne.

Suite à la demande formulée par le président du Parlement de la Communauté française le 5 octobre 2006, la Cour a organisé un audit de suivi au cours du premier semestre 2007, afin de dresser un nouvel état des lieux.

1.1 Portée de l'audit de suivi

Depuis l'audit initial, le Gouvernement a promulgué un nouvel arrêté relatif aux cabinets ministériels (13 octobre 2006), adopté une circulaire intégrant l'ensemble

¹ Dr 3.340.721.

² 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. 1^{er}, *Doc. parl. Comm. fr.*, 305 (2006-2007) – N° 1, p. 30-96.

des procédures à suivre par les cabinets (projet de circulaire en octobre 2006, version définitive en février 2007), diffusé au sein de ces entités un vademecum des marchés publics et confié de nouvelles missions au service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire (SEPAC). La circulaire relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres a été adoptée par le Gouvernement en juillet 2007 et communiquée à la Cour le 7 septembre 2007 ; il n'a donc pu en être tenu compte pendant la réalisation de l'audit.

L'audit de suivi consiste en une actualisation des problématiques abordées au premier tour.

Cet audit a permis de constater que de nombreuses recommandations ont été adoptées par le biais des nouvelles dispositions et procédures applicables aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui depuis le 1^{er} janvier 2007. La Cour observe également que les nouvelles pratiques de fonctionnement, d'organisation et de gestion budgétaire traduisent une sensibilisation accrue au contrôle interne.

Elle recommande in fine que les pistes de réflexion qui subsistent soient poursuivies, de même que les efforts réalisés afin notamment de mieux maîtriser la réglementation relative aux marchés publics.

1.2 Procédure

L'audit de suivi a été annoncé par lettre du 30 janvier 2007. Il repose sur l'analyse des nouvelles dispositions et procédures applicables aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui, sur l'examen d'un échantillon de dossiers des membres de leur personnel, le contrôle des marchés publics conclus récemment et celui des comptes d'avances de fonds parvenus à la Cour en 2006.

La Cour a complété cette analyse par des entretiens avec le responsable du SEPAC, les secrétaires de cabinet et certains comptables.

L'avant-projet de rapport, transmis aux secrétaires de cabinet le 21 août 2007, a fait l'objet d'un débat contradictoire, le 19 septembre, avec le directeur de cabinet du ministre du Budget, un représentant du secrétariat du Gouvernement et les secrétaires de cabinet, accompagnés d'un expert.

Le projet de rapport a été transmis le 16 octobre 2007 au Gouvernement, dont la ministre-présidente a communiqué la réponse le 19 novembre 2007.

1.3 Contexte

Par rapport à l'organisation générale des cabinets ministériels et de leurs services d'appui, décrite dans le rapport initial, la Cour relève les éléments suivants.

1.3.1 Nouvelles missions confiées au SEPAC

Bien que le nouvel arrêté n'y fasse pas explicitement allusion, le SEPAC, chargé de la liquidation des traitements, allocations et indemnités, de l'archivage des dossiers et de la tenue de la réglementation relative à la gestion administrative et pécuniaire du personnel des cabinets, se voit confier trois nouvelles missions, évoquées dans la circulaire adoptée le 2 février 2007 : l'assistance et le conseil en matière de marchés publics, la transmission des comptes d'avances de fonds à la Cour et la centralisation des inventaires des cabinets ministériels. Dans cette perspective, le

cadre du service d'appui a été élargi à concurrence de deux équivalents temps plein (ETP), tandis que celui des cabinets était réduit d'autant¹.

Dans un souci de transparence, la Cour estime que l'occasion d'une modification de l'arrêté relatif aux cabinets ministériels devrait être saisie pour officialiser ces nouvelles missions, qui ne sont pas directement liées à la gestion administrative et pécuniaire du personnel des cabinets et revêtent un intérêt particulier en matière de contrôle interne.

Tout en rejoignant l'avis de la Cour sur ce dernier point, le Gouvernement considère qu'il est difficile de définir de manière exhaustive, dans l'arrêté, les missions du service d'appui. A cet égard, la circulaire lui semble plus appropriée.

1.3.2 Superficies occupées par les cabinets et les services d'appui

Une légère réduction des superficies occupées par les cabinets ministériels et leurs structures d'appui était annoncée pour l'été 2007, grâce au regroupement du cabinet du ministre du Budget et du SEPAC sur un même plateau, à l'avenue Louise. Il ne s'ensuit aucune économie au niveau des loyers. Par contre, les travaux de rafraîchissement et d'aménagement, évalués à 603.500 euros, sont partiellement pris en charge par le propriétaire².

A cet égard, le montant de 273.500 euros, renseigné par le cabinet comme lui étant imputé, devra être validé après la fin des travaux.

1.3.3 Création de deux cellules du Gouvernement

En février 2006, deux structures ont été instituées dans le giron du Gouvernement de la Communauté française pour l'exercice de missions spécifiques : une « cellule fiscale » et une « cellule de suivi des financements alternatifs et des états financiers des organismes d'intérêt public » (encore dénommée « cellule d'informations financières »)³. L'article 5 de l'arrêté du 10 février 2006 portant création d'une cellule fiscale dispose que « *La cellule est dirigée par le dirigeant de la cellule fiscale de la Région wallonne* » et l'article 4 de l'arrêté du 10 février 2006 relatif à la cellule

¹ Cf. infra, point 2.1.2.

² L'état des locaux et le taux d'occupation des surfaces prises en location à l'avenue Louise ont conduit le ministre du Budget à renégocier le contrat de bail avec le propriétaire afin de rationaliser l'espace locatif et d'y faire réaliser les travaux de rafraîchissement et d'aménagement nécessaires. En contrepartie de la rétrocession de la mezzanine occupée par le SEPAC, le propriétaire prend en charge le coût de la modification de la structure du plateau, qu'occuperont désormais le cabinet et ce service d'appui, mais impute au locataire une partie du coût des parachèvements et des honoraires. Le coût total des travaux est évalué à 603.500 euros, dont 273.500 euros imputés au cabinet. Ces investissements bénéficieront au locataire durant plusieurs années encore puisque le contrat de bail, consulté par la Cour lors de l'audit initial, courait jusqu'en 2013. La gestion du marché par le propriétaire de l'immeuble a été justifiée vis-à-vis de l'inspection des Finances, en octobre 2006, en invoquant l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 et, plus particulièrement, le fait qu'en raison des spécificités techniques du projet d'aménagement, ce marché ne pouvait être confié qu'à un seul maître d'ouvrage, en l'occurrence le propriétaire.

³ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 février 2006 portant création d'une cellule fiscale de la Communauté française et arrêté du 10 février 2006 portant création d'une cellule de suivi des financements alternatifs et des états financiers des organismes d'intérêt public.

d'informations financières prévoit de même que « *la cellule est dirigée par l'expert-dirigeant de la CIF de la Région wallonne* ».

Les missions de ces cellules consistent essentiellement en des travaux d'études, de collecte et de traitement d'informations, destinés à préparer les décisions du Gouvernement ou d'un comité interministériel et qui sont exécutés directement sous la responsabilité du ministre du Budget.

Le SEPAC est chargé de la gestion pécuniaire du personnel de ces cellules, qui bénéficie d'un statut semblable à celui des agents des cabinets ministériels. D'ailleurs, les deux arrêtés organiques de ces cellules font, à cet égard, expressément référence à l'arrêté du 10 juin 2005 (abrogé et remplacé par l'arrêté du 13 octobre 2006) relatif à l'organisation et au fonctionnement des cabinets des ministres de la Communauté française. La Cour constate que leurs membres bénéficient d'un statut dérogatoire à celui du personnel du ministère de la Communauté française et largement inspiré de celui des cabinets ministériels¹.

Elle observe également que les arrêtés organiques de ces cellules, adoptés le 10 février 2006, n'ont pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, à l'instar, du reste, de l'arrêté du 13 octobre 2006 relatif aux cabinets ministériels².

Si l'arrêté portant création de la cellule fiscale invoque l'urgence, l'arrêté organique de la cellule d'informations financières omet purement et simplement de motiver l'absence de consultation de l'organe précité. Quant à l'arrêté relatif aux cabinets ministériels, vu le délai de dix semaines qui s'est écoulé entre son adoption, le 13 octobre 2006, et son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, la motivation invoquée, à savoir la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement des cabinets ministériels, est dénuée de fondement.

La Cour rappelle qu'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 (...), soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous (...) projets d'arrêtés réglementaires.* »

2 PERSONNEL

2.1 Cadres et effectifs

2.1.1 Rappel de l'audit initial

Se fondant sur les éléments communiqués par le SEPAC, la Cour avait constaté que les cadres fixés pour chaque catégorie de personnel étaient respectés mais que ces cadres permettaient une grande souplesse³.

¹ Chacune de ces cellules, dirigée par le dirigeant de la cellule wallonne correspondante, devrait compter en propre un équivalent temps plein.

² Cf. les remarques déjà formulées à ce propos dans le rapport d'audit initial, op. cit., p.46.

³ *Pool* des niveaux 1 et *pool* des agents d'exécution et, au sein de celui-ci, le quota d'agents pouvant bénéficier d'un traitement de niveau 1 ou de niveau 2+, ainsi que le nombre de chauffeurs.

Elle observait ensuite la stabilité des effectifs depuis le moment où les cabinets fonctionnaient en régime de croisière (2005), ainsi que la marge disponible d'une petite trentaine d'ETP. Parmi les 330,45 ETP occupés par les cabinets ministériels à la fin du mois de septembre 2005, au moins 103,45 ETP étaient détachés d'un service public, à titre gratuit, ce qui ne permettait pas de chiffrer le coût réel de fonctionnement des cabinets.

2.1.2 Evolutions

Conséquence du renforcement à concurrence de 2 ETP du cadre du SEPAC, qui passe de 7 à 9 pour lui permettre d'assumer ses nouvelles missions¹, le cadre organique prévu par l'arrêté du 13 octobre 2006 fixe l'effectif global des six cabinets ministériels à un maximum de 356,5 ETP, ce qui représente une diminution de 2 ETP par rapport à la situation antérieure.

La réduction du cadre des cabinets affecte celui de la ministre-présidente à concurrence de 1 ETP et celui de chaque vice-président à concurrence de 0,5 ETP. Cette diminution ne concerne toutefois que le personnel d'exécution car les normes fixées par l'arrêté du 10 juin 2005 relativement au personnel de niveau 1, aux agents bénéficiant d'échelles de niveau 2+ et au nombre de chauffeurs n'ont pas été modifiées.

Le secrétariat du Gouvernement n'est pas concerné par ce réajustement : son cadre demeure fixé à 7 membres.

Par rapport au début de la législature, le cadre global des cabinets a diminué de 4 %.

2.1.3 Nouvel état des lieux

Méthodologie

La situation des cadres des cabinets au 31 janvier 2007 a été établie sur la base des informations communiquées par le SEPAC, à savoir, d'une part, le cadre mensuel tel que soumis à l'approbation du secrétaire du Gouvernement et, d'autre part, la liste des agents en fonction le dernier jour du mois de janvier. En cas de discordance entre ces deux documents², les arrêtés transmis à la Cour ont été consultés.

¹ Le cadre du SEPAC s'élève donc à présent à 9 membres, dont un conseiller (responsable du service), 2 attachés (au lieu de 1 précédemment) et 6 agents d'exécution (au lieu de 5). Le nombre d'experts demeure fixé à un maximum de 6 hommes mois, par an ; les missions que ceux-ci peuvent exercer doivent être ponctuelles ou spécifiques.

² Les deux sources d'informations ne concordent pas strictement, ce qui peut aisément s'expliquer par la date d'établissement du cadre (le 15 du mois concerné), le temps de préparation de ce document, la rotation du personnel et le caractère rétroactif de certains arrêtés.

Exploitation des données

Le tableau suivant compare, pour chacun des cabinets classés selon l'ordre hiérarchique des ministres¹, le cadre fixé par l'arrêté du 10 juin 2005, le cadre défini par l'arrêté du 13 octobre 2006 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007), le cadre réel compte tenu des transferts de personnel² ou de modifications dans la répartition des fonctions au sein des agents de niveau 1³ et la situation des effectifs, respectivement au 11 octobre 2005 (situation de référence lors du contrôle précédent) et au 31 janvier 2007.

Tableau 2 - Cadres et effectif au 31 janvier 2007

Cabinet	Niveau		Cadre selon arrêté 2005	Cadre selon arrêté 2006	Cadre réel	Effectif au 11/10/05		Effectif au 31/01/07	
						ETP	Unités	ETP	Unités
1	niveau 1		17	17	23	19,5	20	22	22
	dont	DC ⁴		2	2			2	2
		DCA		4	5			5	5
		CONS		6	7			7	7
		ATT		5	9			8	8
	agent d'exécution		65	64	88	85	88	83,5	87
	dont	niv. 1 bis		7	7			1	1
		niv. 2+		7	7			7	8
		chauffeur		8	8			7	7
		autres		42	66			68,5	71
		total cadre		82	81	111	104,5	108	105,5
2	niveau 1		14	14	14	13,5	14	14	14
	dont	DC		2	2			2	2
		DCA		2	2			2	2
		CONS		5	5			5	5
		ATT		5	5			5	5
	agent d'exécution		51,5	51	52	49,5	50	51,5	52
	dont	niv. 1 bis		5	6			6	6
		niv. 2+		5	5			5	5
		chauffeur		7	7			7	7
		autres		34	34			33,5	34
		total cadre		65,5	65	66	63	64	65,5

¹ Cabinet 1 (ministre-présidente), 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 l'Enfance, de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé).

² L'article 2, § 4, de l'arrêté du 13 octobre 2006 autorise le transfert entre cabinets de membres du personnel et des moyens budgétaires y afférents.

³ En vertu de l'article 2, § 2, de l'arrêté précité, la répartition des fonctions des membres de niveau 1 peut être modifiée moyennant l'accord de la ministre-présidente.

⁴ DC (directeur de cabinet); DCA (directeur de cabinet adjoint); CONS (conseiller); ATT (attaché); niv 1bis (agent d'exécution bénéficiant d'un traitement de niveau 1); niv 2+ (agent d'exécution bénéficiant d'un traitement de niveau 2+).

Cabinet	Niveau		Cadre selon arrêté 2005	Cadre selon arrêté 2006	Cadre réel	Effectif au 11/10/05		Effectif au 31/01/07		
						ETP	Unités	ETP	Unités	
3	niveau 1		14	14	10	5	6	6,7	8	
		dont DC		2	2			1	1	
		DCA		2	2			1	1	
		CONS		5	4			2,7	4	
		ATT		5	2			2	2	
		agent d'exécution		51,5	51	37	35,2	50	32,6	49
			dont niv. 1 bis		5	5			3,5	5
			niv. 2+		5	5			4,4	7
			chauffeur		7	7			5	6
			autres		34	20			19,7	31
		total cadre		65,5	65	47	40,2	56	39,3	57
4	niveau 1		10	10	8	8	8	6	6	
		dont DC		1	1			1	1	
		DCA		2	2			2	2	
		CONS		4	3			1	1	
		ATT		3	2			2	2	
		agent d'exécution		38,5	38,5	30,5	27,5	30	27,25	30
			dont niv. 1 bis		4	4			3	3
			niv. 2+		4	4			3	3
			chauffeur		5	5			3,5	5
			autres		25,5	17,5			17,75	19
		total cadre		48,5	48,5	38,5	35,5	38	33,25	36
5	niveau 1		10	10	10	10	10	10	10	
		dont DC		1	1			1	1	
		DCA		2	2			2	2	
		CONS		4	4			4	4	
		ATT		3	3			3	3	
		agent d'exécution		38,5	38,5	36,5	36,5	37	34,5	35
			dont niv. 1 bis		4	4			4	4
			niv. 2+		4	4			2	2
			chauffeur		5	5			5	5
			autres		25,5	23,5			23,5	24
		total cadre		48,5	48,5	46,5	46,5	47	44,5	45
6	niveau 1		10	10	10	9	9	9	9	
		dont DC		1	1			1	1	
		DCA		2	3			2	2	
		CONS		4	4			3	3	
		ATT		3	2			3	3	
		agent d'exécution		38,5	38,5	37,5	30,75	35	33,7	37
			dont niv. 1 bis		4	3			2	2
			niv. 2+		4	4			4	4
			chauffeur		5	5			4	4
			autres		25,5	25,5			23,7	27
		total cadre		48,5	48,5	47,5	39,75	44	42,7	46
total	niveau 1		75	75	75	65	67	67,7	69	

Cabinet	Niveau		Cadre selon arrêté 2005	Cadre selon arrêté 2006	Cadre réel	Effectif au 11/10/05		Effectif au 31/01/07	
						ETP	Unités	ETP	Unités
	agent d'exécution		283,5	281,5	281,5	264,45	290	263,05	290
	dont	niv. 1 bis		29	29			19,5	21
		niv. 2+		29	29			25,4	29
		chauffeur		37	37			31,5	34
		autres		186,5	186,5			186,65	206
	total cadre		358,5	356,5	356,5	329,45	357	330,75	359

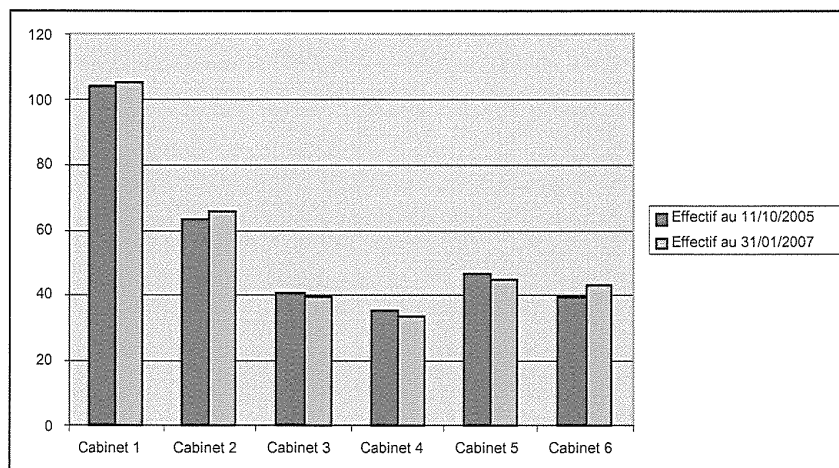
Commentaires

1) Stabilité des effectifs

L'effectif global des cabinets ministériels de la Communauté française au 31 janvier 2007 s'élevait à 359 personnes, représentant 330,75 ETP.

Depuis le précédent audit, l'effectif n'a pratiquement pas évolué (+ 1,3 ETP), l'évolution à la hausse dans trois cabinets étant compensée par la diminution de l'effectif dans les trois autres.

Figure 1 - Effectif des cabinets ministériels de la Communauté française (en ETP) – Comparaison des situations au 11 octobre 2005 et au 31 janvier 2007



Les données transmises pour les mois suivants confirment cette stabilité dans l'effectif total. Il reste une marge disponible de quelque 25 ETP.

2) Respect du cadre

Sur le plan formel, le cadre fixé par l'arrêté du 13 octobre 2006 (après adaptations) est respecté¹. Un léger dépassement constaté au niveau des attachés, n'entraînant toutefois aucun dépassement du nombre total des agents de niveau 1, a été régularisé par une demande de modification de la répartition des membres de niveau 1.

L'arrêté précité attribue le contrôle de la composition des cabinets au secrétaire du Gouvernement², chargé de viser et d'estampiller les arrêtés relatifs aux membres du personnel. Ces arrêtés ministériels lui sont transmis par le SEPAC, qui ne peut procéder à la liquidation des rémunérations qu'une fois ces arrêtés visés.

Bien que l'arrêté soit muet sur ce point, le service d'appui établit, le 15 du mois, la situation des différents cadres du personnel à l'intention du secrétaire du Gouvernement ; copie en est adressée aux cabinets, chacun pour ce qui le concerne, sans qu'une validation soit expressément exigée, du moins à l'époque de l'audit.

Dans ce contexte, la Cour souligne l'exigence posée par la nouvelle circulaire, à savoir l'établissement par chaque cabinet d'un tableau de vérification du cadre, à l'occasion de chaque engagement. Lors de l'audit, la Cour s'est interrogée sur la nature de ce document, en l'occurrence s'il avait vocation interne ou s'il devait accompagner chaque arrêté lors de sa transmission au secrétariat du Gouvernement via le SEPAC.

Dans sa réponse, le Gouvernement souligne le caractère interne de ce tableau, mais attire l'attention sur le fait que les cadres établis par le service d'appui sont transmis chaque mois aux secrétaires de cabinet, pour validation formelle.

3) Souplesse du cadre

a) L'arrêté relatif aux cabinets autorise les ministres à transférer, avec les moyens budgétaires y afférents, un ou plusieurs membres de leur cabinet³. Cette faculté a été utilisée au tout début de la législature.

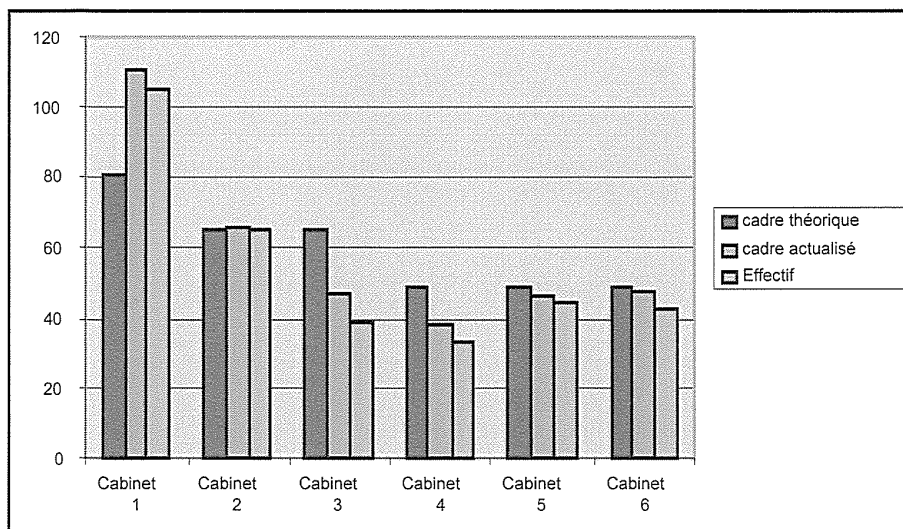
Ainsi que l'illustre la figure 2 comparant le cadre théorique, le cadre réel et l'occupation effective de ce cadre, trois ministres ont réajusté leur cadre de manière significative, le premier à la hausse et les deux autres à la baisse. Ces deux derniers conservaient, fin janvier 2007, une marge de respectivement 7,7 et 5,25 ETP.

¹ Il en va de même pour les experts et le personnel d'entretien, qui ne relèvent pas du cadre stricto sensu.

² Article 30 de l'arrêté.

³ Article 2, § 4, de l'arrêté du 13 octobre 2006 (disposition préexistante).

Figure 2 – Cabinets ministériels de la Communauté française - Comparaison entre cadre théorique (arrêté 2006), cadre après transferts et occupation de ce cadre en janvier 2007 (en ETP)



b) Le nombre maximum d'agents de niveau 1 par cabinet est fixé à 10 pour un ministre, 14 pour un vice-président et 17 pour la ministre-présidente. Le nombre d'agents de chaque rang est également strictement limité.

L'arrêté permet toutefois de modifier la répartition des fonctions au sein des agents de niveau 1, moyennant accord de la ministre-présidente¹. Après la régularisation de la situation décrite supra, cette faculté aura été utilisée à quatre reprises. Deux cabinets sont concernés.

Comme déjà précisé dans le rapport d'audit précédent, il est également possible de majorer le nombre d'agents de niveau 1 à concurrence d'un maximum qui équivaut, pour l'ensemble du Gouvernement, à 29 ETP, moyennant compensation à due concurrence du nombre d'agents d'exécution².

L'article 2 ne précise toutefois pas le rang dont peuvent être revêtus ces agents « surgradés » (répertoriés dans le tableau 1 sous l'appellation « niveau 1bis »). Dans la pratique, les 19,5 ETP concernés ont été désignés dans l'arrêté ministériel comme agents d'exécution au rang soit d'attaché (10 ETP), soit de conseiller (9,5 ETP).

c) Bien que l'arrêté ne prévoie pas ce cas de figure, des agents de niveau 1 se voient parfois attribuer un rang supérieur à celui auquel correspond leur grade. L'usage voudrait ainsi qu'un secrétaire de cabinet détaché ou recruté au grade de

¹ Article 2, § 2, de l'arrêté du 13 octobre 2006 (disposition préexistante).

² Article 2, § 1^{er}, de l'arrêté précité.

conseiller ait d'office le rang de directeur de cabinet adjoint, qui lui ouvre le droit aux avantages pécuniaires correspondants¹.

Fin janvier 2007, quatre cabinets avaient recours à ce procédé². Au total, 2 attachés avaient le rang de conseiller, 7 conseillers le rang de directeur de cabinet adjoint et un directeur de cabinet adjoint avait le rang de directeur de cabinet.

Cette pratique consistant à octroyer à un agent, sur la base du rang « effectif » qui lui est officieusement reconnu, une échelle de traitement ou des allocations supérieures à celles formellement attachées à son grade officiel par l'arrêté du 13 octobre 2006 soulève la question de la portée réelle du cadre fixé par cet arrêté.

d) En définitive, si le recensement des grades dont les agents sont formellement titulaires conduit à la conclusion que le cadre organique est respecté, dans la réalité, le nombre d'agents bénéficiaires d'une rémunération attachée à une fonction de niveau 1 peut dépasser le maximum fixé par l'arrêté du 13 octobre 2006. Ce nombre est encore plus élevé si l'on tient compte des majorations de traitement dont question au point 2.2 ci-après.

Le Gouvernement confirme qu'il existe un besoin réel d'agents de niveau 1 supplémentaires, dont les fonctions sont à répartir en rapport avec les responsabilités exercées. Il ajoute qu'un travail de réflexion peut être envisagé à ce propos.

4) Cas particulier des cabinets mixtes

Les ministres qui siègent également au Gouvernement wallon, à savoir la ministre-présidente (cabinet 1)³, la vice-présidente et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales (cabinet 2), ainsi que le vice-président et ministre du Budget et des Finances (cabinet 3) disposent d'un cabinet pour les compétences qui relèvent de la Région.

En théorie, ce second cabinet s'élève à 48,5 membres maximum pour la première, à 48,5 pour la deuxième et à 65,5 pour le ministre du Budget, qui est également vice-président à la Région wallonne⁴.

La figure 2 ci-dessus révèle qu'en ce qui concerne les cabinets constitués pour les compétences exercées en Communauté française, la situation telle qu'établie au 31 janvier 2007 est contrastée : un cadre a été augmenté, le deuxième est resté plus ou moins identique et le troisième a été diminué. Néanmoins, ces ministres ont tous réduit le cadre de leur cabinet wallon, dans une mesure plus ou moins importante⁵,

¹ En vertu de l'article 11 de l'arrêté du 13 octobre 2006, le secrétaire de cabinet non détaché d'un service public est mis sur le même pied qu'un conseiller, son traitement devant être fixé dans l'échelle 120/1.

² Le mois précédent, cinq cabinets étaient concernés.

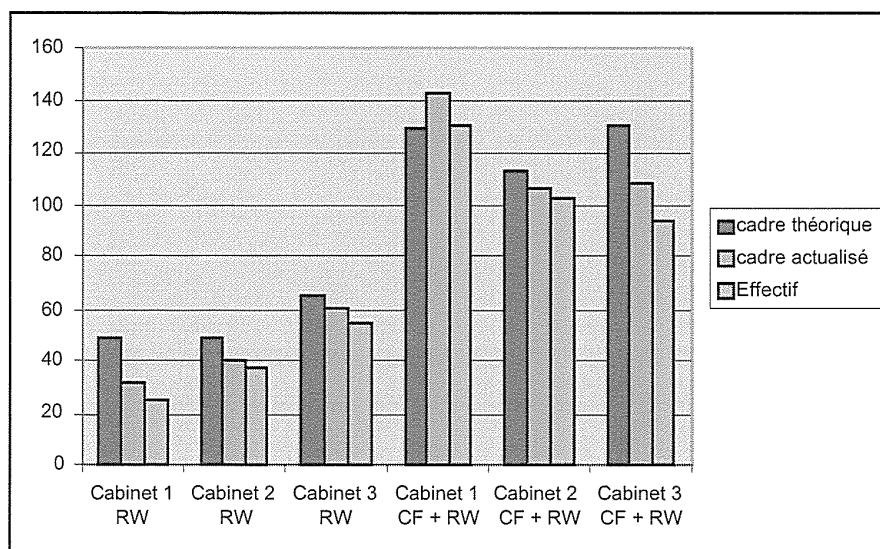
³ Pour rappel, l'audit a été réalisé avant le remaniement du Gouvernement intervenu en juillet 2007.

⁴ Sur la base des normes fixées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 décembre 2006 relatifs aux cabinets des ministres du Gouvernement wallon.

⁵ Ces données ont été collectées lors de l'audit des dépenses des cabinets des membres du Gouvernement wallon que la Cour réalise en 2007.

ainsi que l'illustre la figure suivante, qui présente également les données cumulées (Communauté française et Région wallonne) pour les trois cabinets mixtes.

Figure 3 – Cabinets mixtes CF/RW - Comparaison entre cadre théorique, cadre après transferts et occupation de ce cadre en janvier 2007 – données pour le cabinet RW et données cumulées pour les cabinets CF et RW (en ETP)



A ce stade, il n'est guère possible de déterminer dans quelle mesure cette réduction s'explique par les économies d'échelle que peut créer un double cabinet, ou par l'importance des compétences assumées au sein du Gouvernement wallon.

Le Gouvernement précise que la présence de ministres siégeant au sein des exécutifs communautaire et régional relève d'une volonté de cohérence et d'efficacité au niveau des impulsions politiques et qu'elle n'a pas nécessairement pour objet de réduire le nombre de personnes nécessaires à la gestion des matières.

2.2 Situation pécuniaire des agents des cabinets ministériels

2.2.1 Rappel de l'audit initial

Compte tenu de l'absence de certaines pièces essentielles dans les dossiers des membres du personnel des cabinets tenus par le SEPAC, la Cour avait dû constater l'impossibilité de vérifier l'ancienneté pécuniaire reconnue à chacun des agents non détachés d'un service public et, partant, la régularité des traitements octroyés à ces membres du personnel dont le traitement est entièrement à la charge des cabinets.

Hormis cette remarque fondamentale, la Cour avait relevé la disparité entre les échelles utilisées pour le traitement d'agents d'exécution exerçant une même fonction, par exemple les chauffeurs, et constaté en particulier que certains cabinets avaient utilisé des échelles qui n'avaient plus cours au sein du ministère de la

Communauté française (échelles de niveau 4), ou ne relevaient pas du régime organique de ce ministère.

Par ailleurs, la situation de trois agents de niveau 1 ou assimilé, établie avant la mise en place du SEPAC, n'était pas conforme à l'arrêté, tandis que la motivation de nombreuses majorations de traitement ou d'allocations accordées à certains agents revêtait un caractère purement formel.

Enfin, la Cour avait noté une très grande latitude dans la fixation des émoluments des experts et la lacune de l'arrêté, qui ne réglait pas la situation des agents étant à la fois expert au sein de l'un des cabinets et agent d'un service public.

2.2.2 Réponse du Gouvernement

La ministre-présidente avait précisé qu'au vu de la nature particulière d'un cabinet ministériel, le régime prévu par l'arrêté relatif aux cabinets, qui faisait référence aux échelles, grades et autres notions applicables au personnel du ministère de la Communauté française, n'en restait pas moins un régime sui generis, qui n'était nullement assimilable in extenso ou par défaut à celui du ministère.

Engagement était toutefois pris de achever le travail de réflexion, de toilettage et de simplification de l'arrêté, entrepris à la suite de l'audit de la Cour, afin d'établir une transparence optimale tout en respectant les spécificités nécessaires au fonctionnement des cabinets.

2.2.3 Evolutions

Les principales modifications introduites par l'arrêté du Gouvernement du 13 octobre 2006, qui remplace celui du 10 juin 2005, concernent le personnel des cabinets ; elles sont précisées et modalisées dans la circulaire du 2 février 2007.

Outre les adaptations mineures aux cadres des cabinets et du SEPAC, déjà évoquées au point 2.1.2, la Cour souligne ce qui suit¹.

1) Echelles de référence pour le traitement des agents d'exécution

En ce qui concerne les allocations tenant lieu de traitement qui sont versées aux agents d'exécution non détachés d'un service public², l'audit précédent avait permis de constater qu'à la date du 30 septembre 2005, 32 échelles de traitement distinctes, empruntées au statut pécuniaire des agents du ministère de la Communauté française, étaient utilisées. Dans plusieurs cas, des agents d'exécution exerçant des fonctions similaires se voyaient attribuer des échelles de traitement différentes.

¹ D'autres modifications ont essentiellement pour but de clarifier certaines notions : par exemple, le fait que les agents des cabinets peuvent être démissionnés par le ministre qui les a nommés (ce qui découle du principe de l'acte contraire et du lien de confiance qui doit exister entre un ministre et ses collaborateurs directs) ; la précision du groupe de qualification de l'échelle attribuée à l'attaché (110/1), ou encore la précision que les experts occupés au SEPAC ne peuvent l'être que pour « des missions ponctuelles ou spécifiques ».

² Dans la suite du rapport, l'expression « allocations tenant lieu de traitement » sera remplacée par « traitement ».

La nouvelle réglementation ne fait plus référence ni aux grades usités au sein du ministère de la Communauté française, ni à la fonction exercée par l'agent, deux éléments qui sous-tendaient plusieurs observations formulées dans le rapport publié en 2006.

L'arrêté du 13 octobre 2006 limite désormais à neuf le nombre d'échelles de référence pour les agents d'exécution¹ ; ces échelles ont été sélectionnées parmi celles d'application au sein du ministère de la Communauté française².

2) Ancienneté pécuniaire

Pour le calcul de l'ancienneté pouvant être accordée aux agents, l'arrêté abandonne également toute référence au statut des agents du ministère³. Il est cependant toujours requis que l'ancienneté valorisée dans l'échelle de traitement corresponde aux prestations réellement effectuées : « *L'ancienneté pécuniaire proméritee pouvant leur être accordée correspond à l'ancienneté cumulée qu'ils ont acquise dans le secteur public, majorée, s'il échet, de la durée des prestations accomplies dans le secteur privé à concurrence de 6 ans maximum* ⁴ ».

La circulaire précise les différents documents à réclamer lors du recrutement d'un agent, parmi lesquels les pièces probantes permettant de valider les prestations accomplies dans les secteurs privé et public ou, à défaut, une déclaration sur l'honneur détaillant la nature et les périodes d'activités. Cette déclaration doit être corroborée par des documents probants dans un délai de six mois ; à défaut, la situation de l'agent est régularisée sur la base des éléments fournis.

3) L'arrêté du 13 octobre 2006 a maintenu la règle selon laquelle les décisions d'attribution de majorations doivent être motivées ; la circulaire du 2 février 2007, sans être limitative, donne désormais des indications quant aux motifs pouvant être invoqués à cet égard.

4) La situation des experts cumulant leur mandat avec des fonctions à temps plein au ministère de la Communauté française est clarifiée⁵.

¹ Cf. article 11 de l'arrêté.

² Il s'agit des échelles 250/1, 260/3 et 270/3 ; 200/1, 210/2 et 220/2 ; 300/1, 310/3 et 320/3. Trois échelles correspondent au grade de recrutement des niveaux 2+, 2 et 3 (au sein du ministère), les six autres constituent les deux échelles les plus élevées dans chacun des niveaux considérés. Au traitement ainsi calculé s'ajoute toujours un supplément d'allocation de 2.381,99 euros.

³ Article 11 de l'arrêté précédent du 10 juin 2005 : « *L'ancienneté pécuniaire proméritee pouvant être accordée [aux agents] est calculée suivant les mêmes règles que celles établies pour le calcul des services admissibles du personnel des services du Gouvernement.* »

⁴ Article 11 du nouvel arrêté du 13 octobre 2006.

⁵ Article 12 de l'arrêté du 13 octobre 2006 : « *Il est accordé aux membres du personnel des services du Gouvernement qui exercent un mandat d'expert dans un cabinet ministériel en cumul avec d'autres fonctions à temps plein, une allocation de cabinet tenant lieu de traitement fixée dans une des échelles visées à l'article 11 calculée prorata temporis à leur temps d'occupation. L'ancienneté pécuniaire pouvant leur être accordée est calculée conformément aux dispositions applicables aux membres du personnel visés à l'article 11.* »

2.2.4 Régime transitoire

L'arrêté du 13 octobre 2006, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a abrogé et remplacé, à cette date, l'arrêté du 10 juin 2005.

En ce qui concerne les rémunérations, après avoir fixé la liste des échelles de traitement qui peuvent être octroyées aux agents d'exécution des cabinets, l'article 11 du nouvel arrêté précise que « *les barèmes ci-avant exposés sont applicables aux agents entrant en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté* ».

Selon les termes employés par l'arrêté du 13 octobre 2006, les membres du personnel des cabinets recrutés « *à partir du 1^{er} janvier 2007* »¹ se voient appliquer les échelles qu'il énumère en son article 11², ce qui signifie que les agents entrés en fonction avant cette date conservent le bénéfice de l'échelle de traitement visée par leur acte de recrutement³.

Comme l'arrêté du 13 octobre 2006 ne contient pas d'autres dispositions transitoires, seuls les barèmes antérieurs sont maintenus en vigueur ; les autres dispositions du nouvel arrêté ont vocation à s'appliquer dès son entrée en vigueur, à savoir dès le 1^{er} janvier 2007⁴. Il en va notamment ainsi des modalités de calcul de l'ancienneté pécuniaire. Telle n'est toutefois pas l'interprétation des représentants du SEPAC et des cabinets, ni celle du Gouvernement, qui précise que son objectif était bien de sauvegarder la rémunération proméritée par les agents concernés.

2.2.5 Résultats du contrôle sur dossiers

Méthodologie

Dans le cadre d'un audit de suivi, seuls les éléments influençant la liquidation du traitement et des allocations spécialement visées par les articles 11 à 16 des arrêtés du Gouvernement de la Communauté française des 10 juin 2005 et 13 octobre 2006 ont fait l'objet d'une nouvelle vérification⁵, à l'exclusion des autres allocations et indemnités de toute nature perçues par ces agents.

Le contrôle a porté sur les dossiers des membres des cabinets ministériels, du secrétariat du Gouvernement et du SEPAC. L'échantillon a été déterminé de

¹ C'est ce que vise l'arrêté par les termes « *les agents entrant en fonction à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté* ».

² La différence avec l'arrêté du 10 juin 2005 ne concerne que les échelles attribuées aux agents d'exécution ; les rémunérations des agents de niveau 1 demeurent inchangées.

³ Cette disposition doit s'entendre comme une dérogation au principe de l'application immédiate de tout changement apporté au statut pécuniaire, qui concerne chaque membre du personnel sous régime statutaire.

⁴ Et ce en vertu des articles 34 et 35 du nouvel arrêté qui disposent (article 34) : « *L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 relatif aux Cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française est abrogé.* » et (article 35) : « *Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007.* »

⁵ Il s'agit des allocations tenant lieu de traitement et des allocations complémentaires octroyées aux membres du personnel des cabinets ou à certaines catégories d'entre eux (chauffeurs, secrétaires particuliers, etc.), ainsi que des majorations d'allocations visées aux articles 11 et 12 in fine.

manière raisonnée, dans la perspective de vérifier l'impact des nouvelles mesures et les corrections apportées aux situations irrégulières dénoncées à l'occasion du contrôle précédent.

Ont donc été examinés les dossiers des agents recrutés après le 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 13 octobre 2006, ainsi que les dossiers des membres du personnel des cabinets dont il avait été constaté que la situation contrevenait aux prescriptions réglementaires applicables à l'époque. En outre, une attention particulière a été portée aux dossiers d'agents bénéficiant d'une majoration d'allocations à la date du contrôle, dans le but de recenser les motifs invoqués à l'appui de la demande de majoration et de vérifier l'état de ces dossiers.

Correction des situations irrégulières

Toutes les situations irrégulières (octroi d'échelles non conformes à l'arrêté pour trois agents de niveau 1 ou assimilé, octroi d'échelles ne relevant pas du régime organique du ministère, ou encore d'échelles de niveau 4 pour des agents d'exécution) ont été régularisées avant l'entrée en vigueur du nouvel arrêté.

Chaque fois que la régularisation a conduit à octroyer une échelle inférieure à l'ancienne, soit l'ancienneté de l'intéressé a été revue à la hausse (sans attestation probante), soit une majoration du traitement a été sollicitée afin de maintenir le même niveau de rémunération.

Situation pécuniaire des agents entrés en service après le 1^{er} janvier 2007

La situation de la dizaine d'agents ou d'experts entrés en service au cours du mois de janvier 2007 ne donne lieu à aucune remarque. Les dossiers sont complets ; les arrêtés ministériels précisent l'ancienneté de l'agent, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant, et l'ancienneté accordée est dûment attestée.

Selon le SEPAC, la technique de l'attestation sur l'honneur (en attendant la production des pièces probantes) n'a donné lieu à aucune difficulté : tous les dossiers constitués au cours des premiers mois de 2007 sont à présent complets.

Majorations de traitement

En janvier 2007, 70 agents, soit 16,3 % des effectifs globaux¹, bénéficiaient d'une majoration de leurs allocations tenant lieu de traitement (agents non détachés d'un service public) ou de leurs allocations de cabinet (agents détachés). Cette proportion varie de 4 à 34 % selon les cabinets.

En tenant compte du régime de travail des intéressés, le total de ces majorations s'élève à 387.609 euros, ce qui, à l'indice actuel, correspond à quelque 542.730 euros, charges patronales non comprises.

A la lumière des indications que donne la circulaire du 2 février 2007 pour justifier dorénavant les majorations de traitement ou d'allocations de cabinet, la Cour constate que les motivations existantes relèvent, pour la plupart, des exemples qui y figurent : expérience reprise dans le curriculum vitae, nature et charge des prestations et, surtout, clause de sauvegarde en matière pécuniaire.

¹ Y compris les experts et le personnel d'entretien.

Parmi les arguments précités, celui du maintien du même niveau de rémunération est parfaitement objectivable. La nouvelle circulaire impose d'ailleurs que cette clause de sauvegarde soit établie sur la base de la dernière fiche salariale.

Une trentaine de majorations basées sur cet argument ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Sur la base de l'arrêté précédent (lorsqu'il s'agissait d'un agent déjà en fonction au sein du cabinet), de la dernière fiche de traitement ou d'un document équivalent réclamé aux cabinets, et enfin, des échanges à ce propos lors du débat contradictoire, la Cour synthétise ses conclusions de la manière suivante.

Comme déjà signalé, les régularisations demandées au terme de l'audit précédent ont donné lieu dans plusieurs cas à l'octroi d'une majoration de traitement, afin d'éviter toute perte financière aux intéressés. Par ailleurs, certaines majorations sont inéluctables, particulièrement pour plusieurs agents de niveau 1 issus d'un service public dont le traitement est suspendu, le niveau du traitement précédent étant garanti par l'article 14, § 2, de l'arrêté¹.

Le maintien d'un niveau de traitement perçu dans un (autre) cabinet ministériel n'a rien de surprenant, selon les secrétaires de cabinet, puisqu'il s'agit du principe même de la clause de sauvegarde. Pareillement, sur un plan général, l'octroi d'une majoration permettant d'obtenir la même rémunération que dans l'avant-dernier emploi ne doit pas être nécessairement critiqué, car une personne peut, à certaines périodes de sa vie professionnelle, accepter un travail sans rapport avec ses qualifications².

Par ailleurs, vu les quelques cas de comparaison d'un traitement indexé avec un traitement non indexé, il est nécessaire de confronter des situations pécuniaires sur la base de références semblables.

La Cour relève enfin qu'en vue de respecter formellement les normes fixées au cadre organique, certains agents auxquels une échelle de niveau 1 avait été conférée au moment de leur recrutement ont été « rétrogradés » au cadre et ont en conséquence vu leur rémunération ramenée à celle d'un agent de niveau 2 ou 2+, une majoration leur étant simultanément octroyée afin de maintenir leur traitement net à son montant initial. Dans un autre cas, l'agent d'exécution a reçu d'emblée une majoration, « *compte tenu des responsabilités et de la charge de travail plus importante que ce qui est demandé à un agent d'exécution* »³.

En conséquence, en attribuant à des membres du personnel qualifiés formellement « d'agents d'exécution » de telles majorations, leurs rémunérations peuvent atteindre, voire dépasser celles dont bénéficient normalement les agents de niveau 1 et de niveau 2+. En outre, la modification éventuellement opérée au cadre est plus formelle que réelle.

¹ Le montant des allocations tenant lieu de traitement calculé sur la base de l'échelle fixée dans l'arrêté est en effet parfois inférieur à celui de leur traitement précédent.

² Les deux cas observés ne correspondaient pas à cette hypothèse.

³ Au moins 3 cas relevés pour les deux cas de figure évoqués.

2.3 Conclusions et recommandations

2.3.1 *Respect des cadres*

1) Les limites fixées au sein du cadre global des cabinets pour les membres du personnel de niveau 1 sont théoriques car elles peuvent aisément être franchies en recourant à des procédés du reste parfois autorisés par l'arrêté, notamment la majoration du traitement, qui permet à un agent d'exécution d'obtenir une rémunération d'un niveau équivalent à celle d'un niveau 1¹.

Le système de gestion du personnel est révélateur d'un cadre des agents de niveau 1 trop étriqué, voire inadapté.

A titre d'exemple, il serait plus simple de préciser dans l'arrêté que certaines fonctions, comme celles de secrétaire de cabinet, sont mises sur le même pied que celles d'un directeur de cabinet adjoint, plutôt que d'opérer une distinction entre grade et rang, qui permet d'attribuer des avantages pécuniaires à quelques membres du personnel de niveau 1, sans devoir actionner la procédure de modification de la répartition des fonctions soumise à l'autorisation préalable de la ministre-présidente. De même, le statut exact des membres du personnel qui peuvent être surgradés au niveau 1, moyennant réduction à due concurrence du nombre d'agents d'exécution, mérite d'être clairement précisé.

2) Cette réserve n'empêche pas de considérer que le respect du cadre, aussi souple soit-il, doit être contrôlé de manière efficace.

La circulaire innove en imposant explicitement aux secrétaires de cabinet d'établir un tableau de vérification du cadre à chaque engagement. La Cour avait, dans un premier temps, recommandé aux cabinets de transmettre ce tableau de manière systématique au SEPAC, à l'appui de l'arrêté ministériel que celui-ci doit faire viser par le secrétaire du Gouvernement. Elle avait également jugé souhaitable que, de son côté, le service d'appui fasse valider explicitement la situation qu'il transmet mensuellement à chaque cabinet.

Comme déjà mentionné², le Gouvernement souligne le caractère interne du tableau de vérification précité, mais insiste sur la mission de contrôle et d'assistance assumée par le SEPAC en matière de cadres mensuels, que ce service d'appui soumet aux secrétaires de cabinet, pour validation formelle, avant transmission au visa du secrétaire du Gouvernement.

Par ailleurs, le Gouvernement confirme l'exactitude du constat en matière d'inadéquation du cadre de niveau 1.

2.3.2 *Aspects pécuniaires*

1) Les dossiers des quelques agents entrés en fonction en janvier 2007 n'appellent aucune remarque.

¹ Les limites fixées pour les agents de niveau 2+ peuvent être également transgressées via une majoration de traitement.

² Cf. supra, point 2.1.3.

La Cour recommande toutefois d'insérer une disposition transitoire dans l'arrêté du 13 octobre 2006 afin de garantir formellement aux agents entrés en fonction avant le 1^{er} janvier 2007 le maintien de l'ancienneté pécuniaire telle que fixée lors de leur engagement.

En outre, la Cour estime que, plutôt que de reposer sur une circulaire, les obligations imposées aux cabinets lors de la constitution des dossiers individuels ainsi que les conséquences de l'absence de documents probants en matière d'ancienneté devraient être intégrées dans l'arrêté du 13 octobre 2006.

2) De par sa mission première d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets, le SEPAC est régulièrement sollicité pour opérer des simulations de traitement. Encore faut-il qu'il soit correctement informé de tous les éléments du dossier pour se prononcer à bon escient.

Au-delà de ce que prescrit la nouvelle circulaire, la Cour recommande de réclamer la dernière fiche de paie à tout nouvel agent, qu'il soit détaché d'un service public ou recruté directement, et de joindre cette pièce au dossier.

Ce document servirait, d'une part, à valider toute demande de majoration de traitement notamment motivée par le maintien de la rémunération précédemment acquise. Il permettrait, d'autre part, de budgéter les sommes dues pour les agents dont la rémunération doit être remboursée aux employeurs du secteur public qui continuent de leur verser leur traitement.

Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont émis la réserve que la fiche de paie ne permet pas de budgéter le montant du remboursement au service d'origine, étant donné, notamment, qu'elle ne comporte pas tous les éléments nécessaires.

2.3.3 Information de la Cour

Puisqu'il est d'usage de transmettre une copie de chaque arrêté ministériel à la Cour des comptes cette communication se doit d'être exhaustive, sous peine de perdre son utilité.

Il serait dès lors préférable que les cabinets adressent dorénavant au SEPAC une copie de chaque arrêté afin que ce dernier les centralise avant de les transmettre à la Cour, tous les mois, à l'appui d'une liste recensant les modifications intervenues au niveau des cabinets et des services d'appui. Les arrêtés dérogatoires en matière de téléphonie, de contingentement kilométrique, etc., pourraient également être communiqués à la Cour par le même canal.

Lors du débat contradictoire, les représentants des cabinets ministériels ont acquiescé à cette demande, qui, selon le Gouvernement, sera rencontrée dès le 1^{er} janvier 2008.

3 MARCHES PUBLICS

3.1 Rappel de l'audit initial

L'examen de la soixantaine de marchés de travaux, fournitures ou services conclus par les six cabinets ministériels depuis le début de la législature avait fait apparaître quelques manquements au niveau de la formalisation et du suivi administratif. La

Cour a dès lors incité les cabinets à motiver systématiquement leur choix en cas de recours à la procédure négociée, en cas d'absence de consultation de la concurrence et lors de l'attribution du marché. Elle leur recommandait en outre de faire montre de plus de rigueur lors de l'élaboration des documents du marché (cahiers spéciaux des charges, demandes de prix, bons de commande) et du suivi de l'exécution des marchés, notamment lors de la phase de réception.

La Cour avait pris acte de l'intention du Gouvernement d'uniformiser les pratiques des différents cabinets, de faire bénéficier les agents chargés de la passation et du suivi des marchés de formations ou d'informations plus précises et enfin, concernant les achats de matériel informatique, de clarifier les relations entre l'ETNIC¹ et les services de la Communauté française.

3.2 Evolutions

Les agents susceptibles de conclure des marchés publics ont pu suivre une formation de deux journées (en décembre 2006 et avril 2007), dispensée par un expert, qui a également conçu à leur intention un vade-mecum pragmatique, accompagné d'une série de modèles de documents, qu'il leur a été demandé d'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2007.

Le SEPAC a par ailleurs été chargé d'assister les cabinets dans ce domaine. Il a, dans cette perspective, engagé un agent disposant d'un profil juridique et l'a chargé de se spécialiser dans la matière des marchés publics. Cette formation s'est achevée fin mars 2007.

3.3 Examen des marchés récents

Afin de cerner au plus près l'évolution de la situation, la Cour a examiné les marchés conclus par les cabinets ministériels entre le 1^{er} novembre 2006 et le 31 janvier 2007. Au cours de cette période où neuf marchés ont été passés par quatre cabinets, les secrétaires de cabinet ont à peine commencé à bénéficier d'outils concrets pour améliorer la gestion de cette matière. Dans ce contexte, il ne peut donc être question d'extrapoler les résultats du contrôle.

Les marchés examinés sont des marchés de fournitures dont le montant est inférieur à 67.000 euros hors TVA, qui ont été conclus au terme d'une procédure négociée sans publicité préalable².

D'une manière générale, la Cour constate que la formalisation de la phase de passation du marché s'est améliorée et que la concurrence a été systématiquement consultée. Le type de problèmes relevés lors de ce second contrôle traduit cependant toujours un déficit quant à la maîtrise de la réglementation des marchés publics et de ses principes, qui devrait se combler progressivement.

3.4 Conclusions

Au cours des derniers mois, les secrétaires de cabinets ont été sensibilisés à la nécessité d'améliorer la mise en pratique de la réglementation des marchés publics.

¹ Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication.

² Sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a, de la loi du 24 décembre 1993.

Ils formulent une attente vis-à-vis du SEPAC et, plus particulièrement, du juriste engagé à cette fin, d'être davantage assistés dans la préparation, la passation et l'exécution des marchés.

Durant l'audit, certains d'entre eux ont également émis le souhait de pouvoir, à l'instar des cabinets ministériels de la Région wallonne, accéder à des marchés à commandes passés par une centrale d'achats.

En tout état de cause, les cabinets disposent à présent d'un vade-mecum, qui doit évoluer en fonction des besoins. Durant le débat contradictoire, ils ont exprimé leur intention de faire compléter cet outil, afin de pouvoir mieux maîtriser la phase d'attribution du marché.

4 ORGANISATION, GESTION COMPTABLE ET CONTROLE INTERNE

De nouvelles normes de fonctionnement et d'organisation des cabinets ministériels ont été mises en place depuis le premier contrôle effectué par la Cour, essentiellement par le biais de la circulaire du 2 février 2007. Les principales modifications sont explicitées ci-après, de même que les réponses éventuelles apportées aux recommandations de la Cour. Vu la date de la circulaire, la concrétisation des nouvelles procédures n'a pas toujours pu être vérifiée.

4.1 Gestion et contrôle de certaines dépenses

4.1.1 Frais liés aux véhicules

1) Parc automobile

Selon les pièces transmises par les six cabinets, le parc automobile est supérieur à celui de 2005 : 61 véhicules (dont la toute grande majorité ont été acquis en propriété) au lieu de 52, chiffre qui reste en-deçà du plafond officiel de 83 véhicules établi en début de législature. La moitié des véhicules sont affectés nominativement et fiscalisés dans le chef du bénéficiaire.

2) Frais de carburant

Les cabinets disposent au total de 65 cartes de carburant, dont 6 ont été renseignées comme cartes de réserve.

Pour l'utilisation de ces cartes, la Cour avait recommandé d'adopter un dispositif qui autorise le recoupement du nombre de kilomètres parcourus avec les frais de carburant y afférents. La circulaire unique impose désormais l'encodage des kilomètres inscrits au compteur lors de l'approvisionnement des « véhicules de cabinet ».

Si l'on se réfère à la distinction opérée par cette circulaire entre les différents types de véhicules¹, seuls seraient en principe concernés les véhicules utilisés par les

¹ Distinction opérée entre les véhicules de fonction (véhicules affectés nominativement à un ministre ou à un directeur de cabinet), véhicules de service attribués nominativement avec ou sans chauffeur à un membre du personnel des cabinets (ou d'une cellule du Gouvernement) et véhicules de cabinet (véhicules utilisés par les membres du personnel du cabinet et les chauffeurs pour les besoins du service).

membres du personnel et les chauffeurs pour les besoins du service (véhicules non fiscalisés). Néanmoins, dans l'un ou l'autre cabinet, quasiment tous les titulaires d'une carte de carburant sont invités à encoder le kilométrage lors de chaque ravitaillement. Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont précisé que cette pratique sera étendue à l'ensemble des titulaires de cartes.

En pratique, le contrôle de la facture de carburant, qui incombe au secrétaire de cabinet, consiste en un contrôle de vraisemblance : il porte sur la comparaison entre la consommation et les distances parcourues, ainsi que sur la date des approvisionnements et la nature du carburant. Ce contrôle est réalisé avec plus ou moins de précision selon les cabinets et selon le statut des véhicules concernés. Dans un cabinet, une utilisation inappropriée a été constatée et un remboursement a été exigé.

La circulaire impose également la tenue d'un carnet d'utilisation pour les « véhicules de cabinet » mentionnant le nom du chauffeur et les kilomètres parcourus par jour. Comme précisé lors du débat contradictoire, la tenue du carnet d'utilisation « *permet de vérifier, comparativement à la facturation des achats de carburant, la date, le lieu du ravitaillement, le kilométrage à ce moment là, le nombre de litres, le type de carburant ainsi que le montant, et de s'assurer que les cartes ont été utilisées à bon escient* ». Compte tenu de son caractère contemporain, cette utilisation du carnet précité, qui a également pour objet d'identifier l'auteur d'éventuelles infractions au code de la route, n'a pu être vérifiée par la Cour.

3) En ce qui concerne l'utilisation de véhicules personnels pour les besoins du service, le modèle de déclaration de créance spécifique imposé par la nouvelle circulaire et les dispositions en matière de contrôle interne satisfont aux recommandations de la Cour. La mention du contingent octroyé sur la déclaration ne fait toutefois pas l'unanimité au sein des secrétaires de cabinet, certains estimant que cette donnée ne doit pas être connue des membres du personnel.

Quoi qu'il en soit, les secrétaires de cabinet (et les comptables) suivent l'utilisation des autorisations octroyées ; cinq d'entre eux ont fourni le récapitulatif des contingents kilométriques utilisés en 2006. Ceux-ci ont été faiblement utilisés : le risque d'explosion des dépenses relatives au remboursement des kilomètres parcourus, lié à la levée du double plafond qui existait sous l'ancienne législation, ne s'est pas concrétisé¹.

4.1.2 Frais de téléphonie

1) Les modalités de prise en charge des frais de téléphonie mobile du personnel des cabinets n'ont pas changé depuis 2005 ; les cabinets ne prennent en charge qu'un montant en deçà des seuils fixés pour tous les cabinets. Si nécessaire, un arrêté ministériel peut y déroger : tous les arrêtés dérogatoires ont été établis.

2) Quant au coût des lignes du cabinet, l'ETNIC a mené à bien la mission qui lui avait été confiée lors de la dissolution du service d'appui aux cabinets ministériels

¹ Pour rappel, il existait précédemment un double plafond sous la forme d'une limite individuelle, de 6.000 km par an et par bénéficiaire, et d'une limite globale par cabinet, qui était fonction du rang du ministre.

(SACM) : l'organisme a conclu un contrat global en matière de téléphonie, auquel se sont ralliés tous les cabinets ministériels en mars 2007.

4.1.3 Frais de représentation

Au moment de la réalisation de l'audit de suivi, les frais de représentation des ministres étaient régis par la circulaire du 25 août 2004, dont la révision était en cours. Pour rappel, la circulaire spécifique aux membres du Gouvernement a été adoptée en juillet 2007, après la fin de l'audit.

En ce qui concerne les frais de représentation des agents, tous les cabinets respectent les nouvelles dispositions de la circulaire de février 2007, à savoir le visa de la dépense par le chef de cellule ou le directeur de cabinet ayant attesté de l'opportunité de la dépense. Tout au plus la disposition relative au caractère mensuel de la déclaration de créance suscite-t-elle des divergences d'appréciation.

4.2 Comptabilité des avances de fonds

4.2.1 Reddition des comptes

En vertu de la nouvelle circulaire, les comptables des cabinets doivent à présent rendre systématiquement compte à la date du 30 avril, du 31 août et du 31 décembre de chaque année, ainsi que la Cour l'avait souhaité. Ces dispositions se concrétisent.

4.2.2 Séparation des fonctions

Le souci de la Cour de veiller à la séparation des fonctions en matière de protection des avoirs financiers, d'enregistrement des opérations et de gestion physique des biens a été intégré dans la circulaire précitée, qui définit notamment les responsabilités de chacun en la matière.

L'application de ces dispositions sera vérifiée lors de l'examen des prochains comptes.

4.2.3 Comptabilité et budget

Considérant les différences observées dans les modalités pratiques d'enregistrement des opérations comptables et de suivi budgétaire, la Cour avait plaidé pour que la comptabilité soit perçue par tous comme un réel outil de gestion.

La circulaire prévoit désormais la tenue d'un compte de gestion permanent qui reprend « *par allocation de base, le montant des avances de fonds libérées, les différents virements émis et les commandes en cours* »¹. Néanmoins, le modèle de compte de gestion permanent annexé à la circulaire ne comporte pas de rubrique relative aux commandes en cours, ce qui, selon les précisions apportées lors du débat contradictoire, n'empêche pas de les y inscrire.

Il ressort des entretiens réalisés durant l'audit avec les secrétaires de cabinet et les comptables que cette exigence n'est pas formellement suivie. Toutefois, la comptabilité est à présent tenue partout sous forme informatisée ; elle peut ou

¹ Point 4.1 de la circulaire.

pourrait permettre l'édition de statistiques utiles à la gestion budgétaire des cabinets. Si les commandes ne sont pas encodées partout, les secrétaires de cabinet déclarent néanmoins en tenir compte lors du suivi de la consommation des avances de fonds.

2) Sur un plan plus formel, il restait à préciser, dans un cabinet, le montant exact à concurrence duquel délégation est accordée au comptable (inclusion ou non de la TVA) ; il a été précisé lors de l'entretien contradictoire que les mesures nécessaires avaient été prises.

4.3 Tenue des inventaires

1) A la suite des remarques formulées par la Cour, le cabinet de la ministre-présidente avait lancé une réflexion quant à la standardisation et l'uniformisation des inventaires des cabinets.

La circulaire du 2 février 2007 impose désormais l'encodage du bien acquis dans un programme « inventaire » et propose des modèles d'inventaire par type de matériel qui contiennent les mentions souhaitées par la Cour.

2) L'étiquetage et l'encodage sont en cours dans tous les cabinets mais la procédure et le programme utilisés sont différents : quatre cabinets ont choisi de réaliser le programme en interne, avec ou sans système de scannage, tandis que les deux autres recourent à la même firme extérieure, qui procède à l'encodage, à la réalisation d'étiquettes avec codes-barres et au scannage une fois par an. Dans ces deux cabinets, les programmes sont centrés sur les caractéristiques physiques des biens et ne contiennent pas les informations relatives aux factures ; les fichiers devront donc être complétés par le cabinet.

D'une manière générale, les renseignements sur le fournisseur, la date et le montant de la facture ne pourront être renseignés que pour les biens acquis durant la présente législature et non pour ceux que les cabinets ont hérités de leurs prédécesseurs, faute de transmission des factures correspondantes. Dans ce contexte, la Cour relève que la nouvelle circulaire impose désormais, à tout comptable dont le mandat expire, de transmettre une copie de l'ensemble des pièces comptables au secrétaire de cabinet. Le sort à réserver à ces copies après la mise en place des cabinets suivants n'est toutefois pas spécifié¹.

Aucun programme n'était complètement achevé lors du contrôle et les modalités du suivi de l'inventaire n'étaient pas encore arrêtées dans tous les cabinets. De même, certains cabinets attendaient d'avoir terminé leur inventaire avant de commencer à déclasser certains biens, qui doivent subsister à l'inventaire avec un code spécifique.

3) L'examen des inventaires communiqués par les cabinets met en évidence le manque de standardisation des définitions et des descriptions des différents biens. En outre, si la situation est claire en ce qui concerne la liste des biens à inventorier

¹ Si l'on excepte les factures restées en souffrance qui doivent être liquidées par le cabinet suivant : les pièces y afférentes doivent être transmises par le secrétaire de cabinet sortant au secrétaire de cabinet entrant.

physiquement, une certaine confusion subsiste quant aux biens à enregistrer en comptabilité patrimoniale¹.

Etant donné que la liste du matériel mis à disposition des agents du cabinet doit pouvoir être éditée par ce programme « inventaire », certains cabinets ont, pour plus de facilité, décidé d'enregistrer systématiquement en comptabilité patrimoniale tous les biens, même de faible valeur, qui devront de toute façon figurer dans les procès-verbaux de remise-reprise en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel².

4.4 Conclusions et recommandations

1) Conformément aux recommandations de la Cour, les diverses procédures formalisées dans la circulaire unique systématisent le contrôle interne dans la gestion budgétaire et comptable des dépenses. Ces mesures seront vérifiées à l'occasion des prochains comptes qui lui seront transmis.

2) Sur le plan général, la Cour, en matière de frais de représentation, exprime le souhait qu'une procédure soit définie afin d'éviter un risque de mise en circulation de différentes pièces justificatives originales relatives à une même dépense de représentation.

3) La tenue des inventaires a mobilisé tous les cabinets mais la réflexion ne semble pas avoir été commune : des outils informatiques différents sont utilisés tandis que des listes complémentaires de matériel continuent d'exister chez certains.

Cette diversité risque d'être préjudiciable lors de la consolidation éventuelle des inventaires à l'occasion du changement de législature. En tout état de cause, le SEPAC a été chargé de centraliser les inventaires réalisés au 31 décembre 2007 et de gérer leur évolution sur la base des informations qui lui seront transférées par les cabinets.

La Cour recommande à ce propos de mener à terme la réflexion entamée afin de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des données, la possibilité de fusion des inventaires, ainsi que la protection de ce patrimoine particulier. Elle suggère également de préciser le sort à réserver aux copies des pièces comptables portant sur des biens qui devront figurer dans les procès-verbaux de remise-reprise établis en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel, puisque les biens concernés se retrouveront dans l'inventaire du ou des cabinets qui en hériteront.

A cet égard, le Gouvernement précise que SEPAC, chargé de la centralisation des inventaires, procède dès à présent à leur comparaison.

4) Les comptes d'avances de fonds sont à présent établis régulièrement. La Cour insiste pour que les comptes qui seront dressés au 31 décembre 2007 lui soient communiqués rapidement. Telle est en effet la condition pour pouvoir procéder à

¹ En effet, la circulaire du 2 février 2007 définit les biens qui doivent figurer dans l'inventaire patrimonial comme étant « l'ensemble des biens acquis sur l'allocation de base de type 74 et qui feront l'objet d'une ordonnance patrimoniale. Il s'agit des biens qui seront repris dans le procès-verbal de remise-reprise en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel. »

² La question des biens à enregistrer en comptabilité patrimoniale fera sans doute l'objet d'une clarification lors de la mise en place de la nouvelle comptabilité publique.

une analyse plus fine de la consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels lors de la préfiguration de l'exécution du budget 2007. Lors du débat contradictoire, il a été convenu que les comptes parviennent à la Cour dans le mois suivant la fin du quadrimestre.

5 ANALYSE BUDGETAIRE

5.1 Présentation du budget

5.1.1 Rappel de l'audit initial

La Cour avait souligné l'organisation plus cohérente des crédits¹, même si elle jugeait peu opportune la localisation des charges du passé parmi les crédits de l'administration. Les remarques visaient essentiellement à améliorer la lisibilité du budget et à permettre de déterminer plus clairement le coût de fonctionnement des cabinets ministériels.

5.1.2 Evolutions

a) Présentation du budget

L'élaboration du budget 2007 a donné lieu, comme annoncé, à un toilettage des diverses allocations de base. La lecture du budget en est facilitée et la clarification ainsi obtenue permettra également d'éviter à l'avenir des erreurs d'imputation.

Les allocations relatives aux rémunérations n'ont pas été dédoublées, alors que cela aurait permis de distinguer, d'une part, les paiements directs aux membres du personnel et, d'autre part, les montants à rembourser, dans certains cas, à l'employeur d'origine. Toutefois, la technique des engagements provisionnels utilisée depuis mars 2006 devrait permettre d'éviter les risques de dépassement de crédit.

b) Détachements à titre gratuit d'agents de services publics

Le programme justificatif du budget 2007 fournit des précisions sur la situation du personnel des cabinets, en particulier le nombre d'agents détachés à titre gratuit ou dont le traitement doit être remboursé à l'employeur d'origine. Ces informations demeurent toutefois globales et se limitent à des données statistiques, sans indication des montants en jeu.

La Cour constate que le nouvel arrêté traduit la volonté du Gouvernement de maintenir le système de détachements à titre gracieux d'agents du ministère de la Communauté française² et confirme l'accord de réciprocité en la matière avec la

¹ 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.* Com. fr., 305 (2006-2007) N° 1, p. 79 et suivantes.

² Le nouvel arrêté se limite à supprimer la disposition, au demeurant non appliquée, qui imposait au Gouvernement de fixer le nombre *minimum* global de membres détachés d'un service du Gouvernement de la Communauté française et, plus généralement, de tout service public et de l'enseignement.

Région wallonne¹. L'arrêté laisse en outre la porte ouverte à d'autres détachements gratuits².

Par ailleurs, la réécriture de l'arrêté relatif aux cabinets n'a pas été mise à profit pour lever l'ambiguïté relative à la situation des enseignants détachés³. Enfin, la question du détachement d'agents de la Commission communautaire française à titre gratuit demeure entière dès lors que la réglementation adoptée par la Commission communautaire française le 23 mai 2002 en matière de congé pour raison politique contredit le protocole d'accord antérieur conclu avec la Communauté française⁴.

c) En matière de rémunérations, le système des détachements à titre gratuit perdure et les traitements des agents détachés gracieusement du ministère de la Communauté française et de l'enseignement n'apparaissent toujours pas au budget des cabinets ministériels⁵. Au total, le coût de 94,15 ETP détachés à titre gratuit⁶, soit 28 % des effectifs⁷, demeure « délocalisé » et donc difficile à cerner.

Au surplus, d'autres dépenses doivent être prises en compte pour évaluer le coût réel de fonctionnement des cabinets. A celles déjà citées lors de l'audit précédent (charges annuelles liées au contrat de promotion concernant l'immeuble Surlet de Chokier, assurance incendie et périls connexes relative aux immeubles en propriété et pris en location), il faut ajouter les frais liés aux déplacements à l'étranger des ministres et/ou de leurs collaborateurs ou accompagnateurs, lesquels ne figurent que très partiellement parmi les dépenses imputées à la charge du budget des cabinets.

¹ Le détachement gratuit dans des cabinets des ministres du Gouvernement wallon ne vaut toutefois que pour les agents du ministère de la Communauté française et non pour les enseignants.

² La rédaction de l'article 14 de l'arrêté demeure ambiguë, de par l'utilisation de l'expression « *lorsque l'employeur réclame le traitement* » (d'un agent pour lequel il consent à poursuivre le traitement), qui revêt en réalité un sens hypothétique.

³ Dans l'audit initial, la Cour avait relevé que l'arrêté du 10 juin 2005 était muet quant à la situation des membres du personnel qui proviennent d'un établissement de l'enseignement organisé par la Communauté française, tandis qu'il évoquait la possibilité d'un remboursement pour les agents issus d'un établissement de l'enseignement subventionné. Or, 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 que « *le traitement ou la subvention-traitement des membres du personnel bénéficiant d'un congé pour mission (...) auprès des cabinets ministériels de la Communauté française est à charge de la Communauté française* ».

⁴ 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 détachement auprès d'un cabinet ministériel « *n'est pas rémunéré* ». Le protocole d'accord antérieur du 22 juin 2000, signé par la COCOF et la Communauté française, prévoit pour sa part le détachement gratuit de leurs agents auprès de leurs cabinets respectifs, sous réserve de réciprocité.

⁵ Cf. rapport d'audit précédent, op. cit., p. 95.

⁶ Cf. infra, tableau 5.

⁷ 94,15 / 330,75 ETP.

5.2 Réduction des crédits et norme budgétaire

5.2.1 Evolution des crédits alloués aux cabinets et à leurs services d'appui

En 2006, les crédits alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui sont restés stables par rapport à 2005¹, année où ils avaient été réduits de 10 %, comme le Gouvernement s'y était engagé².

Ainsi que le montre le tableau suivant, les moyens des cabinets stricto sensu ont augmenté de 0,7 million d'euros (soit 3,89 %), mais les charges liées au Gouvernement ont régressé d'un montant quasi équivalent. Si l'on tient compte des services d'appui et du coût que continue à occasionner l'ancienne législature (cabinets dissous), les crédits 2006 ont globalement diminué de 9,4 % par rapport à l'année précédente.

Tableau 3 - Evolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui de 2004 à 2007

	2004	2004 ajusté	2005	2005 définitif	2006	2006 définitif	2007	2006 déf./2005 déf.
Dépenses de cabinet	20,748	18,870	20,233	18,669	19,469	19,395	19,654	+3,89%
Charges liées au Gouvernement	3,306	4,148	3,816	3,929	3,314	3,314	3,377	-15,65%
Services d'appui des cabinets	2,088	2,309	2,921	0,989	1,005	1,005	1,134	+1,62%
Sous-total	26,142	25,327	26,970	23,587	23,788	23,714	24,165	+0,05%
Cabinets dissous	0,595	2,832	1,230	2,778	1,090	1,621	1,159	-41,65%
Provision pour fin de législature	-	-	-	1,599	-	-	-	
Total	26,737	28,159	28,200	27,964	24,878	25,335	25,324	-9,40%

(en millions d'euros)

5.2.2 Plafond de subsistance

1) Tout en constatant le respect du plafond de subsistance fixé par l'arrêté³ à 53.000 euros par membre du personnel, la Cour faisait observer que la fixation d'un tel plafond n'est réellement pertinente que si celui-ci intègre l'ensemble des coûts de personnel au sein du budget des cabinets, ce qui n'est pas le cas.

¹ Après les nombreuses redistributions de fin d'année.

² Cf. rapport d'audit précédent, op. cit., p. 84.

³ Article 27, § 1^{er}, de l'arrêté précité : « *Le plafond global des moyens de subsistance afférents aux rémunérations du personnel du cabinet et d'autres frais liés au fonctionnement et aux investissements du cabinet est fixé à 53.000 euros par membre du personnel visé au présent arrêté.* » L'assiette de calcul comprend donc les crédits prévus 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 ministres.

Quoi qu'il en soit, pour 2006, le plafond de subsistance, calculé sur la base du cadre et des quatre allocations de base concernées¹, est respecté, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 4 – Respect du plafond de subsistance en 2006 (en euros)

	Cadre adapté	Budget 2006 définitif	Budget par agent prévu au cadre
Cabinet 1	111	5.819.000	52.423,42
Cabinet 2	66	3.495.000	52.954,55
Cabinet 3	47	2.479.000	52.744,68
Cabinet 4	38,5	1.996.000	51.844,16
Cabinet 5	46,5	2.430.000	52.258,06
Cabinet 6	47,5	2.479.000	52.189,47
	356,5	18.698.000	52.448,81

Selon les secrétaires de cabinet, ce plafond n'entre en ligne de compte que lors du calcul des dotations budgétaires, ainsi qu'en cas de transfert d'agents d'un cabinet à l'autre, et toujours sur la base du cadre, hormis les experts et le personnel d'entretien, qui sont réputés « *hors cadre* » par l'arrêté.

En matière de coût lié à l'entretien des cabinets, la Cour rappelle le manque de cohérence déjà souligné lors de l'audit précédent : ce coût n'est en effet supporté par le budget du cabinet que si l'entretien est assuré par du personnel engagé à cet effet et non s'il est confié à une société privée. En janvier 2007, quatre cabinets avaient recruté du personnel d'entretien, 5 ETP dans le premier, 2 ETP dans le deuxième et 1 ETP dans chacun des deux autres.

Par ailleurs, en ce qu'il stipule que le plafond de subsistance est fixé à 53.000 euros par « *membre du personnel* » visé à l'arrêté, sans préciser s'il s'agit des effectifs prévus au cadre ou des effectifs réels, l'article 27, § 1^{er}, est sujet à interprétation. La Cour est d'avis que cette ambiguïté devrait être levée. Le Gouvernement estime au contraire qu'en matière de calcul du plafond de subsistance, l'article 27 est précis.

Dans la pratique, ce plafond est calculé sur les effectifs (maxima) prévus au cadre adapté ; en conséquence, les cabinets qui n'ont pas rempli leur cadre disposent de facto d'une marge de manœuvre plus large.

2) La fixation d'un plafond par membre du personnel risque de favoriser le détachement gratuit d'agents issus de l'administration. La Cour constate néanmoins que le nombre d'agents mis gracieusement à la disposition des cabinets est, au 31 janvier 2007, inférieur de 10 % à celui de septembre 2005 (respectivement 94,15 ETP et 103,45 ETP).

De manière plus précise, le tableau ci-après permet de déduire que le pourcentage d'agents détachés à titre gratuit varie de 20 à 40 % selon les cabinets.

¹ Allocations de base 11.02 (traitements et indemnités du personnel) ; 11.04 (indemnités quelconques au personnel) ; 12.19 (frais de fonctionnement) ; 74.01 (dépenses patrimoniales).

Tableau 5 – Répartition des agents (en ETP), en fonction de leur impact sur le budget du cabinet (situation janvier 2007)

	Agents recrutés ¹	Détachés payants	Détachés gratuits						Total
			MCF	Ens	MRW	MET	Autres	total	
Cabinet 1	49,6	14,5	14,5	25,9	1	0	0	41,4	105,5
Cabinet 2	41	8,5	8	5	0	0	3	16	65,5
Cabinet 3	23,3	8	1	1	5,5	0,5	0	8	39,3
Cabinet 4	21	5	6	1	0	0	0,25	7,25	33,25
Cabinet 5	28	5	7,5	0	1	0	3	11,5	44,5
Cabinet 6	31,7	1	7	2	0	1	0	10	42,7
	194,6	42	44	34,9	7,5	1,5	6,25	94,15	330,75

5.3 Consommation des crédits

5.3.1 Cabinets ministériels (DO 06, programme 0)

Approche globale

Le taux d'engagement (95,78 %) des crédits alloués en 2006 aux cabinets ministériels, à savoir 19,39 millions d'euros, est supérieur à celui de 2005 (88 %), ce qui s'explique en grande partie par les engagements provisionnels dont les crédits de personnel ont fait l'objet en fin d'année.

Les crédits ont été ordonnancés à concurrence de 84 %, essentiellement par la procédure des dépenses fixes, les charges liées au personnel représentant 74 % des dépenses. Pour le surplus, 18,5 % du budget ont été consommés sous la forme d'avances de fonds tandis que 7,5 % des dépenses ont été soumises au visa de la Cour.

Traitement et indemnités des ministres

1) Après une surconsommation en 2005², les crédits relatifs aux traitements et indemnités alloués aux ministres (AB 11.01) ont fait l'objet d'une sous-consommation en 2006. Comme la Cour l'a exposé dans le rapport relatif à la préfiguration de l'exécution du budget 2006, plusieurs éléments expliquent cette situation.

D'une part, le SEPAC a, en 2006, achevé de récupérer des montants qui avaient été versés indûment durant près d'un an aux cinq ministres dont le traitement est supporté par le budget de la Communauté. Intervient ici le calcul des traitements et indemnités pour frais domestiques et de représentation³ sur la base de dispositions

¹ Parmi ces agents recrutés figurent 3 agents détachés mais dont la rémunération est directement prise en charge par les cabinets concernés.

² Dépassement de l'ordre de 10 %, comme signalé dans le rapport d'audit précédent, op. cit., p. 89.

³ Par l'ancien service d'appui aux cabinets ministériels.

applicables sous la précédente législature alors que celles-ci avaient été revues par l'actuel Gouvernement, via la circulaire du 25 août 2004.

Les indemnités de logement ont également dû être récupérées lors de cette régularisation, puisque, conformément à cette nouvelle circulaire, elles devaient être versées par chaque cabinet, à la charge de l'allocation de base qui leur est consacrée (cf. ci-après, AB 12.06), et non plus payées avec le traitement.

Enfin, l'inscription à l'allocation 11.01 de crédits calculés à 100 %, sans tenir compte de la modération salariale de 10 % imposée aux ministres par l'actuel Gouvernement, a d'office créé un excédent de crédits. Cette situation ne devrait pas se reproduire en 2008, vu l'inscription des montants justes au budget, ainsi que l'a souligné le Gouvernement.

2) Quant aux indemnités de logement des ministres (AB 12.06), la Cour avait relevé que le montant prévu de 13.000 euros était largement supérieur à celui fixé par la circulaire précitée¹. Ce même montant a été réinscrit aux budgets initiaux 2006 et 2007 (mais les dépenses en la matière sont correctement calculées dans le budget 2008) ; seuls deux cabinets ont procédé à un ajustement à la baisse en 2006². Dans le cas d'un autre cabinet, ces crédits couvrent une partie du coût de location de l'appartement de fonction du ministre, coût qui excède l'indemnité de logement susmentionnée³.

La Cour avait recommandé de revoir la circulaire du 25 août 2004 afin notamment d'y définir de manière précise les modalités de location, dans le cas où la Communauté française ne peut mettre un appartement de fonction à la disposition d'un ministre qui en fait la demande.

Lors du débat contradictoire, il a été signalé que la nouvelle circulaire du 19 juillet 2007 clarifie cette situation. Sur ce point, celle-ci précise en l'occurrence que « *si l'administration ne possède pas d'hôtel ministériel dans le parc immobilier confié à sa gestion, le ministre peut procéder à la location d'un bien immobilier approprié. Les coûts relatifs à la location et aux charges qui y sont liées ainsi que les frais domestiques inhérents à l'utilisation du bien loué et ceux générés par l'utilisation de tout moyen de communication sont imputables en totalité à l'allocation de base 12.19 du programme de subsistance du cabinet du membre du Gouvernement* ».

Traitement et indemnités du personnel

1) Pour les AB 11.02, la partie des traitements du personnel payée par la procédure des dépenses fixes fait désormais l'objet d'engagements provisionnels.

La figure ci-après trace l'évolution des paiements mensuels opérés par le SEPAC en 2006 concernant les traitements proprement dits, à l'exclusion des pécules de

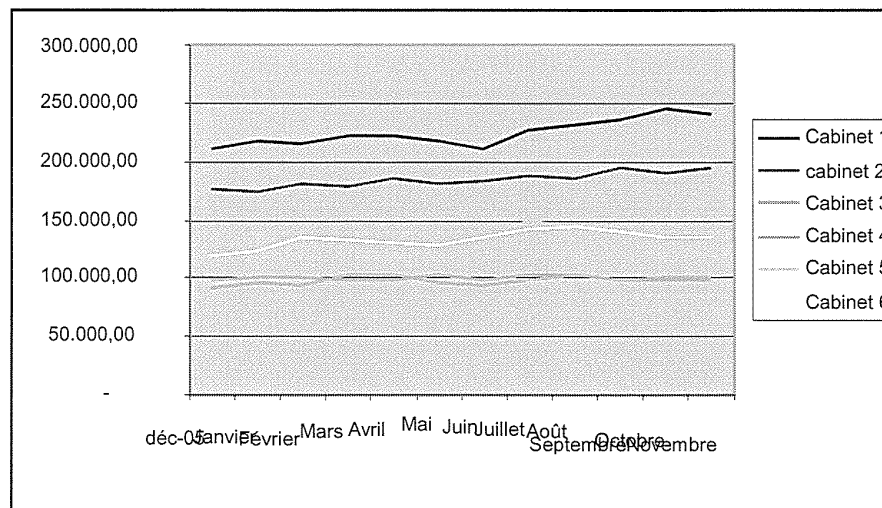
¹ Le montant de l'indemnité mensuelle de logement s'élève à 338,49 euros, hors indexation, ce qui, à l'indice actuel, correspond à un montant annuel de quelque 5.600 euros.

² A concurrence de 6.000 euros, montant entièrement engagé.

³ L'autre partie, censée correspondre aux charges, est imputée sur les frais de fonctionnement du cabinet (AB 12.19).

vacances, primes de fin d'année et allocations familiales. Il reflète la légère évolution des effectifs, à la hausse ou à la baisse, au sein de chaque cabinet¹.

Figure 4 - Evolution des dépenses fixes liées aux traitements du personnel des cabinets ministériels de décembre 2005 à novembre 2006 (en euros)



2) Quant aux traitements des agents détachés par des pouvoirs ou organismes qui en réclament le remboursement, la Cour avait constaté que les facturations n'étaient pas toujours opérées de manière contemporaine, le retard pouvant atteindre plusieurs années dans le chef de certains services publics fédéraux. La nouvelle circulaire du 2 février 2007 incite les cabinets à se montrer proactifs dans ce domaine².

Depuis 2004, des engagements provisionnels permettent de sauver des crédits sur le point de tomber en annulation afin de pouvoir honorer des déclarations de créance tardives. Le taux de consommation des crédits d'ordonnancement 2006 (jusqu'à 98,3 % dans un cabinet) donne toutefois à penser que le solde budgétaire 2006 pourrait, dans certains cas, s'avérer insuffisant.

En effet, au 31 janvier 2007, 42 personnes (41 ETP) en fonction à cette date étaient détachées à titre payant mais continuaient d'être rémunérées par leur employeur. Pour 15 d'entre elles, aucune facture n'avait encore été adressée aux cabinets concernés. Cette situation concerne sans doute également des agents qui ont cessé leurs fonctions, mais ceux-ci n'ont pu être recensés.

Dans le rapport précédent, la Cour avait considéré que le SEPAC devrait disposer d'une situation précise en la matière. Elle constate que le service d'appui connaît à

¹ A mettre en parallèle avec l'analyse de l'évolution des effectifs réalisée au point 2.1.3.

² « Lorsque les crédits engagés tombent en annulation et que le cabinet avait pourtant entrepris toutes les démarches nécessaires afin d'obtenir les déclarations de créance susmentionnées et que d'autre part, ces déclarations de créance sont néanmoins introduites pendant la législature en cours, les crédits relatifs aux traitements et indemnités du personnel nécessaires seront alimentés, par préciput, au maximum à concurrence des crédits reportés tombés en annulation. »

présent avec précision l'origine de chacun des agents détachés et qu'il tient un relevé complet et détaillé des déclarations de créance que lui communiquent les cabinets pour information. Cependant, ce relevé n'est ni exhaustif, ni prospectif, car il ne permet pas de déterminer, pour chacun des agents, quelles périodes doivent faire l'objet d'une facturation.

En outre, la confrontation des listes tenues par le SEPAC et les données contenues dans la base de données budgétaire *Gcom* a montré qu'un cabinet avait directement envoyé le bordereau de liquidation à l'administration, sans le faire transiter par le service d'appui.

La Cour constate que la circulaire n'a rien prévu pour garantir la centralisation exhaustive de ces données.

3) Enfin, la charge des agents détachés à titre gracieux de services publics ne figure au budget qu'au titre des allocations de cabinet qui leur sont octroyées. Le traitement leur est versé par le service d'origine. Sont concernés, au 31 janvier 2007, 94,15 ETP, dont 44 en provenance du ministère de la Communauté française, 34,9 de l'enseignement, 7,5 du ministère de la Région wallonne, 1,5 du MET et 6,25 de la Commission communautaire française ou d'organismes (ETNIC et CGRI), ainsi que l'indique le tableau 4, supra.

Pour les agents du ministère de la Communauté et les enseignants (les données communiquées concernent 85 % des enseignants actuellement en fonction dans un cabinet ministériel)¹, la simple multiplication par douze du traitement pour le mois de janvier 2007 (charges patronales incluses) équivaut à un montant de 3,7 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 non exhaustif représente près de 25 % des montants inscrits au budget 2006 ajusté pour les dépenses de personnel des cabinets ministériels stricto sensu².

Frais de fonctionnement

En 2006, les crédits pour frais de fonctionnement (AB 12.19) représentent 18,6 % des crédits alloués aux cabinets ministériels³; ils sont engagés à 88,6 % et ordonnancés à 78,6 %, essentiellement par les avances de fonds gérées par les comptables extraordinaires. Ces crédits ont notamment été utilisés pour financer des achats de biens consommables, les frais de téléphonie, de représentation, le remboursement de frais de transport et le *leasing* des véhicules du cabinet.

D'une manière générale, la Cour relève que le coût des missions à l'étranger des ministres et de leurs collaborateurs est en majeure partie supporté par le Commissariat général aux relations internationales (CGRI). Le partage de ce type de frais entre le Commissariat et le cabinet se réalise selon des modalités qui

¹ Pour ces derniers, les données transmises n'ont pu être recoupées que pour 85 % des agents concernés.

² Les informations communiquées par la Région wallonne au sujet des traitements des agents détachés dans des cabinets ministériels de la Communauté française n'ont pas été exploitées dans le cadre du présent audit car elles ne pouvaient être recoupées avec certitude avec la liste d'agents dont la Cour disposait.

³ Pourcentage stable par rapport aux crédits 2005.

relèvent de l'usage plutôt que de règles dûment précisées¹. En outre, les relations avec la délégation Wallonie-Bruxelles, pour laquelle des remboursements ont été effectués par avances de fonds, manquent de transparence.

Par ailleurs, un cabinet a imputé sur ses crédits de fonctionnement une partie du coût des travaux de rafraîchissement des locaux qu'il occupe, pour un montant de l'ordre de 273.500 euros, qui aurait normalement dû être supporté par le budget relatif aux charges liées au Gouvernement². D'autres dépenses du même ordre, bien que nettement plus limitées, sont, aux dires des secrétaires de cabinet, parfois directement prises en charge lorsque le budget de l'administration est insuffisant.

Le Gouvernement tient à préciser que le protocole de coopération entre les cabinets et l'administration est destiné à apporter une aide supplémentaire aux cabinets, sans annihiler la possibilité, pour ceux-ci, de prendre en charge certaines dépenses sur leurs crédits de fonctionnement et ce, dans le respect de la norme budgétaire visée à l'article 27 de l'arrêté de fonctionnement des cabinets.

Dépenses patrimoniales

Les moyens prévus au budget 2006 pour réaliser des investissements (AB 74.01) représentaient 3,4 % des crédits totaux octroyés aux cabinets et variaient, selon les cabinets, de 40.000 à 334.000 euros. En moyenne, ces crédits ont été consommés à concurrence de 77 %³ en engagement et de 58 %⁴ en ordonnancement, pour l'achat de véhicules, de mobilier, de matériel de bureau et de matériel informatique.

Comme la Cour l'avait décrit dans le rapport initial, les cabinets se sont partagé le parc automobile du Gouvernement précédent et ont hérité chacun, de leur prédécesseur, du matériel informatique et de téléphonie mobile, qui sont renouvelés progressivement, en fonction de leur état, des coûts qu'ils engendrent ou de leur degré d'obsolescence.

La contrainte budgétaire, imposée par le plafond de subsistance, incite certains cabinets à repousser quelques grosses dépenses d'investissement vers la fin de l'année, une fois l'équilibre budgétaire assuré.

5.3.2 Charges liées au Gouvernement (DO 06, programme 09)

Le poste le plus important du programme consiste dans les loyers des bâtiments hébergeant les cabinets ministériels. Contrairement à 2005 où des redistributions à la hausse s'étaient avérées nécessaires pour faire face à de nombreuses factures restées en souffrance suite à la dissolution de l'ex-service d'appui aux cabinets

¹ Par note générale diffusée le 24 mai 2005, le fonctionnaire dirigeant du CGRI et de la direction des relations internationales (DRI) a rappelé que l'usage, en cas de déplacements ministériels à l'étranger, était la prise en charge par le CGRI ou la DRI du (de la) ministre et de deux collaborateurs, une dérogation étant possible pour le (la) ministre-président(e) et le (la) vice-président(e), en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées.

² Cf. point 5.3.2.

³ Avec une variation de 50 à 99 % selon les cabinets.

⁴ Avec une variation de 35 à 99 % selon les cabinets.

ministériels (SACM), les crédits 2006 initiaux, déjà moins élevés qu'en 2005, ont été réduits à l'occasion des redistributions de fin d'année.

Pour le surplus, les crédits ont diminué de 54 % en matière de travaux pour l'ensemble des cabinets - mais ce constat est biaisé par l'imputation de 273.500 euros sur l'allocation relative aux frais de fonctionnement d'un cabinet¹ -, tandis que les crédits relatifs à l'entretien des cabinets loués ont été multipliés par 2,6. Le taux d'engagement est proche des 100 % et le taux d'ordonnancement global avoisine 88 %.

5.3.3 Dépenses des services d'appui (DO 10, programmes 05 et 06)

En 2006, les services d'appui ont disposé de crédits comparables à ceux dont ils bénéficiaient en 2005, année où leurs moyens avaient été diminués de manière drastique suite à leur restructuration.

1) Dépenses du SEPAC

L'allocation de base relative aux traitements (AB 11.02) enregistre une sous-consommation : le taux d'engagement est de 42 % et celui d'ordonnancement de 31 %.

En effet, les effectifs de ce service étaient, jusqu'il y a peu, presque tous détachés gratuitement du secteur public. La situation devrait évoluer en 2007, en raison des recrutements intervenus en décembre 2006 et janvier 2007, suite à l'extension du cadre de 2 ETP et au remplacement d'agents ayant quitté le service.

A la fin janvier 2007, le SEPAC disposait de 10 agents, soit 9 ETP² : Pour les 5 ETP détachés à titre gratuit, le SEPAC ne supporte que les allocations de cabinet qui leur sont réglementairement dues ; le service d'appui prend en charge la totalité du traitement des quatre autres ETP.

2) Dépenses du secrétariat du Gouvernement

En 2006, la consommation des crédits (86 % en engagement et 74 % en ordonnancement) est nettement supérieure à celles de 2004 et 2005 (moins de 30 %).

Fin janvier 2007, ce service d'appui disposait de 5 ETP ; le traitement de 4 d'entre eux est entièrement à sa charge.

5.3.4 Charges des cabinets dissous (DO 11, programme 05)

Les crédits destinés à couvrir des dépenses liées aux cabinets dissous et aux collaborateurs des ministres sortant de charge sont logiquement en diminution au budget 2006.

Néanmoins, le budget initial 2006 ne prévoyait aucun crédit pour faire face à la facturation de traitements du personnel des cabinets de l'ancienne législature. L'ajustement budgétaire a remédié à cette situation par l'inscription d'un montant de

¹ Cf. supra, point 5.3.1, « frais de fonctionnement ».

² Plus un expert à concurrence de 0,3 ETP.

500.000 euros. Ce crédit a été consommé à concurrence de 94 % en ordonnancement, à savoir 382.600 euros pour honorer des facturations tardives de traitements et 89.000 euros pour des traitements qui continuent d'être versés à des agents de cabinets précédents victimes d'un accident de travail, en attendant la consolidation de leur dossier par l'organe compétent.

A titre incident, la Cour a constaté un léger dépassement au niveau des crédits 2005 reportés relatifs au traitement des collaborateurs des ministres sortant de charge¹.

5.3.5 Cabinets mixtes

Les trois cabinets mixtes ont adopté des modalités différentes pour répartir leurs agents aux cadres (Communauté et Région) et dans les bâtiments qu'ils occupent.

En ce qui concerne les coûts liés à l'occupation des bâtiments, aucune clé de répartition n'est appliquée en cas de présence régulière, voire permanente, d'agents chargés de matières relevant de l'autre niveau de pouvoir : c'est, aux dires des secrétaires de cabinet, le coût de la synergie attendue de ces cabinets mixtes.

Les dépenses d'investissement sont imputées sur le budget ad hoc. Pour certains frais de fonctionnement, il n'est pas toujours aisé de déterminer quel budget doit supporter certains frais de fonctionnement ; des clés sommaires de répartition sont parfois utilisées.

Sur cette question, le constat est le même qu'en 2005. La nouvelle circulaire ne contient d'ailleurs aucune disposition particulière concernant les cabinets mixtes.

5.3.6 Conclusions et recommandations

Généralités

Concernant l'évolution des moyens octroyés aux cabinets, la Cour observe que les crédits 2007 et 2006 sont stables par rapport à ceux de 2005 et restent inférieurs aux crédits alloués en début de législature.

La difficulté d'établir la consommation précise des crédits, compte tenu de la justification différée et non synchronisée de l'utilisation des avances de fonds, que la Cour avait mentionnée lors de l'audit précédent, devrait être levée à partir de 2007, la circulaire du 2 février 2007 imposant une reddition des comptes à date fixe et, en particulier, au 31 décembre de chaque année.

En tout état de cause, sous l'angle des engagements, les crédits 2006 sont consommés à concurrence de 95,6 %, taux supérieur à celui de 2005, en raison de la prise d'engagements provisionnels, dont la Cour vérifiera la vraisemblance au moment de la consommation des crédits 2006 reportés.

¹ Le montant ordonnancé en 2006 excède de 653 euros l'encours des engagements à la fin de l'année budgétaire 2005.

Transparence budgétaire

Tout en constatant la meilleure lisibilité du budget des cabinets ministériels et des services d'appui directs, la Cour relève que le budget des cabinets actuels ne donne pas une image exacte de leur coût de fonctionnement.

1) En l'occurrence, l'économie réalisée en 2006 grâce à des détachements à titre gratuit d'agents de divers services publics excède 3,7 millions d'euros.

L'effort de transparence réalisé lors de l'élaboration du budget 2007 doit se poursuivre et s'affiner : à défaut d'établir un budget qui rassemblerait l'ensemble des coûts de fonctionnement des cabinets à charge de la Communauté française, le Gouvernement devrait renseigner systématiquement dans les programmes justificatifs les données relatives au nombre d'agents détachés à titre gratuit et quantifier l'économie ainsi réalisée, en ventilant ces informations par cabinet ministériel.

La Cour relève qu'il a été donné suite à la première demande lors de l'élaboration du budget 2008 : en effet, le programme justificatif ventile par cabinet, le nombre d'agents nommés, détachés sans remboursement et détachés avec remboursement. Il reste à préciser l'économie réalisée au niveau des crédits de cabinet, grâce au détachement d'agents à titre gratuit.

2) Des progrès importants ont été accomplis quant à l'identification du service d'origine des agents détachés, mais il ne semble toujours pas possible, ni pour les cabinets, ni pour le SEPAC, d'établir avec précision les montants dus pour les agents dont le traitement doit être remboursé à l'employeur d'origine, en particulier pour ceux qui ont quitté le cabinet.

Si les cabinets sont, depuis la création du SEPAC, redevenus responsables du paiement de ces facturations, c'est le service d'appui qui a pour mission d'être la mémoire des cabinets et qui, dans la situation actuelle, doit assister l'administration lors de l'examen du bien-fondé de créances qui seraient produites après la fin de la législature. En l'occurrence, des créances de ce type relatives à la législature 1999-2004 se sont encore élevées à quelque 382.000 euros en 2006, alors que le budget initial n'avait rien prévu à ce propos.

Dans ce contexte, la Cour recommande de compléter la circulaire du 2 février 2007 afin de garantir l'exhaustivité des informations détenues par le SEPAC. Pour ce faire, les tableaux tenus par le service d'appui devraient mentionner le nom de tous les agents dont le traitement doit être remboursé, ainsi que la période concernée, de façon à mettre clairement en évidence les mensualités non encore réclamées. Ces listes devraient en outre être périodiquement validées par les cabinets.

La circulaire impose de procéder en fin d'exercice à l'engagement du solde à payer, ce qui implique de disposer des informations nécessaires. L'évaluation des montants à budgétiser par les cabinets serait facilitée, surtout en ce qui concerne les agents dont l'employeur ne fait pas montre de diligence, si chaque agent détaché fournissait une copie de sa dernière fiche de paie, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé au point 2.3.2. Une copie de cette fiche devrait également figurer au dossier tenu par le SEPAC.

La Cour s'interroge par ailleurs sur la répartition des responsabilités entre l'administration et le SEPAC en matière de charges du passé. L'administration est

parfois tenue de continuer à rémunérer des agents d'anciens cabinets, par exemple, lorsqu'ils ont été victimes d'un accident de travail, sans droit de regard sur les dossiers, puisqu'ils sont gérés par le service d'appui.

3) Les déplacements des ministres et de leurs collaborateurs à l'étranger sont pour la plupart gérés et pris en charge par le CGRI.

Les modalités de répartition du coût de ces missions entre le Commissariat, le cabinet et le cas échéant, l'administration, sont à clarifier, ainsi que l'annonce d'ailleurs la circulaire unique du 2 février 2007.

4) L'inscription systématique de montants excédentaires aux deux allocations de base relatives aux traitements des ministres et à leurs indemnités de logement était difficilement justifiable. Le Gouvernement a toutefois signalé que les montants justes ont été inscrits au budget 2008, ce que la Cour a constaté lors de son analyse budgétaire.

Par ailleurs, ainsi que la Cour l'avait déjà signalé précédemment, l'imputation d'une partie du coût de location d'un appartement de fonction d'un ministre sur l'allocation dédiée aux indemnités de logement appelait une clarification quant aux modalités de mise à disposition et de prise en charge budgétaire du coût des logements de fonction. De nouvelles modalités ont été prévues par la circulaire du 19 juillet 2007 ; certaines d'entre elles seront d'application dès janvier 2008.

Plafond de subsistance

Comme souligné lors de l'audit précédent, la fixation d'un plafond de subsistance, par membre du personnel, ne s'avère pertinente que si l'assiette de calcul intègre l'ensemble des coûts de fonctionnement des cabinets, ce qui n'est toujours pas le cas.

La Cour relève néanmoins que l'imposition d'un tel plafond n'a pas induit de dérive en 2006, si l'on compare la situation des effectifs à la date du 11 octobre 2005 et du 31 janvier 2007 : le nombre d'agents détachés à titre gratuit a diminué de 10 %.

Quoi qu'il en soit, le budget est actuellement calculé sur la base des effectifs théoriques. Compte tenu de l'impact du taux réel d'occupation du cadre sur le calcul d'une moyenne de crédits ou de dépenses par agent, la Cour considère que l'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du 13 octobre 2006 devrait être clarifié afin de lever toute ambiguïté à ce sujet.

*

*

*

Ce 19^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 11 décembre 2007 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président : Ph. ROLAND ;

Les Conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
Fr. WASCOTTE ;

Le Greffier : NN.
