

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2008-2009

10 DÉCEMBRE 2008

20E CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR LA
COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

FASCICULE 1ER

TABLE DES MATIERES

PRÉAMBULE	3
1 COMPTES	4
1.1 Reddition des comptes généraux	4
1.2 Reddition des comptes des organismes d'intérêt public.....	5
1.3 Commissariat général aux relations internationales – Contrôle des comptes 2005-2006	6
2 CONTRÔLES ET AUDITS.....	12
2.1 Le subventionnement des centres culturels reconnus dans le cadre du décret du 28 juillet 1992.....	12
2.2 Contrôle de régularité et de légalité du programme 33 de la division organique 25 du budget de la Communauté française – Soutien aux télévisions locales	30
2.3 Reconnaissance de l'expérience utile pour les fonctions de professeur de cours techniques et de pratique professionnelle dans l'enseignement secondaire	33
2.4 La rémunération du personnel de l'enseignement de promotion sociale de la Communauté française.....	49
2.5 Recouvrement, par la Communauté française, des allocations familiales allouées aux enfants faisant l'objet d'un placement	62
2.6 Examen du compte rendu pour l'année 2007 par le comptable centralisateur de l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française.....	69
2.7 Fonctionnement et comptes des académies universitaires pour les exercices 2004 à 2007	73

PRÉAMBULE

Le 20^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française comporte deux parties. La première est consacrée aux comptes, la seconde aux contrôles et audits.

Dans la première partie, la Cour expose 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 des comptes 2005 et 2006 du Commissariat général aux relations internationales.

Dans la seconde partie, la Cour présente successivement les résultats de contrôles ayant porté sur les matières suivantes : le subventionnement des centres culturels reconnus dans le cadre du décret du 28 juillet 1992, la régularité et de légalité du programme 33 de la division organique 25 du budget de la Communauté française (soutien aux télévisions locales), la reconnaissance de l'expérience utile pour les fonctions de professeur de cours techniques et de pratique professionnelle dans l'enseignement secondaire, la rémunération du personnel de l'enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le recouvrement des allocations familiales allouées aux enfants faisant l'objet d'un placement, le compte rendu pour l'année 2007 par le comptable centralisateur de l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française et, enfin, le fonctionnement et les comptes 2004 à 2007 des académies universitaires.

COMPTES

1.1 REDDITION DES COMPTES GÉNÉRAUX

Le processus de résorption des retards dans la reddition des comptes généraux enclenché il y a quelques années a été suspendu du début 2006 jusqu'en octobre 2007 : il a alors été réactivé par la transmission des comptes d'exécution du budget des années 2002 à 2004. Le compte de l'année 2002 a été déclaré contrôlé le 30 septembre 2008. Présentant différentes lacunes, les comptes des années 2003 et 2004 ne peuvent être contrôlés en l'état. Il en va de même pour les comptes 2005 et 2006, parvenus à la Cour le 27 mars 2008.

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

Dans le passé, le Gouvernement de la Communauté française 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 s'est poursuivi jusqu'au début de l'année 2006 à un rythme satisfaisant, a été mis en veilleuse jusqu'au 8 octobre 2007, date à laquelle le Gouvernement a transmis le compte d'exécution du budget de l'année 2002. Le contrôle de ce compte a été différé car la Cour a dû solliciter, auprès du ministère de la Communauté, diverses corrections, qui lui ont été communiquées le 22 septembre 2008. Le compte de l'année 2002 a été déclaré contrôlé le 30 septembre 2008.

Le 8 octobre 2007, le ministre des Finances et du Budget avait également transmis les comptes d'exécution du budget des années 2003 et 2004. Ceux-ci sont toutefois incomplets et ne peuvent, en l'état, être contrôlés par la Cour. Il en va de même pour les comptes des années 2005 et 2006, parvenus à la Cour le 27 mars 2008.

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

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 avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai².

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 30 septembre 2008 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants³.

<i>Organismes de catégorie A</i>	
Commissariat général aux relations internationales	Comptes 2007

<i>Organismes de catégorie B</i>	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes 2000 à 2007
Office de la naissance et de l'enfance	Comptes 2006 et 2007
Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française	Comptes 2007
Institut de la formation en cours de carrière	Comptes 2007

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

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

³ La plupart de ces comptes sont déjà établis.

1.3 COMMISSARIAT GÉNÉRAL AUX RELATIONS INTERNATIONALES – CONTRÔLE DES COMPTES 2005-2006¹

A l'occasion du contrôle des comptes 2005-2006 du Commissariat général aux relations internationales, la Cour a rappelé la nécessité de mettre la comptabilité en concordance avec les prescriptions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Par ailleurs, elle a examiné la politique de placements et la comptabilité des délégations de l'organisme.

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

Au cours du second semestre de l'année 2007, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2005 et 2006 du CGRI. Le projet de rapport a été transmis à l'organisme le 13 novembre 2007. Les remarques formulées par le Commissaire général ont été intégrées dans le rapport adressé au ministre du Budget, des Finances, de la Fonction publique et des Sports et au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales, le 29 janvier 2008.

1 SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

1.1 COMPTABILITÉ

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait fait observer à plusieurs reprises l'inadéquation fondamentale du système comptable du Commissariat.

Dans la perspective de la création de l'organisme d'intérêt public Wallonie-Bruxelles International (WBI), issu de la fusion entre la division des relations internationales (DRI) du ministère de la Région wallonne et le CGRI, la Cour a rappelé la nécessité de mettre la comptabilité de ce nouvel organisme en adéquation avec les prescriptions de la loi du 16 mars 1954 et de ses arrêtés d'exécution et de modifier en conséquence les règles d'évaluation.

1.2 RESPECT DE LA CÉSURE ENTRE LES DEUX EXERCICES

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

Comme par le passé, la Cour a relevé quelques problèmes de césure, principalement dus aux principes de comptabilisation du CGRI, mais également à la volonté de ne pas faire apparaître de dépassements budgétaires au compte d'exécution du budget.

¹ Dr 3.332.383.

Concernant le compte d'exécution du budget 2006, le CGRI a sollicité, le 15 février 2007, un dernier ajustement technique auprès de sa ministre de tutelle. Les dépenses relatives à l'exercice 2006 ont ainsi pu être imputées sur l'exercice ad hoc.

La Cour a fait observer que cette procédure a eu pour conséquence de régulariser, a posteriori, des dépenses qui, en principe, n'auraient pu être effectuées, puisque les crédits n'étaient pas disponibles.

2 CONTRÔLE DES COMPTES 2005 ET 2006

2.1 ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Au 31 décembre 2006, le compte d'exécution du budget du CGRI présentait un mali budgétaire d'environ 2,38 millions d'euros alors que, fin 2005, l'organisme affichait un mali budgétaire s'élevant à un peu plus de 1,17 million d'euros.

Les recettes sont passées de 37,91 millions d'euros à 40,03 millions d'euros entre 2005 et 2006. En 2005, suite au premier feuillet d'ajustement budgétaire et afin de faire face aux besoins globaux de la Communauté française, la dotation du CGRI a été réduite d'un montant de 2.132.000 euros et ainsi ramenée de 32.070.000 à 29.938.000 euros. Pour l'exercice 2006, la dotation versée au CGRI s'est élevée à 32.145.000,00 euros. Un remboursement d'un montant de 1.700.000 euros a toutefois été demandé à l'organisme.

Par ailleurs, suite à la politique de placement mise sur pied par l'organisme à partir du mois de mars 2005, le compte d'exécution du budget a affiché des produits financiers atteignant 126.000 euros en 2005 et 216.000 euros en 2006.

Les dépenses sont passées de 39,1 millions d'euros à 42,41 millions d'euros entre 2005 et 2006, soit une augmentation de 8,4 %. La progression ne s'élève toutefois qu'à un peu plus de 4 % s'il n'est pas tenu compte du remboursement de dotation en 2006 (soit 1.700.000 euros).

2.2 CRÉANCES À UN AN AU PLUS

Fin de l'exercice 2006, les créances à un an au plus, qui dépassaient légèrement 8,1 millions d'euros, concernaient en grande partie des avances de fonds (6.246.238,36 euros), des récupérations à recevoir (1.511.108,96 euros) et des remboursements divers à recevoir (230.920,07 euros). Les avances de fonds ont été examinées lors des précédents contrôles.

Les récupérations à recevoir portent sur des refacturations de frais communs (matériel, fournitures, formation, etc.) à récupérer auprès de l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX) et de la DRI. Vu l'ancienneté de certaines créances, la Cour a demandé que les deux organismes concernés soient consultés pour s'assurer de l'existence d'une dette vis-à-vis du CGRI équivalente aux créances ouvertes au CGRI.

Les remboursements divers à recevoir concernent notamment des récupérations de traitements d'agents détachés, des refacturations de frais de délégations, ou encore des récupérations pour des agents subventionnés. La Cour a relevé que les créances antérieures à 2005 se rapportaient principalement à la récupération de

traitements d'agents détachés ; elle a demandé à l'organisme de s'assurer au plus vite du caractère récupérable de ces créances et de comptabiliser en charges les éventuelles créances irrécouvrables.

Au cours de l'exercice 2005, un peu plus de 185.000 euros de créances ont été comptabilisées en irrécouvrables. Parmi celles-ci, se trouvent des créances pour lesquelles l'autorisation de mise en irrécouvrable a été acceptée par l'inspection des finances le 23 décembre 2004 pour un montant d'environ 92.000 euros, mais qui, faute de crédits budgétaires suffisants, ont été enregistrées en irrécouvrables en 2005.

La Cour a également constaté l'absence de mise en irrécouvrable en 2006, malgré les doutes pesant sur le caractère récupérable de certaines créances. A ce sujet, l'inspection des finances a, le 17 décembre 2007, marqué son accord sur la mise en irrécouvrable de créances pour un montant de 363.800 euros.

2.3 PLACEMENTS FINANCIERS

Suite à l'accumulation de moyens de trésorerie importants, le CGRI a souhaité placer une partie de ses avoirs tout en veillant à garantir une forte liquidité de ses placements.

Le choix du CGRI s'est porté sur une sicav de trésorerie. Le Commissariat s'est adressé à son institution financière sans consulter la concurrence.

La Cour a par ailleurs relevé que le choix de l'organisme s'est porté sur une sicav de trésorerie qui n'offre aucune garantie du capital et que l'article 12, § 2, de la loi du 16 mars 1954 stipule que « *lorsque la loi ou les statuts ne prévoient pas le mode de placement des disponibilités, celles-ci doivent être investies en valeurs émises ou garanties par l'État ou en fonds public dont la liste est établie par le Roi. Le Ministre des Finances peut toutefois arrêter d'autres modalités pour le placement à vue ou à court terme d'une portion des disponibilités* ».

Le règlement comptable et financier du Commissariat, approuvé par le Gouvernement, prévoit en son article 18 que « *le Commissaire général a délégation pour placer, au taux le plus avantageux, les disponibilités de trésorerie de l'organisme pour un terme n'excédant pas trois mois. Conformément à l'article 5,4°, de l'arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes d'intérêt public, les propositions de placement doivent être soumises à l'inspection des finances, à l'exception de celles se rapportant à des placements dont le terme n'excède pas trois mois. A défaut de réponse dans les 5 jours ouvrables, l'avis sera considéré comme favorable. En outre, les propositions de placement dont le terme excéderait trois mois sont transmises pour accord au Membre du Gouvernement ayant les Relations internationales dans ses attributions.* »

L'autorisation ministérielle requise n'a pas été sollicitée avant la réalisation de ces placements dans une sicav de trésorerie.

Enfin, la Cour a souligné que le Commissariat bénéficie de l'exonération de précompte mobilier sur les titres de la dette de l'État fédéral et des entités fédérées,

conformément à l'article 4, 10°, de l'arrêté royal du 26 mai 1994¹, et qu'il aurait dû envisager ce type de placement.

2.4 COMPTABILITÉ DES DÉLÉGATIONS

Pour chaque délégation, le budget de l'organisme comporte un article subdivisé en plusieurs crédits destinés à couvrir les différents frais de fonctionnement des délégations.

Du point de vue comptable, les dépenses de fonctionnement des délégations ne font pas l'objet d'une imputation par nature, à l'instar des dépenses courantes de l'organisme, de sorte qu'une information sur la nature exacte des charges supportées par les délégations n'est pas directement disponible.

Par ailleurs, la Cour a constaté l'absence de règles écrites quant aux frais pris en charge dans les différentes délégations.

A l'occasion de ce contrôle, elle a également procédé à l'analyse des pièces justificatives fournies par deux délégations et ainsi relevé les éléments suivants :

- ✓ parmi les pièces justificatives se trouvaient de nombreuses déclarations sur l'honneur payées par caisse en remboursement, notamment de frais de transport, de défraiements ou encore de prestations, et celles-ci manquaient parfois de référence claire à l'objet ;
- ✓ les justificatifs n'étaient pas toujours communiqués sous forme d'originaux ;
- ✓ certaines dépenses auraient dû être liquidées sur base de factures alors que le justificatif produit constituait en réalité un document de réservation ou une « déclaration de prestation » ;
- ✓ les engagements de dépenses étaient souvent réalisés a posteriori ;
- ✓ les déplacements et frais de séjour payés en application de conventions étaient, dans certains cas, remboursés forfaitairement et, dans d'autres, sur base de justificatifs sans qu'une règle claire ne puisse être établie.

Enfin, pour l'édition et la réalisation des nombreuses brochures et invitations, les commandes sont confiées systématiquement aux mêmes sociétés. Au vu des nombreuses commandes récurrentes, la Cour a rappelé l'obligation de respecter la réglementation sur les marchés publics et, notamment, la nécessité de consulter la concurrence.

2.5 CONVENTIONS CONCLUES AVEC LES ARTISTES DE SPECTACLES

Dans le cadre de leurs activités, les délégations à l'étranger et le Commissariat sont amenés à signer de nombreuses conventions avec des artistes, conseillers artistiques et autres prestataires, qui reçoivent une compensation financière en contrepartie de leur prestation. Cette rétribution se ventile généralement en trois postes : les « cachets » ou rétributions artistiques, les défraiements et enfin, les frais de séjour et de déplacement (forfaitaires ou remboursés sur la base de justificatifs dans les limites du budget prévu par la convention).

¹ Arrêté royal relatif à la perception et à la bonification du précompte mobilier conformément au chapitre 1^{er} de la loi du 6 août 1993 relative aux opérations sur certaines valeurs mobilières.

Les cachets sont liquidés totalement ou partiellement par compte bancaire au moment de la signature de la convention. Dans de nombreux cas, la Cour a constaté que ces versements ont été effectués sans facturation ou établissement des fiches 281.50, selon le bénéficiaire des revenus.

2.6 THÉÂTRE DES DOMS

L'accord-programme 2005-2009 conclu entre le CGRI et l'asbl Théâtre des Doms prévoit l'octroi d'une subvention de fonctionnement de 475.000 euros indexée de 1,1 % pour les années 2006 à 2009. Par ailleurs, au cours des exercices 2005 et 2006, des frais de rénovation et d'aménagement des lieux ont été comptabilisés dans les comptes du CGRI pour des montants de 75.000 et 47.500 euros.

Pour ce qui concerne l'utilisation des subventions accordées à l'association, l'article 9 de l'accord-programme 2005-2009 donne la possibilité au CGRI d'exercer un contrôle des comptes de l'association. Par ailleurs, l'article 23 des statuts du Théâtre des Doms prévoit la présence d'un représentant du CGRI au Conseil d'administration, à titre d'expert, avec voix consultative, et l'article 38 prévoit la désignation d'un vérificateur aux comptes chargé de vérifier les comptes de l'association et de lui présenter un rapport annuel.

Le contrôle du CGRI s'est exercé à travers les comptes et le rapport annuel établis par le cabinet comptable de l'asbl présentés au Conseil d'administration, mais aucun contrôle des comptes proprement dit n'a été exercé par le Commissariat.

Enfin, l'acte authentique d'achat du Théâtre des Doms, signé le 14 janvier 2002, identifiait toujours la Communauté française comme unique acquéreur, alors que le coût de cette acquisition (environ 915.000 euros) avait été supporté, pour moitié, par le budget de la Communauté et, pour moitié, par celui du CGRI.

Sur le plan comptable, les immobilisations ne sont portées au bilan du CGRI que depuis l'exercice 2004. Les dépenses liées à cette acquisition ont donc été portées en comptes de charges, conformément au règlement financier de l'organisme.

La convention de mise à disposition de l'immeuble au profit du Théâtre prévoit que *« les propriétaires supporteront toutes les réparations d'infrastructure et tous les investissements de sécurité nécessités par l'affectation du bâtiment ... Ils prendront à leur charge tous les impôts et taxes mis ou à mettre sur l'immeuble par les pouvoirs publics, en ce compris le précompte immobilier »*.

Le CGRI est également sollicité pour la prise en charge de la moitié des frais d'investissements nécessaires à la rénovation du bâtiment ainsi que pour le paiement des taxes foncières, alors qu'il n'est pas légalement considéré comme propriétaire du bien.

Une notification provisoire de la réunion du 31 août 2006 du Gouvernement de la Communauté française signale que *« le CGRI devrait devenir au terme d'un acte notarié, copropriétaire du Théâtre des Doms »*. Fin du mois de septembre 2007, cet acte n'avait toujours pas été passé. Par conséquent, les frais de rénovation et d'aménagement du bâtiment qui, en principe, auraient dû être portés en immobilisations, ont été comptabilisés, par prudence, en comptes de charges.

2.7 DÉPENSES AFFÉRENTES À DES MEMBRES DE CABINETS MINISTÉRIELS

Au cours des exercices contrôlés, des dépenses relatives à des déplacements à l'étranger, exposées au profit de personnes attachées à un cabinet ministériel, ont pu être estimées, pour les exercices 2005 et 2006, à respectivement 116.000 et 141.000 euros.

Le partage des coûts entre le cabinet et le Commissariat est effectué selon des modalités qui relèvent de l'usage plutôt que de règles dûment précisées. A cet égard, une note interne au Commissariat datée du 23 mai 2005 rappelle aux services que l'usage, en cas de déplacements ministériels à l'étranger, prévoit la prise en charge du ministre et de deux collaborateurs avec dérogations possibles à trois collaborateurs pour les missions du ministre-président et du vice-président en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées. Les accompagnants supplémentaires et les journalistes sont à la charge des départements des ministres concernés.

L'examen des déplacements ministériels en 2006 a fait apparaître qu'une mission n'a pas respecté ce principe puisque quatre collaborateurs ont été pris en charge par le CGRI.

CONTRÔLES ET AUDITS

1.4 LE SUBVENTIONNEMENT DES CENTRES CULTURELS RECONNUS DANS LE CADRE DU DÉCRET DU 28 JUILLET 1992¹

La Cour des comptes a contrôlé pour l'année 2006, la légalité et la régularité du subventionnement des centres culturels reconnus en application du décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels. Elle relève les délais relativement longs dans lesquels la procédure de reconnaissance se déroule ainsi que l'absence de vision globale et prospective des implications budgétaires des décisions de reconnaissance. Elle constate également que les montants de subventions ne correspondent pas strictement à ce que prévoit la réglementation et que, de facto, l'administration a ajouté de nouvelles catégories de subventionnement à celles prévues par le décret. Enfin, l'audit indique que le contrôle de l'utilisation des subventions ne faisait pas l'objet de procédures formelles et systématisées, notamment quant à la détection des déficits. Dans sa réponse, la ministre fait savoir à ce propos que des procédures d'examen systématique sont désormais appliquées par l'administration.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité du subventionnement des centres culturels reconnus en application du décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels.

Ces centres culturels sont des institutions organisées conjointement par des personnes de droit public et des associations de droit privé. Ils ont pour objectif le développement socioculturel d'un territoire déterminé, c'est-à-dire la réalisation de projets culturels et communautaires fondés sur la participation active de la population avec une attention particulière aux personnes les plus défavorisées. Leur reconnaissance s'accompagne de la conclusion d'un contrat-programme qui fixe leurs objectifs, droits et obligations. Le nombre de centres culturels reconnus par la Communauté française est passé de quatre-vingt-deux (en 1999) à cent quinze (en 2007).

1.1 CADRE LÉGAL

Le secteur des centres culturels est organisé par le décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels.

L'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996 relatif aux conditions de reconnaissance et de subventionnement des centres culturels détermine, entre autres, le classement des centres culturels locaux et régionaux en catégories, la

¹ Dr 3.290.095.

procédure, les conditions d'octroi et de maintien de la reconnaissance, le montant des subventions annuelles, ainsi que les modalités de liquidation.

Les références légales et réglementaires en matière comptable sont constituées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (LCCE), la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002, et ses arrêtés d'exécution des 26 juin et 19 décembre 2003.

1.2 ASPECTS BUDGÉTAIRES

Les subventions annuelles de fonctionnement prévues à l'article 27 du décret sont imputées sur les allocations de base 33.39 et 33.40 du programme 2, activité 21 – *Centres culturels* – de la division organique 20 – *Affaires générales, Culture* – et s'élevaient au budget 2006 ajusté à quelque 13,5 millions d'euros.

A ces subventions annuelles, s'ajoutent :

- ✓ Les subventions pour manifestations culturelles exceptionnelles et les subventions exceptionnelles pour couvrir les frais résultant de circonstances particulières, octroyées en vertu des articles 28 et 29 du décret. Ces subventions sont imputées aux allocations de base 33.43 et 33.44. Elles s'élevaient au budget 2006 à quelque 268.000 d'euros. Pour l'année 2006 toutefois, aucune subvention telle que prévue à l'article 29 du décret n'a été octroyée.
- ✓ Les subventions extraordinaires d'équipement ou d'aménagement prévues par l'article 30 du décret et reprises dans le programme 1 de la DO 20 (AB 52.21) qui représentaient à l'ajusté 2006 un total de 917.000 euros. Ces dernières ne sont toutefois pas propres aux centres culturels mais concernent également d'autres secteurs culturels comme les arts de la scène, l'éducation permanente, etc.

1.3 GESTION

Le service des centres culturels de la direction générale de la culture traite les dossiers de reconnaissance et de subventionnement des centres culturels. Au 1^{er} septembre 2006 le service était composé de six personnes dont un directeur correspondant à 5,5 ETP (deux statutaires et 3,5 contractuels)

Au moment de la réalisation de l'audit, courant 2007, le directeur a été détaché au cabinet de la ministre de la Culture et remplacé par un inspecteur principal faisant fonction de directeur. Au 1^{er} septembre 2007 l'effectif du service était toutefois descendu à quatre fonctionnaires, et ce, malgré une augmentation du nombre de centres culturels.

L'inspection générale de la culture joue également un rôle important d'accompagnement des candidats à la reconnaissance en tant que centre culturel. Elle exerce un contrôle général sur les centres reconnus, ce qui inclut à la fois l'examen du respect des objectifs annoncés en matière d'offre culturelle et la vérification des comptes. Ce service compte dix-huit inspecteurs dont deux à mi-

temps et un à tiers temps¹. Son action ne se limite toutefois pas aux seuls centres culturels, mais s'étend également aux autres secteurs de la direction générale.

1.4 MÉTHODE

En ce qui concerne la reconnaissance, treize dossiers instruits par l'administration pour les années 2005 (onze dossiers) et 2006 (deux dossiers) ont été contrôlés.

Ils se ventilent comme suit :

- ✓ six nouvelles demandes de reconnaissance ;
- ✓ quatre renouvellements de contrats-programmes, avec demandes de reclassement dans une catégorie supérieure ;
- ✓ trois renouvellements de contrats-programmes.

Pour ce qui est des subventions annuelles, un échantillon aléatoire de trente centres culturels a été examiné.

En matière de subventions pour manifestations culturelles et les subventions extraordinaires d'équipement, tous les dossiers ont été examinés soit, respectivement quarante et vingt-trois dossiers.

Pour ce qui concerne le contrôle administratif des centres culturels, les questions d'audit ont porté sur la forme, le contenu et le respect des échéances de transmission des comptes à l'administration ainsi que sur les modalités d'organisation du contrôle des documents transmis. L'action de l'administration en cas de déficit et vis-à-vis de l'exploitation des données transmises a également été examinée. Cet examen a été effectué sur l'échantillon aléatoire de trente centres sélectionné pour le contrôle des subventions annuelles. Des entretiens ont été menés avec l'administration et les directives communiquées à cette occasion ont été examinées.

L'analyse de chaque processus a été réalisée au moyen de grilles de contrôle établies sur la base des exigences légales et réglementaires, ainsi que par des entretiens avec les fonctionnaires du service des centres culturels et plusieurs inspecteurs. Les entretiens avec les inspecteurs ont fait l'objet d'un procès-verbal validé par les intervenants.

Le contrôle s'est déroulé au cours du troisième trimestre 2007. L'avant-projet de rapport a été envoyé le 4 mars 2008 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. L'administration a répondu le 16 avril 2008. Une réunion contradictoire s'est tenue le 14 mai 2008 avec la directrice générale par intérim de la direction générale de la culture et le fonctionnaire responsable du service des centres culturels. Les commentaires de l'administration ont été pris en compte dans le projet de rapport adressé à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la jeunesse. Cette dernière a répondu à la Cour par une dépêche du 21 août 2008.

¹ Selon les dernières données fournies par l'administration.

2 PORTÉE DE L'AUDIT

Dans son 13^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française, la Cour avait formulé un certain nombre de constats et de recommandations relatifs à la justification comptable de l'utilisation des subsides de fonctionnement alloués aux centres culturels au cours des années 1997, 1998 et 1999¹.

La Cour avait ainsi constaté que la plupart des centres culturels ne respectaient pas l'échéance du 15 mars imposée par l'article 31 du décret du 28 juillet 1992 pour la communication de leurs comptes et des autres documents annuels à l'administration, et qu'ils ne suivaient pas les schémas préétablis, rendant ainsi malaisée la perception de leur situation financière réelle, notamment sous l'aspect de la ventilation des coûts et produits relatifs aux programmes d'activités, par rapport à des postes globaux de fonctionnement.

Pour que les contrôles interne et externe puissent se fonder sur une information mieux objectivée, la Cour avait recommandé de faire compléter d'office les bilans et comptes d'exploitation par des annexes explicatives, s'inspirant de celles du plan comptable utilisé par les théâtres professionnels. Les postes à détailler étaient les suivants : les immobilisations corporelles, les subventions, les réserves et provisions, les dettes fiscales salariales et sociales relevant d'exercices antérieurs, ainsi que les créances douteuses.

Le précédent contrôle avait également mis en évidence des difficultés d'application de l'article 7 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996, qui dispose que les dépenses afférentes aux collaborateurs permanents doivent, pour chaque centre, représenter un minimum de 50 % des charges ordinaires de l'année et concerner, pour plus de leur moitié, des animateurs qualifiés. Le document reprenant l'effectif et le coût du personnel employé n'était pas systématiquement transmis avec les comptes, rendant malaisée la vérification de cette obligation de pondération de la masse salariale. Dans sa réponse, l'administration indique que cette disposition est en voie d'abrogation.

Enfin, la Cour avait recommandé que les centres fournissent à l'appui de leur bilan un analytique reprenant la contre-valeur des apports et services reçus en nature, afin de respecter l'article 26 du décret du 28 juillet précité, qui dispose que tout pouvoir public associé à la gestion du centre doit apporter un soutien sous forme pécuniaire ou matérielle. L'alinéa 2 du même article énonce explicitement que « *l'ensemble de ces contributions doit être au moins équivalent à la contribution apportée par la Communauté française* ».

¹ 158^e (13^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 216 (2001-2002) N°1, p.16-21.

Le présent audit a été attentif au suivi accordé à ces constats et recommandations. Il a également examiné la légalité et la régularité de l'action administrative du subventionnement des centres culturels reconnus dans le cadre du décret organique de 1992. Les thèmes abordés ont été les suivants :

- ✓ la reconnaissance et le classement des centres culturels pour les années de référence 2005 et 2006;
- ✓ le subventionnement des centres culturels pour l'année de référence 2006;
- ✓ le contrôle interne effectué par l'administration pour l'année de référence 2006.

A côté des cent quinze centres culturels reconnus, le programme 2 – *Centres culturels* – fait état de subventions individuelles à d'autres organismes culturels : le Botanique, le Palais des Beaux Arts de Charleroi, les Halles de Schaerbeek et le « Manège Mons ». Ces organismes n'ont pas été examinés dans le cadre du présent audit car il ne s'agit pas de centres reconnus dans le cadre du décret du 28 juillet 1992¹. Ils feront ultérieurement l'objet d'un audit spécifique.

3 RECONNAISSANCE DES CENTRES CULTURELS

3.1 PROCÉDURE

Le chapitre II du décret du 28 juillet 1992 (articles 6 à 9) énonce les conditions de reconnaissance des centres culturels, locaux ou régionaux.

Le candidat doit être une asbl, exerçant ses activités sur une entité territoriale couvrant une ou plusieurs communes. La composition de son assemblée générale permet la représentation de tous les pouvoirs publics concernés ainsi que des associations socioculturelles. Les organes de gestion sont composés paritairement de représentants des personnes de droit public concernées et de représentants des associations de droit privé. Un conseil culturel doit arrêter le programme général d'action de l'association et le soumettre aux organes de celle-ci. Enfin, la gestion journalière de l'entité doit être confiée à un animateur-directeur.

La procédure de reconnaissance est, quant à elle, fixée par les articles 11 à 18 du décret (chapitre IV) et par l'arrêté du 22 juillet 1996 relatif aux conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels². Ces textes prévoient le dépôt d'un dossier de demande de reconnaissance et de classement auprès de l'administration ainsi que l'avis d'un membre du service de l'inspection générale de la culture. Ils organisent également une consultation préalable des pouvoirs communaux et provinciaux concernés.

L'esprit du décret est de permettre d'atteindre le consensus le plus large possible sur les objectifs et missions du centre en voie de reconnaissance³. Les inspecteurs

¹ Leur subside est autorisée directement par le Parlement lors du vote du budget.

² Article 2, § 2 à 6.

³ Ceci se déduit du texte même et a clairement été exprimé par le ministre-président dans son exposé introductif figurant dans le rapport présenté au nom de la commission de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et du Tourisme le 26 juin 1992.

jouent un rôle essentiel dans ce processus. Ils participent activement à la confection du dossier de présentation. Leur intervention permet de garantir la constitution de candidatures solides, de telle manière que l'action de l'administration s'en trouve facilitée. Le service d'inspection instruit également la requête auprès de la commission consultative des centres culturels dite Commission 4C)¹. Le règlement d'ordre intérieur de la Commission 4C précitée, prévoit la désignation en son sein d'un rapporteur.

En outre, la pratique administrative prévoit, préalablement à la séance de la Commission 4C, la tenue d'une réunion conjointe entre le rapporteur de cette commission, l'inspecteur et le représentant de la province (ou COCOF).

Le contrôle a mis en évidence que l'examen des conditions de fond était effectué de manière sérieuse et approfondie par l'administration. Formellement, par contre, la tenue des dossiers présente un certain nombre de lacunes. En effet, des avis ou des lettres de transmission n'y figurent pas toujours, ce qui empêche de s'assurer que la procédure est effectuée dans les délais légaux.

3.2 RAPPORT DE L'INSPECTEUR

Selon les dispositions de l'article 2, § 3, al. 3, de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996, l'inspecteur établit son rapport dans les trois mois qui suivent l'avis de prise en considération de la demande par le service des centres culturels.

Dans huit cas, ce document manque au dossier, tandis que dans cinq cas, il s'agit d'un simple accusé de réception, ne mentionnant ni le nom ni l'adresse de l'inspecteur chargé du dossier, ce qui ne respecte pas le prescrit de l'article 2, § 3, al. 1^{er}, de l'arrêté d'exécution précité.

3.3 FORMALITÉS REQUISES

Selon les dispositions de l'article 14 du décret du 28 juillet 1992, la députation permanente – ou la COCOF pour Bruxelles – doit rendre son avis dans les deux mois suivants la transmission du dossier de demande par le service des centres culturels. Suite à l'absence, dans sept cas, de lettre de transmission, il s'est avéré impossible de vérifier le respect de ce délai.

En vertu de l'article 15 du décret du 28 juillet 1992, la Commission 4C doit rendre son avis dans les deux mois, après transmission par le service des centres culturels, de l'avis de la députation permanente ou de la COCOF. L'absence systématique de lettre de transmission a empêché tout contrôle du respect de ce délai.

Au moment de la réalisation de l'audit, le service des centres culturels n'a pas pu présenter, dans sept cas, l'avis de la province ou de la COCOF (article 13 du décret du 28 juillet 1992) et dans quatre cas, l'avis d'un rapporteur de la Commission 4C (article 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, du règlement d'ordre intérieur de la Commission 4C). Dans sa réponse, l'administration indique que cette commission a décidé, le 30 avril 2008, que, sans préjudice de l'avis de l'inspection, aucun rapporteur ne serait désigné

¹ Depuis la réalisation de l'audit, cette commission est dénommée Commission 3C. Pour la cohérence de l'exposé, l'ancienne appellation a été maintenue dans le présent document.

lorsqu'il s'agissait d'un centre local demandant uniquement un renouvellement sans changement de catégorie.

Le délai de signature du contrat-programme au terme de la procédure n'est pas systématiquement respecté. L'article 2, § 5, al. 2 et 3, de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996 prévoit la signature du contrat-programme, par toutes les parties, dans les quatre mois, après la notification de la décision ministérielle au centre culturel. Pourtant, dans quatre cas sur dix, ce délai s'est avéré supérieur au délai réglementaire.

De nombreuses demandes sont également à traiter en 2008. En effet, septante-deux contrats-programmes sont arrivés à échéance le 31 décembre 2007. Une décision ministérielle a postposé leur renouvellement au 31 décembre 2008. En outre, sept contrats ont expiré le 30 juin 2008 et onze le 30 septembre. Enfin, quatre doivent être renouvelés pour le 31 décembre 2008. Au total, à cette échéance, l'administration aura dû traiter nonante-quatre dossiers¹, soit les neuf dixièmes des centres culturels reconnus.

La Cour recommande que l'administration prenne les mesures nécessaires pour respecter les formes et délais prévus par la réglementation. Par ailleurs, un contrôle interne devrait être mis en place de manière à assurer le respect de toutes les formalités.

A ce propos, la ministre écrit dans sa réponse que l'administration fait de son mieux pour respecter les délais, mais que la réflexion en cours sur l'évolution de certaines orientations du secteur a parfois mobilisé les agents et ralenti les opérations. Elle ajoute qu'en dépit de ses effectifs réduits, l'administration a appliqué, à l'occasion du renouvellement des contrats-programmes de nonante-cinq centres, la mesure décrétable de l'examen de la recevabilité des dossiers, ce qui permet de déterminer la date à partir de laquelle courent les délais pour la production des avis de l'inspection ou des provinces (ou de la COCOF).

3.4 MAINTIEN DES CONDITIONS

En général, le maintien des conditions est examiné de manière approfondie lors des demandes de renouvellement du contrat-programme. Rien n'est prévu pour la période où un contrat est en cours, sous réserve de la présence de représentants de la Communauté française dans les organes de gestion du centre. La ministre considère que cette présence garantit le contrôle du maintien des conditions de reconnaissance.

L'administration n'a pas fait état de l'application de sanctions à l'encontre de centres culturels. En cas de problème, les responsables préconisent la recherche d'une solution consensuelle.

3.5 ABSENCE DE PLANIFICATION

Sur un plan général, le système de reconnaissance au cas par cas en fonction de l'introduction des dossiers, conjugué à un manque d'informations d'ensemble, ne

¹ Ce chiffre est celui confirmé par l'administration lors de la phase contradictoire. Dans sa réponse, la ministre fait état du renouvellement de contrats pour nonante-cinq centres.

permet pas de maîtriser de manière prospective les implications budgétaires des décisions. La Commission 4C en est consciente qui, par manque d'informations, déclare n'être pas en mesure de connaître les conséquences budgétaires de ses décisions individuelles¹.

En outre, sous réserve de certaines interventions des inspecteurs par rapport à l'offre culturelle locale, le caractère individuel des procédures de reconnaissance ne garantit pas une répartition équilibrée des centres culturels sur l'ensemble du territoire de la Communauté française. Au moment de la réalisation de l'audit, les recommandations émises dans ce sens lors des États généraux de la culture n'étaient pas encore suivies d'effet. La question a été abordée à nouveau lors de la réunion contradictoire avec l'administration et celle-ci a transmis le 4 juin 2008 aux services de la Cour un document de mai 2008 intitulé *Cartographie de l'offre culturelle en Communauté française* reprenant, par localité, l'ensemble des opérateurs culturels actifs.

Dans sa réponse, la ministre affirme être attentive au maillage territorial des centres culturels. Elle indique également qu'une réflexion à ce sujet est en cours et qu'elle a commandité à cet effet à l'Observatoire des politiques culturelles une étude visant à établir une cartographie des opérateurs culturels. Les conclusions de cette étude pourraient mener à une réforme décrétole.

4 SUBVENTIONNEMENT DES CENTRES CULTURELS

Une fois reconnus, les centres culturels peuvent bénéficier des subventions prévues par la réglementation. Au cours de la période auditée, les paiements suivants ont été relevés² :

- ✓ subventions annuelles ;
- ✓ interventions dans les dépenses occasionnées par les manifestations culturelles exceptionnelles que les centres culturels inscrivent annuellement à leur programme ;
- ✓ subventions extraordinaires d'équipement ou d'aménagement qui peuvent être accordée pour couvrir des dépenses d'acquisition des biens mobiliers nécessaires à la réalisation de leur objet.

La subvention annuelle se distingue des autres en ceci qu'elle est récurrente et obligatoire, une fois que les conditions du décret sont réunies. Les autres subventions sont facultatives.

¹ Procès-verbal de la réunion de la Commission 4C du 28 avril 2005.

² Le domaine des subventions à l'emploi, octroyées en vertu du décret du 17 décembre 2003 relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel et portant des dispositions diverses n'a pas été abordé, car cette réglementation n'est pas spécifique aux centres culturels, mais est commune à tous les opérateurs du milieu socioculturel. Pour 2006, les montants octroyés à ce titre aux centres culturels s'élevaient à 650.000 euros, soit 5.700 euros par centre.

4.1 LES SUBVENTIONS ANNUELLES

4.1.1 Réglementation

L'article 27, alinéa 1^{er}, du décret du 28 juillet 1992 prévoit que les centres culturels reconnus reçoivent de la Communauté française une subvention annuelle. Les modalités de liquidation de la subvention sont déterminées par le Gouvernement. Dans les limites des crédits disponibles, le Gouvernement détermine, pour chaque catégorie de centres culturels locaux, le montant de la subvention annuelle et, pour chaque catégorie de centres culturels régionaux, le montant minimal de la subvention annuelle.

Pour l'application de cette disposition, les centres culturels locaux et régionaux sont classés, pour quatre ans, par le Gouvernement, en catégories déterminées notamment par l'importance et la qualité des activités, la population visée, le nombre d'organisations associées, l'importance de l'infrastructure utilisée et les participations financières des autres pouvoirs publics¹.

Selon sa catégorie et dans les limites des crédits budgétaires, le Gouvernement accorde à chaque centre une subvention annuelle destinée à couvrir les charges de personnel, de fonctionnement et d'activités.

Les montants des subventions annuelles aux centres culturels locaux s'établissent comme suit² :

- ✓ en catégorie 4 : 24.800 euros ;
- ✓ en catégorie 3 : 49.600 euros ;
- ✓ en catégorie 2 : 74.400 euros ;
- ✓ en catégorie 1 : 99.200 euros.

Les montants de base pour les subventions annuelles aux centres culturels régionaux sont :

- ✓ en catégorie 3 : 124.000 euros ;
- ✓ en catégorie 2 : 248.000 euros ;
- ✓ en catégorie 1 : 421.600 euros.

En ce qui concerne les centres régionaux, il s'agit de montants de base. Des subventions d'un montant supérieur peuvent donc être allouées, selon la catégorie. Par contre, pour les centres locaux, cette possibilité n'est pas prévue.

A partir de 1996, pour autant que la croissance du budget de la Communauté française le permette, ces montants peuvent faire l'objet d'une révision annuelle³.

¹ Article 10 du décret du 28 juillet 1992 ; article 2 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996 et grille des critères de classement annexée à cet arrêté d'exécution.

² Article 6 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996.

³ Article 6, dernier alinéa, de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996.

Ces subventions sont liquidées en deux tranches, la liquidation du solde de 15 % étant soumise à la présentation des documents justificatifs annuels tels que prévus à l'article 31 du décret¹.

4.1.2 Création de catégories supplémentaires

L'étude des subventions versées en 2006 aux centres locaux a montré que deux catégories supplémentaires avaient été créées par décision ministérielle dans les contrats-programmes et les arrêtés accordant la subvention. En effet, quatorze d'entre eux sont reconnus dans des catégories 1+ ou 1++ et sont ainsi subventionnés au-delà du montant de 102.311² euros tel que prévu par l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996 précité, pour les centres culturels locaux de catégorie 1³. Même au sein de la catégorie 1+ les montants ne sont pas identiques entre les centres :

Centre	Catégorie	Montant 2006 selon l'arrêté d'octroi
Liège	Local 1++	153.489,00
Ottignies	Local 1++	153.489,00
Seraing	Local 1++	153.489,00
Tubize	Local 1++	153.489,00
Etterbeek	Local 1++	153.489,00
Saint-Gilles	Local 1++	153.489,00
Watermael-Boitsfort	Local 1++	153.489,00
Braine-l'Alleud	Local 1 +	129.534,00
Chênée	Local 1 +	118.891,00
Comines	Local 1 +	118.891,00
Courcelles	Local 1 +	125.364,00
Sambreville	Local 1 +	118.891,00
Sivry	Local 1 +	129.534,00
Welkenraedt	Local 1 +	125.364,00

(en euros)

Cette pratique est contraire à la réglementation. Celle-ci prévoit strictement les catégories et la procédure de classement dans l'une ou l'autre de celles-ci et y attache un montant de subvention. La création de catégories supplémentaires doit s'effectuer par voie générale et réglementaire et non par des décisions individuelles.

A l'intérieur d'une même catégorie, aucune disposition réglementaire ne permet de justifier ces différences de traitement. Dès lors, traiter différemment des centres d'une même catégorie aboutit à vider la notion de catégorie de son contenu.

¹ Avant le 15 mars de chaque année, le bénéficiaire présente à l'administration, un rapport d'activités, le bilan et le compte d'exploitation de l'exercice social écoulé arrêté au 31 décembre ainsi qu'un projet de budget pour l'exercice suivant.

² Il s'agit là du montant indexé pour l'exercice 2006, en 1996 l'article 6 de l'arrêté prévoyait un montant de 99.200 euros.

³ Les centres classés 1+ apparaissent à partir de l'année 2000 et ceux classés 1++ à partir de l'année 2004.

Dans sa réponse, la ministre indique qu'elle est consciente du problème et qu'elle a lancé une réflexion « *devant déboucher à court terme sur la modification de l'arrêté d'application afin de prendre en compte l'évolution du secteur et la différenciation des montants de subsides octroyés à ces catégories créées artificiellement.* »

En ce qui concerne les centres régionaux, le ministre peut prendre la responsabilité d'augmenter les montants repris dans l'arrêté du Gouvernement pour l'une ou l'autre catégorie, sans cependant en créer de nouvelles.

La ministre ne se rallie pas à cette lecture du texte et souligne qu'« *au niveau des Centres culturels régionaux, l'article 6 alinéa 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif aux conditions de reconnaissance et de subvention des Centres culturels fixe les montants de base des subventions annuelles qui peuvent leur être octroyés* ».

La Cour considère toutefois que seul le montant fixé par catégorie peut être adapté par le ministre. Considérer qu'à l'intérieur d'une même catégorie, différents montants pourraient être prévus reviendrait à faire perdre toute utilité à la notion même de catégorie.

4.1.3 Octroi de subventions inférieures aux montants légaux

Certains centres culturels perçoivent, en application de leur contrat-programme, des subventions d'un montant inférieur à celui en vigueur dans la catégorie dont ils relèvent¹.

Il s'agit d'une conséquence du fait que la Communauté française n'a pas toujours la capacité financière de faire face aux majorations de subventions induites par le passage en catégories supérieures.

Il n'en reste pas moins que ces décisions d'octroi ne reposent pas sur des critères objectifs et uniformément appliqués et sont donc contraires à la réglementation et au principe d'égalité. L'administration crée des reconnaissances à intensité variable selon ses disponibilités. Cette pratique conduit à une disparité de traitements, contraire à l'esprit du décret.

Dans sa réponse, la ministre fait remarquer que les décisions d'échelonnement des paiements en fonction des capacités budgétaires de la Communauté française datent de 2004 et étaient valables seulement pour trois ans. Cette pratique est actuellement abandonnée.

4.1.4 Indisponibilité des contrats-programmes dans le service des centres culturels

Lors des opérations de vérification, il n'est pas toujours apparu clairement que des subventions étaient liées à la conclusion de nouveaux contrats-programmes. En effet, ces contrats renouvelés n'ont pu être fournis. Le seul indice de l'existence de

¹ Huit dans l'échantillon de trente centres dont les comptes ont été consultés.

ces contrats est le procès-verbal de la Commission 4C. Rien n'indique cependant que le ministre ait marqué son accord.¹

En outre, le contrat-programme du centre culturel d'Anderlues a expiré au 30 juin 2006. Lors d'une réunion de la Commission 4C du 22 juin 2007, il a été décidé de renouveler son contrat avec maintien en catégorie 3. Lors de la réalisation de l'audit, le nouveau contrat-programme n'a pu être produit par l'administration et, à l'expiration du précédent contrat le liant à la Communauté française, le subventionnement de ce centre n'a pas été interrompu.

De manière générale, le service compétent ne bénéficie pas d'une organisation lui permettant de disposer de la totalité des contrats-programmes.

Dans sa réponse, la ministre reconnaît que le service fait face à un problème d'effectifs et qu'il est parfois contraint de donner la priorité aux travaux liés à la liquidation des subventions (établissements des budgets et arrêtés de subventions, aides extraordinaires et à l'équipement), de manière à ne pas compromettre le maintien de l'activité des institutions.

En l'occurrence, toutefois, le manque d'effectifs peut difficilement être pris en considération, étant donné qu'il y a peu de documents à classer (cent quinze) et que la subvention est impérativement liée au contrat-programme qui en est le fondement juridique.

La ministre assure que la situation a été régularisée depuis lors.

4.2 SUBVENTIONS POUR MANIFESTATIONS CULTURELLES EXCEPTIONNELLES ET SUBVENTIONS EXTRAORDINAIRES D'ÉQUIPEMENT OU D'AMÉNAGEMENT

4.2.1 Réglementation et procédure

Les centres culturels sont susceptibles d'être subventionnés pour les manifestations culturelles exceptionnelles qu'ils organisent et qu'ils sont tenus dès lors d'inscrire annuellement à leur programme². L'arrêté d'exécution dispose que sur avis de l'inspection, l'administration propose au ministre d'octroyer ce type d'intervention, pour autant que le centre qui sollicite l'aide démontre le caractère exceptionnel de la manifestation culturelle³. Ces subventions ne peuvent être accordées plus d'une fois par semestre à un même centre culturel⁴. Elles sont liquidées en deux tranches, la liquidation du solde de 15 % étant soumise à la présentation des pièces justificatives couvrant le montant alloué. Pour 2006, quarante demandes ont abouti à une décision d'octroi, soit vingt subventions liquidées après visa préalable de la Cour des comptes et vingt liquidées sur avances de fonds⁵.

¹ Quatre centres culturels de l'échantillon : Beauraing, Ellezelles, Habay-la-Neuve et Saint-Georges-sur-Meuse.

² Article 28 du décret du 28 juillet 1992.

³ Article 10 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996.

⁴ *Ibid.*

⁵ Par dérogation à l'article 14, al. 1^{er}, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, l'article 19 du dispositif du budget général des dépenses 2006 autorise le paiement sur avances de fonds, entres autres, des subventions inférieures à 3.100 euros.

Les centres culturels peuvent également bénéficier de subventions pour couvrir des dépenses d'acquisition des biens mobiliers nécessaires à la réalisation de leur objet¹. L'arrêté d'exécution dispose que sur avis de l'inspection, l'administration propose au ministre d'octroyer ce type d'intervention plafonnée à 60 % de la dépense consentie par le bénéficiaire². Ces subventions ne peuvent être accordées plus d'une fois par an pour un même centre culturel. Elles sont liquidées en deux tranches, la liquidation du solde de 15 % étant soumise à la présentation des pièces justificatives. Dans les faits, l'intervention ministérielle étant limitée à 50 % de la dépense, l'administration procède à la liquidation du solde sur base de pièces justificatives couvrant le double du montant alloué. Pour 2006, vingt-trois demandes ont abouti à une décision d'octroi, soit onze subventions liquidées sur fonds avancés et douze liquidées après visa préalable de la Cour des comptes.

L'examen des soixante-trois dossiers précités suscite les commentaires suivants.

4.2.2 Nombre excessif de subventions au profit d'un centre

Le centre culturel du Brabant wallon (en abrégé CCBW) a reçu neuf subventions pour manifestations culturelles exceptionnelles pour des projets divers, totalisant 87.000 euros³. Or, l'article 10 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996 dispose expressément que ces aides ne peuvent être accordées plus d'une fois par semestre à un même centre culturel. L'administration a justifié cette situation par la perte de ressources encourues par le centre concerné à la suite du non-renouvellement du contrat-culture conclu en 1999 avec la Communauté française, la province du Brabant wallon, la commune de Court-Saint-Etienne et le centre. Cet accord arrivait à échéance le 31 décembre 2003.

Étant donné que le centre affirmait financer 40 % de ses activités grâce à ce contrat, il a été accepté que des projets exceptionnels du CCBW obtiennent le soutien financier de la Communauté française, même au-delà des conditions du décret, à titre de compensation, pour 2006. Cette situation est contraire au décret.

Selon la ministre, la règle stricte d'une seule subvention exceptionnelle par semestre est appliquée au niveau des AB 33.43.24 et 33.44.24. Elle estime cependant que les centres culturels « *doivent pouvoir avoir accès à des aides particulières relevant d'autres services de la Communauté française pour des activités spécifiquement développées dans le cadre des enjeux de ces secteurs (festivals, ...) ou qui présentent des dimensions pluridisciplinaires évidentes qui ne rentrent pas dans leurs missions de base. Ceci après avis des Conseils consultatifs compétents.* »

¹ Article 30, al. 1^{er}, du décret du 28 juillet 1992.

² Article 11 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996.

³ Soit 45.500 euros imputés sur l'AB 33.43.24, et 41.500 euros imputés sur l'AB 33.07.13 de la DO 20. Cette dernière AB n'est pas spécifique aux centres culturels, mais elle est utilisée lorsque la manifestation présente un caractère pluridisciplinaire ou pour pallier l'insuffisance de crédits aux AB 33.43.24 et 33.44.24.

4.2.3 Absence des avis de l'inspection

Pour la période contrôlée (2006), les avis de l'inspection ne se trouvaient pas dans les dossiers, alors qu'ils sont prévus par l'article 10 de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996. Lors de la phase contradictoire, l'administration a expliqué qu'à partir de 2007, une demande d'avis était systématiquement envoyée à l'inspecteur.

Suite à la réunion contradictoire, 16 subventions (d'équipement ou exceptionnelles) afférentes à la période 2007 ont dès lors été contrôlées. Il a ainsi été constaté que dans trois cas, la demande d'avis était manquante et que dans dix dossiers, l'avis de l'inspecteur était absent. L'évolution est donc favorable, mais la remarque émise reste d'actualité.

La ministre assure que, depuis mai 2006, le service général de l'inspection de la culture est systématiquement consulté par le service des centres culturels sur les demandes d'aides extraordinaires ou à l'équipement, mais reconnaît que les avis donnés sont parfois informels. Une simplification de la procédure d'avis est envisagée.

4.2.4 Subventionnement d'une entité non reconnue

Deux subventions sont allouées à l'Astrac, qui n'est pas un centre culturel mais une « organisation représentative d'utilisateurs »¹. Une subvention est accordée pour le soutien à la création d'un emploi à temps plein (6.000 euros) et l'autre pour les activités et le fonctionnement de l'association (25.000 euros). Cette organisation, certes reconnue comme une organisation représentative d'utilisateurs en vertu de l'arrêté du 23 février 2007 se fondant sur le décret du 10 avril 2003, n'est cependant pas un centre culturel reconnu au sens du décret du 28 juillet 1992.

La ministre annonce la modification, dans le prochain budget, du libellé de l'AB 33.38 de la DO 20 «subventions aux organisations représentatives d'utilisateurs agréées» afin de régulariser la situation.

4.2.5 Interprétation de l'article 28 du décret

La notion de manifestation exceptionnelle est interprétée de manière différente selon les cas. Certaines demandes de subventions fondées sur l'article 28 ont été rejetées parce qu'elles visaient des manifestations récurrentes, non exceptionnelles, alors que dans d'autres cas similaires, une subvention a bien été octroyée.

La Commission 4C s'est déjà penchée sur ce problème et un intervenant avait déjà demandé que les notions relatives aux subventions extraordinaires soient clarifiées². L'administration doit donc clarifier sa position sur cette question et appliquer de manière uniforme le prescrit de l'article 28.

Dans sa réponse, la ministre affirme que l'administration interprète cet article en réservant les subventions qui y sont prévues à des manifestations ne présentant pas de caractère récurrent. Dans quelques cas cependant, le caractère novateur d'une manifestation déjà subventionnée auparavant peut malgré tout la faire

¹ ORU, dénomination créée par le décret du 10 avril 2003 sur les instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.

² Procès-verbal du 16 avril 2003.

reconnaître comme exceptionnelle.

5 LES COMPTES ANNUELS

L'article 31 du décret dispose qu' « avant le 15 mars de chaque année, le centre culturel reconnu présente à la Direction générale de la Culture et de la Communication, un rapport en double exemplaire sur ses activités, le bilan et le compte d'exploitation de l'exercice social écoulé arrêté au 31 décembre ainsi qu'un projet de budget pour l'exercice suivant. Le bilan et le compte d'exploitation doivent être certifiés conformes aux pièces comptables requises et être approuvés par l'assemblée générale de l'association. Tout bénéficiaire doit conserver, pendant cinq ans, tout document justificatif de l'utilisation des subventions. Il doit pouvoir les présenter à toute inspection effectuée sur place. »

5.1 ÉVALUATION GÉNÉRALE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Au moment du contrôle, il n'existait pas au sein de l'administration une organisation garantissant le contrôle des comptes. Les comptes transmis au service des centres culturels étaient enchemisés et un exemplaire était destiné à l'Observatoire des politiques culturelles (OPC). Aucun contrôle n'était systématiquement entrepris. La ministre a répondu que le respect du plan comptable normalisé était désormais vérifié par l'administration ainsi que l'équilibre bilantaire des institutions.

Le contrôle n'est pas formellement dévolu au service de l'inspection générale de la culture¹. Les inspecteurs se limitent dès lors à une lecture attentive des comptes et concentrent leur travail sur le respect par les centres des engagements contenus dans leurs contrats-programmes. Une cellule comptable a été créée en 2005. Il est prévu qu'elle aide les inspecteurs dans la vérification des comptes des centres. Toutefois, les agents qui composent cette cellule sont affectés depuis sa création au contrôle des fonds européens. Au moment de la réalisation de l'audit, ce projet d'appui au service d'inspection n'était toujours pas réalisé.

Le rôle de l'inspection en matière de contrôle devrait être formellement précisé, d'autant que les membres de ce service représentent la Communauté française au sein des conseils d'administration des centres². Cette situation crée un risque de confusion des rôles. Le choix par l'administration du mode de contrôle des centres est un problème indépendant de la représentation de la Communauté française au sein des centres culturels. L'administration doit pouvoir organiser son contrôle comptable, en évitant d'y mêler le fonctionnaire qui la représente. Lors de la phase contradictoire, l'administration a fait état du manque d'effectifs disponibles en

¹ Ce service est chargé de multiples autres missions non seulement dans le domaine des centres culturels, mais également pour tout ce qui regarde la direction générale de la culture.

² Le décret du 19 décembre 2002 relatif à la représentation des membres de la Communauté française au sein des conseils d'administration des associations sans but lucratif subventionnées par la Communauté française et œuvrant en ordre principal dans le secteur culturel interdit certes aux membres de l'administration de la Communauté française de représenter celle-ci au sein des conseils d'administration des asbl œuvrant dans le secteur culturel, mais il prévoit explicitement une exception en ce qui concerne les centres culturels.

rappelant qu'il y a quatre mille opérateurs culturels et dix-sept inspecteurs chargés de les contrôler.

Dans sa réponse, la ministre justifie la présence de fonctionnaires comme représentants de la Communauté française au sein des instances dirigeantes des associations, mais indique qu'elle leur enjoindra de ne plus ratifier les décisions mais de privilégier leur fonction d'observateur et de porte-parole de la Communauté française.

Enfin, il a été constaté que les remarques formulées par la Cour dans son 13^e Cahier d'observations quant à la tenue de la comptabilité sont restées lettre morte. Les entretiens réalisés ont en outre clairement indiqué qu'elles n'avaient pas été transmises aux inspecteurs compétents pour le contrôle des comptes sur place¹.

Dans sa réponse, la ministre affirme que les remarques de la Cour ont été portées à la connaissance de l'inspection, mais que leur mise en œuvre ne s'opère que progressivement, en fonction des ressources humaines disponibles.

5.2 DÉLAI DE TRANSMISSION DES COMPTES

En juin 2007, six centres culturels (sur trente) étaient en défaut d'avoir envoyé leurs comptes afférents à l'exercice 2006, dans le délai prescrit par l'article 31 du décret de 1992, soit en l'occurrence, le 15 mars 2007². Dans ces cas, une procédure d'envoi de lettre de rappel a permis à l'administration d'assurer la réception de tous les comptes.

La ministre estime que la complexification croissante des exigences comptables rend l'échéance prescrite peu réaliste et qu'une éventuelle modification du décret pourrait s'inspirer du calendrier en vigueur pour les sociétés commerciales. Par ailleurs, des circonstances exceptionnelles – saisie judiciaire des pièces comptables – expliquent le retard du CCR de Namur. Les comptes 2006 définitifs approuvés par le réviseur d'entreprise ont été rentrés le 23 juillet 2007.

5.3 FORME DES COMPTES TRANSMIS

Alors que l'article 14, § 1^{er}, du décret prévoit que le bilan, le compte d'exploitation et le budget sont élaborés conformément au plan comptable fourni par l'administration, ces documents ne sont pas tous envoyés sous la même forme. On trouve le schéma complet³, le schéma abrégé, le schéma issu de la réglementation sur les asbl⁴, la forme harmonisée par l'Observatoire des politiques culturelles⁵, le modèle

¹ Les actuels inspecteurs étaient déjà en fonction au moment de la publication du 13^e Cahier d'observations.

² Antoing, Ellezelles, Hastières, Lessines, Péruwelz et Schaerbeek.

³ Cf. arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises.

⁴ Cf. arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations.

⁵ Il s'agit de la version au 15 décembre 2005.

1996 de la Communauté française¹ et des documents qui en découlent. Étant donné les réels efforts de l'Observatoire dans le sens d'une harmonisation des comptes rendus, cette situation est tolérée jusqu'à ce qu'un modèle soit définitivement adopté par tous les opérateurs culturels. À cet égard, l'exercice 2006 est présenté comme un exercice transitoire par les responsables de l'administration. Cette problématique n'a donc pas été abordée dans le cadre du présent audit².

Dans sa réponse, la ministre assure que l'utilisation d'un plan comptable normalisé est en principe prévue à partir du 1^{er} janvier 2009.

5.4 ANNEXES ET DOCUMENTS EXPLICATIFS

Les comptes ne sont pas accompagnés d'annexes explicatives. Celles-ci devraient pourtant permettre d'éclairer la lecture des états financiers, notamment quant au contenu des produits ou charges exceptionnels, des provisions ou des comptes de régularisation. La même remarque vaut, mais dans une moindre mesure, pour les tableaux d'amortissement.

Les données relatives à la pondération de la masse salariale (article 7 de l'arrêté du Gouvernement de 1996) étaient présentes pour quatre centres culturels³.

Dans l'échantillon, seul le centre de Perwez envoie des annexes explicatives, un tableau d'amortissement et les données relatives à la pondération de la masse salariale.

5.5 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

Indépendamment des questions liées à l'existence d'un déficit reporté, la situation financière des centres culturels devrait être examinée de manière plus systématique par les services de l'administration.

Le centre régional de Charleroi présente des particularités à relever. À la demande de la ministre, les relations financières avec le Palais des Beaux-Arts font actuellement l'objet d'un examen attentif par l'administration visant à clarifier la situation. La situation financière de ce centre est largement déficitaire et le bilan indique une situation de surendettement. Dans son 13^e Cahier d'observations, précité, la Cour avait déjà relevé que le centre de Charleroi connaissait un déficit qui aurait dû amener l'administration à préconiser l'adoption de mesures de redressement appropriées.

Dans sa réponse, la ministre affirme que l'inspection s'est attaquée à la situation déficitaire du CCR de Charleroi. Son action a produit un assainissement progressif de la situation financière et une réorganisation en profondeur, juridique et comptable, de la relation entre le CCR l'Eden et le Palais des Beaux-Arts de Charleroi.

¹ Il s'agit du plan comptable de l'administration de décembre 1996, dont l'application avait été contrôlée en 2001, lors du précédent audit de la Cour.

² Interrogée par l'Observatoire, la Cour a communiqué le 5 avril 2006 au secrétaire général du ministère de la Communauté française un avis relatif au projet d'harmonisation de la liste des informations pour les comptes annuels des opérateurs culturels subventionnés par la direction générale de la culture.

³ Dison, Éghezée, Perwez et le centre régional de Marche-en-Famenne.

5.6 DÉFICITS REPORTÉS

Sur les trente comptes examinés, six situations formelles de déficit reporté ont été constatées¹. Dans aucun des cas, le respect d'un plan d'apurement n'a été exigé.

A ce sujet, il ressort de l'audit qu'aucun instrument n'a été mis en place afin de détecter systématiquement les situations de déficit reporté et de suivre l'évolution comptable des centres concernés. Or, en vertu de l'article 14, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996, « *lorsque l'Administration constate que le bilan du Centre comporte des déficits reportés, elle peut imposer le retour à l'équilibre par un plan d'apurement établi dans le cadre du contrat-programme soumis pour approbation au Ministre. En cas de refus de ce plan ou de non-respect de ce contrat-programme, l'Administration soumet au Ministre la proposition de suspension de l'octroi de la subvention régulière, de déclassement ou de retrait de reconnaissance.* ».

Suite aux demandes formulées au cours de l'audit, l'administration a confectionné une première liste des centres déficitaires. A ce jour toutefois, un seul plan d'apurement a été ébauché par un centre mais n'a pas encore été approuvé par l'administration. Par ailleurs, par une instruction du 21 mai 2008, la directrice générale par intérim a demandé qu'une première évaluation des comptes et bilans soit effectuée dès leur réception et que le service d'inspection soit alerté de toute information suspecte. Elle rappelle également la nécessité d'un plan d'assainissement en cas de déficit.

Dans sa réponse, la ministre assure que le Service examine désormais systématiquement les situations bilantaires fournies avec le dossier justificatif et que plusieurs plans d'apurement de déficits structurels récurrent sont exigés.

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les demandes de reconnaissance, de renouvellement de contrats-programmes ou de changement de catégorie ne sont pas toujours traitées de manière conforme et dans les délais. La Cour recommande de prendre des mesures à cet effet, notamment par la mise au point d'un instrument informatisé de pilotage adéquat. Elle recommande en outre de prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers soient traités en temps utile, tenant compte notamment de l'accroissement du nombre d'opérateurs concernés et de l'important surcroît de travail annoncé².

Sur un plan général, le système de reconnaissance au cas par cas, conjugué à un manque d'informations d'ensemble, ne permet pas de maîtriser de manière prospective les implications budgétaires des décisions. En outre, sous réserve de certaines interventions des inspecteurs en rapport avec l'offre culturelle locale, le caractère individuel des procédures de reconnaissance ne garantit pas une répartition équilibrée des centres culturels sur l'ensemble du territoire de la Communauté française. Sensible au problème de maillage territorial des centres culturels, la ministre étudie actuellement une modification décrétable.

¹ Antoing, Beauraing, Etterbeek, et les centres régionaux de Charleroi, Marche-en-Famenne et Namur.

² Septante-deux contrats-programmes sont arrivés à échéance le 31 décembre 2007.

La création par décision individuelle de catégories non prévues dans le décret est irrégulière. Si la répartition actuelle des centres en catégories n'est pas jugée satisfaisante, il convient d'adapter le décret. En outre, les décisions octroyant, même en application d'un contrat-programme, une subvention d'un montant inférieur à celui en vigueur dans la catégorie dont relève un centre, sont illégales et contraires au principe d'égalité. La ministre est consciente du problème et a lancé une réflexion à ce sujet.

Les comptes des centres culturels ne sont pas suffisamment contrôlés. La Cour recommande donc la mise sur pied d'un système de contrôle efficace au sein de l'administration. Par ailleurs, sur les trente comptes examinés, six situations formelles de déficit reporté ont été relevées. Contrairement aux dispositions réglementaires, dans aucun des cas, le respect d'un plan d'apurement n'a été imposé par l'administration. En outre, aucun instrument permettant la détection systématique de ces déficits n'a été mis en place. Suite aux demandes formulées lors de la réalisation de l'audit, le service administratif a confectionné une première liste de centres déficitaires. En tout état de cause, l'administration devrait anticiper ces situations et à cette fin, systématiser la surveillance de la situation financière des centres. La ministre assure que le Service examine désormais systématiquement les situations bilantaires et que plusieurs plans d'apurement ont été exigés.

La Cour recommande enfin d'éviter le cumul des fonctions de représentation et de contrôle dans le chef des membres du service d'inspection. A cet égard, la ministre a décidé d'enjoindre aux inspecteurs de ne plus ratifier les décisions, mais de privilégier leur fonction de porte-parole de la Communauté française.

1.5 CONTRÔLE DE RÉGULARITÉ ET DE LÉGALITÉ DU PROGRAMME 33 DE LA DIVISION ORGANIQUE 25 DU BUDGET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE – SOUTIEN AUX TÉLÉVISIONS LOCALES¹

La Cour des comptes a contrôlé la subvention des télévisions locales. Elle a constaté que tant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion que son arrêté d'exécution du 15 septembre 2006 tendent à assurer un financement plus objectif du secteur. Par contre, la justification des subsides de fonctionnement se révèle toujours déficiente. Quant aux subventions d'investissement prévues par le décret, elles n'ont toujours pas fait l'objet d'un arrêté d'application destiné à en préciser les conditions et les modalités.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a réalisé un contrôle de légalité et de régularité du programme 33, de la division organique 25 – *Soutien aux télévisions locales*. En 2000, une première analyse du secteur des télévisions locales a été réalisée. Celle-ci a donné lieu à la rédaction d'un article au 12^e Cahier d'Observations de la Cour des comptes

¹ Dr 3.377.309.

où furent formulées des remarques concernant le mode de calcul et de justification des subventions de fonctionnement ainsi que les aides en matière d'investissement allouées aux télévisions locales.

Le contrôle, effectué au début de l'année 2008, s'est attaché à examiner la mesure dans laquelle les observations de la Cour des comptes ont été suivies. Les observations de la Cour ont été envoyées par lettre du 16 septembre 2008 à la ministre de la Culture. Cette dernière a répondu par une dépêche du 6 octobre 2008.

2 LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

2.1 CRITÈRES DE SUBVENTIONNEMENT

L'article 74, § 2, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion précise que le Gouvernement détermine les critères et les modalités d'octroi de ces subventions, notamment en prévoyant l'attribution d'un forfait de base identique à chaque télévision locale et en tenant compte du volume d'emplois et du volume de production propre. L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française (AGCF) du 15 septembre 2006 a précisé, en son article 4, les modalités de calcul et d'octroi de ces subsides. Les nouveaux critères de subsidiation retenus tendent à plus d'objectivité et à rencontrer les remarques formulées auparavant par la Cour.

Pour rappel, l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif aux modalités d'octroi de subventions aux télévisions locales et communautaires fixait le montant des subsides alloués sur la base d'un classement par catégorie des télévisions. Cependant ce dispositif réglementaire ne quantifiait ou ne pondérait pas les paramètres déterminant le classement des télévisions en trois catégories selon la nature et le volume de leurs activités, l'importance de la population concernée, les recettes autres que les subventions de la Communauté française ainsi que le total des heures de diffusion hebdomadaire, à l'exception du télétexte et des rediffusions.

2.2 UTILISATION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

2.2.1 Conformité des actions réalisées

Selon l'article 74, § 3, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, l'octroi des subventions est subordonné à la présentation au ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions, au plus tard le 30 avril, d'un rapport d'activités.

Le Gouvernement a déterminé le mode de présentation de ce document dans l'annexe figurant dans l'arrêté du 15 septembre 2006 précité.

Il résulte du contrôle opéré au sein du département concernant les subventions allouées pour les années 2005, 2006 et 2007 que l'administration procède à un contrôle des documents transmis.

En outre, conformément au prescrit de l'article 133 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, le collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, rend un avis sur la réalisation des obligations incombant aux télévisions locales.

C'est ainsi, qu'en septembre 2007, il a procédé à un examen individuel et global de la situation des télévisions locales pour l'année 2006.

2.2.2 Justification financière des activités

Aux termes de l'article 74, § 3, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, l'octroi des subventions est soumis à la présentation au ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions, au plus tard le 30 avril, du bilan et du compte d'exploitation de l'exercice écoulé.

L'article 2 de l'AGCF du 15 septembre 2006 précise que les comptes et les bilans de l'exercice écoulé sont présentés conformément aux dispositions légales et réglementaires déterminant la tenue et la présentation d'un plan comptable.

L'examen des documents comptables présentés par les télévisions locales pour les exercices 2005 à 2007 a révélé diverses lacunes (absence de données homogènes et précises) rendant leur contrôle difficile et une approche financière globale du secteur peu aisée.

Dès lors, la Cour des comptes a souhaité connaître l'état d'avancement du projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et les modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales, qui a été élaboré par l'administration.

Cette initiative qui vise à prévoir de nouveaux schémas comptables pour les télévisions locales est susceptible de répondre aux observations de la Cour qui dans son 12^e Cahier d'observations relevait que « (...) *les documents transmis respectent bien la forme commerciale d'écritures en partie double, mais l'absence d'annexes empêche d'apprécier avec suffisamment de précision certains postes bilantaires : mode de comptabilisation des immobilisations, relevé des subventions reçues ou à recevoir, objet et montant des réserves ou provisions constituées pour charges et risques, détail des dettes fiscales, salariales et sociales, des comptes de régularisation, des dettes à plus d'un an, des créances douteuses (...)* ».

3 LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

L'article 74 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion prévoit que les télévisions locales peuvent recevoir, outre une subvention annuelle de fonctionnement, une subvention d'investissement. Selon le même article, le Gouvernement détermine les critères et les modalités d'octroi de ces subventions.

Sur ce point, la Cour a demandé d'être tenue informée des suites réservées au projet d'arrêté destiné à fixer les critères et les modalités d'octroi de ces subsides qui a été élaboré par les services de l'audiovisuel. Ce projet, s'il était adopté par le Gouvernement irait dans le sens des remarques émises par la Cour en 2000 dans son 12^e Cahier, car il prévoit un contrôle accru du département lors de la demande du subside ainsi qu'au moment de sa justification. En outre, il assurerait un mode de financement plus transparent et plus objectif des télévisions locales que celui,

actuellement en vigueur, à savoir l'achat par la Communauté française de matériel audiovisuel destiné à être prêté aux télévisions locales¹.

4 RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE

En réponse aux observations de la Cour, la ministre de la Culture a fait savoir qu'elle avait l'intention de soumettre au Gouvernement le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et les modalités d'octroi de subventions aux télévisions locales. Par ailleurs, le projet d'arrêté relatif aux subventions d'équipement et d'investissement devrait être soumis en dernière lecture au Gouvernement à la fin 2008, de manière à pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

1.6 RECONNAISSANCE DE L'EXPÉRIENCE UTILE POUR LES FONCTIONS DE PROFESSEUR DE COURS TECHNIQUES ET DE PRATIQUE PROFESSIONNELLE DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE²

La Cour des comptes a contrôlé la reconnaissance de l'expérience utile dans l'enseignement secondaire. Élément du titre et de la rémunération attribués à l'enseignant, l'expérience utile devrait être déterminée lors du recrutement. Or, les demandes de reconnaissance sont souvent introduites avec retard, parfois même au terme de la carrière. Il arrive aussi, lorsqu'il s'agit d'un complément dans l'enseignement ou d'un changement de fonction, que la reconnaissance de l'expérience utile fasse défaut. Par ailleurs, en ne désignant pas le responsable de l'initiative de la procédure, la réglementation aboutit à créer, selon le réseau, des inégalités quant à la possibilité, pour les enseignants, de faire valoir leurs droits en matière d'expérience utile.

1 INTRODUCTION

1.1 PORTÉE DU CONTRÔLE

Intervenant dans le cadre de l'examen de la légalité et de la régularité de la fixation des traitements alloués au cours de la période quinquennale précédant la date de l'admission à la retraite, le présent contrôle porte sur la reconnaissance de l'expérience utile dans l'enseignement secondaire.

L'expérience utile formellement reconnue correspond à un certain nombre d'années soit d'exercice d'un métier ou d'une profession, soit de services dans l'enseignement. Associée à un diplôme de base et à un titre pédagogique, elle contribue à constituer les titres requis ou jugés suffisants pour l'exercice d'une

¹ L'article 3 de ce projet d'arrêté prévoit que le Gouvernement octroie les subventions d'équipement et d'investissement sur la base d'un plan pluriannuel dans lequel chaque télévision locale reçoit pour la période concernée une subvention identique.

² Dr 3.318.857.

fonction de professeur de cours techniques et de professeur de pratique professionnelle. Ce titre permet l'attribution d'une échelle de traitement. L'expérience utile représente, dans certaines limites, des services qui sont admissibles dans l'ancienneté pécuniaire de l'enseignant.

1.2 MÉTHODE

Le contrôle s'est déroulé en trois étapes.

Dans un premier temps, les dispositions réglementaires régissant la problématique de l'expérience utile pour les professeurs de cours techniques et de pratique professionnelle ont été inventoriées et analysées, afin d'évaluer notamment leur champ d'application, leur exhaustivité et leur cohérence.

Les dossiers des membres du personnel enseignant concernés, soumis par le service des pensions du secteur public¹, ont ensuite été examinés de façon systématique.

Enfin, le contrôle s'est achevé sur l'analyse de la procédure administrative de reconnaissance, tant sur le plan théorique que d'un point de vue pratique. Un certain nombre d'intervenants dans ce processus ont été consultés : un chef d'établissement d'enseignement secondaire technique et/ou professionnel par réseau d'enseignement, les responsables et agents compétents pour cette matière au sein de l'administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE)² et, compte tenu de sa compétence formelle d'avis en la matière, le service d'inspection.

L'avant-projet de rapport a été communiqué par lettre du 11 septembre 2007 à l'administration et envoyé une seconde fois par courriel du 21 décembre 2007. Aucune réponse n'est parvenue à la Cour des comptes. Le projet de rapport a été communiqué à la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française chargée de l'Enseignement obligatoire par lettre du 4 mars 2008. Le ministre de l'Enseignement obligatoire y a répondu par une dépêche du 25 juillet 2008, dans laquelle il déclare partager entièrement les observations contenues dans le projet de rapport. Il exprime en outre sa volonté de réaliser une harmonisation du système actuel afin de le rendre plus égalitaire, plus efficace et d'ainsi accroître l'attractivité des fonctions d'enseignant dans les sections techniques et professionnelles. L'information vers les membres du personnel de l'enseignement devra être améliorée et l'administration, déjà sensibilisée à ce problème, sera invitée à prendre les dispositions nécessaires afin que chaque enseignant concerné soit en mesure de bénéficier adéquatement de la reconnaissance de son expérience utile.

Par ailleurs dans le cadre du protocole d'accord pour la période 2009-2010 entre le Gouvernement de la Communauté française et les organisations syndicales représentatives au sein du secteur de l'enseignement conclu le 20 juin dernier, le Gouvernement s'est engagé à « *simplifier la procédure de reconnaissance de l'expérience utile, via la création d'une commission ad hoc en vue de la*

¹ Précédemment dénommé l'administration des pensions.

² L'agent responsable des dossiers d'expérience utile au sein de la direction de la carrière pour l'enseignement organisé par la Communauté française et l'agent responsable pour l'enseignement subventionné qui relève directement du service du directeur général.

reconnaissance 'inter-réseaux' de cette expérience et pour l'ensemble des fonctions d'une même spécialité. L'expertise de l'inspection sera intégrée dans le mécanisme mis en place dans ce cadre ». Ces adaptations seront prochainement réalisées en concertation étroite avec les acteurs de terrain : administration, inspection, fédérations de pouvoirs organisateurs et syndicats. Celles-ci devraient permettre de régler la plupart des difficultés dans des délais raisonnables et feront l'objet d'une évaluation régulière.

2 EXPÉRIENCE UTILE - FINALITÉ ET DÉFINITION

Selon la réglementation en vigueur, l'expérience utile est un élément du titre de capacité, qui désigne les exigences de capacité fixées pour le recrutement en qualité de membre du personnel enseignant. Ainsi, dans l'enseignement organisé par la Communauté française, l'article 18 du statut administratif du 22 mars 1969 exige, pour l'exercice d'une fonction à titre temporaire, un « *titre en rapport avec la fonction* » à conférer. La notion de titre ne doit cependant pas être confondue avec celle de diplôme, qui en constitue un élément. Il en va de même dans les statuts propres à l'enseignement subventionné.

Pour les fonctions de professeur de cours techniques ou de cours de pratique professionnelle envisagées dans le présent audit, le titre requis ou jugé suffisant est nécessairement constitué d'un diplôme d'études, du certificat d'aptitudes pédagogiques, ou du certificat de cours normaux techniques moyens¹, et d'un certain nombre d'années d'expérience utile.

En ce qui concerne l'enseignement organisé par la Communauté, l'expérience utile est définie comme « le temps passé, soit dans un service ou un établissement public ou privé, soit dans l'enseignement, soit dans un métier ou une profession² ». Elle doit être « constituée par le temps passé dans un métier ou une profession de la spécialité du cours à enseigner. Toutefois, sur avis favorable de l'inspection, cette expérience utile peut être acquise pour moitié dans une fonction de la catégorie des membres du personnel directeur et enseignant³. »

Étant donné que les services prestés dans l'enseignement peuvent aisément être vérifiés, leur valorisation ne requiert que l'avis favorable de l'inspection. Il n'en va

¹ Depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} septembre 1992, de l'arrêté de l'exécutif du 24 août 1992 modifiant certaines dispositions relatives à l'enseignement secondaire. En outre, depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} septembre 2003, du décret du 17 juillet 2003 portant des dispositions générales relatives à l'enseignement en langue d'immersion et diverses mesures en matière d'enseignement, le diplôme d'aptitude pédagogique et le diplôme d'aptitudes pédagogiques y sont également assimilés.

² Article 3 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement, gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.

³ Article 12 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 22 avril 1969 fixant les titres requis des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical, du personnel psychologique, du personnel social des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, spécial, moyen, technique, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire de la Communauté française et des internats dépendant de ces établissements.

pas de même pour l'expérience acquise dans un métier ou une profession, qui ne peut obtenir le statut d'expérience utile qu'au terme d'une procédure établie selon des règles précises. La seule production de documents émanant d'employeurs et attestant l'exercice d'un métier ou d'une profession durant une certaine période ne peut en aucun cas constituer ipso facto une reconnaissance d'expérience utile. Il convient en effet d'examiner si l'expérience professionnelle acquise est bien relative à la spécialité du cours à enseigner. L'expérience professionnelle ne devient l'élément adéquat d'un titre de capacité que lorsque le ministre décide formellement, après avis favorable de l'inspection, qu'il s'agit bien d'une expérience utile et donc qu'elle satisfait aux exigences requises pour la fonction à conférer.

Dans l'enseignement subventionné également, l'expérience utile constitue, pour un certain nombre de fonctions, un élément du titre jugé suffisant, en complément du diplôme d'études de base et d'un titre pédagogique. L'expérience utile est ainsi définie, pour l'enseignement libre subventionné, comme « *le temps passé, soit dans un service ou un établissement public ou privé, soit dans l'enseignement, soit dans un métier ou une profession* »¹ et, pour l'enseignement officiel subventionné², comme « *les services accomplis soit dans l'enseignement, soit dans un autre service des secteurs privé ou public. L'exercice d'une activité indépendante est pris en compte au même titre.* »

La définition de l'expérience utile pour les titres jugés suffisants dans l'enseignement subventionné secondaire technique et professionnel est, dans son principe, largement similaire à celle fixée par la réglementation relative aux titres requis pour l'enseignement organisé par la Communauté : « *L'expérience utile est constituée par le temps passé soit dans un service ou un établissement public ou privé, soit dans l'enseignement, soit dans un métier ou une profession. [Elle] doit être constituée par le temps passé dans un métier ou une profession de la spécialité du cours à enseigner. Toutefois, sur avis favorable de l'inspection, cette expérience utile peut être acquise pour moitié dans une fonction de la catégorie des membres du personnel directeur et enseignant* »³.

2.1 EXPÉRIENCE UTILE, ÉLÉMENT DU TITRE

2.1.1 Enseignement organisé par la Communauté - Titres requis

L'arrêté de l'exécutif du 22 avril 1969 précité fixe les titres requis pour les différentes fonctions en exécution de l'article 18 du statut administratif.

¹ Article 2 du décret du 1^{er} février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné.

² Article 3 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.

³ Article 4 de l'arrêté royal du 30 juillet 1975 relatif aux titres jugés suffisants dans les établissements subventionnés d'enseignement technique et d'enseignement professionnel secondaire de plein exercice et de promotion sociale. Cet article a été complété par l'arrêté de l'exécutif du 24 août 1992 en ce qui concerne la possibilité de constituer une partie de l'expérience utile par des services dans l'enseignement.

Pour constituer le titre requis des fonctions visées, il exige tout d'abord une expérience utile d'une durée inversement proportionnelle au niveau du diplôme de base, selon l'échelle suivante :

- ✓ une année pour le diplôme relevant de l'enseignement supérieur du premier degré, reclassé dans l'enseignement supérieur de type court¹ ;
- ✓ trois années pour le diplôme du niveau secondaire supérieur ;
- ✓ six années pour le diplôme du niveau secondaire inférieur.

Ensuite, l'arrêté prescrit un lien étroit avec la fonction exercée, en précisant que l'expérience utile s'acquiert dans la spécialité du cours à enseigner.

Toute reconnaissance d'expérience utile doit impérativement viser de façon explicite une ou plusieurs fonctions. Si, en cours de carrière, un membre du personnel est désigné à une autre fonction exigeant une expérience utile, une nouvelle procédure de reconnaissance doit être engagée.

Pour rappel, le concept d'« autre fonction » est déterminé par rapport à l'arrêté de l'exécutif du 2 octobre 1968² ; il ne vise pas seulement un changement du type de cours enseigné³.

2.1.2 Enseignement subventionné - Titres suffisants

Les exigences en matière d'expérience utile posées par l'arrêté royal du 30 juillet 1975 précité sont les mêmes que celles contenues dans la réglementation relative aux titres requis.

Les constats formulés pour l'enseignement organisé par la Communauté valent donc, *mutatis mutandis*, pour l'enseignement subventionné.

2.2 EXPÉRIENCE UTILE, ÉLÉMENT DE LA RÉMUNÉRATION

Constituant un élément du titre de capacité, l'expérience utile contribue à déterminer l'échelle de traitement du porteur du titre requis visée par l'arrêté royal de barèmes du 27 juin 1974, ou à accorder indirectement une échelle préférentielle de cet arrêté au porteur du titre suffisant.

L'expérience utile influence également le calcul du traitement dans cette échelle, car l'article 17 du statut pécuniaire¹ prévoit que l'expérience utile dûment reconnue est

¹ L'arrêté de l'exécutif du 24 août 1992 précité apporte un autre allègement aux exigences en matière d'expérience utile, à savoir la suppression, à partir du 1^{er} septembre 1992, d'une année d'expérience utile pour les gradués exerçant une fonction au degré inférieur du secondaire.

² Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 2 octobre 1968 déterminant et classant les fonctions des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical, du personnel psychologique et du personnel social des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, spécialisé, moyen, technique, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire de la Communauté française et les fonctions des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.

³ Par exemple : le passage de cours techniques à cours de pratique professionnelle ou le passage, pour le même type de cours, du degré secondaire inférieur au degré secondaire supérieur, se rapporte à deux fonctions différentes.

intégrée à l'ancienneté pécuniaire de la fonction expressément visée par la valorisation. Il prévoit néanmoins une double limitation :

- ✓ l'expérience utile peut être valorisée dans l'ancienneté pécuniaire des seules fonctions de « (...) directeur, chef de bureau d'études, chef de travaux d'atelier, assistant, moniteur, (...) personnel enseignant qui est chargé de cours techniques ou pratiques, (...) enseignant le travail manuel dans l'enseignement primaire » ;
- ✓ la durée totale de l'expérience utile valorisable a été portée à huit ans par l'article 2 du décret du 13 décembre 2007².

Enfin, la valorisation de l'expérience utile dans l'ancienneté pécuniaire constitue un objectif en soi et est indépendante du titre dont le membre du personnel est porteur. Un membre du personnel dont la fonction n'exige pas un titre requis ou suffisant incluant une expérience utile peut parfaitement en faire reconnaître une à la seule fin de faire valoriser les périodes en cause dans son ancienneté pécuniaire, pour autant qu'il exerce une des fonctions mentionnées à l'article 17 du statut pécuniaire.

2.3 RÈGLES DÉTERMINANT LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE

2.3.1 Expérience utile dans un métier ou une profession

La procédure de reconnaissance de l'expérience utile est fondée sur l'article 3 de l'arrêté royal du 2 mars 1969 précité, selon lequel le ministre décide si l'expérience utile contribue à assurer la formation requise pour la fonction à conférer et, en outre, détermine les règles suivant lesquelles elle est prouvée. Ces règles ont été fixées par l'arrêté ministériel du 12 avril 1969.

Le mode de preuve est constitué par des attestations ou des déclarations de services établies conformément aux modèles arrêtés. La décision du ministre est prise après l'appréciation du service d'inspection chargé de la surveillance des établissements d'enseignement de l'État et l'avis de l'administration compétente. L'intéressé est avisé de la décision. Une possibilité de recours est prévue dans le cas où l'appréciation de l'inspection serait défavorable.

Dans l'enseignement subventionné, les dispositions statutaires renvoient aux règles en vigueur dans l'enseignement organisé par la Communauté. En cas d'avis défavorable de l'inspection, le ministre prend une décision après avoir requis l'avis de la commission compétente pour le recrutement des porteurs de titres jugés suffisants autres que ceux du groupe A, visée à l'article 6, § 3, de l'arrêté du 30 juillet 1975 relatif aux titres jugés suffisants précité.

Au sens de l'arrêté de l'exécutif du 2 octobre 1968 précité, la notion de fonction, caractérisée par la discipline enseignée, est fondamentale au sein de cette procédure. Son importance se mesure déjà lors de l'examen de la spécificité du titre d'études de base. Ainsi, pour constituer un titre requis, le diplôme doit être en

¹ Arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique.

² Autrefois limitée à six ans, la durée d'expérience utile valorisable dans l'ancienneté pécuniaire avait été portée à sept ans suite à l'entrée en vigueur de l'article 18 du décret du 4 mai 2005. L'article 2 du décret du 13 décembre 2007 est, quant à lui, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

rapport avec la spécialité du cours à conférer. Pour reconnaître l'utilité de l'expérience acquise dans un métier comme élément du titre requis, l'inspection doit également juger de son adéquation avec la fonction à conférer.

La dépêche de valorisation doit donc désigner de façon précise la fonction qu'elle concerne. Le type de fonction, déterminé par le classement du cours dispensé, doit être complété par le niveau d'enseignement et par l'objet du cours.

2.3.2 Expérience utile dans l'enseignement

Pour rappel, depuis l'entrée en vigueur de l'article 31 de l'arrêté de l'exécutif du 24 août 1992, les enseignants qui ne peuvent justifier de la durée d'expérience utile requise dans un métier ou une profession ont la possibilité de la compléter, pour moitié, par des services effectués dans une fonction enseignante.

L'intégration de ce complément est, selon l'article 5 du même arrêté ministériel du 12 avril 1969, assujettie à la production d'attestations et à l'approbation de l'inspection. Une procédure, certes simplifiée, doit donc être entamée pour valoriser ce complément.

3 EXAMEN DES DOSSIERS

3.1 APPLICATION DE LA DÉCISION DE RECONNAISSANCE

L'expérience utile constituant une exigence inhérente au recrutement, sa valorisation doit s'effectuer, au plus tôt, lors du premier exercice de la fonction. Cependant, le contrôle des traitements alloués au cours de la période quinquennale précédant la date de l'admission à la retraite fait apparaître, de façon répétée, des reconnaissances tardives, certaines intervenant parfois même après l'admission à la retraite.

La jurisprudence de la Cour des comptes s'oppose à ce que de telles reconnaissances, intervenant après la fin de la carrière, rétroagissent à une date antérieure à l'introduction de la demande par l'enseignant¹.

Dans quelques rares cas, le retard n'est pas imputable à l'intéressé. Comme la demande a été introduite en temps utile, la rétroactivité peut alors être admise à cette date. A titre d'exemple, pour un professeur admis à la retraite le 1^{er} février 2001, la dépêche de valorisation datée du 13 mars 2002 clôturait la procédure de reconnaissance entamée, en fait, dès 1966, sur la foi de la demande d'avis transmise à l'inspection. Mais, le plus souvent, la reconnaissance tardive résulte d'une demande tardive de l'intéressé.

Les longs écarts entre les dates de la désignation à la fonction, de l'introduction de la demande et de la décision ministérielle de reconnaissance mettent en évidence les difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure. Ils sont, en outre, préjudiciables aux membres du personnel enseignant.

¹ Lettre du 27 mai 1998 adressée à la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française, chargée de l'Education, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la jeunesse, de l'Enfance et de la promotion de la santé.

3.2 EXPÉRIENCE UTILE ET FONCTION

L'examen d'un certain nombre de dossiers a mis en évidence une mauvaise perception de l'importance du lien entre la reconnaissance de l'expérience utile et la fonction qu'elle concerne explicitement.

Il importe d'être attentif à la multiplicité des fonctions exercées par un même professeur et de veiller à ce que chacune de celles-ci soit dotée de la reconnaissance d'expérience utile appropriée. A titre d'exemple, l'expérience utile d'un professeur de cours technique et de pratique professionnelle a été valorisée en cours de carrière pour la pratique professionnelle, mais, pour les cours techniques, ne l'a été qu'après l'admission à la retraite.

La dépêche portant reconnaissance peut également comporter des imprécisions quant à son objet. Le cas de figure récurrent est celui d'une valorisation ne précisant pas le niveau d'enseignement de la fonction, degré inférieur ou supérieur de l'enseignement secondaire.

3.3 EXPÉRIENCE UTILE ET RÉMUNÉRATION

Le défaut de reconnaissance de l'expérience utile entraîne l'absence de titre requis ou jugé suffisant et, dans les cas où les enseignants intéressés seraient pourtant considérés comme porteurs de ces titres, il frappe d'irrégularité la gestion pécuniaire de la fonction par l'administration, en particulier l'attribution de l'échelle de traitement.

De même, l'ancienneté pécuniaire n'est pas justifiée si l'expérience utile est comptabilisée dans le traitement des fonctions pour lesquelles elle n'a pas été reconnue.

Des membres du personnel enseignant titulaires de plusieurs fonctions, mais dont l'expérience utile n'était pas reconnue pour chacune d'entre elles de manière spécifique, ont cependant bénéficié d'une valorisation d'ancienneté étendue à l'ensemble de ces fonctions. Ainsi, un professeur de cours techniques et de pratique professionnelle au degré inférieur ne bénéficiait d'une expérience utile reconnue que pour la pratique professionnelle ; six années ont cependant été intégrées à l'ancienneté pécuniaire de chacune des deux fonctions.

Par ailleurs, des services reconnus comme expérience utile ont été comptabilisés dans l'ancienneté de fonctions ne figurant pas dans l'énumération limitative de l'article 17 de l'arrêté royal du 15 avril 1958. Le cas d'un professeur de cours techniques et de cours spéciaux au degré supérieur montre la comptabilisation d'une expérience utile dans l'ancienneté pécuniaire de ces deux fonctions, alors que le statut pécuniaire n'autorise l'intégration d'une expérience utile que dans l'ancienneté de la première d'entre elles.

Dans le cas d'un professeur de cours généraux, la dépêche, visant sans autre précision la fonction de « professeur », indique que l'expérience utile est reconnue dans le cadre des dispositions de l'article 17 précité. Il s'avère toutefois que ces services accomplis dans le secteur privé sont inclus dans l'ancienneté pécuniaire relative à une fonction de professeur de cours généraux alors que celle-ci n'est pas mentionnée dans l'énumération limitative de l'article 17.

A l'inverse, des périodes reconnues en tant qu'expérience utile peuvent ne pas avoir été intégrées dans l'ancienneté pécuniaire. Ainsi, les années admises par le statut pécuniaire n'ont, de façon inexpliquée, pas été prises en compte dans l'ancienneté d'un professeur de pratique professionnelle au degré inférieur, titulaire d'une reconnaissance d'expérience utile de plus de douze ans.

3.4 EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE NON RECONNUE

Le contrôle des moyennes quinquennales a également révélé des cas d'absence totale de reconnaissance et de comptabilisation d'expérience utile, notamment lorsque les services dans un métier ou une profession avaient été accomplis dans le secteur public. Ce défaut de reconnaissance résulte probablement d'une confusion entre l'article 17 et l'article 16, m, de l'arrêté royal du 15 avril 1958 précité, admettant les services rendus à l'État.

4 APPLICATION DE LA PROCÉDURE EN VIGUEUR

4.1 ÉTAPES

La procédure de reconnaissance de l'expérience utile comprend plusieurs étapes.

4.1.1 Initiative

L'arrêté ministériel du 12 avril 1969 établissant les règles selon lesquelles l'expérience utile est prouvée ne précise pas à qui, du membre du personnel ou du chef de l'établissement, revient l'initiative d'introduire la demande.

En ce qui concerne l'enseignement organisé par la Communauté, le service de gestion laisse à l'enseignant l'initiative de la démarche.

Cependant, des différences apparaissent entre les établissements de ce réseau quant aux mesures prises pour sensibiliser les enseignants à l'impact de l'expérience utile sur leur situation administrative et pécuniaire, et les inciter à effectuer les démarches nécessaires. Selon le cas, les circulaires émanant de la direction générale de ces personnels recommandant la procédure à suivre sont soit communiquées individuellement, soit classées dans un registre accessible à la salle des professeurs ; cette dernière méthode d'information apparaît beaucoup plus aléatoire.

Quant à l'enseignement subventionné, les services de gestion laissent à l'établissement le soin d'entamer la procédure.

Une réelle unité de gestion est de mise dans le réseau libre subventionné : les secrétariats des établissements effectuent les démarches sur la base des documents établis et diffusés par le secrétariat général de l'enseignement catholique, lesquels comportent des explications et des formulaires standardisés s'inspirant de la circulaire diffusée par la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné.

Si le réseau officiel subventionné ne connaît pas la même uniformité que celle constatée dans l'enseignement libre, les documents utilisés s'inspirent aussi de la circulaire émanant de la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné.

Les chefs d'établissement de l'enseignement subventionné considèrent donc la prise de fonction de l'enseignant comme le principal événement de carrière qui les amène systématiquement à introduire une demande. Un établissement du réseau officiel subventionné formule toutefois une restriction en signalant que l'introduction systématique d'une demande ne s'applique qu'aux fonctions de professeur de cours techniques et de pratique professionnelle.

En revanche, le changement de fonction en cours de carrière suscite relativement peu d'initiatives, alors que l'introduction d'une nouvelle demande se justifie pleinement. Tous les chefs d'établissement de l'enseignement subventionné n'ont cependant pas conscience de cette nécessité, car ils cernent difficilement le lien entre la notion de fonction et la reconnaissance d'expérience utile.

Cette remarque s'applique a fortiori pour l'enseignement organisé par la Communauté, dans lequel l'initiative est laissée à l'enseignant.

Il en va de même de l'opportunité d'une demande de complément d'expérience utile dans l'enseignement.

Dans tous les cas, les demandes de reconnaissance d'expérience utile dans l'enseignement subventionné font l'objet d'envois individuels, qui garantissent leur rapidité de traitement. Les demandes peuvent cependant faire l'objet d'échanges de courrier entre les établissements et l'administration, à cause de problèmes de légalisation de signature ou de documents manquants.

4.1.2 Constitution du dossier et transmission à l'inspection

Le dossier se fonde sur les attestations de services fournies par les employeurs, conformément à l'arrêté ministériel du 12 avril 1969 précité, qui joint, en annexe, des modèles à utiliser suivant le type d'employeur¹.

Afin de déterminer le rapport des services accomplis avec la fonction, le dossier doit comprendre les éléments qui permettent de définir exactement la fonction à pourvoir. Cependant, l'arrêté ne mentionne pas les données à communiquer pour ce faire.

Dans les trois réseaux, des circulaires destinées à combler ces lacunes situent l'expérience utile dans le cadre réglementaire et détaillent le contenu ainsi que les modalités pratiques de la constitution des dossiers, selon des modèles annexés².

En raison de leur complexité, les dossiers introduits comportent fréquemment des défauts, qui affectent notamment la validation des attestations et la détermination certaine de la fonction de l'enseignant.

¹ Entreprise familiale ou indépendant ; service ou établissement public ou privé, métier ou profession ; complément acquis dans l'enseignement.

² L'identité, les titres, l'établissement, les fonctions exercées antérieurement dans et hors de l'enseignement. La liste détaillée des cours donnés et le type d'enseignement l'année, la forme (technique de transition, technique de qualification, enseignement professionnel, etc.), le type de section et d'option, le classement du cours et la spécialité. La liste détaillée des activités précédentes exercées dans un métier ou une profession, attestées selon les modèles établis par l'arrêté ministériel précité et validées, selon le cas, par la signature légalisée de l'employeur ou, à défaut, une déclaration sur l'honneur et des fiches de salaire, la copie de l'inscription au registre de commerce, la déclaration de revenus, l'attestation de l'autorité communale ou du contrôleur des contributions.

L'administration se borne à assurer le suivi de la procédure, bien que l'arrêté ministériel du 12 avril 1969 prévoit formellement les avis préalables de l'inspection et de l'administration.

Depuis 2001, le calendrier des réunions en commissions d'inspection est communiqué à l'administration, qui peut ainsi mieux gérer les dossiers.

Le service général de gestion des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française adresse les dossiers au service de l'inspection de l'enseignement par la voie hiérarchique, via les administrateurs généraux de l'AGPE et de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS), dont l'inspection dépend. Une copie est cependant adressée à l'inspection.

Quant à la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné, elle envoie directement les dossiers à l'inspection.

4.1.3 Avis et recours

Pour l'enseignement organisé par la Communauté française, l'inspection formule seule une appréciation, que le ministre entérine systématiquement.

Les commissions d'inspecteurs, compétentes pour l'ensemble des réseaux, se réunissent six à sept fois l'an. Trois commissions sont chargées de l'enseignement secondaire de plein exercice¹ et une de l'enseignement de promotion sociale.

La décision de reconnaissance de l'adéquation entre les services revendiqués et le niveau, la nature et la spécialité des cours à dispenser est prise au cours de la réunion ; elle est différée lorsque la demande introduite est incomplète.

Si la preuve de l'exactitude des attestations ne peut être apportée par la signature légalisée de l'employeur², il est admis que l'intéressé puisse produire une attestation sur l'honneur relative à cette impossibilité. Un risque de faux existe donc, mais l'inspection n'a ni le temps, ni les moyens de le rechercher. Elle peut cependant différer sa décision, en cas de doute, si plusieurs légalisations manquent.

L'inspection souligne les différences constatées entre les deux réseaux dans la description de la fonction en cause. Dans l'enseignement organisé par la Communauté, la fonction est, dans l'ensemble, cernée de manière satisfaisante, sans détails superflus. En revanche, dans le réseau libre subventionné, le degré de précision est parfois tel que tout changement d'attribution, y compris dans une même spécialité, nécessite l'introduction d'une nouvelle demande.

En cas d'avis défavorable, l'intéressé dispose d'un droit de recours, dans un délai de dix jours à dater de l'envoi recommandé de la notification. Au cours de la réunion suivante, l'inspection réexamine le dossier sur la base des éléments probants introduits.

Dans l'enseignement subventionné uniquement, un niveau de recours supplémentaire est prévu en cas de deuxième avis défavorable. Le dossier est alors

¹ Soit : enseignement ordinaire ou spécialisé, matières afférentes à la santé.

² Soit en cas de refus, soit parce que l'employeur n'existe plus.

soumis à la commission des titres suffisants du groupe B¹, puis à la décision définitive du ministre.

4.1.4 Décision ministérielle et dépêche

Dans l'enseignement organisé par la Communauté française, le dossier, après avoir été transmis au directeur général, est adressé au cabinet pour signature du ministre. L'avis de l'inspection est toujours suivi. La direction de la carrière a constaté, dans certains cas, des délais anormalement longs avant la prise de décision.

Ce problème n'apparaît pas dans l'enseignement subventionné car la délégation de signature au directeur général allège la procédure.

La dépêche de reconnaissance de l'expérience utile précise les périodes de services, les fonctions et les cours dispensés.

Pour l'enseignement organisé, elle est directement adressée à l'intéressé et la décision est communiquée à la direction déconcentrée de gestion des personnels compétente.

Pour l'enseignement subventionné, l'original et une copie de la dépêche sont adressés au pouvoir organisateur, ainsi qu'une copie conforme et le dossier à la direction déconcentrée dont relève le membre du personnel enseignant.

4.1.5 Application de l'expérience utile reconnue

La dépêche de reconnaissance de l'expérience utile contient les deux éléments essentiels pour déterminer l'échelle de traitement et l'ancienneté pécuniaire, à savoir la fonction concernée par la valorisation et les périodes de services reconnus.

La durée de l'expérience utile se calcule de date à date pour former le titre. Si un titre requis est formé, une échelle plus favorable est octroyée.

L'ancienneté pécuniaire est revue en intégrant les services reconnus, compte tenu de la limite de sept ans prévue. Aux termes de l'article 17 du statut pécuniaire, les mois incomplets sont négligés et les services devraient être valorisés *ratione temporis*. Néanmoins, la plupart du temps, la dépêche ne contient pas de données concernant le volume horaire des prestations afférentes à ces services.

Comme la valorisation de l'expérience utile intervient toujours après la prise de fonctions, la situation pécuniaire doit être revue pour la fonction concernée. Il peut y avoir autant de révisions que de reconnaissances d'expérience utile, incluant, à chaque fois, un nouveau barème, un calcul de l'ancienneté et une liquidation d'arriérés.

4.2 OBSERVATIONS

4.2.1 Risque d'inégalité de traitement

L'arrêté ministériel du 12 avril 1969 régissant la procédure de reconnaissance de l'expérience utile ne désigne pas l'initiateur de la démarche. Pour l'enseignement qu'elle organise, la Communauté française laisse cette responsabilité à

¹ Cf. l'article 4bis de l'arrêté royal du 30 juillet 1975.

l'enseignant, tandis que, dans l'enseignement subventionné, l'établissement scolaire prend l'initiative.

L'absence de précision quant à l'initiateur de la démarche crée une insécurité juridique, qui peut causer, dans les faits, une différence de traitement entre le personnel de l'enseignement subventionné et celui de la Communauté. Toutes proportions gardées, les demandes de reconnaissances émanant de l'enseignement subventionné, libre et officiel, représentent une large majorité, qui, selon l'inspection, atteint 95 %.

Les attitudes extrêmes adoptées, selon les réseaux, lors d'un changement de fonction sont révélatrices des difficultés à appréhender correctement cette notion. Dans le réseau organisé par la Communauté française, l'établissement scolaire n'intervient pas systématiquement pour signaler aux membres du personnel l'utilité d'une nouvelle demande de reconnaissance. À l'opposé, dans l'enseignement subventionné, une demande de reconnaissance est introduite lors de chaque changement d'attributions.

Enfin, tous réseaux confondus, les enseignants et les chefs d'établissements sont loin de saisir chaque fois l'opportunité de faire reconnaître un complément d'expérience utile dans l'enseignement, tant dans le cas d'une insuffisance d'années que lors d'un changement de fonction.

Par ailleurs, l'intérêt de la reconnaissance en matière d'ancienneté pécuniaire n'apparaît pas clairement. L'enseignant dont la fonction n'exige pas un titre de capacité incluant une expérience utile n'est pas nécessairement incité à faire reconnaître celle-ci, alors qu'elle pourrait cependant être intégrée à son ancienneté pécuniaire. La circulaire explicative ne formule pas de distinction précise entre les deux situations motivant une demande de reconnaissance d'expérience utile, à savoir l'obtention d'un titre et la comptabilisation dans l'ancienneté pécuniaire, lesquelles constituent pourtant deux opérations indépendantes¹.

Il importe donc de clarifier ces notions de manière formelle.

4.2.2 Spécialité et fonction

Les fonctions du personnel enseignant se différencient, par niveau, selon le classement et la spécialité des cours. La notion de fonction, qui s'avère fondamentale pour la détermination des titres de capacité, notamment de leur spécificité, et des échelles de traitement, ne fait pas l'objet d'une application uniforme dans les différents réseaux. En particulier, la spécialité du cours enseigné n'est pas appréciée de façon adéquate et cohérente par tous les agents des directions déconcentrées du ministère.

Ainsi, en ce qui concerne l'enseignement subventionné, la spécialité du cours est parfois perçue d'une façon trop restrictive, qui peut conduire à inclure aussi les options et classes où les cours sont enseignés. Outre que cette pratique ne correspond pas à l'application régulière des textes, un excès de déterminants pour

¹ La direction déconcentrée de Liège (enseignement organisé par la Communauté) a attiré l'attention sur ce risque de confusion.

la fonction limite la portée de la reconnaissance d'expérience utile et entraîne donc la multiplication des demandes¹.

Dans l'enseignement organisé par la Communauté, la fonction est perçue d'une façon plus large, suivant les règles. Cependant un manque de précision a parfois été relevé : si la notion de niveau d'enseignement secondaire paraît désormais prise en compte, des cas récents montrent que la spécialité du cours n'est pas toujours déterminée².

Le concept de la spécialité a été formalisé, de façon incomplète, par les arrêtés ministériels du 30 avril 1969 précisant les règles de spécificité des titres requis. Un rapport, communiqué à l'administration en 1999³, avait estimé souhaitable de situer la spécialité des cours à un degré moyen de spécialisation, entre le général et le particulier. Pour aider à la cerner de façon structurée pour l'ensemble des cours techniques et de la pratique professionnelle, ce rapport suggérait de recourir aux groupes d'options définis dans le répertoire des options de base de l'enseignement secondaire, qui occupent un niveau moyen de spécialisation entre l'option et le secteur.

4.2.3 Lourdeurs de procédure

Outre les difficultés liées aux lacunes des arrêtés précités du 30 avril 1969 et à l'approche inadéquate du concept de fonction, qui entraînent notamment une multiplication des demandes de reconnaissance, certaines pratiques administratives sont de nature à mobiliser, en pure perte, quantité d'énergie et de temps.

Dans l'enseignement organisé par la Communauté française, l'initiative des démarches laissée à l'enseignant peut être la source de dossiers mal constitués, qui obligent les directions déconcentrées à demander des compléments d'information.

En outre, le dossier y est transmis à l'inspection par la voie hiérarchique⁴. La communication directe à l'inspection d'une copie du dossier, à titre informel, ne permet pas d'accélérer la procédure. La pratique risque, en raison de ce

¹ Des services d'un professeur ont été considérés en rapport avec la fonction de professeur de pratique professionnelle en mécanique auto au degré inférieur et au degré supérieur, en adéquation avec la notion de fonction, tandis que, concernant la pratique professionnelle en montage et soudage, ils n'ont été reconnus que pour l'option groupée mécanique de la classe de 3^e professionnelle. La reconnaissance aurait pu être accordée dans l'ensemble de l'enseignement professionnel secondaire inférieur. Un dossier a fait l'objet de neuf demandes de reconnaissance entre 1996 et 2003, dont plusieurs au cours d'une même année scolaire.

² Ainsi des services ont été valorisés pour la fonction de professeur de pratique professionnelle dans l'enseignement professionnel secondaire complémentaire pour une spécialité vaguement intitulée « stages » et pour les fonctions de professeur de cours techniques et de professeur de pratique professionnelle au degré supérieur, sans préciser la spécialité.

³ Lettre du 18 novembre 1999 adressée au secrétaire général du ministère de la Communauté française.

⁴ Dans l'enseignement subventionné, seule une liste des dossiers adressés à l'inspection est transmise à l'administrateur général.

cheminement et des signatures requises, de reporter d'une séance l'examen du dossier en commission d'inspecteurs et de retarder le retour du dossier¹.

La transmission des décisions des inspecteurs au ministre constitue également une étape susceptible d'entraîner des retards, parfois plusieurs mois, surtout en cas de changement de cabinet.

La portée de la reconnaissance de l'expérience utile doit aussi être examinée : à fonction identique, une décision est-elle valable pour un ou plusieurs réseaux d'enseignement (organisé et subventionné) et, d'autre part, pour un ou plusieurs secteurs d'enseignement (enseignement ordinaire, spécial et de promotion sociale) ?

Dans la pratique, la portée de la décision de reconnaissance, entendue au sens strict, se limite au réseau et au secteur d'enseignement producteur de la demande. Cette limitation procède des circulaires des directions générales, mais ne se retrouve pourtant pas exprimée de manière formelle dans la réglementation. En effet, l'unique critère réglementaire de référence est l'adéquation avec la fonction à conférer.

Si des commissions d'inspecteurs distinctes se prononcent par type d'enseignement, elles sont cependant communes aux trois réseaux. A fonction et donc à spécialité identique, un avis qui s'étendrait aux différents réseaux ou types d'enseignement éviterait des contradictions éventuelles et permettrait de rationaliser les moyens et les procédures développés.

4.2.4 Remarques des différents acteurs consultés

D'une manière générale, les différents acteurs consultés souhaitent aboutir à des reconnaissances d'expérience utile d'une portée plus large.

Pour l'enseignement subventionné, les décisions devraient se limiter davantage au concept de fonction, à l'instar de l'enseignement organisé par la Communauté : niveau d'enseignement (degré inférieur / supérieur), type (cours techniques / pratique professionnelle) et spécialité du cours.

De plus, les acteurs concernés se prononcent en faveur de reconnaissances qui envisageraient également d'autres fonctions susceptibles d'être exercées par le membre du personnel, compte tenu de ses diplômes de base. Ainsi, le potentiel découlant des services antérieurs soumis à reconnaissance pourrait être reconnu d'emblée. Cet élément nécessiterait cependant une modification de l'arrêté ministériel, qui vise exclusivement la fonction à conférer.

Il conviendrait également que la dépêche de reconnaissance soit considérée comme valable pour tous les réseaux d'enseignement.

Diverses difficultés ont été soulignées, notamment les problèmes de légalisation de signatures ou de clarté des circulaires explicatives.

Par ailleurs, il importe de constituer une base de données informatisée reprenant les décisions.

¹ Pour huit cas sur un échantillon de quinze, deux mois en moyenne se sont écoulés entre la réception du dossier et son envoi à l'inspection, en raison du report à la réunion suivante.

Quant aux directions déconcentrées de gestion, elles souhaitent que la dépêche précise dans tous les cas le volume horaire des services prestés hors enseignement, en vue du calcul de l'ancienneté pécuniaire *ratione temporis*.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Élément du titre et de la rémunération attribués à l'enseignant, l'expérience utile devrait être déterminée lors du recrutement. Or, les demandes de reconnaissance sont souvent introduites avec retard, parfois même au terme de la carrière. Il arrive aussi, lorsqu'il s'agit d'un complément dans l'enseignement ou d'un changement de fonction, que la reconnaissance de l'expérience utile fasse défaut.

En ne désignant pas le responsable de l'initiative de la procédure, la réglementation aboutit à créer, selon le réseau, des inégalités quant à la possibilité, pour les enseignants, de faire valoir leurs droits en matière d'expérience utile.

Afin d'éviter des retards ou encore l'absence de reconnaissance, la Cour des comptes préconise, en ce qui concerne l'expérience utile acquise dans un métier ou une profession, de confier formellement et pour tous les réseaux, la responsabilité de l'initiative de la démarche au pouvoir organisateur ou à son délégué, le chef d'établissement, et ce, de manière systématique, lors de chaque entrée en fonction et en cas de changement de fonction. L'identification de cette responsabilité constituerait ipso facto une garantie pour le membre du personnel. L'administration vérifierait ensuite la validité et la régularité des documents et les communiquerait à l'inspection, qui remettrait alors son avis sur l'adéquation entre les services antérieurs présentés, la fonction et la spécialité du cours enseigné.

Par ailleurs, les agents des directions déconcentrées du ministère de la Communauté française sont amenés, lors de la fixation du traitement, à constater les cas d'insuffisance d'expérience utile acquise dans un métier ou une profession. Il conviendrait donc que ces services administratifs notifient aux intéressés la faculté, offerte par la réglementation, de compléter ces périodes pour moitié par un complément acquis dans l'enseignement.

Alors que la fonction est essentielle pour définir l'expérience utile et déterminer le titre, l'interprétation imprécise et divergente de cette notion a pour conséquence, dans les faits, de conférer une portée différente, restrictive ou vague, aux décisions de reconnaissance.

Afin d'éviter la prolifération des dépêches de décision, la Cour des comptes recommande de produire des reconnaissances d'expérience utile d'une portée plus large. Dans l'enseignement subventionné, elles devraient cerner davantage le concept de fonction et de spécialité. En outre, pour tous les réseaux, le champ d'application de la reconnaissance d'expérience utile, à spécialité identique, pourrait, moyennant une modification réglementaire, se rapporter à des fonctions autres que celle à conférer.

Il conviendrait de mettre en place une procédure de reconnaissance d'expérience utile permettant de produire une décision unique, valable pour l'enseignement secondaire ordinaire, secondaire spécial et pour l'enseignement de promotion sociale, ainsi que pour tous les réseaux d'enseignement.

Enfin, dans l'enseignement organisé par la Communauté française, la procédure pourrait encore être allégée si la décision finale, après avis de l'inspection et possibilité de recours pour l'enseignant en cas d'avis défavorable, était prise au sein de l'administration par un fonctionnaire délégué à cet effet.

1.7 LA RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE¹

La Cour des comptes a examiné la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française. Le contrôle a révélé un taux élevé d'erreurs, qui affectent surtout la valeur de l'ancienneté pécuniaire et le barème accordé. Pour une large part, ces erreurs résultent de manquements dans la mise en conformité des situations individuelles avec la législation. Par ailleurs, la réglementation elle-même est parfois inadéquate et il conviendrait de l'amender.

1 INTRODUCTION

Durant le premier trimestre 2008, la Cour des comptes a contrôlé la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française.

1.1 ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE

Le personnel est réparti dans trente-deux instituts d'enseignement de promotion sociale organisé aux niveaux secondaire et supérieur.

La gestion administrative et pécuniaire du personnel est assurée, au sein de l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française, par les six directions déconcentrées du service général de gestion des personnels de l'enseignement de la direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française (DGPECF)².

L'organisation de l'enseignement de promotion sociale a été fondamentalement revue par le décret organique du 16 avril 1991³. L'enseignement de type modulaire par unités de formation (dit de régime 1) établi par le décret vise à remplacer l'enseignement de type classique dispensé par année scolaire (dit de régime 2)⁴ et constitue aujourd'hui la majeure partie de l'offre. Il relève du niveau secondaire et du niveau supérieur de type court et de type long.

¹ Dr. 3.240.250.

² Le recrutement et la carrière des personnels sont assurés par la direction de la carrière du service général des statuts et de la carrière de la DGPECF.

³ Décret de la Communauté française du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale.

⁴ Qui reste régi, à titre transitoire, par les lois coordonnées sur l'enseignement technique de 1957.

Le nouveau statut pécuniaire du 25 octobre 1993 reflète l'organisation plus flexible de l'enseignement et notamment la fluctuation, en cours d'année, des attributions du personnel enseignant qui en résulte¹.

En particulier, la réorganisation a sensiblement modifié les règles en matière d'ancienneté pécuniaire intégrée dans le traitement. Le régime restrictif² qui limitait la valorisation dans l'ancienneté à certains services effectués dans l'enseignement de promotion sociale a fait place à l'admission des services accomplis dans tous les types d'enseignement et dans le secteur public en général ; en outre, l'expérience utile acquise dans une entreprise peut également être prise en compte.

La nouvelle organisation de l'enseignement a alourdi la gestion pécuniaire et nécessité de compléter le système informatique du paiement par une application appropriée à la complexité et à la mouvance des attributions.

1.2 MÉTHODE

Effectué sur la base des pièces justificatives versées aux dossiers individuels³, le contrôle a consisté à vérifier la régularité de la rémunération des membres du personnel au regard des normes applicables à l'enseignement de promotion sociale.

Le périmètre du contrôle a été délimité grâce à un sondage par attributs, effectué sur la base d'un échantillon sélectionné de façon aléatoire. Ce sondage porte sur les paiements liquidés pour le mois de janvier 2007 aux membres du personnel occupant des fonctions enseignantes ou dirigeantes⁴. Un jugement binaire (correct ou erroné), reposant principalement sur trois critères (échelle barémique, ancienneté pécuniaire et volume de la charge), a été émis sur le traitement de chaque membre du personnel sondé. L'erreur a été définie comme une différence financière effective entre le traitement liquidé et le traitement dû. L'ensemble des jugements ainsi émis a fourni le taux d'erreur de l'échantillon, mesure ponctuelle qui a été extrapolée à l'ensemble de la population.

La fixation des paramètres et le tirage de l'échantillon se sont basés sur l'historique des traitements pour l'année scolaire 2006-2007 fourni par l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC). Les données reçues ont servi à établir le profil de la population exerçant des fonctions enseignantes ou dirigeantes durant l'année scolaire 2006-2007.

L'échantillon de cent vingt dossiers individuels représente un taux de sondage de 8,45 %. Il a été tiré, pour chacune des six directions déconcentrées, un nombre de dossiers proportionnel au nombre de membres du personnel en cause rétribué pour

¹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 octobre 1993 portant statut pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement de promotion sociale de la Communauté française.

² Porté par l'ancien statut pécuniaire de l'arrêté royal du 10 mars 1965.

³ Documents d'attributions, attestations de services antérieurs, copies de diplômes, reconnaissances d'expérience utile, etc.

⁴ Le personnel auxiliaire d'éducation et les experts (payés au forfait horaire sans ancienneté pécuniaire) n'ont pas été pris en compte.

le mois concerné. Les dossiers individuels et les fiches de fixation¹ ont alors été confrontés aux paiements extraits de l'historique des traitements, afin de contrôler le traitement alloué pour janvier 2007.

Une analyse croisée exhaustive du fichier historique des paiements pour 2006-2007, opérée entre les fonctions et les barèmes attribués, a été effectuée à titre complémentaire. Ce type de contrôle ciblé 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.

Les remarques auxquelles l'audit a donné lieu ont été notifiées aux directeurs responsables pour examen contradictoire et commentaires éventuels. La réponse de la direction déconcentrée de Liège a été envoyée par courriel le 25 avril 2008. La direction déconcentrée du Brabant wallon a fourni le 10 juin 2008 des documents manquant aux dossiers.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 3 juin 2008 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. L'administration a répondu par une lettre du 14 juillet 2008. Il a été tenu compte de ses commentaires dans le projet de rapport qui a été communiqué au ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale du Gouvernement de la Communauté française par lettre du 31 juillet 2008. Ce dernier a répondu à la Cour par une dépêche du 9 octobre 2008.

2 GESTION ADMINISTRATIVE ET PÉCUNIAIRE

Dans son rapport consécutif à l'analyse de risques menée en 2004-2005, le service d'audit budgétaire et financier du ministère de la Communauté française a classé, parmi les processus spécifiques qui nécessitent une action de première priorité, la gestion incorrecte, voire inexistante, de la fixation, de l'imputation et de la liquidation des traitements des personnels de l'enseignement de la Communauté.

La déconcentration des services dans six directions provinciales présente, par nature, des risques de divergences dans la gestion administrative et pécuniaire : les taux d'erreurs constatés dans l'échantillon varient d'ailleurs sensiblement selon les directions déconcentrées. Les caractéristiques du sondage effectué ne permettent toutefois pas d'en tirer des conclusions pertinentes.

Les dossiers étudiés permettent généralement de retracer la carrière et de justifier le traitement accordé : ils peuvent donc être considérés comme complets. Ainsi, ils comprennent les documents d'attributions, les désignations ministérielles et les déclarations annuelles d'identification et de cumul, dans et hors de l'enseignement, demandées aux membres du personnel.

Néanmoins, des lacunes ont été constatées, notamment en ce qui concerne les pièces relatives aux conditions statutaires de recrutement.

¹ Fiches établies par l'agent traitant le dossier, qui schématisent par année scolaire la carrière du membre du personnel dans l'enseignement de promotion sociale de la Communauté gérée par la direction déconcentrée (attributions, barèmes, fonction principale ou accessoire, valeur de l'ancienneté).

Dans trente-six cas sur cent vingt (30 %), il manque la copie du diplôme et, dans quarante-sept cas (39 %), le certificat de bonne conduite requis pour l'exercice des fonctions. Pour dix des cinquante-deux fonctions exercées à titre définitif (19 %), la copie de l'arrêté de nomination fait défaut.

Deux irrégularités formelles aux conditions imposées à l'exercice des fonctions ont été observées : l'une concerne la condition de nationalité, à défaut de dérogation ministérielle¹, et l'autre le régime linguistique dans l'enseignement, faute, pour le membre du personnel, d'avoir obtenu en français le diplôme sur lequel se base son recrutement².

Les dossiers manquent de clarté, en l'absence de documents de travail susceptibles d'éclairer la détermination du traitement et, en particulier, d'une feuille de calcul, même informelle, de l'ancienneté pécuniaire. Onze dossiers seulement sur cent vingt comprennent une fiche de traitement, dont quatre ont été établies il y a plus de dix ans.

La Cour avait déjà souligné cette lacune dans son rapport relatif au paiement des enseignants, transmis au Parlement de la Communauté française en 2004³.

Dans sa réponse, l'administration indique que le diplôme et le certificat de bonne conduite sont remis à la direction de la carrière par le candidat, lors de la procédure de recrutement. Le diplôme peut également se trouver dans le dossier du membre du personnel s'il exerce aussi des fonctions dans l'enseignement de plein exercice ; il est en outre encodé systématiquement dans une application informatique du programme de gestion du personnel en cours d'élaboration. Les renseignements relatifs aux fiches de traitement sont souvent encodés sur écran et une version papier de la fiche informatisée est intégrée dans le dossier administratif lors du départ à la retraite. Les arrêtés ministériels manquants concernent les nominations définitives intervenues depuis le 1^{er} septembre 2006 ; ils viennent seulement d'être signés et leur reclassement est en cours.

Comme le précise l'administration, la procédure administrative visée par la circulaire relative à l'organisation de la rentrée scolaire 2006-2007 impose, quand le membre du personnel désigné à titre temporaire n'a jamais fonctionné dans l'enseignement organisé par la Communauté française, de fournir à la direction déconcentrée certains documents, notamment un certificat de bonne conduite, et une copie des diplômes ou des titres⁴. Cependant, puisque, dans de nombreux cas de l'échantillon contrôlé, le membre du personnel n'a pas travaillé dans l'enseignement de plein exercice, son dossier de l'enseignement de promotion sociale devrait donc contenir ces documents. En outre, l'encodage du diplôme dans le programme de gestion du personnel n'est pas systématique. Pour les trente-six dossiers précités dépourvus de copie du diplôme, le taux d'encodage n'atteint que 45 %⁵. Enfin, quant aux

¹ Cf. article 20 du statut administratif du 22 mars 1969.

² Cf. les articles 13, 15 et 16 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

³ Cour des comptes, *Le paiement des enseignants*, mars 2004.

⁴ Cf. circulaire n°1487 du 9 juin 2006 de la DGPECF, p t 1.1, p. 4 et 5.

⁵ Soit 16 encodages sur 36 dossiers (vérification au 15 juillet 2008).

éléments constitutifs des fiches de traitement tenus sur écran, il est regrettable qu'aucune trace n'en soit périodiquement laissée dans les dossiers contrôlés car la supervision et le contrôle s'en trouveraient facilités.

3 FIXATION DES TRAITEMENTS

Le contrôle de l'échantillon a porté sur cent vingt membres du personnel ayant exercé un total de cent septante-trois fonctions réparties au niveau secondaire (80 %), supérieur de type court (16 %) et de type long (1 %), ou en fonctions de direction (3 %). Ces fonctions étaient occupées à concurrence de 70 % à titre temporaire.

Quarante-et-un dossiers comportaient au moins une erreur financière directe dans le traitement pour janvier 2007, soit un taux d'erreur de 34,2 %. La précision absolue s'élève à 11,2 %.

L'extrapolation de ce taux avec un taux de confiance (fiabilité) de 99 % permet donc de considérer qu'au moins 23,0% (et au plus 45,4 %) des membres du personnel enseignant de promotion sociale de la Communauté ont perçu un traitement inexact pour janvier 2007.

Les erreurs constatées concernent avant tout l'échelle barémique accordée et la valeur de l'ancienneté pécuniaire fixée. Elles se répartissent selon les types repris au tableau suivant, dans lequel l'erreur d'ancienneté a été distinguée selon qu'elle affecte directement ou non le traitement de janvier 2007.

Répartition des erreurs

Type d'erreur	Nombre
Échelle barémique	12
Ancienneté pécuniaire (avec effet direct)	24
Ancienneté pécuniaire (sans effet direct)	25
Attributions (charge)	5
Dénominateur de la fraction de charge	2
Caractère principal ou accessoire de la fonction	2

D'autre part, l'analyse croisée exhaustive du fichier historique des paiements pour 2006-2007, opérée entre les fonctions et les barèmes attribués, a permis de relever quelques cas d'incompatibilité entre le dénominateur de la fraction de la charge et le barème. Six erreurs de barème ont été confirmées au vu des fonctions figurant sur les documents d'attributions dans les dossiers.

En outre, des traitements ont été liquidés à deux membres du personnel dépassant l'âge de soixante-cinq ans¹, qui ont à nouveau été désignés pour l'année 2007-2008. Cette liquidation s'effectue en violation de l'article 76 de la loi du 24 décembre

¹ Ces membres du personnel étaient, à l'époque, âgés respectivement de soixante-sept et soixante-neuf ans.

1976, selon lequel il ne peut être attribué ni rémunération, ni subvention-traitement pour des prestations fournies par les membres du personnel dans l'enseignement organisé ou subventionné par l'État, en ce compris l'enseignement de promotion sociale ou à horaire réduit, au-delà de la fin de l'année scolaire au cours de laquelle ils ont atteint l'âge de soixante-cinq ans¹.

Dans sa réponse, l'administration explique que le paiement de membres du personnel au-delà de soixante-cinq ans ne concerne que les experts, dont la désignation est autorisée par le ministre.

Bien qu'ils ne soient pas soumis aux dispositions statutaires applicables aux catégories de personnels de l'enseignement, les experts n'en sont pas moins des membres du personnel. La décision ministérielle en cause enfreint donc l'interdiction générale prescrite par la disposition légale citée.

3.1 ÉCHELLE BARÉMIQUE

Pour les fonctions de directeur et de sous-directeur, l'attribution du barème peut dépendre du niveau (supérieur ou secondaire et supérieur) des périodes-élèves qui assurent le maintien de l'emploi. Or, la composition par niveaux de la dotation de périodes à l'établissement n'est pas communiquée d'office par l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS).

Étant donné le caractère annuel de la dotation, l'exactitude du barème doit être vérifiée chaque année. Qu'une modification de la structure entraîne une régularisation en raison du délai de contrôle de la dotation par l'AGERS ne peut justifier l'omission de cette vérification.

Dans quatre des six dossiers² de l'échantillon relatifs à ces fonctions, le barème accordé n'est pas justifié par un document renseignant la structure de la dotation. Ce constat vaut également pour les années antérieures.

Il importe donc que les directions déconcentrées réclament annuellement, à l'AGERS, le document nécessaire à la justification du barème pour les fonctions de direction.

3.2 ANCIENNETÉ PÉCUNIAIRE

90 % des dossiers ne contiennent aucun calcul de l'ancienneté pécuniaire.

La plupart des erreurs relevées dans l'échantillon consistent en une sous-évaluation de l'ancienneté, qui résulte de l'absence de prise en compte des services admissibles accomplis dans l'enseignement de plein exercice organisé par la Communauté ou dans l'enseignement subventionné.

Sur les quarante-neuf erreurs formelles d'ancienneté pécuniaire, vingt-cinq ne modifient pas le nombre d'augmentations annuelles ou bisannuelles utiles comprises dans le traitement pour janvier 2007 ; elles n'ont donc pas été comprises dans les résultats du sondage. Néanmoins, ces vingt-cinq erreurs ont souvent

¹ Loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977.

² Dans les deux autres cas, le diplôme du membre du personnel n'offre pas d'alternative.

faussé les traitements liquidés avant la période contrôlée et, à terme, fausseront les traitements futurs, tant que l'ancienneté n'aura pas été rectifiée.

L'ancienneté pécuniaire de sept dossiers comprenait en outre la valorisation de services non couverts par une attestation formelle. Si ces irrégularités n'ont pas été considérées comme des erreurs pour le sondage, elles font toutefois peser une incertitude sur la valeur de l'ancienneté fixée.

Dans l'échantillon, quarante-neuf dossiers contiennent une erreur ponctuelle concernant l'ancienneté pécuniaire, cinquante-cinq dossiers présentent un calcul correct et le solde, soit seize dossiers, n'a pas été vérifié, car le traitement est liquidé en fonction accessoire avec une ancienneté pécuniaire nulle.

Le nombre d'erreurs ainsi avérées en matière de fixation de l'ancienneté, lesquelles se produisent dans près d'un cas sur deux, montre l'importance du problème et son coût, qui est principalement supporté par le personnel enseignant.

L'absence quasi générale d'un calcul formel accrédite l'idée d'une estimation sommaire, qui se perpétue sur la seule base de la fiche de fixation.

Les déclarations annuelles du membre du personnel figurant au dossier ne sont prises en considération que de manière partielle, alors qu'elles renseignent des services antérieurs accomplis souvent dans l'enseignement de plein exercice organisé par la Communauté, voire dans l'enseignement subventionné.

L'erreur dans la fixation de l'ancienneté s'approche fréquemment de la valeur des services antérieurs admissibles. Or l'ancien statut pécuniaire excluait les services accomplis dans l'enseignement de plein exercice.

Si d'autres éléments interviennent également, tels que l'ampleur de la réorganisation de l'enseignement ou l'effet dissuasif que la complexité technique de la gestion pécuniaire peut exercer sur la révision du dossier¹, l'inertie de l'administration a probablement eu pour effet, jusqu'à ce jour, d'entraver l'application intégrale du statut pécuniaire de 1993.

Un changement comparable du statut pécuniaire du personnel de l'enseignement supérieur artistique de la musique, étendant également l'admissibilité des services dans l'ancienneté pécuniaire, a eu un effet d'inertie analogue².

Dans sa réponse, l'administration reconnaît que le calcul réalisé lors du passage au nouveau statut pécuniaire en 1993, sur la base de l'ancienneté acquise dans l'enseignement de plein exercice, est la source principale de la plupart des erreurs constatées par la Cour. Toutefois, en raison du manque de personnel, elle n'est pas en mesure d'effectuer la révision systématique de tous les dossiers. Le plus souvent, c'est la réclamation de l'enseignant qui amène la correction. Les erreurs signalées par la Cour seront toutefois corrigées.

¹ Cf. le point suivant.

² 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 500 (2007-2008) N°1, p. 11 à 22.

3.3 ATTRIBUTIONS

La forte mutabilité propre à l'organisation par unités de formation, qui caractérise l'enseignement de promotion sociale de régime 1, affecte les attributions du personnel et en rend la gestion pécuniaire particulièrement complexe.

Les dossiers contiennent souvent de nombreux documents d'attributions par année ; la succession de rectificatifs alourdit manifestement la gestion. Les erreurs touchant les attributions du personnel restent néanmoins limitées en importance, du fait de l'éclatement des charges, et en nombre, notamment grâce à l'application informatique spécifique utilisée.

L'administration fait valoir à ce propos que les anomalies d'attributions sont, pour la plupart, corrigées au cours de l'année scolaire et qu'un contrôle en fin d'année scolaire aurait souvent permis de constater un paiement correct.

L'objection n'est cependant pas pertinente car le traitement pour janvier 2007 a été vérifié sur la base de l'historique des traitements demandé à l'ETNIC en octobre 2007, regroupant l'ensemble des liquidations pour l'année scolaire 2006-2007, quelle que soit leur date d'encodage.

Cependant, la complexité technique des régularisations de traitement peut avoir un effet pervers dans certaines situations car la révision de l'ancienneté pécuniaire peut entraîner celle des traitements, dans la limite de la prescription quinquennale ou décennale applicable. La charge potentielle de travail subséquente n'incite pas l'administration à vérifier un élément essentiel du traitement.

Étant donné que le report de la tâche augmente d'autant la charge de travail, la fixation correcte de l'ancienneté pécuniaire constitue une tâche prioritaire de bonne gestion. Au demeurant, rien n'impose de rectifier l'ancienneté pour l'avenir et de régulariser les traitements échus de manière simultanée.

3.4 MISE À JOUR DES DOSSIERS

Dans l'ensemble, la mise à jour des dossiers souffre d'un manque de rigueur.

Alors que la modification du statut pécuniaire implique généralement la révision de la situation pour les traitements afférents aux périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle règle, le suivi requis n'est pas toujours assuré pour le personnel de l'enseignement de promotion sociale.

En effet, les manquements relevés concernant des dispositions diverses révèlent l'absence d'une révision systématique des situations, voire la méconnaissance de la réglementation.

L'extension de la durée maximale, de six à sept ans, de la valorisation dans l'ancienneté pécuniaire de l'expérience utile reconnue est effective depuis le 3 septembre 2005¹. Une nouvelle extension de sept à huit ans s'applique maintenant aux traitements à dater du 1^{er} janvier 2008.

¹ Modification de l'article 17 de l'arrêté royal du 15 avril 1958 par l'article 18 du décret de la Communauté française du 4 mai 2005 en exécution du protocole d'accord 2004-2005. L'article 17 s'applique à la promotion sociale en vertu de l'article 20 du statut pécuniaire du 25 octobre 1993.

Acquise d'office, l'extension de la valorisation ne nécessite aucun acte administratif ou demande quelconque du membre du personnel, pour autant que la durée de l'expérience utile déjà reconnue pour la même fonction dépasse six ans. Parmi les six dossiers de l'échantillon auxquels cette disposition trouvait à s'appliquer, trois seulement ont été revus.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2003¹, le congé de maternité constitue de l'activité de service lorsqu'il a lieu durant la période de désignation ; sa durée totale peut dès lors être prise en compte dans l'ancienneté pécuniaire à titre de services effectifs.

Dans le passé, ces congés n'ont pas toujours été intégrés en totalité dans l'ancienneté pécuniaire² ; une régularisation d'ancienneté doit donc intervenir à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition. Huit cas n'ont pas bénéficié de cette régularisation.

Enfin, le champ d'application du régime pécuniaire de la fonction accessoire est, depuis le 1^{er} janvier 2006, limité au cumul dans l'enseignement. L'exercice d'une activité indépendante ou salariée en dehors de l'enseignement n'a désormais plus d'incidence sur le régime pécuniaire de la fonction dans l'enseignement.

Cependant, la valorisation des services accomplis à partir de 2006 en fonction principale n'est pas toujours effectuée pour le personnel soumis, jusqu'alors, au régime de la fonction accessoire.

La Cour recommande donc de veiller à l'incidence des nouvelles prescriptions réglementaires sur la situation du personnel de l'enseignement et aux impératifs de gestion qu'elles entraînent ; à cet égard, il s'avère opportun d'utiliser les fiches de fixation de traitement.

4 ASPECTS RÉGLEMENTAIRES

Les imperfections constatées du point de vue réglementaire, qui n'ont pas été comptabilisées dans les résultats du sondage, suscitent les remarques suivantes.

4.1 CORRÉLATION ENTRE LA FONCTION ET LE BARÈME

Les fonctions que peuvent exercer les membres du personnel directeur et enseignant des établissements d'enseignement de promotion sociale sont déterminées et classées en fonctions de recrutement, de sélection et de promotion³, selon le classement des cours⁴ et le niveau d'enseignement¹.

¹ Date de l'entrée en vigueur du décret de la Communauté française du 8 mai 2003 modifiant l'article 16, § 3, de l'arrêté royal du 15 avril 1958 ; cet article s'applique à la promotion sociale en vertu de l'article 20 du statut pécuniaire du 25 octobre 1993.

² Car ils n'étaient pas rémunérés et ne constituaient donc pas des services effectifs.

³ Par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 2 octobre 1968.

⁴ En cours généraux, cours spéciaux, cours techniques, cours de pratique professionnelle, cours techniques et de pratique professionnelle, cours de psychologie, de pédagogie et de méthodologie, de philosophie (arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 14 mai 1993).

La désignation d'un membre du personnel dans l'une de ces fonctions par le ministre fait l'objet d'un document d'attributions établi par le chef d'établissement. Sa rémunération est fixée sur la base de l'un des barèmes prévus pour la fonction, selon les titres dont il est porteur.

La réglementation de l'enseignement de promotion sociale souffre de plusieurs lacunes en ce qui concerne les barèmes : il n'existe pas d'échelles réglementaires au niveau secondaire (degrés inférieur et supérieur) pour les fonctions de professeur de cours spéciaux, de professeur de cours techniques et de pratique professionnelle et de professeur de psychologie, de pédagogie et de méthodologie. Il en va de même au niveau supérieur de type court, pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2008².

L'administration accorde aux membres du personnel exerçant ces fonctions l'un des barèmes prévus pour la fonction de professeur de cours techniques au niveau correspondant. Cette pratique a vu le jour lors du classement des cours intervenu en 1993 dans le cadre de la nouvelle organisation de l'enseignement de promotion sociale³.

Il en résulte une irrégularité formelle des traitements du personnel occupant ces fonctions : le contrôle de l'échantillon a ainsi fait apparaître onze cas d'application.

La réglementation devrait être adaptée de manière à éviter ces irrégularités.

4.2 ADÉQUATION ENTRE LE BARÈME ET LE DIPLÔME

Les barèmes fixés par l'arrêté royal du 15 mars 1974⁴ visent le diplôme ou le niveau de diplôme dont le membre du personnel est porteur, mais ne font pas référence aux titres requis⁵.

Pour les fonctions de professeur de cours généraux et de professeur de cours techniques au niveau secondaire du degré supérieur, le barème le moins élevé en régime organique (indice 240) vise exclusivement le porteur d'un diplôme du niveau supérieur du 1^{er} degré. Ce prescrit correspond du reste aux exigences de titres requis à ce niveau, lesquelles prévoient sans exception la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur.

Cependant, de nombreux membres du personnel occupent ces deux fonctions sans posséder un diplôme d'enseignement supérieur. À défaut d'un barème réglementaire « autres titres » en régime organique, l'administration leur accorde le barème précité (indice 240).

¹ Niveaux secondaire du degré inférieur, secondaire du degré supérieur, supérieur de type court et supérieur de type long (arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 décembre 1991).

² Un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 février 2008 a modifié l'intitulé des fonctions au niveau supérieur de type court dans l'arrêté royal de barèmes du 15 mars 1974.

³ Décret de la Communauté française du 16 avril 1991.

⁴ Arrêté royal fixant au 1^{er} avril 1972 les échelles des grades du personnel des cours de promotion sociale relevant du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture française et du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture néerlandaise.

⁵ Les titres requis pour le niveau secondaire sont fixés par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 22 avril 1969.

Cette pratique est irrégulière car elle transgresse l'exigence expresse de l'arrêté royal du 15 mars 1974.

L'absence d'un barème « autres titres » dans la réglementation se répète pour d'autres fonctions dans l'enseignement.

Déjà confrontée à ce cas de figure, la Cour a pris position¹ dès 1985 : lorsque, pour un même emploi, il est prévu plusieurs barèmes en fonction du diplôme possédé, l'enseignant dispensé du diplôme ne peut obtenir que le moins élevé de ces barèmes, sans limiter forcément l'application de cette règle aux seules échelles du régime organique.

Le régime transitoire de l'arrêté précité prévoit effectivement, pour chacune des deux fonctions en cause, deux barèmes inférieurs au barème d'indice 240, qui visent, l'un (indice 206/3), le porteur d'un diplôme du niveau secondaire supérieur et, l'autre (indice 206/2), le porteur d'autres titres.

Sur les cent septante-trois fonctions occupées par les cent vingt membres du personnel de l'échantillon, le contrôle a fait apparaître dix cas d'application pour la fonction de professeur de cours techniques au niveau secondaire supérieur et un cas pour la fonction de professeur de cours généraux au niveau secondaire supérieur.

Ici encore, il importe d'amender la réglementation en vigueur.

Dans sa réponse, l'administration affirme qu'elle n'applique le régime transitoire qu'aux membres du personnel qui y sont visés, en fonction à la date du 31 mars 1972.

4.3 RECRUTEMENT DE PORTEURS D'UN TITRE REQUIS

La possession des titres requis constitue l'une des conditions déterminantes pour l'exercice d'une fonction dans l'enseignement. Un régime dérogatoire est cependant prévu en cas de pénurie de candidats².

Les titres requis peuvent être constitués par des diplômes, des certificats, des brevets et une expérience utile. En outre, un diplôme pédagogique spécifique ou constituant une formation de base est toujours exigé au niveau secondaire.

L'audit a permis d'observer que quatre-vingt-huit des cent septante-trois fonctions de l'échantillon, soit 51 %, étaient exercées, pendant la période envisagée, par septante-cinq membres du personnel, dont cinquante-huit temporaires, qui ne détiennent pas les titres requis.

Les principales fonctions concernées sont reprises au tableau ci-après.

Défaut de titre requis pour la fonction exercée

¹ Lettre du 21 mars 1985 adressée au secrétaire d'État aux Pensions.

² Articles 18 et 20 du statut administratif du 22 mars 1969.

Fonction : professeur de	Niveau secondaire	Nombre de dossiers	Taux par niveau	Taux par catégorie
cours généraux	inférieur	11	36 %	38 %
	supérieur	18	39 %	
cours techniques	inférieur	24	46 %	52 %
	supérieur	45	56 %	
pratique professionnelle	inférieur	20	75 %	78 %
	supérieur	12	83 %	

La situation doit être nuancée selon le niveau d'enseignement et le type de cours. Le défaut de titre requis affecte davantage les cours techniques au secondaire supérieur (56 %) et surtout les cours de pratique professionnelle, où il atteint des sommets (75 et 83 %). L'enseignement des cours généraux au niveau secondaire est moins affecté (36 et 39 %).

Par ailleurs, pour une même catégorie de cours, le problème apparaît plus aigu au niveau secondaire supérieur qu'au degré inférieur. Les carences portent sur le défaut de titre pédagogique et l'absence d'expérience utile, qui concernent chacun une cinquantaine des quatre-vingt-huit fonctions en cause, et l'absence de diplôme d'enseignement supérieur.

Cette situation résulte notamment de ce que l'arrêté de barèmes du 15 mars 1974 ne se réfère pas à ces titres : les barèmes ne sont pas subordonnés à la possession d'un titre pédagogique, ni d'ailleurs à celle d'un titre requis (sauf pour le niveau supérieur de type long)¹.

La réglementation actuelle n'incite donc pas les membres du personnel qui ne se destinaient pas à l'enseignement, à obtenir un titre pédagogique, qui restera sans effet sur leur situation pécuniaire.

Par ailleurs, peu de dossiers de l'échantillon présentent une expérience acquise dans une entreprise avant l'entrée dans l'enseignement, mais la reconnaissance en semble négligée : seuls neuf dossiers contiennent une telle décision, alors qu'une dizaine de membres du personnel sont chargés, en fonction principale, de cours techniques ou de cours de pratique professionnelle, lesquels seraient susceptibles, au vu de leurs carrières antérieures, d'obtenir la reconnaissance d'une expérience utile.

L'expérience utile peut cependant être valorisée dans l'ancienneté pécuniaire pour l'enseignement des cours techniques et des cours de pratique professionnelle. Il est permis de se demander si cette faculté, qui n'existait pas avant l'entrée en vigueur du nouveau statut pécuniaire de 1993, a fait l'objet d'une information suffisante auprès du personnel concerné.

Outre le diplôme pédagogique et l'expérience utile, un diplôme de l'enseignement supérieur fait souvent défaut dans l'enseignement des cours techniques au niveau secondaire supérieur. Sur les treize membres du personnel ne détenant pas un

¹ À la différence des barèmes prévus dans l'enseignement secondaire de plein exercice par l'arrêté royal du 27 juin 1974.

diplôme supérieur pourtant requis pour la fonction qu'ils exercent, dix¹ occupent la fonction de professeur dans l'enseignement concerné.

Cette situation témoigne des difficultés de recrutement, qui ne se limitent d'ailleurs pas à l'enseignement de promotion sociale, et met en cause la pertinence des réglementations relatives aux titres et aux barèmes.

5 CONCLUSIONS

Le contrôle, par la Cour, de la régularité des traitements du personnel directeur et enseignant de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française révèle un taux élevé d'erreurs, qui affectent surtout la valeur de l'ancienneté pécuniaire et le barème accordé.

Les résultats du sondage réalisé sur la base d'un échantillon aléatoire aboutissent à une probabilité minimale d'erreur sur le traitement mensuel qui atteint un dossier sur quatre.

Pour une large part, les erreurs résultent de manquements dans la mise en conformité des situations individuelles avec la législation. Souvent l'estimation de l'ancienneté pécuniaire s'effectue, de manière sommaire, sur la base des seuls services dans l'enseignement de promotion sociale de la Communauté, en contradiction formelle avec le statut pécuniaire entré en vigueur en 1993.

De plus, les lacunes notables mises en évidence dans la réglementation, qui conduisent à des irrégularités, soulignent la nécessité d'y apporter des amendements.

Enfin, la proportion de membres du personnel porteurs des titres requis pour la fonction qu'ils occupent apparaît particulièrement faible, ce qui met en évidence les problèmes de recrutement.

Dans sa réponse, le ministre signale qu'au vu des nombreuses remarques et recommandations de la Cour concernant la tenue des dossiers, le réexamen de l'ensemble des dossiers individuels du personnel enseignant lui paraît nécessaire. Il demande dès lors à l'administration générale des personnels de l'enseignement de mener à bien un plan de réexamen systématique de ces dossiers pour le 30 mars 2009 et ce, afin que la situation du personnel enseignant de l'enseignement de promotion sociale soit intégralement remise à jour pour l'année scolaire 2009-2010. Par ailleurs, en vue de résoudre les problèmes de corrélation entre la fonction et le barème et d'adéquation entre le barème et le diplôme, il demande également à l'administration générale des personnels de l'enseignement de formuler, à l'intention du ministre en charge du statut du personnel enseignant, des propositions d'amendement de la réglementation en vigueur.

¹ Les trois autres occupent trois autres fonctions distinctes.

1.8 RECOUVREMENT, PAR LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, DES ALLOCATIONS FAMILIALES ALLOUÉES AUX ENFANTS FAISANT L'OBJET D'UN PLACEMENT¹

La récupération des allocations familiales allouées aux enfants placés dans une institution subventionnée par la Communauté française n'est pas poursuivie avec toute la rigueur requise. La notification du placement aux caisses d'allocations familiales se fait en général tardivement et est à l'origine de nombreux paiements indus. La Communauté française ne vérifie pas de manière systématique la régularité des paiements qu'elle reçoit des caisses et n'est donc pas en mesure de détecter l'intégralité des indus. De plus, la récupération de ceux qu'elle a pu identifier souffre d'importants retards. La Cour a formulé différentes recommandations en vue d'améliorer cette gestion. La ministre a marqué son accord pour apporter une solution aux problèmes soulevés par la Cour.

1 INTRODUCTION

1.1 PROBLÉMATIQUE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ALLOUÉES AUX ENFANTS PLACÉS

Un service de protection de la jeunesse, un service d'aide à la jeunesse ou un tribunal de la jeunesse peuvent, dans l'intérêt d'un enfant, ordonner son placement dans une institution.

Cette décision modifie les règles d'octroi des allocations familiales. Si le placement a lieu dans une institution subventionnée par la Communauté française, l'article 70 des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés dispose que :

- ✓ les deux tiers des allocations familiales doivent être versés à l'autorité subsidiaire, à savoir la direction générale de l'aide à la jeunesse (DGAJ) ;
- ✓ l'affectation du solde est décidée par l'autorité qui a ordonné le placement.

Informée du placement de l'enfant par cette autorité, la DGAJ écrit aux parents, à l'institution ayant accueilli l'enfant, ainsi qu'à l'ONAFTS, afin de connaître la caisse d'allocations familiales compétente. Dès que cette caisse est connue, un document, appelé D 227, lui est envoyé.

Une triple fonction est assignée à ce document :

- ✓ notifier le placement à la caisse ;
- ✓ lui demander, conformément à la loi, de verser, dès le mois suivant celui du placement, les deux tiers des allocations familiales sur le compte du comptable de la DGAJ ;
- ✓ l'inviter, au cas où des montants dus à la Communauté française auraient été versés à un autre bénéficiaire, à transmettre un relevé de ces montants afin de permettre leur récupération. En effet, en cas de notification tardive du

¹ Dr 3.371.638.

placement, il arrive que la caisse continue, après l'exécution de la mesure, à verser, de bonne foi, les allocations familiales à l'allocataire précédent. Il y a alors un indu à déterminer et à récupérer par la Communauté française.

1.2 OBJET DU CONTRÔLE

La Cour a consacré un examen approfondi aux procédures mises en œuvre en vue du recouvrement des allocations familiales dues en faveur des enfants placés dans des institutions subventionnées par la Communauté française.

En particulier, elle a analysé la manière dont les ordonnateurs de recettes (chargés d'établir les droits acquis à la Communauté française), le comptable en deniers de la DGAJ (chargé du recouvrement des droits constatés), les caisses d'allocations familiales (chargées de verser les allocations familiales), ainsi que les autorités compétentes pour décider du placement des jeunes, s'acquittent de leurs obligations respectives.

Il ressort des comptes établis par le comptable précité que le produit de la récupération des allocations familiales a atteint un montant de 5,0 millions d'euros en 2006.

1.3 MÉTHODE DE CONTRÔLE

Le contrôle, opéré au cours du premier trimestre 2008, s'est fondé sur la sélection d'échantillons tirés de trois catégories de dossiers.

Le premier échantillon, comportant 95 dossiers, a été constitué à partir d'une liste de jeunes ayant fait l'objet d'un placement en décembre 2006. Tous les placements dans une institution subventionnée par la Communauté française, d'une durée supérieure à un mois et postérieurs au 1^{er} janvier 2005, ont fait l'objet d'un examen, qui a porté sur la procédure de recherche des caisses compétentes et sur la régularité des versements effectués par ces dernières.

Le deuxième échantillon a été constitué sur la base des dossiers de récupération d'allocations familiales indûment perçues par les parents des enfants placés. L'examen des 50 derniers ordres de recouvrement¹ supérieurs à 500 euros a porté sur les délais de traitement des informations transmises par les caisses, ainsi que sur les diligences effectuées par le comptable en vue du recouvrement des montants réclamés aux parents.

Enfin, la partie des recettes découlant des procédures de placements auprès de familles d'accueil a été examinée par le biais de 20 dossiers choisis de manière aléatoire.

Le projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été adressé au secrétaire général de la Communauté française le 22 avril 2008. Il a été débattu de manière contradictoire au cours d'une réunion qui s'est tenue, le 11 juin 2008, entre des représentants de la DGAJ et de la Cour. Le 19 juin 2008, la DGAJ a adressé à la Cour un mémoire en réponse, dont les éléments principaux ont été intégrés dans le rapport transmis, le 15 juillet 2008, à la ministre de l'Enfance, de l'Aide à la

¹ Les plus anciens ont été émis en mai 2007.

jeunesse et de la Santé ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, du Sport et de la Fonction publique.

Dans sa réponse, la DGAJ a précisé qu'elle partageait globalement les résultats du rapport de la Cour et elle a tenu à fournir divers éléments d'explication à propos des constatations ainsi consignées. Par ailleurs, elle a longuement insisté sur le facteur qui, selon elle, constitue la cause essentielle des problèmes relevés, à savoir l'insuffisance du personnel affecté à la récupération de ses recettes propres et le manque de qualification de celui-ci¹.

La ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé² a, le 20 août 2008, adressé une réponse à la Cour. Elle y a fait part de son intention de faire appliquer les principales recommandations, de manière à améliorer le recouvrement de ces allocations.

2 OBSERVATIONS

2.1 CLASSEMENT INADÉQUAT DES PIÈCES

Le mode de classement des pièces et documents concernant le placement d'un jeune n'apparaît pas très fonctionnel. En effet, les dossiers examinés par la Cour ne contenaient pas systématiquement le relevé des indus établis par les caisses et les ordres de recouvrement corrélatifs, ni les demandes de remboursement adressées par celles-ci à la Communauté française. Ces documents sont disséminés dans les classements tenus séparément. Cependant, toutes les pièces ont pu, en fin de compte, être retrouvées.

La Cour a recommandé, afin de faciliter la gestion interne des dossiers, de regrouper dans un seul dossier, subdivisé si nécessaire en plusieurs sous-dossiers, toutes les pièces se rapportant aux placements d'un même enfant.

Dans sa réponse, la DGAJ a précisé que ce problème de classement résultait de l'absence, depuis plusieurs années, d'un agent chargé de cette tâche et de la surcharge de travail des gestionnaires. Elle a également relevé le caractère malsain du local de classement, dénoncé par l'inspection médicale du travail.

La ministre a informé la Cour que le recrutement d'un agent affecté à cette tâche permettra d'améliorer le classement des pièces.

2.2 PROCÉDURE DE NOTIFICATION DES PLACEMENTS AUX CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Lorsqu'un placement lui est notifié, la DGAJ doit en avertir la caisse d'allocations familiales compétente afin que cette dernière puisse modifier la destination de ses paiements.

¹ La DGAJ a ainsi signalé que l'ensemble des tâches résultant du traitement de milliers de dossiers était actuellement assuré par une douzaine de personnes, dont cinq étaient peu ou pas opérantes et dont deux autres étaient en partance.

² Ci-après dénommée « la ministre ».

Selon les instructions édictées par la DGAJ, tout placement doit être notifié à la caisse compétente pour l'enfant dans un délai d'un mois à dater de sa communication par l'autorité qui l'a ordonné. En effet, si ce délai est dépassé, le risque existe que les caisses non averties continuent à verser, de bonne foi, le montant des allocations familiales aux parents du jeune et que la DGAJ doive, en conséquence, entreprendre une procédure de récupération des allocations auprès de ceux-ci.

Les délais de notification des placements aux caisses ont été examinés pour les 95 dossiers sélectionnés. Il ressort de cet examen que le délai d'un mois n'a été respecté que pour 24 dossiers. En revanche, le délai de notification moyen dans 37 dossiers a atteint six mois¹.

Ces retards résultent de la conjugaison de plusieurs causes, particulièrement des difficultés rencontrées pour déterminer la caisse compétente, ainsi que de carences dans la gestion administrative des dossiers.

Il n'est pas aisé de déterminer le poids respectif de ces deux facteurs car les dossiers ne reflètent pas nécessairement toutes les démarches qui ont été effectuées pour identifier la caisse compétente². La Cour a néanmoins constaté des manquements dans le traitement de certains dossiers.

Dans sa réponse, la DGAJ a confirmé que le délai d'un mois imparti aux gestionnaires pour traiter les informations et les courriers reçus restait un objectif idéal, mais impossible à atteindre dans l'état actuel des choses. L'effectif du service gestionnaire est en effet insuffisant et il est constamment confronté à la complexité de la législation et à l'instabilité croissante des familles. Insistant sur les multiples démarches que nécessitent certains dossiers, la DGAJ a souligné qu'aucune instruction n'était jamais abandonnée tant que le droit n'avait pas été établi ou que l'impossibilité de le faire valoir n'était pas avérée.

La ministre a, quant à elle, signalé qu'elle mettrait tout en œuvre en vue de renforcer le service par trois personnes qualifiées. Elle a également informé la Cour que l'ONAFTS a accepté que la Communauté française consulte sa base de données reprenant les allocataires affiliés aux caisses qu'il chapeaute, ce qui permettra d'accélérer le traitement des dossiers.

2.3 RÉGULARITÉ DES PAIEMENTS EFFECTUÉS PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

La Cour a vérifié si la Communauté française percevait bien les allocations familiales auxquelles elle pouvait prétendre au regard des décisions de placements prises par l'autorité compétente. Cette vérification a porté sur les 37 dossiers ayant révélé une notification tardive (six mois) du placement à la caisse, en raison des risques de paiements indus dont ils étaient porteurs.

¹ 61 % des dossiers examinés, à savoir 58 dossiers, ont fait l'objet d'une notification dans un délai inférieur à deux mois.

² Par exemple, quand l'agent a utilisé le téléphone.

Les investigations effectuées ont amené les constats suivants.

- ✓ Bien qu'elles soient systématiquement invitées à le faire, via le document D 227, les caisses ne signalent pas toujours à la DGAJ les montants versés indûment aux parents. Dans l'échantillon examiné, la caisse compétente avait omis, dans 11 dossiers, de signaler l'existence de versements indus au préjudice de la Communauté française, qui n'avait donc pu en poursuivre la récupération.
- ✓ La Communauté est privée chaque année de recettes en raison de la notification tardive aux caisses des décisions de placements. S'il est impossible de l'évaluer, le préjudice subi par les finances communautaires est néanmoins important au regard du pourcentage de placements notifiés tardivement (délai de notification de six mois en moyenne pour 39 % des dossiers de l'échantillon examiné). Par ailleurs, dans 38 % des notifications tardives de l'échantillon, la Communauté n'a pas perçu toutes les sommes qui lui étaient dues.

Si la DGAJ encodait les versements effectués par les caisses dans son logiciel de gestion, elle pourrait, sans trop de difficultés, détecter les paiements intervenus indûment après l'exécution de la mesure de placement. Faute d'encoder, la DGAJ n'a d'autre choix que de procéder aux vérifications manuelles des listes de paiement, ce qu'elle ne fait généralement pas.

Ce travail est rendu plus complexe par le manque d'uniformité, de cohérence et de clarté des documents justificatifs des paiements transmis par les caisses d'allocations familiales. Ce constat se fonde sur l'analyse effectuée par la Cour des justificatifs de paiements délivrés par les principales caisses d'allocations familiales (ONAFTS, ONSSAPL, Partena et Securex) travaillant avec la Communauté française. Aucune liste fournie par ces caisses ne peut être exploitée aisément par la DGAJ.

Pour remédier à ce problème, la Cour a formulé les recommandations suivantes.

D'une part, la DGAJ devrait obtenir des différentes caisses – à tout le moins des plus importantes – qu'elles uniformisent leurs pièces justificatives des paiements, qu'elles les classent de manière cohérente et qu'elles y fassent figurer le numéro de matricule de l'enfant.

D'autre part, la Communauté française devrait procéder à une vérification systématique des paiements que les caisses d'allocations familiales effectuent à son profit. Pratiquement, cette vérification n'est réalisable que si les paiements sont enregistrés dans le logiciel de gestion de la DGAJ ; cet enregistrement serait par ailleurs de nature à faciliter la vérification du bien-fondé des demandes de remboursement adressées par les caisses à la Communauté française¹. Pour ce faire, il existe deux procédures : soit la DGAJ encode systématiquement les paiements effectués par les caisses, sur la base de listes mieux ordonnées et reprenant le numéro de matricule des jeunes placés ; soit elle invite les caisses à transmettre leurs justificatifs des paiements sous la forme de fichiers informatiques,

¹ D'autant que dans ce cas, ces dernières peuvent remonter jusqu'à cinq ans en arrière.

ce qui devrait permettre l'intégration automatique des paiements dans son logiciel de gestion.

Selon la DGAJ, l'encodage des montants versés par les caisses d'allocations familiales permettrait d'améliorer le contrôle des versements effectués et de dépister les anomalies, mais ses carences en personnel ne lui permettent pas d'effectuer cette tâche. Elle a toutefois attiré l'attention sur le fait que si cet encodage était effectué, le service devrait disposer d'un nombre plus important d'agents qualifiés et motivés pour prendre en charge l'augmentation du contentieux que ne manquerait pas d'entraîner la vérification systématique des versements des caisses.

Néanmoins, cette recommandation de la Cour rejoint pleinement sa démarche de redéploiement et de remise en œuvre de l'ensemble des fonctionnalités de son outil de gestion (Sigmajed). La DGAJ a précisé qu'une ancienne mesure d'harmonisation du flux des informations entre les caisses d'allocations et la Communauté française venait d'être réactivée par la Banque-carrefour de la sécurité sociale ; elle s'est engagée à suivre ce processus de près et à s'y impliquer.

La ministre a estimé que pour faciliter la vérification des paiements effectués par les caisses, il conviendrait d'améliorer l'usage de l'outil de gestion. Elle s'est engagée à veiller à ce que tout le potentiel de ce logiciel puisse être exploité dans les meilleurs délais.

2.4 PROCÉDURE DE RÉCUPÉRATION DES INDUS

Lorsque des caisses l'informent que des allocations familiales auxquelles elle avait droit ont été payées erronément à un tiers, la DGAJ doit établir et notifier un ordre de remboursement à la charge de ce tiers. Cet ordre de remboursement est transmis au comptable pour recouvrement.

L'examen des 50 ordres de recouvrement les plus importants (au moins 500 euros), notifiés depuis le mois de mai 2007, a donné lieu aux constatations suivantes :

- ✓ le délai moyen entre la réception de l'avis d'indus de la caisse et l'envoi de l'ordre de recouvrement par le service est de 381 jours calendrier ; un tel délai diminue les probabilités de récupération des montants réclamés ;
- ✓ le comptable respecte les délais prescrits par la circulaire du ministre du Budget du 29 novembre 2001 relative aux recettes, en ce qui concerne l'envoi des premier et second rappels ainsi que la transmission des dossiers des débiteurs défaillants à l'administration des domaines.

Sur les cinquante ordres de recouvrement examinés, huit ont été transmis aux domaines, quinze sont en état de second rappel, huit en état de premier rappel et cinq dossiers concernent des débiteurs décédés, radiés ou partis sans laisser d'adresse. Six dossiers ont été payés, tandis que huit dossiers font l'objet d'un plan de paiement.

Ces différents chiffres révèlent les difficultés éprouvées par la DGAJ pour récupérer les allocations familiales indûment versées et montrent la nécessité d'éviter, dans la mesure du possible, la survenance d'indus.

Afin d'expliquer ces carences, la DGAJ a évoqué à nouveau des problèmes de personnel et le fait que les agents sont en priorité affectés à la gestion des échanges d'informations avec les caisses.

2.5 RÉCUPÉRATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES AUPRÈS DE FAMILLES D'ACCUEIL

Lorsqu'un jeune est placé dans une famille d'accueil, un membre de cette famille devient attributaire des allocations familiales, lesquelles sont déduites du subside mensuel versé par la Communauté française. Tant que le montant des allocations familiales à percevoir par la famille d'accueil ne lui est pas communiqué par la caisse compétente, la DGAJ déduit du subside mensuel un montant forfaitaire de 100 euros ; elle procède à la régularisation dès qu'elle a connaissance du montant exact des allocations.

Cette régularisation doit revêtir la forme d'un ordre de recouvrement lorsque les allocations familiales accordées à la famille d'accueil sont plus élevées que le montant de la déduction forfaitaire et que le placement a pris fin ; en effet, dans ce cas, la DGAJ n'est pas en mesure de procéder à une récupération sur les subsides ultérieurs.

L'examen de 20 dossiers de placement en famille d'accueil a débouché sur les observations ci-après.

- ✓ La transmission des informations par les caisses nécessite en général des délais excessifs. Ainsi, dans cinq dossiers de l'échantillon, ce document a été adressé à la DGAJ au terme d'un délai s'étendant de six à treize mois. Par ailleurs, dans six cas, la DGAJ était toujours en attente du document, alors que les placements remontaient à une période comprise entre sept et dix-neuf mois.
- ✓ Sur le plan de la régularisation financière, ces retards ne posent pas trop de problèmes. En effet, les placements en familles d'accueil sont souvent de longue durée, ce qui rend possible la récupération par compensation sur les subsides versés. Un seul dossier de l'échantillon a dû faire l'objet d'un double ordre de recouvrement d'un montant global de 1.464,92 euros, dont la récupération est toujours en cours, le débiteur ayant obtenu un étalement du remboursement de sa dette.

2.6 L'OUTIL INFORMATIQUE UTILISÉ PAR LE COMPTABLE

Pour gérer les droits constatés dont la perception lui est confiée, le comptable de la DGAJ n'utilise pas le logiciel *Recettes*, qui sert de support à la plupart des autres gestions comptables en recettes de la Communauté française, mais un programme qui offre moins de possibilités d'actions, notamment en ce qui concerne la gestion automatique des rappels.

La Cour a donc invité la DGAJ à utiliser le logiciel *Recettes*.

Dans sa réponse, la ministre a signalé que l'installation du logiciel *Recettes* par le comptable de la DGAJ nécessitera préalablement une concertation avec le GIEI et l'ETNIC.

3 RECOMMANDATIONS

A l'issue de son contrôle, la Cour a recommandé à la DGAJ de veiller à réduire les délais de notification des placements aux caisses afin de limiter le nombre de paiements indus d'allocations familiales.

La DGAJ doit vérifier de manière systématique et exhaustive la régularité des paiements qu'elle reçoit des caisses. Une telle vérification implique que ces paiements soient enregistrés dans le logiciel de gestion de la DGAJ, soit par encodage, soit par incorporation des données transmises par les caisses de manière électronique.

La DGAJ doit également adresser, aux parents des enfants placés, les ordres de recouvrement des allocations familiales indûment perçues, dans un délai plus court, ce qui nécessite un traitement plus rapide des relevés d'indus transmis par les caisses.

Enfin, la Cour a conseillé au comptable de la DGAJ d'utiliser le logiciel *Recettes*, comme la plupart des autres comptables de la Communauté française.

1.9 EXAMEN DU COMPTE RENDU POUR L'ANNÉE 2007 PAR LE COMPTABLE CENTRALISATEUR DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE¹

Les données relatives aux dossiers de récupération des rémunérations indûment versées au personnel enseignant ont été transférées dans le logiciel *Recettes*, utilisé par la majorité des comptables de recettes de la Communauté française. La Cour a pu s'assurer que cette opération avait été globalement menée à bien. Toutefois, elle a constaté que le suivi de ces dossiers laissait à désirer : ainsi, les directions déconcentrées, qui sont chargées de l'ordonnancement de ces recettes, tardent toujours à trancher, quant au fond, les contestations introduites par les débiteurs. Par ailleurs, la Cour attire l'attention sur le fait que les demandes introduites par certains redevables sur la base de l'article 11 bis du décret-programme du 12 juillet 2001, lequel autorise le Gouvernement de la Communauté française à renoncer à la récupération des traitements indûment versés, sont toujours pendantes.

1 OBJET ET MÉTHODE DU CONTRÔLE

Le comptable centralisateur de l'administration générale des personnels de l'enseignement est chargé de la récupération des rémunérations indûment versées au personnel enseignant. Au cours de l'exercice 2007, les données relatives à ces dossiers de récupération, encodées depuis des années dans le logiciel *Clas*, ont été transférées dans le logiciel *Recettes*, utilisé par la majorité des autres comptables de recettes de la Communauté française.

Ce transfert visait à faciliter la gestion de ces dossiers.

¹ Dr 3.396.751.

Eu égard à l'importance des montants financiers en jeu¹, la Cour a décidé d'examiner la manière dont cette opération s'est déroulée. Pour ce faire, elle a sélectionné les 50 dossiers présentant les montants à récupérer les plus importants au 31 décembre 2006, afin de s'assurer que le transfert a été correctement effectué et que les données contenues dans le nouveau logiciel correspondent aux éléments du dossier physique concerné.

Ces dossiers portent sur un montant global à récupérer de près de 3 millions d'euros.

La Cour a par ailleurs vérifié si ces dossiers sont correctement suivis au regard des prescriptions de la circulaire du ministre du Budget du 29 novembre 2001, relative aux recettes.

L'avant-projet de rapport consignant les résultats de ce contrôle a été adressé au secrétaire général par intérim du ministère de la Communauté française le 6 mai 2008. Celui-ci a répondu à la Cour par deux courriers datés du 4 juillet 2008, dont les éléments principaux ont été intégrés dans le rapport transmis le 31 juillet 2008 aux ministres concernés du Gouvernement de la Communauté française. Le ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale a répondu à la Cour par une dépêche du 9 octobre 2008.

2 PROCÉDURE DE TRANSFERT DES DONNÉES INFORMATIQUES

De manière générale, les données ont été correctement transférées dans le nouveau logiciel. La Cour a toutefois constaté que certaines données chronologiques sont erronées, ou absentes.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a précisé que ces données n'avaient pu être transférées lors de l'implantation du logiciel *Recettes*, mais qu'elles seraient introduites manuellement au fur et à mesure des actions menées sur les dossiers, principalement à l'occasion d'envois de rappels ou lors de la prise en compte des contestations des débiteurs².

3 SUIVI DES DOSSIERS

La Cour a mis en évidence certaines lacunes dans le suivi de plusieurs dossiers.

Sur les 50 dossiers sélectionnés, 21 ont été transmis au service juridique en vue de la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement forcé ; ces dossiers ont fait

¹ Au 31 décembre 2007, le nombre de créances gérées par le comptable centralisateur s'élevait à 7.515. Ces créances représentaient un montant global de droits à recouvrer de 14,0 millions d'euros.

² A ce sujet, le ministère de la Communauté française a signalé que depuis l'installation du logiciel *Recettes*, le comptable a adressé des rappels concernant 3.746 dossiers, notifiés au cours de la période s'étendant de 1988 à 2007. Par ailleurs, il a informé la Cour qu'au début de l'année 2008, le comptable a passé en revue les dossiers notifiés depuis 1988 jusqu'à 2008. Suite à cet examen, il a transmis 178 dossiers aux directions déconcentrées de l'administration générale des personnels de l'enseignement et 26 dossiers à la direction des affaires juridiques et contentieuses (ci-après dénommée le « service juridique »).

l'objet d'un examen attentif. Seuls quatre d'entre eux posent des problèmes de suivi, imputables à d'autres services, notamment aux directions déconcentrées¹.

Parmi les dossiers tenus en suspens par le comptable, dans l'attente d'une réponse des directions déconcentrées à la contestation introduite par le débiteur, quatre présentent un délai de traitement de la contestation particulièrement long.

Les efforts consentis par le comptable centralisateur et le service juridique pour accélérer le recouvrement des traitements indûment payés au personnel enseignant sont donc, dans certains cas, freinés par le manque de diligence des directions déconcentrées, qui tardent soit à trancher, quant au fond, les contestations introduites par les débiteurs, soit à fournir, au service juridique ou aux avocats, les informations complémentaires qui sont nécessaires à l'action judiciaire.

Ce problème, que la Cour avait déjà soulevé dans son 158^e Cahier d'observations², n'a pas encore reçu, à ce jour, de solution définitive.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a précisé que, grâce au logiciel *Recettes*, le comptable devrait pouvoir, à l'avenir, identifier les dossiers transmis aux directions déconcentrées depuis plus de deux mois et pour lesquels aucune réponse ne lui est parvenue. Il a également signalé que, depuis le 21 avril 2008, les services ordonnateurs notifient eux-mêmes les demandes de remboursement d'indus aux débiteurs, en temps réel. Cette nouvelle procédure devrait accélérer le traitement des contestations, voire en diminuer le nombre.

La circulaire précitée prévoit une procédure de deux rappels, à adresser dans des délais précisément fixés ; au terme de cette procédure, le dossier doit être communiqué à l'administration des domaines. Le vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française précise toutefois que les créances supérieures à 12.500 euros doivent être transmises au service juridique. Dans six dossiers, le comptable n'a pas respecté les délais.

Considérant que le logiciel *Recettes* a été conçu pour gérer la procédure de double rappel de manière quasi automatique, le comptable devrait, à l'avenir, être en mesure de respecter strictement les délais prescrits par la circulaire ministérielle.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a souligné que la mise au point du logiciel *Recettes*, qui devrait sans aucun doute faciliter la gestion du comptable, nécessite encore beaucoup de temps et d'énergie. Il a aussi relevé que les conditions de travail imparties au comptable, notamment du point de vue de l'effectif de son service, ne lui permettent pas de conformer sa gestion aux prescriptions de la circulaire, d'autant que la nouvelle procédure de notification des indus par les services ordonnateurs va doubler le nombre de dossiers à traiter annuellement.

¹ Ces directions sont chargées de la fixation et de la liquidation des rémunérations des enseignants. Elles exercent le rôle d'ordonnateur en ce qui concerne la récupération des traitements indûment perçus.

² 158^e (13^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 216 (2001-2002) N° 1, p. 22 à 26.

4 APPLICATION DE L'ARTICLE 11 BIS DU DÉCRET-PROGRAMME DU 12 JUILLET 2001

Certains redevables ont demandé à bénéficier de l'application de l'article 11 bis du décret-programme du 12 juillet 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, les centres de vacances et l'inspection médicale scolaire. Cet article autorise le Gouvernement de la Communauté française, dans des circonstances exceptionnelles et moyennant la vérification de certaines conditions, à renoncer totalement ou partiellement à la récupération des traitements versés indûment.

L'application de l'article 11 bis soulève deux difficultés.

- ✓ Le comptable n'a pas été en mesure de préciser le nombre de dossiers pour lesquels l'application de l'article 11 bis a été sollicitée, parce que le logiciel *Recettes* ne lui permet pas d'opérer une sélection basée sur ce critère. Toutefois le recours à cette procédure particulière ne s'avère pas exceptionnel. En effet, selon un recensement opéré le 10 mars 2006 par le cabinet de la ministre-présidente, 147 membres du personnel de l'enseignement avaient ainsi introduit auprès de ce dernier une demande de renonciation à leur dette. La Cour a dès lors recommandé l'adaptation du logiciel de manière à rendre possible le recensement précis de ces cas.
- ✓ A ce jour, aucune de ces demandes n'a fait l'objet d'une décision de la part du Gouvernement de la Communauté française. Dans un courrier adressé à la Cour le 28 septembre 2006, la ministre-présidente avait pourtant fait état de la volonté du Gouvernement d'apporter, avant le 31 décembre 2006, une réponse définitive à l'ensemble des demandes introduites à l'époque. Selon les informations dont dispose la Cour, ce blocage résulte de la difficulté de mettre concrètement en œuvre cette disposition décrétole. Dans le rapport rendu pour l'année 2007, le médiateur de la Communauté française a recommandé l'adoption d'un arrêté d'exécution ou d'une circulaire interprétative, précisant les conditions auxquelles le Gouvernement pourrait renoncer à la récupération des traitements indûment payés. La Cour fait sienne cette recommandation.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a signalé que l'adaptation du logiciel préconisée par la Cour avait été planifiée. Par ailleurs, il s'est rallié à la recommandation de cette dernière concernant l'adoption d'un arrêté d'exécution propre à rendre l'application du décret aisée et homogène.

1.10 FONCTIONNEMENT ET COMPTES DES ACADÉMIES UNIVERSITAIRES POUR LES EXERCICES 2004 À 2007¹

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2004 à 2007 des académies universitaires. Outre certaines remarques particulières, qui concernent autant certaines affectations que l'utilisation des subventions ou la problématique du personnel détaché, la Cour relève que les comptes confectionnés par les trois académies apportent peu d'informations sur leurs activités respectives. En effet, les montants qui y figurent ne faisant que transiter vers leurs composantes, l'usage fait en définitive des moyens financiers alloués n'est guère détaillé, par delà l'équilibre apparaissant entre charges et produits.

1 INTRODUCTION

1.1 CADRE LÉGAL ET FINALITÉ DES ACADÉMIES

Les modalités de constitution, le cadre général d'action et les principales règles de fonctionnement des académies universitaires figurent dans la première partie du titre IV « Rapprochements universités » du décret du 31 mars 2004 définissant l'Enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen et refinançant les universités (dit décret Bologne).

Les académies sont des structures de collaboration interuniversitaire qui ont en charge l'organisation conjointe du troisième cycle d'études et disposent d'une habilitation exclusive pour l'organisation des formations doctorales. Cette mission principale des académies peut être élargie aux autres cycles, puisque les institutions qui en sont membres peuvent aussi leur confier l'organisation des études pour lesquelles elles sont habilitées.

Ce rapprochement entre universités est calqué sur les fusions déjà intervenues entre les hautes écoles, et dans lesquelles l'appartenance à l'un ou l'autre réseau d'enseignement a été déterminante.

1.2 CONTEXTE DE CRÉATION

Les trois académies universitaires ont été créées dans un contexte d'enseignement supérieur en constante évolution, voyant les institutions universitaires créer des liens de plus en plus nombreux avec des hautes écoles, soit par la signature de conventions, soit par l'intégration pure et simple. Cette tendance conduit à développer autour de chaque nouvelle entité une zone d'influence plus ou moins large.

¹ Dr 3.420.298.

Quatre pôles élargis ont ainsi vu le jour :

- ✓ le pôle mosan, qui rassemble autour des deux universités de l'académie Wallonie-Europe, dix hautes écoles, deux instituts supérieurs d'architecture et trois écoles supérieures des arts ;
- ✓ le pôle universitaire européen de Bruxelles-Wallonie, qui rassemble autour de l'Université libre de Bruxelles (ULB) cinq hautes écoles, l'École royale militaire et quatre écoles supérieures des arts ;
- ✓ le pôle Louvain qui rassemble autour des quatre universités de l'académie, neuf hautes écoles, deux instituts supérieurs d'architecture et six écoles supérieures des arts ;
- ✓ le Réseau hennuyer d'enseignements supérieurs et universitaires (RheSU), qui rassemble autour de l'Université de Mons-Hainaut (UMH) et de la Faculté polytechnique de Mons (FPMs) quatre hautes écoles et quatre établissements d'enseignement supérieur en architecture et en arts.

Toutefois, ces synergies entre hautes écoles et institutions universitaires se heurtent à certaines difficultés résultant, d'une part, de bases légales et réglementaires différentes pour ces deux types d'établissements, et, d'autre part, de l'existence dans certaines hautes écoles d'un enseignement de type court qui a du mal à trouver sa place dans cette collaboration.

1.3 DESCRIPTION SUCCINCTE DES TROIS ACADÉMIES

La liste des trois académies a été fixée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mars 2005, lequel entérine les accords conclus entre les institutions elles-mêmes.

1.3.1 L'académie Louvain

L'académie Louvain est constituée de quatre institutions universitaires : l'Université catholique de Louvain (UCL), les Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur (FUNDLP), les Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCAM) et les Facultés universitaires Saint Louis de Bruxelles (FUSL). Toutes ces institutions universitaires sont des institutions libres dotées de la forme juridique d'asbl, à l'exception de l'UCL, qui possède une forme juridique *sui generis*. Comme prescrit par l'article 19 du décret du 31 mars 2004, une convention signée le 9 mai 2005 règle les relations entre les institutions constitutives de l'académie Louvain. Depuis quelques années le but affiché est la fusion des quatre institutions universitaires en une seule, l'année retenue pour l'achèvement de cette fusion étant 2012.

1.3.2 L'académie Wallonie-Bruxelles

Cette académie est constituée de l'Université libre de Bruxelles (ULB), de l'Université de Mons-Hainaut (UMH) et de la Faculté polytechnique de Mons (FPMs). La convention qui règle les relations en son sein a été signée le 8 juin 2004. Un processus de fusion entre l'UMH et la FPMs a été entamé et devrait s'achever en 2009 par la création d'une nouvelle institution dénommée Université de Mons. Contrairement aux deux autres académies, une fusion des trois institutions paraît plus difficilement réalisable à court ou à moyen terme, étant donné

le caractère public de l'entité fusionnée de Mons et du caractère d'institution libre de l'ULB.

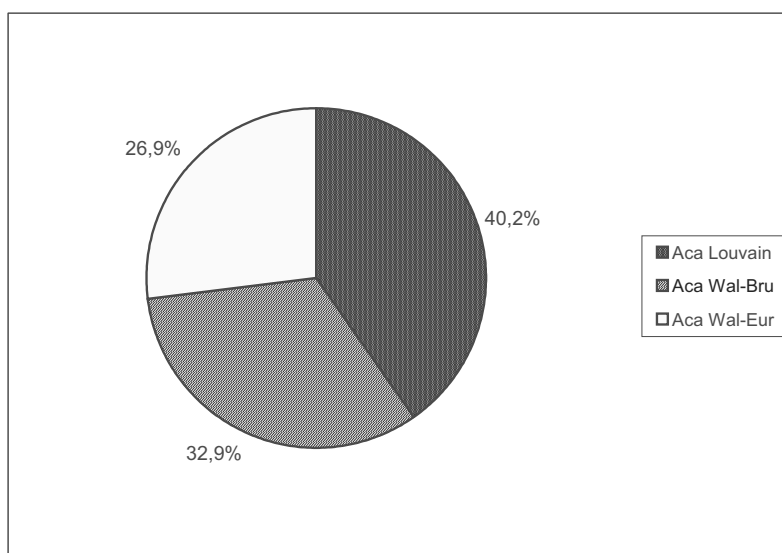
1.3.3 L'académie Wallonie-Europe

Cette académie est constituée de l'Université de Liège (ULg) et de la Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx). La convention régissant les rapports entre les deux composantes a été signée le 4 octobre 2004. Des négociations de fusion sont également en cours.

1.3.4 Importance relative des trois académies en 2007

Les pourcentages figurant au graphique ci-dessous représentent la part variable de l'allocation de fonctionnement attribuée aux institutions universitaires qui composent chacune des académies¹.

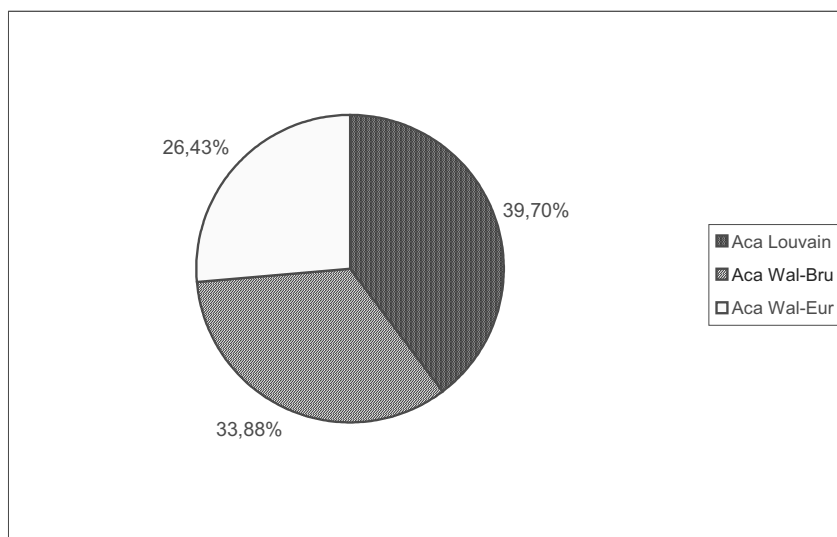
Pourcentages du nombre total d'étudiants pondérés de chacune des académies universitaires (nombres lissés sur quatre années)



¹ Outre cette partie variable, liée aux nombres d'étudiants, les institutions universitaires sont dotées d'une partie fixe, que l'art. 117, § 1^{er}, du décret Bologne détermine pour chacune d'entre elles.

Si l'on compare les trois académies, sur base des nombres réels d'étudiants qui les composent, on obtient le graphique suivant :

Pourcentages des populations réelles des trois académies



La population estudiantine réelle subsidiée par la Communauté française pour l'ensemble des institutions universitaires est de 57.369 pour l'exercice budgétaire 2007.

1.4 MÉTHODE

Le contrôle s'est déroulé sur place au cours du premier semestre 2008. Outre la vérification des comptes et pièces justificatives des exercices 2004, 2005, 2006 et 2007, la teneur des procès-verbaux des conseils d'académie a été examinée. Le projet de rapport a été communiqué à la vice-présidente et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales par lettre du 12 septembre 2008 à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour¹.

2 FONCTIONNEMENT, FINANCEMENT ET COMPTES DES NOUVELLES ENTITÉS

2.1 CADRE GÉNÉRAL DE FONCTIONNEMENT

Les académies universitaires disposent d'un organe d'administration et d'un patrimoine propre ainsi que d'une personnalité juridique distincte de celle des établissements qui en sont membres.

¹ Une copie du rapport a été envoyée par lettre du 22 septembre 2008 au secrétaire général du ministère de la Communauté française.

Par exception, l'académie Wallonie-Europe, constituée uniquement d'institutions universitaires organisées par la Communauté française, n'est pas dotée de la personnalité juridique et est constituée en un service à gestion séparée. Elle se voit pourtant reconnaître un patrimoine propre, mais, à défaut d'autres précisions, celui-ci ne peut, a priori, être qu'un patrimoine affecté.

L'organe d'administration est un conseil d'académie, dans lequel siègent cinq membres. Les recteurs des institutions font automatiquement partie de cette représentation et ont un droit de veto contre les décisions qu'ils estiment contraires aux intérêts de leur institution. Les nouvelles entités sont soumises aux mêmes dispositions légales, décrétales et réglementaires que les universités.

Ne disposant pas de personnel propre, elles s'adjoignent les services d'agents ou de membres du personnel des institutions universitaires qui en font partie. Les seules limites à ces détachements sont de type budgétaire, puisque le décret Bologne ne prévoit aucun cadre ou nature de fonction pour les académies.

Le contrôle des académies est confié collégialement aux commissaires et délégués auprès des institutions membres des académies.

2.2 LE FINANCEMENT DES ACADÉMIES

2.2.1 Les subventions non récurrentes

Pour l'exercice 2004, une subvention de démarrage d'un montant global de 372.000 euros a été octroyée au Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF) qui était chargé de la répartir entre les trois académies¹. Les dépenses ont été effectuées par les institutions qui ont dû transmettre les justificatifs à l'académie dont elles font partie. Celle-ci a fait suivre ces justificatifs au CIUF, seul responsable vis-à-vis des pouvoirs publics de l'utilisation des fonds reçus.

Une subvention a été allouée en 2005 au CIUF pour soutenir le développement de bonnes pratiques d'accompagnement d'adultes en reprises d'études et la structuration des activités de validation des acquis de l'expérience au sein des académies². Cette aide a aussi été partagée entre les trois académies qui ont dû justifier de son utilisation auprès du CIUF, toujours seul responsable vis-à-vis des pouvoirs publics de l'utilisation qui en a été faite.

2.2.2 Les subventions récurrentes

Une subvention annuelle de 180.000 euros en faveur d'initiatives en matière de promotion de la réussite a été attribuée dès l'exercice 2004 pour l'ensemble des trois académies. Il a cependant fallu attendre l'exercice 2006 pour voir les nouvelles entités bénéficier de subventions récurrentes pour les DES (diplômes d'études spécialisées), les DEA (diplômes d'études approfondies) et les formations doctorales, sur la base des nombres moyens pondérés d'étudiants de chacune d'entre elles. Ces subventions, qui ne doivent pas être justifiées, ont été intégralement redistribuées aux institutions universitaires, suivant la même clé de

¹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2003.

² Subvention ETALV d'un montant global de 258.000 euros en 2005.

répartition que celle utilisée pour la détermination des montants alloués aux académies.

Par ailleurs, des subventions pour les charges d'emprunts immobiliers contractés par les académies et destinés à l'administration, l'enseignement et la recherche, ont été octroyées à partir de l'exercice 2007¹.

Les subventions pour le financement des fonds spéciaux pour la recherche (FSR) et des actions de recherche concertées (ARC) sont versées aux académies depuis l'exercice 2007². La clé de répartition entre institutions universitaires est celle qui était utilisée avant le versement de ces subventions aux académies.

Les étudiants relevant du troisième cycle d'études donnent aux académies le droit d'obtenir des subventions sociales mais, contrairement aux autres subventions, ces dernières ont été versées directement aux institutions universitaires, sans transiter par les académies.

Enfin, à partir de l'année budgétaire 2016, les parties fixes des allocations de fonctionnement des institutions universitaires seront versées aux académies universitaires auxquelles ces institutions appartiennent.

Le tableau suivant reprend l'ensemble des subventions directes qui ont été octroyées aux trois académies. Ce tableau, confectionné au départ des comptes présentés, omet les transferts de moyens financiers vers les académies en provenance des institutions universitaires qui la composent.

Subventions indirectes (en milliers d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Wallonie-Europe	136	114	4.304	14.632
Louvain	121	25	8.814	23.587
Wallonie-Bruxelles	124	99	5.075 ³	17.667

Le montant peu élevé des subventions versées pour 2005 à l'académie Louvain s'explique par l'imputation aux comptes de l'exercice 2006 de montants relatifs à l'exercice 2005⁴. On relève la même anomalie dans les comptes 2005, qui se voient imputer une subvention de l'exercice 2004. L'arrêté du 12 avril 1999, (voir point 2.3 infra), dispose pourtant, en son article 5, 1°, a, que les produits de la section I sont comptabilisés sur base des droits constatés.

L'augmentation significative des montants enregistrés pour l'exercice 2006 est due aux subventions relatives aux DES, DEA et formations aux doctorats, qui, à partir de cette exercice, transitent par les académies. La nouvelle augmentation importante

¹ Id., art. 125, § 2.

² Décret du 30 mars 2007 portant diverses mesures en matière de recherche dans les universités, articles 1 à 13.

³ Outre ce total, et en dépit du fait qu'elle ne soit pas destinataire des fonds, l'Académie Wallonie-Bruxelles a inscrit un montant de 689.639 euros de subsides sociaux générés par les étudiants inscrits en DES-DEA dans les produits de la section 2 des comptes de l'année 2006.

⁴ Subvention ETALV 2005 et subvention aide à la réussite 2005.

enregistrée à partir de 2007 résulte de l'octroi des subventions pour charges d'emprunts immobiliers ainsi que des subventions du FNRS et des ARC octroyées directement aux académies.

D'une manière générale, il convient d'observer que les montants alloués aux académies universitaires sont intégralement reversés aux institutions qui les composent, suivant une clé de répartition identique à celle utilisée pour leur calcul. Le circuit emprunté par certaines subventions qui transitent par le CIUF alourdit considérablement la procédure et rend aléatoire le contrôle de l'utilisation de celles-ci par l'administration de la Communauté française.

2.3 BUDGETS ET COMPTES

Les académies universitaires étant assimilées à des institutions universitaires, la loi sur le financement et le contrôle des universités du 27 juillet 1971, telle que modifiée, leur est applicable, de même que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires.

Ces comptes doivent donc être transmis pour visa à la Cour suivant les mêmes modalités et échéances que ceux des institutions universitaires elles-mêmes. En substance, ils doivent être transmis pour approbation au ministre compétent, au plus tard avant le 30 avril de l'année qui suit l'exercice auquel ils se rapportent. Celui-ci, à l'intervention du ministre ayant les Finances dans ses attributions, transmet ces comptes approuvés à la Cour des comptes pour contrôle et visa.

Le titre IV du décret du 31 mars 2004 est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur, soit le 18 juin 2004. Et, malgré une signature officielle parfois différée de la convention régissant leur fonctionnement et la publication seulement en 2005 de l'arrêté rendant publique leur composition, les académies ont effectivement commencé leurs activités en 2004.

Si les comptes des exercices 2004 à 2007 ont bien été approuvés par les conseils d'académie respectifs¹, seuls ceux des exercices 2004 et 2005 des académies Louvain et Wallonie-Bruxelles ont fait l'objet, à ce jour, d'une approbation par la ministre compétente pour l'Enseignement universitaire. Ils n'ont toutefois pas encore été transmis officiellement à la Cour.

2.4 REMARQUES SPÉCIFIQUES RELATIVES AUX COMPTES DES ACADÉMIES

2.4.1 Interprétation des comptes

Une première analyse des comptes disponibles a mis en évidence le peu d'informations sur les activités des académies que l'on peut en tirer.

En effet, les subventions diverses ne font que transiter par les nouvelles entités qui les rétrocèdent entièrement aux institutions. Dans les comptes, ces montants sont repris globalement à la rubrique « charges envers d'autres institutions », sans que l'on puisse déterminer la nature réelle de celles-ci.

¹ Avec un certain retard en ce qui concerne l'académie Wallonie-Europe, dont les comptes de ces exercices n'ont été approuvés qu'en mai 2008.

D'autre part, certaines opérations, faites au nom de l'une ou l'autre académie, s'analysent concrètement comme des transferts d'activités entre institutions qui n'apparaissent pas comme tels dans les comptes de la structure faîtière.

La création d'un premier cycle en sciences juridiques sur le site de l'UMH est un bon exemple de cette problématique. Dès l'année 2004, l'ULB confiait par convention à l'académie Wallonie-Bruxelles l'organisation d'un premier cycle d'études en sciences juridiques à Mons. Dans le même document, cette académie chargeait l'ULB et l'UMH d'exécuter les missions d'enseignement du premier cycle de ces mêmes études à Mons, l'organisation pratique étant confiée à l'UMH¹. Un décompte des produits et charges y relatifs donne lieu à l'établissement d'une facture annuelle entre l'UMH et l'ULB.

Jouant sur la manière très générale dont les habilitations des académies ont été définies par le décret du 31 mars 2004², pareille mise en œuvre d'un premier cycle d'études juridiques à Mons donne, dans les faits, une habilitation à l'UMH pour celui-ci, même si c'est l'ULB qui confère le grade de bachelier et délivre le diplôme.

Cette opération ne transparaît pas dans les comptes de l'académie Wallonie-Bruxelles, puisqu'elle ne donne lieu qu'à l'établissement d'un décompte annuel de charges et produits entre les deux institutions universitaires.

2.4.2 L'académie Wallonie-Europe

Cette académie, constituée de deux institutions universitaires organisées par la Communauté française, a été instituée par le décret du 31 mars 2004 en service à gestion séparée³.

Conformément à l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, il incombe au Gouvernement de fixer un certain nombre de règles minimales pour son fonctionnement financier. Ces règles concernent :

- ✓ l'établissement et la publication d'un budget et de comptes ;
- ✓ le contrôle des comptes par la Cour des comptes, qui pourra l'effectuer sur place ;
- ✓ le maintien des dépenses dans les limites des recettes et dans celles des crédits limitatifs votés ;
- ✓ la faculté d'utiliser, dès le commencement de l'année, les ressources disponibles à la fin de l'année précédente ;
- ✓ le maintien et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes ;
- ✓ la tenue d'une comptabilité patrimoniale et l'établissement d'un inventaire du patrimoine ;
- ✓ la limitation dans le temps des reports autorisés.

¹ Les cours spécifiques de droit sont pris en charge par des professeurs de l'ULB, les cours généraux par des professeurs de l'UMH.

² Décret du 31 mars 2004, art.103, § 1^{er}.

³ Décret du 31 mars 2004, art. 91.

On peut considérer que le budget, le bilan et les comptes de résultat de l'académie Wallonie-Europe, établis conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires, sont globalement en adéquation avec les dispositions minimales auxquelles doit être soumis un service à gestion séparée, à l'exception d'une limitation dans le temps des reports autorisés.

Il n'en demeure pas moins qu'un texte d'exécution de l'article 140 des lois coordonnées de la comptabilité de l'État s'impose pour tous les aspects plus concrets du fonctionnement quotidien d'un service à gestion séparé.

En ce qui concerne le maintien et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes, c'est le conseil d'académie qui désigne le comptable, à l'instar de la procédure suivie par le conseil d'administration des universités publiques pour la désignation des comptables de ces dernières.

2.4.3 Les produits et charges financiers

Suivant l'arrêté du 12 avril 1999, les académies sont tenues, dès leurs premiers comptes, d'enregistrer des produits et charges financiers à la section III de ceux-ci. La prise en compte de produits (ou charges) financiers dans les comptes s'est cependant faite de manière très différente d'une entité à l'autre :

- ✓ L'académie Wallonie-Europe prend en compte des produits et charges financiers depuis l'exercice 2007.
- ✓ L'académie Louvain ne l'a fait que depuis l'exercice 2007.
- ✓ L'académie Wallonie-Bruxelles n'a jamais enregistré de produits (ou charges) financiers dans ses comptes.

Ces produits financiers sont loin d'être négligeables, comme en témoigne le tableau suivant, reprenant les états de trésorerie des trois académies établis au 31 décembre de chacun des exercices considérés.

**État de la trésorerie des trois académies au 31 décembre des exercices 2004 à 2007
(en euros)**

	2004	2005	2006	2007
Académie Wallonie-Bruxelles	0	95.588	122.477	6.578.400
Académie Wallonie-Europe	99.200	73.620	699.932	1.193.632*
Académie Louvain	88.662	77.654	59.162	269.450

(*) Montant corrigé pour tenir compte de la subvention pour charges d'emprunts immobiliers qui a été indûment imputée en charges pour 2007 et qui doit subsister dans la trésorerie de l'académie (voir point 2.5 ci-dessous).

2.5 LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

Les informations recueillies auprès des académies universitaires mettent en évidence que celles-ci n'ont pour l'instant ni patrimoine ni projet de nature immobilière. Par conséquent, elles ont entièrement délégué l'utilisation des

subventions reçues aux institutions elles-mêmes, lesquelles entendent utiliser les fonds pour leurs patrimoines respectifs. Formellement, ces subventions, qui trouvent leur fondement dans le décret du 31 mars 2004, sont pourtant destinées aux investissements immobiliers des académies proprement dites.

Les académies Louvain et Bruxelles-Wallonie ont mis sur pied un montage financier permettant en théorie d'optimiser les subventions reçues.

2.5.1 L'académie Louvain

Cette académie a signé, sous la houlette de l'UCL, une convention avec la banque Dexia relative à un programme de billets de trésorerie d'un montant maximum de 30 millions d'euros et s'étalant sur une période de 25 ans¹. Les billets de trésorerie seront financés par les subsides à recevoir de la Communauté française.

Le montant final obtenu par l'académie est estimé à 26 millions d'euros². Les montants versés aux institutions figurent en charges dans le compte de la section VI de l'académie, tandis que les subventions sont reprises en produits.

2.5.2 L'académie Wallonie-Bruxelles

Cette académie a contracté un emprunt auprès de la banque Dexia d'un montant de 22.490.000 euros sur une période de 20 ans³. Aucun droit de tirage n'ayant été utilisé par les institutions universitaires pour l'exercice 2007, le compte de la section VI comprend des produits mais pas de charges.

2.5.3 L'académie Wallonie-Europe

L'académie Wallonie-Europe a versé la subvention 2007 aux deux institutions universitaires qui la constituent. Elle l'a fait figurer pour un montant égal en produits et en charges au compte de la section VI.

L'ULg a utilisé ces fonds ristournés pour rembourser les investissements préfinancés par son Patrimoine. La FUSAGx, n'ayant aucun projet immobilier, a placé la part reçue en réserve dans ses comptes. Dans le cas d'espèce, la subvention n'a pas été utilisée aux fins pour lesquelles il a été accordé, puisque aucun emprunt destiné aux investissements immobiliers n'a été contracté par l'académie elle-même. Par application de l'article 57, al. 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, l'entité bénéficiaire devrait, en toute rigueur, rembourser le montant reçu pour 2007. Toutefois, le fait que la personnalité juridique n'ait pas été octroyée à l'académie Wallonie-Europe et que la notion de patrimoine propre ne soit pas autrement précisée pour elle (voir point 2.1. ci-dessus), plaident pour qu'une clarification des modalités d'utilisation de ce type de subventions précède toute procédure de récupération.

¹ L'UCL garantit la totalité de cette émission de billets de trésorerie. Les autres membres de l'académie se portent garant vis à vis de l'UCL de leur part respective.

² Estimation réalisée fin mars 2006 sur base d'un taux nominal fixe de 4,096 %.

³ Elle a procédé à un appel d'offre privé auprès de cinq établissements bancaires belges (Fortis, Dexia, ING, Ethias banque et CBC). Ce montant est réparti comme suit : 18.010.978,90 euros pour l'ULB, 2.277.250,10 euros pour l'UMH et 2.201.771 euros pour la FPMs. L'emprunt est garanti par les membres de l'académie à hauteur de la part de chacun d'entre eux dans le montant total de l'emprunt.

2.6 LA PROBLÉMATIQUE DU PERSONNEL DÉTACHÉ

Ne pouvant, selon le décret du 31 mars 2004, disposer de personnel propre¹, les académies universitaires doivent s'adjoindre les services d'agents ou membres du personnel détachés des institutions universitaires qui les composent. Aucun cadre d'emplois n'étant attribué aux académies, il s'agit même d'une simple mise à disposition de personnel plutôt que de détachements.

La loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs interdit en principe une telle mise à disposition. Des conventions particulières conclues entre les institutions doivent par conséquent préciser les points soumis à condition pour bénéficier de la dérogation légale prévue par l'article 32 de cette loi et prévenir les contentieux en matière d'emploi².

En outre, la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire de l'État prévoit, depuis sa modification par le décret du 31 mars 2004³, un régime de congés pour les universités publiques. Cette disposition n'a pas encore été exécutée par le Gouvernement, ce qui laisse entière la question de la régularité de la mise à disposition au regard des statuts.

Pour les années 2004 à 2007, les prestations du personnel mis à disposition ont été facturées annuellement aux académies par les différentes institutions universitaires en dehors de tout cadre contractuel.

Cette situation est appelée à évoluer, comme en témoigne le projet de constitution au sein de l'académie Louvain de la *Louvain School of Management*, qui regroupera les deuxième et troisième cycles en science de gestion des quatre institutions universitaires qui composent cette académie. En effet, des conventions seront conclues pour couvrir les détachements du personnel académique et administratif affecté à ce projet.

3 CONCLUSIONS

Les académies universitaires, créées en application du décret du 31 mars 2004, dans le contexte de l'organisation d'un troisième cycle d'études et de formations doctorales, ont joué un rôle de catalyseur non seulement dans les projets de fusions d'institutions mais aussi dans certains transferts d'habilitations entre celles-ci. Concrètement, leur domaine d'intervention s'est aussi élargi à des enseignements relevant des premier et deuxième cycles.

Sans doute est-il trop tôt pour déterminer si, pour les compétences qui leur sont reconnues et indépendamment de la fonction de relais qu'elles assument aujourd'hui, ces nouvelles entités pourront constituer, à terme, une structure décisionnelle d'un poids suffisant pour se substituer aux institutions constitutives.

¹ Décret du 31 mars 2004, article 92.

² Il ne peut s'agir que de travailleurs permanents, le détachement doit être à durée limitée et la mission doit être bien définie et détaillée.

³ Insertion d'un nouvel article 49 bis.

La Cour relève l'absence de transmission officielle pour visa des comptes des entités considérées.

Il ressort des comptes de l'académie Louvain que, contrairement au prescrit de l'arrêté du 12 avril 1999, certaines subventions reçues ont été imputées sur la base de la recette effectuée et non sur celle du droit acquis.

Pour ce qui a trait aux produits et charges financiers dont le texte réglementaire prévoit l'enregistrement dans la section III des comptes, des pratiques différentes peuvent être constatées :

- ✓ L'académie Bruxelles-Wallonie ne fait apparaître aucun produit ou charge de ce type dans ses écritures.
- ✓ L'académie Louvain ne procède aux enregistrements adéquats qu'à partir de l'exercice 2007.
- ✓ L'académie Wallonie-Europe a systématiquement pris en compte les charges et produits financiers depuis l'exercice 2004.

Les subventions ayant pour objet la couverture, à partir de l'exercice 2007, des charges d'emprunts immobiliers contractés par les académies n'ont pas strictement été utilisées à cette fin. En effet, les engagements immobiliers retenus sont ceux des institutions universitaires et non pas ceux des nouvelles entités. L'académie Wallonie-Europe n'a conclu aucun emprunt de cette nature et s'est bornée à répartir les montants obtenus entre les institutions qui la constituent.

Le décret du 31 mars 2004 a constitué L'académie Wallonie-Europe en service à gestion séparée. Par conséquent, il incombe au Gouvernement d'en régler le fonctionnement financier, en exécution de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

De manière plus générale, il apparaît que les comptes confectionnés par les trois académies pour les exercices 2004 à 2007 apportent peu d'informations sur leurs activités respectives. En effet, les montants qui y figurent ne faisant que transiter vers leurs composantes, l'affectation qui leur est donnée en définitive n'est guère détaillée, par delà l'équilibre apparaissant entre charges et produits.

Enfin, les académies doivent respecter les dispositions la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Pour les institutions publiques, la possibilité d'octroi d'un congé existe depuis l'insertion d'un nouvel article 49bis dans la loi du 28 avril 1953 organisant l'enseignement universitaire de l'État, mais aucune mesure d'exécution de ce texte n'a encore été prise.

*

*

*

Ce 20^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 2 décembre 2008 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 : A. BOLLY.