

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2013-2014

---

12 DÉCEMBRE 2013

---

25ÈME CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR  
LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

FASCICULE IER

---



Cour des comptes

25<sup>e</sup> CAHIER D'OBSERVATIONS  
ADRESSÉ PAR LA COUR DES  
COMPTES AU PARLEMENT DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Fascicule I<sup>er</sup>



**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I</b>	<b>Comptabilité et budgets</b>	<b>3</b>
1	Reddition des comptes généraux	3
2	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	3
3	Reddition des comptes des universités et des académies	4
4	Université catholique de Louvain – Contrôle des comptes 2008 à 2011	6
5	Université de Namur – Contrôle des comptes 2006 à 2010	11
6	Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur – Contrôle des comptes 2008 à 2011	14
7	Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné – Contrôle des comptes 2011 et 2012	20
8	Service général des infrastructures privées subventionnées de la Communauté française (SGIPrS) – Contrôle des comptes 2011 et 2012	25
9	Mission juridictionnelle – Comptes rendus par les comptables en deniers des établissements scolaires de la Communauté française	31
<b>II</b>	<b>Contrôles et audits</b>	<b>33</b>
1	Contrôle de légalité et de régularité du subventionnement des infrastructures de la santé et de la culture par la Communauté française	33
2	Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui	47
3	Le subventionnement des musées par la Communauté française	63
4	La rémunération du personnel de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française	88

# I Comptabilité et budgets

## 1 Reddition des comptes généraux

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<sup>1</sup>. Dans le passé, le gouvernement de la Communauté française n'a jamais respecté ces délais. La mise en œuvre d'un plan de rattrapage lui a permis de résorber une grande partie des retards dans l'établissement et la transmission des comptes d'exécution du budget.

Le dernier compte d'exécution du budget déclaré contrôlé par la Cour, le 31 mai 2013, se rapporte à l'année 2008.

Les derniers documents relatifs au compte d'exécution de l'année 2009 sont parvenus à la Cour le 3 octobre 2013.

Le ministre des Finances et du Budget a transmis les comptes d'exécution du budget relatifs aux années 2010 à 2012<sup>2</sup>. Ces comptes ne sont toutefois pas complets, puisqu'ils ne comportent pas les chapitres V (services à gestion séparée) et VI (résultats budgétaires). La Cour sera en mesure de les arrêter lorsque les documents manquants lui auront été transmis.

Le dernier compte des variations du patrimoine transmis à la Cour est celui de l'année 2001. La Cour l'a arrêté le 10 septembre 2013.

Aucun compte de la trésorerie n'a, en revanche, été communiqué à la Cour depuis la création de la Communauté française.

## 2 Reddition des comptes des organismes d'intérêt public

Les comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, doivent être transmis au ministre des Finances, qui doit les faire parvenir à la Cour

---

<sup>1</sup> Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et article 50, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Ces dispositions s'appliqueront pour la dernière fois au compte général 2012.

<sup>2</sup> Le compte d'exécution du budget 2012 a été transmis le 26 avril 2013 à la Cour.

des comptes en vue de leur contrôle avant le 31 mai de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent<sup>3</sup>.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 20 novembre 2013 est établi ci-après, en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants.

Organismes de catégorie B	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes 2000 à 2012
Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française (ETNIC)	Comptes 2012
Institut de formation en cours de carrière (IFC)	Comptes 2012
Office de la naissance et de l'enfance (ONE)	Comptes 2012
École d'administration publique de la Région wallonne et de la Communauté française (EAP)	Comptes 2012

### 3 Reddition des comptes des universités et des académies

Aucun compte des universités et des académies universitaires n'a plus été transmis à la Cour depuis 2009. Un rappel a été adressé, le 23 mai 2013, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur. Ce rappel est, à ce jour, resté sans effet.

Aux termes de l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les comptes annuels des universités doivent être établis par leur conseil d'administration avant le 31 mars de l'année suivant l'exercice auquel ils se rapportent et transmis au cours du mois suivant, pour approbation, au ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions. Ils doivent ensuite être adressés à la Cour des comptes pour contrôle et visa, à l'intervention du ministre ayant les finances dans ses attributions. L'article 91 du décret du 31 mars 2004, qui définit l'enseignement supérieur, favorise son intégration dans l'espace européen et refinance les universités, impose la même procédure pour les comptes des académies universitaires.

En méconnaissance de ces dispositions et malgré les rappels adressés par la Cour en 2003 et en 2009, la transmission des comptes des universités souffre, depuis plusieurs années, d'importants retards, comme en témoigne le relevé suivant, arrêté au 31 octobre 2013.

<sup>3</sup> Article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Universités	Comptes non transmis
Université de Liège (ULG)	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Université catholique de Louvain (UCL)	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Université libre de Bruxelles (ULB)	Comptes 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Université de Mons-Hainaut (UMH)	Comptes 2007, 2008 et 2009
Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (FSAGbx)	Comptes 2008 et 2009
Université de Namur	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Faculté polytechnique de Mons (FPMs)	Comptes 2007, 2008 et 2009
Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles (FUSLoB)	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCAM)	Comptes 2008, 2009, 2010
Université de Mons (UMons)	Comptes 2010, 2011 et 2012
Académie Louvain	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Académie Wallonie-Bruxelles	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012
Académie Wallonie-Europe	Comptes 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012

Ces retards sont imputables aux ministres concernés puisqu'en règle générale, les conseils d'administration de ces institutions établissent les comptes dans les délais prescrits. Le 23 mai 2013, la Cour a adressé une lettre de rappel au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur. Le premier cité a répondu le 26 juillet 2013, signalant à la Cour qu'il invitait ce dernier, par courrier, à lui transmettre les comptes manquants des universités et des académies dûment approuvés. Ce courrier est resté sans effet puisque, depuis lors, aucun compte n'a été transmis à la Cour.

## 4 Université catholique de Louvain – Contrôle des comptes 2008 à 2011<sup>4</sup>

Le contrôle des comptes 2008 à 2011 de l'université catholique de Louvain a donné lieu à quelques observations concernant les règles d'évaluation, le mode de confection du compte de résultats, les transferts financiers et la gestion comptable des immobilisations corporelles. La Cour des comptes a également formulé quelques remarques sur la nature des comptes produits et sur la constitution de certaines provisions, suite aux modifications apportées à l'arrêté du 19 avril 1999.

### 4.1 Introduction

#### 4.1.1 Statut

Le contrôle de la Cour sur l'université catholique de Louvain (UCL), institution privée subventionnée par la Communauté française, est fondé sur l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement des institutions universitaires.

#### 4.1.2 Méthode

Le contrôle s'est essentiellement basé sur le bilan de l'année 2011 et sur le compte de résultats du même exercice, présenté selon le modèle repris à l'annexe 1 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 19 avril 1999<sup>5</sup>, tel que modifié le 14 mai 2009, que l'UCL a établi selon le modèle plus complet qui était en vigueur avant la modification du 14 mai 2009<sup>6</sup>.

Les résultats provisoires de ce contrôle ont été communiqués le 28 mai 2013 au recteur, à l'administrateur général et au directeur financier de l'université. Ce dernier a fourni une réponse à la Cour des comptes le 25 juin 2013. Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport adressé, le 3 septembre 2013, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports<sup>7</sup> ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur du gouvernement de la Communauté française, avec copie au recteur, à l'administrateur général et au directeur financier de l'université. Le ministre du Budget et des Finances a répondu à la Cour, le 8 octobre 2013.

---

<sup>4</sup> Dr 3.701.855.

<sup>5</sup> Fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires (ci-après dénommé « arrêté du 19 avril 1999 »).

<sup>6</sup> Ce modèle incluait les sections IV et V.

<sup>7</sup> Ci-après dénommé « ministre du Budget et des Finances ».



l'utilisation est étalée sur deux ou plusieurs exercices) font l'objet d'un report, via le compte de provision pour risques et charges (provision pour report de montants affectés en voie d'utilisation), à hauteur des soldes non encore utilisés.

La Cour des comptes a fait remarquer que ces modifications :

- sont de nature à méconnaître le principe de correspondance entre les charges et les produits ;
- offrent la possibilité à l'organe de gestion d'influencer le résultat de l'exercice ;
- introduisent des éléments de comptabilité budgétaire au sein de la comptabilité générale ;
- que les provisions constituées pour *report de montants affectés en voie d'utilisation*, portent éventuellement sur de futures dépenses d'investissements (activés et amortis), en méconnaissance de l'article 50 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés, qui interdit la constitution de provisions pour corriger la valeur d'éléments portés à l'actif<sup>45</sup>.

#### 4.4 Règles d'évaluation

Les règles d'évaluation de l'UCL dérogent aux seuils d'activation prévus par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de l'arrêté du 12 avril 1999. La Cour des comptes a fait observer qu'aucune disposition de cet arrêté ne permet de déroger aux seuils d'activation qu'il fixe et que toute dérogation influe sur les résultats d'exploitation.

Dans le cas de l'UCL, le maintien d'un seuil d'activation de 24.790 euros pour les biens immeubles par incorporation et les aménagements, supprimé par les dispositions de l'arrêté du 14 mai 2009, peut influer négativement sur le résultat d'exploitation. A contrario, l'utilisation d'un seuil d'activation de 24.790 euros pour les installations, machines et outillages, alors que le seuil réglementaire est de 50.000 euros, peut influencer positivement ce résultat.

L'UCL a signalé ne pas pouvoir se rallier à la position de la Cour des comptes, estimant que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, autorise implicitement ces dérogations. La Cour des comptes a rappelé qu'une dérogation à une norme réglementaire doit toujours être formulée explicitement.

#### 4.5 Comptes de résultats (annexe 1 de l'arrêté du 12 avril 1999)

##### 4.5.1 Confection des comptes

L'UCL a maintenu le procédé de confection du compte de résultats que la Cour des comptes avait critiqué lors son contrôle des comptes 2005 à 2007.

Pour rappel, ce compte est confectionné via un regroupement manuel de rubriques comptables, à partir de la comptabilité générale, tenue selon les règles définies par la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, directement ou par le truchement de la comptabilité analytique, au moyen de tableaux de concordance.

---

<sup>45</sup> Cette remarque s'applique également à la provision constituée par l'UCL pour la mise en conformité de ses infrastructures aux normes d'émission de CO<sub>2</sub>. Le conseil d'administration de l'UCL a prévu une enveloppe de 45 millions d'euros afin d'améliorer les performances énergétiques de ses bâtiments, principalement par le biais de travaux d'isolation. C'est dans ce but que des dotations à la provision pour mise en conformité aux normes d'émission de CO<sub>2</sub> ont été actées à partir de l'exercice 2009. Au 31 décembre 2011, le montant de cette provision s'élève à 10.386.600 euros.

Or, ce procédé nécessite des ajustements – destinés à conformer le résultat par sections à celui se dégageant désormais du modèle défini par l'annexe 3 – qui méconnaissent la spécialité des rubriques prévues à l'annexe 1. L'université a considéré que le procédé qu'elle met en œuvre ne méconnaît aucune norme. Elle relève que l'avis 140 de la commission des normes comptables, relatif à la concordance entre la comptabilité et les comptes annuels, fait référence à la comptabilité générale et ne s'applique pas à la comptabilité analytique et budgétaire. Or, les comptes visés par l'annexe 1 de l'arrêté du 12 avril 1999 sont un sous-produit analytique des comptes établis conformément à la loi du 17 juillet 1975.

#### **4.5.2 Examen des différentes sections**

##### **4.5.2.1 Section I**

Du matériel roulant et des aménagements (constituant des biens immeubles par incorporation), d'un prix d'acquisition supérieur à 24.790 euros, n'ont pas été activés, pour un montant total de 459.916,41 euros, et ce en contravention avec les règles d'évaluation de l'université.

##### **4.5.2.2 Section IV**

En méconnaissance de l'article 5, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté du 14 mai 2009, les subventions publiques allouées dans le cadre de conventions de recherche et destinées à l'acquisition d'immobilisations corporelles faisant l'objet d'amortissements, ne sont jamais traitées comme des subsides en capital mais comme des produits d'exploitation. L'UCL a justifié cette pratique par la difficulté de concilier les périodes d'amortissement prévues par ses règles d'évaluation à la durée des conventions. L'activation et l'amortissement des biens acquis sont en effet réalisés conformément aux règles d'évaluation de l'université.

Par conséquent, lorsque la durée d'amortissement d'une immobilisation corporelle telle que prévue par les règles d'évaluation est supérieure à celle fixée par la convention de recherche pour les besoins de laquelle le bien est acquis, l'UCL est amenée soit à financer sa valeur résiduelle, si le budget de la convention ne couvre que les charges exposées, soit à réaliser un bénéfice au prorata de cette valeur résiduelle, si la convention finance l'intégralité du bien.

La Cour des comptes a recommandé d'adapter les règles d'évaluation autorisant l'amortissement des biens acquis spécifiquement pour l'exécution d'une convention de recherche pendant sa durée<sup>16</sup>.

#### **4.5.3 Transferts financiers**

Certains transferts financiers entre sections méconnaissent les dispositions réglementaires qui les autorisent, ce qui influe sur le résultat d'exploitation des différentes sections. D'autres ne sont pas comptabilisés en tant que tels.

#### **4.5.4 Conclusions**

Nonobstant les remarques formulées ci-avant, la Cour des comptes considère, dans les limites des investigations qu'elle a effectuées, que les résultats dégagés par ces comptes répondent aux exigences de l'image fidèle.

---

<sup>16</sup> Comme l'autorise l'article 6, § 1<sup>o</sup>, point 7, de l'arrêté du 12 avril 1999 qui permet au conseil d'administration d'opter pour des taux d'amortissement qui tiennent mieux compte d'une durée d'utilisation ou d'utilité probable spécifique à une catégorie de biens.

## 4.6 Bilan

### 4.6.1 Gestion comptable des immobilisations corporelles

L'université n'effectue pas de reprise d'amortissements lorsque des travaux activés confèrent aux biens concernés une plus-value durable qui excède le montant des travaux ou modifie la durée de vie économique du bien. Les travaux sont activés distinctement et amortis conformément aux règles d'évaluation. Les dispositions des règles d'évaluation de l'université, relatives aux plus-values, qui autorisent le conseil d'administration à procéder à la réévaluation des immobilisations corporelles si leur valeur présente un excédent certain et durable par rapport à leur valeur comptable, n'ont jamais été utilisées.

Les travaux successifs relatifs à un bien spécifique ne sont pas rattachés à la même « fiche immobilisation », mais sont considérés comme des projets indépendants activés sur des fiches distinctes. Il en résulte que les fiches relatives à un bâtiment donné ne peuvent être identifiées et regroupées aisément et sans risque d'omission.

Les aménagements sont comptabilisés sur un compte spécifique et ne sont pas liés, via le logiciel comptable (système SAP), aux fiches des constructions sur lesquelles ils portent.

Il n'existe pas d'inventaire qui identifie l'ensemble des biens immobiliers avec un code spécifique et qui y rattache les travaux activés dont ils ont fait l'objet.

L'université ne dispose pas d'inventaire précis et valorisé de son patrimoine mobilier, de récolement régulier à l'existant physique et de procédure qui organise la constatation de la disparition ou de la défectuosité d'un bien et qui en garantit un traitement comptable adéquat. Le risque existe donc que des biens soient maintenus indûment au bilan.

### 4.6.2 Situation financière de l'UCL

Il ressort des bilans et comptes de résultats des exercices 2008 à 2011 que :

- l'actif net<sup>17</sup> de l'UCL évolue positivement au cours de la période examinée, qu'il soit ou non tenu compte des provisions constituées ;
- la part des fonds de tiers<sup>18</sup> a diminué, pour représenter 36 % du passif au terme de l'exercice 2011 ;
- la trésorerie a tendance à augmenter.

## 4.7 Cycle des achats

Le responsable d'une commande dont le montant est inférieur à 12.500 euros procède seul au contrôle préalable de l'existence de crédits budgétaires suffisants, ce qui amène un risque de dépassement budgétaire, lequel n'apparaîtra qu'ultérieurement, lors du paiement de la facture.

## 4.8 Réponse du ministre du Budget et des Finances

Dans sa réponse, le ministre a pris acte de la recommandation d'ordre général formulée par la Cour des comptes, d'adapter la réglementation comptable des universités. Il a invité l'université à se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux règles d'évaluation et aux transferts financiers, à réfléchir sur les modifications éventuelles à apporter au

---

<sup>17</sup> L'actif net correspond au total de l'actif déduction faite des fonds de tiers du passif.

<sup>18</sup> Constitués des dettes à court terme, des dettes à long terme et des comptes de régularisation du passif.

procédé de confection du compte de résultats et à ajuster le traitement comptable des subventions publiques perçues dans le cadre de conventions de recherche et destinées à l'acquisition d'immobilisations corporelles faisant l'objet d'amortissements. Il a également attiré l'attention de l'université sur les remarques formulées par la Cour des comptes en matière d'inventaire et de valorisation du patrimoine mobilier et immobilier et l'a appelée à effectuer les corrections qu'elles nécessitent.

## 5 Université de Namur – Contrôle des comptes 2006 à 2010

Le contrôle des comptes des années 2006 à 2010 de l'université de Namur a mis en évidence la méconnaissance de certaines dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999. Par ailleurs, la Cour des comptes a proposé une autre méthode de comptabilisation des charges et des produits de la section IV du compte de résultats. Enfin, elle a formulé des remarques ou recommandations concernant la gestion par l'université de ses placements, de son patrimoine mis en location et de ses achats.

### 5.1 Introduction

#### 5.1.1 Objet

Le contrôle des comptes des années 2006 à 2010 de l'université de Namur a principalement porté sur la partie des comptes enregistrant les subventions octroyées par la Communauté française et leur utilisation, sur la régularité des dépenses concernées et sur les transferts financiers entre les différentes sections comptables prévues par la réglementation.

#### 5.1.2 Méthode

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis le 13 novembre 2012 au recteur, à l'administrateur général et au directeur financier de l'université. Les éléments essentiels de leur réponse, datée du 14 janvier 2013, ont été intégrés dans le rapport adressé, le 5 février 2013, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports<sup>19</sup>, ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur, avec copie au recteur, à l'administrateur général et au directeur financier de l'université. Le ministre du Budget et des Finances a répondu à la Cour, le 3 avril 2013.

### 5.2 Fidélité des comptes

#### 5.2.1 Règles d'évaluation des immobilisations

Les règles d'évaluation portant sur les immobilisations, adoptées par l'université, méconnaissent les dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999<sup>20</sup> sur deux points.

- Elles reprennent les immobilisations financées – même partiellement – par des tiers parmi les exceptions à l'activation et à l'amortissement des biens durables d'une valeur

---

<sup>19</sup> Ci-après dénommé « ministre du Budget et des Finances ».

<sup>20</sup> Fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires.

d'acquisition supérieure à 62.000 euros, ces dépenses étant comptabilisées en charges, quel qu'en soit le montant.

Dans sa réponse, l'université a précisé que, depuis 2011, elle se conforme à la réglementation et qu'elle a adapté ses règles d'évaluation en conséquence.

- Les règles d'évaluation prévoient la prise en charge des rénovations, entre autres celles nécessaires à la remise en état d'un site, même si elles dépassent le seuil d'activation, tout en précisant que la valeur ajoutée, en termes d'utilité, constitue le critère essentiel pour déterminer si des opérations effectuées sur un bien immobilier constituent une charge ou un investissement à amortir. La Cour des comptes a fait observer que les dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999 n'érigent pas la valeur ajoutée en termes d'utilité comme critère déterminant de l'enregistrement comptable.

Dans sa réponse, l'université a relevé que cette règle n'a jamais été appliquée, le coût du chantier constituant, dans tous les cas, le critère déterminant l'activation des travaux.

La Cour des comptes a suggéré à l'université d'adapter les règles d'évaluation sur ce point, afin de les mettre en conformité avec la réglementation.

### 5.2.2 Respect de la spécialité comptable

L'examen de la section IV<sup>21</sup> du compte de résultats a donné lieu aux remarques suivantes.

- La comptabilisation, en produits et non en dettes, d'avances perçues sur les conventions de recherche et l'absence d'enregistrement de produits par le débit des comptes clients, lors de l'émission des déclarations de créance, est un procédé qui ne garantit pas le rattachement des produits à l'exercice comptable au cours duquel les charges ont été imputées.
- Le résultat de la section IV est tributaire du décalage existant entre l'enregistrement des charges et celui des produits. Afin d'en réduire l'impact, la Cour des comptes a suggéré que l'université comptabilise dans un compte *Factures à établir* les prestations achevées mais non facturées et dans des comptes *Commandes en cours d'exécution* ou *Produits acquis* les prestations inachevées.

Dans sa réponse, l'université a reconnu le bien-fondé des remarques et recommandations de la Cour des comptes. Elle a cependant précisé que la mise en place des procédures préconisées supposait la création d'une cellule centralisée de justification des dépenses relatives aux contrats de recherche. Elle a signalé que, dans l'immédiat, elle continuerait à privilégier une forte décentralisation de la gestion administrative et financière de ces contrats, car elle estime que l'imposition de règles aussi complexes risquerait de ne pas être efficace, en raison du nombre de contrats de recherche et d'académiques concernés par ceux-ci. Par ailleurs, une méthode identique d'enregistrement des mouvements comptables étant répétée d'année en année, l'université a émis l'opinion selon laquelle les écarts constatés par rapport à la réalité économique se compensent rapidement et de façon automatique.

### 5.2.3 Transferts entre sections

Pour chacun des exercices contrôlés, la section III est intervenue dans des frais de personnel rattachables à la section I, afin d'éviter le dépassement de la norme de 80 % de frais de personnel imputables à la subvention de fonctionnement. Par ailleurs, la section II

---

<sup>21</sup> Elle enregistre les produits et les charges résultant des programmes particuliers de recherche et de prestations pour tiers.

a bénéficié d'interventions d'autres sections afin d'équilibrer financièrement certaines de ses activités. Ces transferts sont contraires aux dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999.

### 5.3 Entités périphériques

La Cour des comptes a recommandé l'adoption de règles pour encadrer le traitement comptable particulier dont bénéficient certaines entités périphériques de l'université de Namur.

### 5.4 Patrimoine mis en location

Les biens mis à la disposition de tiers sont correctement inventoriés. Il n'existe toutefois aucune description écrite de la procédure de cession en location ou en occupation. Par ailleurs, en méconnaissance de l'article 39 bis, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, aucune participation aux frais généraux, distincte du loyer et des charges directement liées à l'occupation du bien, n'est prévue dans les conventions conclues avec les ASBL et autres personnes morales. Enfin, la Cour des comptes n'a pu obtenir les raisons justifiant l'octroi d'une occupation, à titre gratuit ou quasi-gratuit, d'infrastructures ou de bâtiments de l'université, au profit de certaines d'entre elles.

Dans sa réponse, l'université a signalé que plusieurs des constats relevés par la Cour remontent à plusieurs années et qu'il est dès lors difficile de retrouver des documents justificatifs. Elle a néanmoins fait part de son intention de régulariser ces situations.

### 5.5 Cycle des achats

La Cour des comptes a constaté l'absence fréquente d'un bon de réception pour des prestations commandées. Par ailleurs, les factures ne font pas l'objet d'une réception centralisée, ce qui présente un risque de perte ou de retard dans leur traitement, en particulier en période d'examens. Pour les dépenses inférieures ou égales à 19.500 euros, aucun mécanisme n'a été mis en place afin de couvrir les risques liés à l'habilitation, octroyée aux responsables de chaque département, d'engager l'université par l'émission de bons de commande.

Dans sa réponse, l'université a reconnu le bien-fondé de la remarque de la Cour, mais a souligné que le mode de fonctionnement et de responsabilisation du personnel, qui caractérise la culture d'entreprise de l'université, a fait ses preuves et qu'aucun incident, lié à un dépassement budgétaire non contrôlé, n'a jamais été observé.

### 5.6 Gestion financière

Au terme de l'exercice 2010, les placements financiers à capital non garanti représentent 44,6 % de l'ensemble des avoirs de l'université, ce qui induit un risque financier. Dans sa réponse, l'université fait remarquer que sur une longue période, les actifs risqués offrent un rendement supérieur aux actifs sans risque.

### 5.7 Réponse du ministre du Budget et des Finances

Dans sa réponse, le ministre a pris acte des engagements pris par l'université envers la Cour des comptes. Ces engagements concernent la mise en place de règles internes modalisant les relations avec les entités périphériques et leur participation aux frais généraux ainsi que la régularisation de la situation de certaines ASBL qui bénéficient, à titre gratuit, de la jouissance de biens appartenant à l'université. Par courrier, il a également invité celle-ci à

se conformer aux dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999 relatives aux règles d'évaluation et aux transferts financiers. Dans cette lettre, il a engagé l'université à réfléchir sur la mise en place éventuelle d'une cellule centralisée de justification des dépenses pour les conventions de recherche et l'instauration de mécanismes de prévention des risques d'abus dans l'émission des bons de commande. Enfin, dans un souci de réduire les risques financiers, le ministre a exhorté l'université à diminuer la part des placements à capital non garanti dans l'ensemble de ses avoirs.

## 6 Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur – Contrôle des comptes 2008 à 2011<sup>22</sup>

Le contrôle des comptes 2008 à 2011 de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur a mis en évidence des lacunes fondamentales dans l'organisation et la tenue de la comptabilité. Par ailleurs, il n'existe pas, au sein de l'Agence, de procédures documentées pour la réalisation des dépenses. En outre, celles-ci sont effectuées en méconnaissance des principes généraux applicables (législation sur les marchés publics, règles budgétaires et de contrôle interne notamment).

### 6.1 Introduction

#### 6.1.1 Statut

L'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur<sup>23</sup> est un service à gestion séparée créé par le décret de la Communauté française du 22 février 2008<sup>24</sup>. Elle a pour principale mission de veiller à ce que les cursus organisés par les établissements d'enseignement supérieur fassent l'objet d'une évaluation régulière mettant en évidence les bonnes pratiques, les insuffisances et les problèmes à résoudre.

Les règles applicables à la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Agence sont définies dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 6 novembre 2008<sup>25</sup>.

L'Agence bénéficie d'une dotation de la Communauté française pour couvrir les frais d'évaluation externe. Le personnel de la cellule exécutive et les frais de fonctionnement, en ce compris les indemnités et frais des membres du comité de gestion, sont à la charge du budget de la Communauté française.

<sup>22</sup> Dr 3.695.815.

<sup>23</sup> Ci-après dénommée « Agence » ou « AEQES ».

<sup>24</sup> Décret du 22 février 2008 portant diverses mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française.

<sup>25</sup> Ci-après dénommé « arrêté ».

Le cadre réglementaire de l'AEQES se compose d'1 fonctionnaire dirigeant de rang 12 minimum, d'au moins 3 agents de niveau 1 et de 2 agents de niveau 2. Dans les faits, l'effectif mensuel moyen a oscillé entre 3 équivalents temps plein en 2008 et 5,9 en 2011.

### 6.1.2 Méthode

Le projet de rapport a été transmis au secrétaire général du ministère de la Communauté française et à la directrice de l'Agence, le 29 janvier 2013. La présidente de l'AEQES a fait part de ses réactions par un courrier du 18 mars 2013. Le rapport intégrant les éléments essentiels de cette lettre a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur ainsi qu'à la ministre de l'Enseignement de promotion sociale le 23 avril 2013. Le vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports a répondu à la Cour des comptes par lettre du 23 mai 2013.

## 6.2 Budgets 2008 à 2011

L'arrêté impose à l'AEQES d'établir un budget comportant une partie « droits et engagements » et une partie « ordonnancements », à annexer au budget général des dépenses de la Communauté française. Seul le budget 2011 a été établi et publié conformément à ces dispositions.

L'examen du budget (et de son exécution) montre que, pour garantir son indépendance par rapport à la Communauté française, l'Agence affecte une partie de sa dotation au financement de ses dépenses de fonctionnement, en méconnaissance des articles 22 et 23 du décret précité, en vertu desquels la dotation doit être consacrée aux frais d'évaluation externe.

La Cour des comptes a toutefois estimé souhaitable que l'Agence puisse financer elle-même les dépenses de fonctionnement directement liées à son activité (frais de publications, sites web, participations à des colloques, etc.). Elle a dès lors recommandé que les pratiques actuelles de l'Agence soient légitimées par le décret.

La présidente a informé la Cour des comptes que l'AEQES solliciterait une modification des articles précités de son décret afin d'élargir ou de clarifier les utilisations possibles de sa dotation.

## 6.3 Comptabilité

### 6.3.1 Tenue de la comptabilité

La comptabilité de l'Agence est une comptabilité de caisse tenue sur une feuille de calcul *Excel*, ce qui contrevient aux exigences minimales d'intangibilité et de sécurité des enregistrements comptables. La Cour des comptes a recommandé à l'AEQES d'abandonner ce mode opératoire et d'opter pour un outil informatique qui respecte les normes minimales de la comptabilité et lui procure un support de gestion performant.

Dans sa réponse, la présidente a précisé que l'Agence a utilisé, de manière expérimentale, une application mise à sa disposition pendant l'année 2010 par le ministère de la Communauté française. Elle mentionne également que cette expérience n'a pas été probante en raison de l'extrême lourdeur du mode opératoire, de l'impossibilité de bénéficier d'une maintenance du logiciel pendant une période prolongée - alors que celui-ci présentait des dysfonctionnements, et de l'impossibilité d'éditer le bilan à la fin de la période comptable. L'Agence a dès lors repris l'outil *Excel*, utilisé depuis l'origine, dans l'attente d'une solution plus efficiente qui lui serait proposée par le ministère précité.

Le budget des recettes est mouvementé lors de leur encaissement et les crédits d'engagement et d'ordonnement sont frappés simultanément lors du paiement des dépenses.

L'organisation comptable présente plusieurs lacunes importantes, à savoir l'absence, dans les écritures comptables, de l'identification du tiers, de comptabilité des engagements, de mention sur les factures des références de l'imputation comptable et budgétaire, d'échéancier et de suivi des paiements, de réconciliation bancaire, de livre des recettes et de registre des droits constatés.

En conséquence, la comptabilité ne fournit pas d'information sur les éventuels droits non recouverts.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rappelé qu'en vertu de l'article 15 de l'arrêté précité, le fonctionnaire dirigeant de la cellule exécutive est chargé d'organiser une comptabilité des engagements au sein de l'Agence.

Dans sa réponse, la présidente a fait état des mesures prises par l'AEQES, dès le mois de septembre 2012, pour répondre aux remarques de la Cour des comptes : mention, dans la comptabilité, de l'identité des tiers, suivi des paiements, réalisation d'une réconciliation bancaire, tenue d'un livre des recettes et d'un registre des droits constatés. En outre, depuis le mois de janvier 2013, l'imputation comptable et budgétaire figure sur les factures.

Enfin, depuis le début de l'exercice 2013, l'Agence organise une comptabilité des engagements et engage les frais d'évaluation pour l'année académique ou pour toute la campagne d'évaluation. À ce sujet, la présidente a signalé la difficulté de tenir une comptabilité des engagements, car le nombre de visites et d'experts par visite ne peut être quantifié au préalable. Elle a précisé que l'Agence veillerait à produire un ordre de mission pour chaque contrat d'expertise, reprenant l'ensemble des visites confiées à un expert et permettant d'engager le montant estimé du contrat.

### **6.3.2 Comptes d'exécution du budget des années 2008 à 2011**

L'exécution du budget de l'Agence des années 2008 à 2011 se solde par un boni important. Le montant du solde reporté inscrit au budget 2011 s'élève ainsi à 1,3 million d'euros et le boni *ex post* de l'année 2011 représente 206,8 % du montant de la dotation. Ce constat résulte du faible taux d'utilisation des crédits de dépenses de l'année. Ces chiffres démontrent que les moyens financiers mis à la disposition de l'AEQES sont supérieurs à ses besoins et à son volume d'activités actuel. Abstraction faite de l'année 2008, qui constitue une année de transition, le taux moyen d'utilisation des crédits de dépenses de l'année est de 67,4 %. Il progresse légèrement chaque année pour atteindre 69,3 % en 2011.

L'Agence a précisé que le taux de consommation de ses crédits est directement lié au nombre de cursus évalués, lui-même dépendant des ressources humaines affectées au fonctionnement de la cellule. Elle a fait état de la possibilité d'affecter une partie du solde reporté à l'engagement de personnel supplémentaire, pour lui permettre de mieux rencontrer ses objectifs.

Parce que le financement de dépenses en personnel doit être assuré par des recettes pérennes, la Cour des comptes a attiré l'attention de l'AEQES sur les risques liés à une telle démarche. Elle considère que, toutes choses étant égales par ailleurs, les ressources actuellement disponibles au sein de l'Agence sont supérieures aux besoins de financement à court terme et que leur thésaurisation n'est pas souhaitable, car elle empêche leur utilisation pour le financement d'autres dépenses de la Communauté française.

Dans sa réponse, la présidente a rappelé que la dotation est fixée par le décret. Elle a également souligné que les activités d'évaluation externe sont en augmentation et que, selon les prévisions budgétaires pluriannuelles de l'Agence, les dépenses seront supérieures au montant de la dotation annuelle dès 2013 pour continuer à progresser jusqu'en 2019. Le solde reporté devrait ainsi être entièrement consommé à la fin de l'année 2019.

La Cour des comptes a pris acte de ces informations. Elle a toutefois relevé que les prévisions de dépenses pour l'exercice 2013 présentent une progression de 91,7 % par rapport aux réalisations accomplies en 2012. Par ailleurs, elle a souligné que l'Agence ne prévoit pas de réduire son niveau de dépenses lorsque le solde reporté aura été intégralement consommé. En effet, selon les prévisions de l'AEQES, le résultat budgétaire prévisionnel, à niveau de financement inchangé, deviendrait négatif à partir de l'exercice 2021.

### **6.3.3 Bilans 2008 à 2011**

L'article 9 de l'arrêté impose au comptable d'établir, à la fin de chaque année, un bilan sous la forme d'un état des créances et des dettes.

Les bilans pour les années 2008 à 2011 ont été transmis à la Cour des comptes par la présidente de l'Agence, en annexe à sa réponse du 29 mars 2013. La Cour a relevé que ces documents font état de l'absence de dettes et de créances. Or, le compte d'exécution du budget de l'exercice 2010 mentionne un droit constaté (dotation de la Communauté française) de 691.000 euros non recouvré à la fin de l'exercice, ce qui nécessitait l'enregistrement d'une créance d'un montant identique, dans le bilan de l'année 2010.

### **6.3.4 Comptes de gestion 2008 à 2011**

La vérification des comptes de gestion produits par l'Agence n'a donné lieu à aucune remarque. La Cour des comptes s'est, en outre, assurée de la concordance entre les comptes d'exécution du budget, la comptabilité de l'Agence, les comptes de gestion et les extraits bancaires.

## **6.4 Dépenses**

Les dépenses de l'AEQES sont essentiellement liées aux missions d'évaluation externe. Les prestations des experts donnent lieu au paiement d'honoraires et au remboursement de frais divers. La présence d'un ou de plusieurs membres du personnel de l'Agence aux visites et aux réunions d'évaluation occasionne également des dépenses.

### **6.4.1 Procédures**

L'Agence dispose d'un manuel qualité mais il ne couvre pas tous les types de dépenses ni ne décrit les procédures de manière exhaustive. Cela pourrait expliquer les manquements inventoriés ci-après.

La Cour des comptes a recommandé à l'AEQES de compléter son manuel afin qu'il couvre l'ensemble des situations où des dépenses sont engagées, et qu'il puisse garantir le respect des principes généraux, tels que la législation sur les marchés publics, l'approbation obligatoire de toute dépense par l'ordonnateur, les règles de délégations budgétaires, l'antériorité de l'engagement budgétaire par rapport à la notification de la commande et le contrôle des factures.

## 6.4.2 Procédures suivies pour la réalisation des dépenses

### 6.4.2.1 Sélection des experts

Les prestations des experts sont régies par un contrat standardisé, conclu entre ceux-ci et l'Agence, représentée par la présidente du comité de gestion et l'ordonnatrice déléguée.

Ce contrat définit, entre autres, l'objet de la mission, ses modalités de réalisation, le montant des honoraires et les conditions de prise en charge des frais de transport, d'hébergement et de restauration des experts.

L'article 1<sup>er</sup> du contrat précise qu'il s'agit d'un marché de services passé par procédure négociée en vertu de l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, f), de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services<sup>26</sup>.

La passation de tels marchés a donné lieu à plusieurs remarques.

- Le recours aux dispositions dérogatoires de l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, f), doit être dûment motivé. Cette motivation fait défaut.
- La référence à l'article précité est inappropriée, puisque les experts sont sélectionnés au terme d'une analyse comparative des candidatures.
- L'importance des prestations n'est pas évaluée dans le contrat, ce qui rend difficile la détermination de la valeur du marché, condition pourtant indispensable pour le choix de la procédure de marché appropriée, la réservation des crédits et l'application des règles de délégation budgétaire.
- La procédure d'analyse des offres manque de formalisme, tant sur le plan de la définition et de la pondération des critères d'attribution que de leur évaluation.
- Compte tenu du mode de sélection des experts appliqué par l'Agence, la Cour des comptes a recommandé d'envisager la conclusion d'accords-cadre.

L'Agence s'est engagée à revoir la procédure de sélection des experts en concertation avec les experts juridiques du ministère de la Communauté française. Elle a toutefois souligné la difficulté d'évaluer avec précision le volume des prestations confié à chaque expert au moment de la conclusion du contrat. Par ailleurs, l'AEQES s'est ralliée à la suggestion de la Cour des comptes de joindre un ordre de mission au contrat d'expertise afin de préciser les prestations commandées.

### 6.4.2.2 Frais de transport, d'hébergement et de restauration

La Cour des comptes a relevé le manque d'uniformité dans la présentation et le contenu des déclarations de créance introduites par les experts en vue du remboursement de leurs frais de transport, d'hébergement et de restauration. Ainsi, la globalisation des frais dans certaines de ces déclarations, l'imprécision quant à la date et au cadre de la dépense qui fait l'objet du remboursement, l'absence de détail des trajets en véhicule et de numérotation des pièces justificatives ne favorisent pas l'efficacité du contrôle des pièces opéré par le comptable.

La Cour des comptes a recommandé de revoir le modèle de déclaration de créance, qui devrait prévoir une numérotation des frais et des pièces justificatives y relatives, la date à laquelle les frais ont été exposés, ainsi qu'une motivation de la dépense.

---

<sup>26</sup> Cet article énonce qu' : « Il peut être traité par procédure négociée sans respecter de règle de publicité lors du lancement de la procédure, mais si possible après consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services lorsque (...) les travaux, fournitures ou services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé ».

L'Agence a précisé qu'elle a adapté son modèle de déclaration de créance dès septembre 2012, conformément aux souhaits formulés par la Cour.

#### **6.4.2.3 Déclaration fiscale**

Les honoraires versés par l'Agence aux experts ne font pas l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale, conformément à l'avis rendu par un cabinet d'avocats spécialisé. Ces derniers estiment que la Communauté française, au vu de son statut, n'a pas l'obligation d'émettre des fiches fiscales.

La Cour des comptes a toutefois recommandé l'établissement de telles fiches parce qu'elle considère que l'Agence, en sa qualité d'administration publique, est tenue de prendre toute mesure propre à réduire les risques de défiscalisation des revenus dont elle est débitrice. Dans sa réponse, la présidente a signalé que le service juridique du ministère de la Communauté française attendait de nouvelles conclusions des avocats consultés.

#### **6.4.2.4 Remboursement des frais engagés par le personnel**

Le personnel de l'Agence bénéficie du remboursement des frais d'hébergement, de transport et de restauration aux mêmes conditions que les experts.

La Cour des comptes a souligné que celles-ci, même dans l'hypothèse où elles seraient fixées dans le règlement d'ordre intérieur de l'AEQES, ne peuvent déroger aux règlements généraux en vigueur à la Communauté française<sup>27</sup>. Elle a recommandé à l'Agence de se référer aux dispositions prévues dans le point 7.3.2 du vade-mecum relatif à la comptabilité des fonds avancés à la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce texte dispose que les souches TVA doivent être accompagnées d'éléments établissant le lien entre la dépense réelle et la personne qui demande le remboursement (extrait de compte, décompte de carte de crédit, etc.).

#### **6.4.3 Contrôle des pièces de dépenses de l'année 2011**

L'examen exhaustif des pièces de dépenses relatives à l'année 2011 a donné lieu à plusieurs remarques.

- Les dépenses de fonctionnement de l'Agence donnent rarement lieu à l'établissement d'un bon de commande dûment signé par l'ordonnateur des dépenses. Malgré la relative importance, tant en nombre qu'en valeur, de ces dépenses, la Cour des comptes a recommandé de systématiser l'usage d'un bon de commande numéroté, daté et signé par l'ordonnateur des dépenses. Par ailleurs, elle a considéré que certaines dépenses, comme la réservation de chambres d'hôtel, doivent résulter de la conclusion de marchés publics en bonne et due forme.
- Les pièces de dépenses ne portent aucune mention de la réalité et du résultat de leur contrôle. Dans un nombre limité de cas, ce dernier présente quelques lacunes (paiements d'un montant supérieur à celui réclamé, non-respect du plafond imposé aux experts pour le remboursement de leurs frais de restaurant et de transport, déclarations de créance non signées et non datées par le bénéficiaire).
- Dans 8,4 % des cas, les factures ont été mises en paiement sans être approuvées par l'ordonnateur des dépenses et, dans la majorité des autres cas, la formule d'approbation est incomplète, ou absente, et non datée. La Cour des comptes a rappelé

---

<sup>27</sup> Arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours et arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères, tel que modifié par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004. Le remboursement des frais réels en matière de restauration n'est pas réglementé.

non seulement qu'aucune facture ne peut être mise en paiement sans être préalablement approuvée par l'ordonnateur des dépenses, mais aussi que celui-ci ne peut approuver une dépense dont il est le bénéficiaire.

- Dans 2,5 % des cas, la date d'enregistrement des pièces dans la comptabilité est postérieure de 28 jours en moyenne à la date du mouvement financier.

L'Agence a annoncé son intention de remédier aux lacunes identifiées par la Cour des comptes et l'a informée de la mise en œuvre de plusieurs de ses recommandations. Elle a toutefois souligné que, pour répondre à l'ensemble de celles-ci, elle devrait disposer d'un agent affecté prioritairement à la tenue de la comptabilité.

## 6.5 Réponse du ministre du Budget et des Finances

Dans sa réponse du 23 mai 2003, le ministre du Budget et des Finances a pris acte des différents engagements pris par l'Agence et a approuvé les réformes déjà mises en œuvre. Il l'a également invitée, d'une part, à lui fournir des informations complémentaires concernant le taux de croissance attendu des dépenses entre 2012 et 2019 et, d'autre part, à revoir en profondeur son manuel qualité.

# 7 Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné – Contrôle des comptes 2011 et 2012<sup>28</sup>

Si le contrôle des comptes 2011 et 2012 du Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné n'a pas soulevé de remarque, l'examen d'un échantillon de dossiers de subventionnement a toutefois donné lieu à quelques recommandations concernant la tenue et l'archivage des dossiers, la réduction des postes à quantités présumées, la communication de toutes les offres et la nécessité de réclamer aux pouvoirs adjudicateurs les factures relatives aux travaux effectués.

## 7.1 Introduction

### 7.1.1 Statut

En vertu du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, tel que modifié par le décret du 4 février 1997, le Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné<sup>29</sup> constitue un service à gestion séparée de la Communauté française.

<sup>28</sup> Dr 3.701.408.

<sup>29</sup> Ci-après dénommé « Fonds » ou « FBSEOS ».

Il a pour mission de subventionner, à concurrence de 60 %, l'achat et la construction, les travaux de modernisation, d'agrandissement et d'aménagement ainsi que le premier équipement de bâtiments destinés aux établissements scolaires, centres psychosociaux ou internats officiels subventionnés.

#### 7.1.2 Méthode

Le contrôle a porté sur l'examen de la régularité et de la concordance des comptes rendus par le Fonds pour les années 2011 et 2012. La Cour des comptes a également examiné un échantillon de dossiers de subventionnement. Pour ce faire, elle a sélectionné un échantillon de quatorze dossiers de subventionnement dans les directions régionales de Liège, Namur et Bruxelles, sur la base des fichiers informatiques de paiements des exercices 2009 à 2011. L'importance des montants liquidés a constitué un des critères déterminants du choix de ces dossiers. L'échantillon, qui a exclu de son champ les dossiers relatifs au programme d'urgence et au programme prioritaire, couvrait les différents types de travaux subventionnés (construction, extension et acquisition).

Le contrôle s'est principalement basé sur le respect de la circulaire du 15 octobre 2002 de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, relative à la nouvelle procédure pour l'octroi de subventions du FBSEOS<sup>30</sup>. Cette circulaire précise notamment que les marchés relatifs aux travaux faisant l'objet d'une demande de subvention doivent être attribués conformément aux dispositions de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, et de ses arrêtés d'exécution. Le respect de cette prescription a été spécialement vérifié par la Cour.

La Cour des comptes a également réservé une attention particulière au calcul des différentes tranches de subventions à liquider sur la base des états d'avancement, accompagnés des factures correspondantes, introduits auprès du Fonds par le pouvoir organisateur, via les différentes directions régionales.

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis le 28 mai 2013 au secrétaire général et à l'administrateur général de l'administration générale de l'infrastructure du ministère de la Communauté française. Le premier cité a fourni une réponse à la Cour des comptes, le 18 juillet 2013. Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport adressé, le 27 août 2013, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports<sup>31</sup>, ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche, de la Fonction publique et des Bâtiments scolaires<sup>32</sup>, avec copie au secrétaire général et à l'administrateur général susmentionnés. Le ministre du Budget et des Finances a transmis une réponse à la Cour, le 25 septembre 2013. Le ministre des Bâtiments scolaires a, pour sa part, répondu le 2 octobre 2013.

## 7.2 Comptes rendus pour les années 2011 et 2012

L'examen de ces comptes n'a donné lieu à aucune remarque.

---

<sup>30</sup> Ci-après dénommé « circulaire ».

<sup>31</sup> Ci-après dénommé « ministre du Budget et des Finances ».

<sup>32</sup> Ci-après dénommé « ministre des Bâtiments scolaires ».

### 7.3 Dossiers de subventionnement

L'examen des dossiers de subventionnement relatifs à l'acquisition de bâtiments n'a soulevé aucune remarque. Les dossiers relatifs à des travaux (construction et extension), dont les marchés ont été essentiellement passés par adjudication publique, ont donné lieu à quelques observations.

#### 7.3.1 Tenue des dossiers et archivage

La tenue générale des dossiers n'est pas satisfaisante. La Cour des comptes a dû réclamer des factures, des bordereaux de liquidation des subventions, des états d'avancement, des avis de marchés et, malgré cela, certains dossiers n'ont pu être reconstitués dans leur intégralité. L'existence de multiples copies et, dans certains cas, le manque de séparation entre les différentes phases de la procédure de subventionnement ainsi que le mélange de pièces ont parfois rendu le contrôle malaisé.

Le Fonds a mis en exergue le manque de place pour le stockage et l'archivage des dossiers tant dans les directions régionales qu'à l'administration centrale, car parfois un délai supérieur à dix ans s'écoule entre l'introduction du dossier visant à l'obtention de la promesse de principe et l'ultime liquidation de la subvention lors du décompte final.

La Cour des comptes a recommandé une mise en ordre de chacun des dossiers et la destruction des copies superflues. De manière plus fondamentale, elle a considéré que la solution au problème de place pourrait résider dans l'informatique, en recourant au scannage et au stockage des documents les plus volumineux, tels le cahier spécial des charges ou les offres des soumissionnaires, dans des mémoires protégées.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que les pièces comptables (factures et états d'avancement, notamment) sont classées en fonction des ordonnances de paiement et archivées à l'administration centrale par le comptable, alors que la partie des dossiers, propre aux divers stades de la procédure (promesse de principe, promesse ferme, adjudication, liquidation et décompte final), est conservée dans les directions régionales. Pour avoir une vision complète d'un dossier, il convient dès lors de rassembler les pièces archivées par le comptable et celles détenues par les services extérieurs.

Il a également informé la Cour des comptes de la mise en place d'un groupe de travail afin de fixer, pour les services régionaux, une procédure de classement et d'archivage uniforme des dossiers. Par contre, il estime que la suggestion de procéder au scannage des documents ne peut être actuellement rencontrée. En effet, si un projet de gestion électronique des documents est à l'étude en ce moment pour l'ensemble du ministère, sa mise en œuvre, qui a un impact financier non négligeable, se fera progressivement en fonction des moyens disponibles, et de manière coordonnée pour l'ensemble du ministère.

#### 7.3.2 Cahiers spéciaux des charges

Dans l'ensemble, les cahiers spéciaux des charges ont été soigneusement rédigés par les cabinets d'architectes. L'examen des métrés révèle néanmoins une utilisation abusive de certains postes à quantités présumées.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que le Fonds a, à plusieurs reprises déjà, attiré l'attention des pouvoirs adjudicateurs sur ce problème.

### 7.3.3 Analyse des offres

#### 7.3.3.1 Sélection qualitative

Les documents requis en vue de la sélection qualitative, portant sur les capacités technique, économique et financière des soumissionnaires, font l'objet d'un inventaire et d'une analyse approfondie. Par contre, l'examen de la situation personnelle du soumissionnaire retenu donne lieu à certaines critiques.

Le pouvoir adjudicateur, en possession d'une déclaration sur l'honneur émanant du soumissionnaire retenu et attestant qu'il ne se trouve pas dans une des causes d'exclusion, prévues aux articles 17, 43 et 69 de l'arrêté du 8 janvier 1996<sup>33</sup>, ne peut se contenter de ce document, quelle que soit la procédure adoptée. Une circulaire<sup>34</sup> lui impose, en vue d'assurer une égalité de traitement des soumissionnaires, de contrôler la réalité de l'ensemble des éléments contenus dans cette déclaration. De plus, le résultat de ce contrôle doit être intégré dans l'analyse des offres.

La Cour des comptes a recommandé au Fonds d'être attentif à cette exigence et de réclamer au pouvoir adjudicateur les pièces attestant l'exactitude de la déclaration sur l'honneur.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'il ne peut se rallier à cette recommandation. Il a rappelé que le FBSEOS est une autorité subsidiaire et que les instances sollicitant des subventions sont des pouvoirs publics censés bien connaître la législation sur les marchés publics. Par ailleurs, les dossiers sont soumis à la tutelle régionale. Enfin, le gouvernement de la Communauté française, dans un souci de simplification administrative, souhaite développer « le principe de confiance » dans ses relations avec les tiers subsidiés. Il signale enfin qu'il n'a pas connaissance de dossiers soumis au Fonds, qui auraient fait l'objet d'un recours pour une question relevant de la sélection qualitative.

#### 7.3.3.2 Résultats de l'analyse des offres

Tous les rapports d'analyse des offres des marchés examinés se clôturent par la traditionnelle proposition de désignation de l'adjudicataire qui a remis l'offre la plus basse. D'après ce document, les critères d'attribution propres à la procédure d'adjudication semblent donc respectés. Néanmoins, la présence, dans les dossiers de subventionnement examinés, de la seule soumission retenue, conformément à la circulaire, ne permet pas à l'autorité subsidiaire d'effectuer un contrôle de l'ensemble des prix remis par les soumissionnaires ni de vérifier la régularité du marché, ce qui peut avoir un impact financier pour la Communauté française. En effet, une rectification des prix, opérée de manière erronée ou irrégulière par le pouvoir adjudicateur, peut influencer le classement des soumissionnaires, et donc le montant du subventionnement.

Dans sa réponse, le secrétaire général s'est rallié à la remarque formulée par la Cour des comptes. Il a précisé que, pour les dossiers relevant du programme prioritaire de travaux et du programme de financement exceptionnel des bâtiments scolaires, le Fonds exige que toutes les offres lui soient fournies. Par ailleurs, il a signalé que le FBSEOS avait rédigé un projet d'arrêté, destiné à remplacer la circulaire précitée, imposant la transmission de toutes les offres reçues et qu'il a pris des mesures pour limiter au maximum les risques évoqués par la Cour. Ainsi, il n'hésite pas à demander une copie de toutes les offres s'il ressort du dossier qu'elles ont été corrigées.

---

<sup>33</sup> Relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

<sup>34</sup> Circulaire du 21 mai 2001 relative aux marchés publics et à la sélection qualitative des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de service.

#### **7.3.4 Exécution des travaux et liquidation de la subvention**

La Cour des comptes a noté l'absence récurrente d'un grand nombre de factures. Ainsi, dans un dossier particulier, elle n'a pu, malgré ses demandes, obtenir aucune des factures corrélatives aux déclarations de créance annexées à chaque état d'avancement. Elle a rappelé qu'aucune liquidation de tranches de subvention ne peut être opérée sans la présence des factures. Le non-respect de cette règle accroît le risque de l'introduction de ces factures dans des circuits parallèles de subvention. Le comptable a reconnu valider les paiements des tranches de subventionnement sans révéifier la présence des factures dans le dossier.

La Cour des comptes a également rappelé qu'une déclaration de créance n'a pas valeur de facture. Les déclarations de créance introduites par les entrepreneurs sont en effet susceptibles d'être rectifiées par le pouvoir adjudicateur qui, conformément à la réglementation des marchés publics, doit inviter l'adjudicataire à produire une facture tenant compte des rectifications opérées.

Dans sa réponse, le secrétaire général a informé la Cour des comptes que le Fonds a pris note de cette remarque et qu'à l'avenir, les factures accompagneront systématiquement toute proposition de liquidation de la subvention.

#### **7.4 Réponse du ministre du Budget et des Finances et du ministre des bâtiments scolaires**

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a pris acte des remarques formulées par la Cour des comptes et des différents engagements pris par l'administration. Il a transmis à la Cour la copie d'un courrier adressé au secrétaire général du ministère de la Communauté française visant à attirer son attention sur la nécessité de réduire dans les cahiers spéciaux des charges les postes à quantités présumées et de veiller à réclamer aux pouvoirs adjudicateurs les factures relatives aux travaux effectués. Il a également sollicité du secrétaire général des informations sur l'absence de vérification, par le comptable, de la présence des factures dans un dossier avant la validation des paiements.

Le ministre des Bâtiments scolaires s'est, quant à lui, rallié aux réponses et remarques transmises par le secrétaire général du ministère de la Communauté française.

## 8 Service général des infrastructures privées subventionnées de la Communauté française (SGIPrS) – Contrôle des comptes 2011 et 2012<sup>35</sup>

Au terme du contrôle des comptes 2011 et 2012 du SGIPrS, la Cour des comptes a mis en évidence les lacunes des budgets établis pour les années 2011 et 2012. Elle a également relevé l'absence, au sein du service, d'une véritable comptabilité et, dès lors, recommandé d'implémenter un logiciel comptable permettant à la fois la tenue d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale. Par ailleurs, les procédures mises en œuvre en cas de recours à la garantie du service devraient être améliorées. Enfin, la Cour considère que les disponibilités détenues par le SGIPrS sont excessives et pourraient être utilisées pour financer d'autres politiques de la Communauté française.

### 8.1 Introduction

#### 8.1.1 Statut

Le Service général des infrastructures privées subventionnées de la Communauté française (SGIPrS) a été constitué en service à gestion séparée par le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, tel que modifié par le décret du 4 février 1997.

Les principales missions du SGIPrS consistent à octroyer :

- une garantie de remboursement en capital, intérêt et accessoires des prêts contractés en vue du financement de l'achat, de la construction, des travaux d'aménagement, de modernisation et d'agrandissement, ainsi que le premier équipement de bâtiments destinés aux établissements scolaires, centres psycho-médico-sociaux ou internats subventionnés ;
- une subvention en intérêt pour les mêmes prêts.

Le SGIPrS est également chargé des dossiers qui relèvent financièrement de l'Etat fédéral mais dont la gestion administrative a été transférée à la Communauté française en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

---

<sup>35</sup> Dr 3.695.816.

### 8.1.2 Méthode

Le contrôle a porté sur :

- la fiabilité et l'exhaustivité, d'une part, des enregistrements relatifs aux dépenses de subventions en intérêt et à celles liées au recours à la garantie et, d'autre part, des états financiers y relatifs ;
- le suivi des dossiers susceptibles d'actionner la garantie du SGIPrS ;
- la procédure d'engagement et d'ordonnancement des dépenses de fonctionnement.

La Cour n'a toutefois pas examiné les flux financiers relatifs aux opérations pour ordre, effectués pour le compte de l'État fédéral, qui n'ont pas d'impact sur le compte d'exécution du budget du SGIPrS.

Le projet de rapport concernant les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis le 23 avril 2013 au secrétaire général et à l'administrateur général de l'administration générale de l'infrastructure du ministère de la Communauté française, ainsi qu'à la directrice générale adjointe du SGIPrS. Le secrétaire général a répondu à la Cour par lettre du 10 juin 2013. Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport adressé, le 23 juillet 2013, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports<sup>36</sup> ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche de la Fonction publique et des Bâtiments scolaires<sup>37</sup>. Les ministres ont répondu à la Cour respectivement par lettres des 23 août 2013 et 2 octobre 2013.

## 8.2 Budget

### 8.2.1 Budget initial

Les budgets du SGIPrS pour les années 2011 et 2012, joints au budget général des dépenses de la Communauté française, ont été présentés selon l'optique des engagements.

Hormis le solde à reporter, la seule prévision de recettes inscrite au budget 2011 est la dotation annuelle de la Communauté française, ventilée en deux rubriques : *Recettes budgétaires (subventions en intérêt)* et *Autres recettes budgétaires*. Cette subdivision vise à identifier le réseau bénéficiaire : la première rubrique concerne l'enseignement libre et la seconde l'enseignement officiel. En 2012, l'intégralité de la dotation (18.740 milliers d'euros) a été reprise en regard d'un seul article de recettes. Le budget 2011, comme celui de 2012, ne comporte aucune prévision relative à la récupération des sommes versées en exécution de la garantie octroyée par le SGIPrS, alors que des recettes sont perçues à ce titre chaque année.

La Cour recommande d'uniformiser la présentation du budget des recettes de manière à faciliter la comparaison pluriannuelle des prévisions. Par ailleurs, elle a invité le SGIPrS à mieux détailler les budgets des recettes et des dépenses afin de garantir le respect du principe de la spécialité budgétaire.

### 8.2.2 Ajustement

La Cour a rappelé que toute modification dans les prévisions de recettes ou de dépenses doit faire l'objet d'un ajustement du budget initial. Cette règle vise spécialement le solde à reporter au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice. Le budget initial mentionne un montant estimatif et le montant définitif n'est connu que dans le courant de l'exercice. Ce dernier diffère

---

<sup>36</sup> Ci-après dénommé « ministre du Budget et des Finances ».

<sup>37</sup> Ci-après dénommé « ministre des Bâtiments scolaires ».

sensiblement des prévisions : pour 2011, le résultat définitif du compte 2010 s'est en effet établi à 18,2 millions d'euros, pour un montant estimatif arrêté à 13,7 millions d'euros, et, pour 2012, le résultat définitif du compte 2011 s'est chiffré à 22,5 millions d'euros, pour un montant estimatif arrêté à 18,2 millions d'euros.

La Cour a constaté qu'en méconnaissance des principes susmentionnés, les ajustements 2011 et 2012 du budget général des dépenses de la Communauté française ne contiennent pas de budget ajusté du SGIPrS.

Dans sa réponse, le secrétaire général a informé la Cour que le SGIPrS veillerait, à l'avenir, à détailler son budget selon le canevas du compte d'exécution du budget et à y intégrer, par un ajustement, le solde disponible au 31 décembre de l'exercice précédent.

Le ministre du Budget et des Finances a, quant à lui, transmis à la Cour la copie d'un courrier, daté du 23 août 2013, qu'il a adressé au ministère de la Communauté française, pour l'inviter à mettre en œuvre, dès le budget initial 2014, les recommandations de la Cour.

### **8.3 Comptes produits par le SGIPrS**

#### **8.3.1 Remarque liminaire**

En vertu de l'article 11 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 1997 relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable du Fonds de garantie des bâtiments scolaires, le comptable doit établir, à la fin de chaque année, un compte de gestion, un compte d'exécution du budget et un compte des variations du patrimoine. Ces trois documents ont bien été produits à la Cour.

La Cour a toutefois relevé l'absence d'une véritable comptabilité, enregistrant de manière chronologique et contemporaine les opérations en recettes et en dépenses. Elle a dès lors recommandé, dans l'attente du logiciel informatique mettant en œuvre la réforme comptable organisée par le décret du 20 décembre 2011<sup>38</sup>, d'implémenter un logiciel comptable permettant à la fois la tenue d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale, et de créer un plan comptable propre à garantir un enregistrement adéquat des opérations.

#### **8.3.2 Comptes d'exécution du budget 2011 et 2012**

Les comptes d'exécution du SGIPrS pour les exercices 2011 et 2012 ont été établis selon l'optique des paiements, alors que ses prévisions budgétaires ont été présentées selon l'optique des engagements, ce qui traduit une incohérence dans la gestion budgétaire et ne permet pas de rapprocher les autorisations de dépenses et les opérations réalisées.

Les comptes d'exécution du budget des exercices 2011 et 2012 se soldent par des bonis, qui s'élèvent respectivement à 22,5 millions d'euros et à 28,1 millions d'euros.

Les dépenses liées aux recours à la garantie octroyée par le SGIPrS se sont respectivement élevées, en 2011 et 2012, à 74,3 milliers d'euros et à 31,8 milliers d'euros. En réalité, le montant imputé en 2012 correspond au remboursement d'un trop-perçu en 2011, de sorte que le SGIPrS n'a pas dû honorer de demandes de mise en œuvre de sa garantie en 2012. Dès lors, les sommes portées en 2011 en recettes au titre de la récupération de garanties

---

<sup>38</sup> Portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française.

octroyées (44,1 milliers d'euros) sont, en réalité, surestimées à hauteur de 31,8 milliers d'euros.

La comptabilisation des frais de fonctionnement prête le flanc à deux critiques.

- La numérotation des pièces justificatives ne correspond pas à celle du livre journal.
- Les dépenses relatives aux frais de déplacement des administrateurs, membres du conseil de gestion, sont reprises dans un tableau de synthèse soumis à l'approbation de l'ordonnateur des dépenses. La Cour recommande de recourir à des déclarations de créance individuelles, établies par chaque administrateur et dûment approuvées par l'ordonnateur.

Le secrétaire général a signalé que le SGIPrS prendra en considération les remarques de la Cour.

### 8.3.3 Comptes de gestion (en deniers) 2011 et 2012

La Cour a relevé l'absence d'une comptabilité des droits constatés, outil indispensable à la gestion active du recouvrement des créances.

Dès lors, les comptes de gestion ne sont pas appuyés d'un tableau reprenant, à la clôture de l'exercice, l'ensemble des droits individualisés restant à recouvrer. Il est souhaitable qu'à l'avenir, le comptable annexe un tel tableau à son compte de gestion, ce qui permettra de vérifier qu'il s'est bien acquitté de son obligation de recouvrer les droits constatés qui lui sont confiés.

## 8.4 Contrôle des procédures mises en œuvre en cas de recours à la garantie

### 8.4.1 Gestion opérationnelle

Lorsque les pouvoirs organisateurs (PO) sont en défaut de rembourser les montants empruntés, les organismes prêteurs en informent le SGIPrS afin de solliciter la mise en œuvre de la garantie de remboursement (caution solidaire), prévue à l'article 9, § 4, 1<sup>o</sup>, du décret du 5 février 1990. Le même article, dans son § 11, organise la récupération des sommes versées par le SGIPrS à titre de caution. Toutefois, pour ne pas exposer les établissements à des contraintes financières trop lourdes, le SGIPrS a décidé que ces derniers ne devaient pas consacrer plus de 25 % de leur dotation de fonctionnement au remboursement des sommes payées par la caution solidaire et des emprunts garantis<sup>39</sup>. À cette fin, le SGIPrS demande aux PO concernés de fournir la preuve qu'ils affectent bien 25 % de leur dotation annuelle au remboursement de la garantie et des échéances bancaires.

La Cour a constaté, d'une manière générale, le manque de diligence du SGIPrS dans le traitement des appels à la garantie que lui adressent les organismes prêteurs. Ce manque de diligence les oblige à émettre des rappels et les amène à porter en compte des coûts supplémentaires à titre d'intérêts de retard<sup>40</sup>, qui grèvent les budgets des pouvoirs organisateurs et, s'ils sont défaillants, ceux de la Communauté française.

---

<sup>39</sup> Cette limite trouve sa source dans le pacte scolaire (loi du 29 mai 1959), qui limite les dépenses liées aux bâtiments des établissements scolaires à 25 % de leurs moyens.

<sup>40</sup> La Cour a constaté que les pénalités et intérêts de retard dans un dossier représentaient 33,9 % (4.334,05 euros) des sommes réclamées par l'organisme prêteur.

La Cour recommande au SGIPrS de mettre en place une gestion uniforme, diligente et prudente des dossiers de recours à la garantie, de manière à préserver ses intérêts financiers et ceux des PO concernés. Elle souhaite par ailleurs qu'il consacre toute l'attention requise à la récupération des sommes qu'il a versées au titre de caution. À cet égard, la Cour rappelle les possibilités d'actions qui lui sont offertes par les dispositions de l'article 9, § 11, du décret du 5 février 1990<sup>41</sup>, mais auxquelles il ne recourt pas.

#### **8.4.2 Gestion budgétaire**

##### **8.4.2.1 Établissement des prévisions de recettes**

Aucune prévision de recettes à percevoir à titre de remboursement des garanties octroyées n'est inscrite dans les budgets des exercices 2011, 2012 et 2013, alors que le SGIPrS est, lors de l'élaboration de son budget pour l'exercice suivant, en mesure de les estimer, sur la base des plans d'apurement conclus avec les PO.

##### **8.4.2.2 Gestion des droits constatés dont le recouvrement incombe au comptable**

Le conseil de gestion du SGIPrS a, au cours des exercices 2005 à 2012, accepté d'octroyer une garantie pour six dossiers communautaires, à hauteur de 318,7 milliers d'euros.

De plus, il a, en octobre 2012, autorisé le remboursement du solde restant dû (234.791,96 euros) d'un emprunt ayant fait l'objet d'une convention en 1997. En 1999, l'ASBL partie à cette convention a informé le SGIPrS d'un changement de PO et du fait que les bâtiments n'abritaient plus une activité scolaire mais un centre de jour pour adultes handicapés. Suite à ces changements, le conseil de gestion a demandé à l'ASBL de rembourser le solde restant dû à l'organisme prêteur. L'ASBL n'ayant pas donné suite à la demande, l'organisme prêteur a actionné la garantie de la Communauté française, alors que les échéances annuelles étaient bien honorées. À ce jour, il n'existe pas de plan d'apurement de la dette de l'association vis-à-vis du SGIPrS.

Les sommes restant à recouvrer au 31 décembre 2012 auprès des différents PO s'élèvent à 481,8 milliers d'euros, exigibles selon des plans d'apurement conclus avec la plupart d'entre eux.

Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné qu'une des premières préoccupations de la nouvelle direction du service, entrée en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2012, fut de régulariser la gestion des recours à la garantie ; la direction a veillé à mettre en place une nouvelle organisation rigoureuse et à dresser des tableaux de bord. Le secrétaire général signale que des prévisions de recettes pourront être inscrites dans le budget dès que les plans d'apurement auront été clôturés avec les PO concernés.

Le ministre du Budget et des Finances a pris acte de ces éléments et soutenu les engagements pris par le ministère en vue d'apporter des réponses adéquates aux recommandations de la Cour. Le ministre des Bâtiments scolaires a signalé qu'il se ralliait aux réponses et remarques transmises par le secrétaire général du ministère de la Communauté française dans sa réponse du 10 juin 2013.

---

<sup>41</sup> Le décret autorise le service à récupérer la garantie octroyée par (en respectant l'ordre indiqué) : 1° prélèvement sur les subventions de fonctionnement dues à l'établissement scolaire qui occupe l'immeuble ; 2° prélèvement sur les subventions de fonctionnement dues aux autres établissements scolaires relevant du même pouvoir organisateur ; 3° recouvrement par l'administration de l'enregistrement et des domaines sur le patrimoine du pouvoir organisateur, avec l'aide d'un notaire désigné à cet effet par le conseil de gestion.

Dès lors, la Cour recommande au SGIPrS de mettre en place une comptabilité en partie double, propre à lui permettre de gérer efficacement les dettes, à court terme et à long terme, qu'il a contractées envers les organismes prêteurs.

Par ailleurs, cette comptabilité facilitera la gestion des créances qu'il détient vis-à-vis des PO suite à la mise en œuvre de sa garantie.

## 8.5 Gestion de la trésorerie

Évolution de la trésorerie par rapport aux soldes restant dus des emprunts contractés par les PO

	Solde au 31/12/2011	Solde au 31/12/2012
Disponible en trésorerie	22.527.622,14	28.102.108,17
Soldes restant dus par les PO	436.563.885,00	440.742.448,20
Taux de couverture	5,16 %	6,38 %

(en euros)

Le solde de trésorerie s'élève, au 31 décembre 2011, à 22,5 millions d'euros et, au 31 décembre 2012, à 28,1 millions d'euros. Il représente respectivement, pour 2011 et 2012, 5,16 % et 6,38 % des soldes restant dus en fin d'exercice des emprunts contractés par les établissements scolaires. Toutefois, considérant le caractère exceptionnel de la mise en œuvre de la garantie octroyée, les disponibilités détenues par le SGIPrS apparaissent excessives et pourraient être utilisées pour financer d'autres politiques de la Communauté française.

La Cour a constaté, à l'exception de l'exercice 2011, une augmentation constante des moyens financiers disponibles affectés aux dépenses de fonctionnement (0,8 million d'euros au 31 décembre 2012). Elle juge cette affectation disproportionnée compte tenu du volume de dépenses auxquelles le SGIPrS doit faire face (47,8 milliers d'euros en 2012).

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur l'utilité pour le service de disposer de six comptes financiers : sa gestion financière pourrait parfaitement être assurée avec un seul compte.

## 9 Mission juridictionnelle – Comptes rendus par les comptables en deniers des établissements scolaires de la Communauté française

En vertu de l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, le ministre compétent doit, lorsque la Cour a établi un comptable en débet, décider s'il y a lieu de le citer devant celle-ci en remboursement du débet. Depuis plusieurs années, les ministres chargés de l'Enseignement étaient presque systématiquement en défaut de prendre position sur les arrêts de débet. La Cour leur a dès lors adressé un rappel. En réponse, la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale a transmis sa décision pour six des dix comptables concernés.

### 9.1 Législation applicable

En vertu de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, celle-ci est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de tous les comptables de ces communautés et régions.

L'article 8 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes précise qu'elle établit si ces comptables sont quittes, en avance ou en débet. Dans ce dernier cas, le ministre compétent décide s'il y a lieu de citer le comptable devant la Cour des comptes en remboursement du débet. Le ministre ne peut s'abstenir de citer le comptable en débet que s'il le considère fondé à se prévaloir de la force majeure ou si le débet n'excède pas le montant de 1.250 euros. Il doit en aviser la Cour par un écrit motivé, accompagné de toutes pièces justificatives.

### 9.2 Non-respect de ces dispositions par les ministres chargés de l'Enseignement

Depuis plusieurs années, les ministres chargés de l'Enseignement étaient presque systématiquement en défaut de prendre position sur les arrêts de débet transmis par la Cour des comptes. Cette carence aboutit à exonérer les comptables de leur responsabilité et empêche la Cour d'exercer normalement ses compétences en matière d'examen et de liquidation des comptes. En effet, lorsque le comptable dont la gestion a fait l'objet d'un arrêt de débet cesse ses fonctions, la Cour est dans l'impossibilité d'arrêter son compte de fin de gestion et elle doit, en outre, surseoir à l'arrêt des comptes de son successeur. De plus, l'expiration du délai de cinq ans après la cessation des fonctions du comptable entraîne sa décharge définitive, en vertu du dernier alinéa de l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846.

Le 16 avril 2013, la Cour des comptes a adressé un courrier à la ministre de l'Enseignement obligatoire et de l'Enseignement de promotion sociale ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur en vue de leur rappeler les obligations mises à leur charge par

la loi du 29 octobre 1846. Elle a annexé à ce courrier une liste de treize arrêts administratifs de débet, concernant dix comptables, pour lesquels les ministres compétents n'avaient pas informé la Cour de leur décision de les citer ou non et qui n'avaient pas bénéficié de la décharge d'office (expiration du délai de cinq ans après la cessation des fonctions). Les débet actés dans ces arrêts variaient dans une fourchette comprise entre 201,71 euros et 24.194,52 euros.

Dans la réponse adressée à la Cour le 30 mai 2013, la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale a signalé qu'elle avait donné instruction au ministère de la Communauté française de citer deux comptables devant la Cour (débet de respectivement 3.625 euros et 24.194,52 euros). Elle a, par ailleurs, décidé de ne pas citer quatre autres comptables. Il en résulte que la Cour des comptes est toujours en attente de la décision ministérielle pour quatre des dix comptables mentionnés dans son courrier du 16 avril 2013. Les débet figurant dans les arrêts administratifs relatifs à ces comptables portent respectivement sur des montants de 1.697,86 euros (arrêt administratif du 13 décembre 2006), 1.016,35 euros (arrêt administratif du 7 décembre 2006), 1.095,68 euros (arrêts administratifs des 10 janvier 2007, 22 février 2008 et 22 janvier 2013) et 8.840,80 euros (arrêt administratif du 2 octobre 2009).

## II Contrôles et audits

### 1 Contrôle de légalité et de régularité du subventionnement des infrastructures de la santé et de la culture par la Communauté française<sup>42</sup>

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des subventions allouées en vue de soutenir des investissements pour les infrastructures culturelles, les hôpitaux universitaires et les maisons de jeunes, ainsi que des subventions destinées à la mise en valeur de l'architecture. Elle a, pour l'essentiel, relevé des carences dans la gestion administrative des dossiers examinés, un manque de rigueur du contrôle interne se manifestant par le non-respect de certaines dispositions légales et réglementaires, ainsi que l'insuffisance du contrôle a posteriori du respect de l'affectation des subsides et également du contrôle du respect, par les bénéficiaires de subventions, de la législation sur les marchés publics.

#### 1.1 Introduction

##### 1.1.1 Objet du contrôle

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des subventions allouées par la Communauté française de 2009 à 2012, en vue de soutenir des investissements pour les infrastructures culturelles tant publiques que privées, y compris les musées, les hôpitaux universitaires et les maisons de jeunes. Il s'agit principalement de subventions destinées à soutenir des travaux relatifs à des immeubles, ou des acquisitions d'immeubles ou d'équipements.

Le contrôle a également porté sur les subventions destinées à la défense et à la mise en valeur de l'architecture ; il s'agit, en l'espèce, de financement d'activités ponctuelles.

Ces dépenses sont mises à la charge des programmes 1 *Subventions pour investissements dans le domaine de la santé et des affaires sociales* et 2 *Subventions pour investissements de la culture* de la division organique 15 *Infrastructures de la santé, des affaires sociales de la culture et du sport* du budget de la Communauté française. Le contrôle porte sur dix allocations de base (AB).

---

<sup>42</sup> Dr 3.699.385.

Les montants des crédits d'ordonnancement et des crédits d'engagement y afférents se présentent comme suit.

Année	Crédit d'ordonnancement	Crédit d'engagement
2009	5.205	6.337
2010	4.804	6.422
2011	6.377	6.643
2012	4.197	6.019

(en milliers d'euros)

### 1.1.2 Méthode

La Cour a examiné les dossiers concernés par une liquidation, quel qu'en soit le montant, intervenue pendant les années 2009 à 2012, tant en ce qui concerne l'octroi de la subvention que les paiements subséquents. L'examen des dossiers a été complété par des entretiens avec les représentants des services concernés de l'administration générale de l'infrastructure.

L'avant-projet de rapport a été envoyé à l'administration le 16 juillet 2013. Celle-ci, par courrier du 23 juillet 2013, a sollicité une prolongation de délai jusqu'au 31 août 2013, qui lui a été accordée, par décision du 30 juillet 2013. L'administration a répondu le 30 août 2013.

Le projet de rapport a été envoyé le 24 septembre 2013 à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, qui a répondu par lettre du 22 octobre 2013, et à la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, qui n'a pas formellement répondu. Son cabinet a toutefois adressé un courriel à la Cour le 25 octobre 2013.

## 1.2 Octroi et paiement des subventions

### 1.2.1 Subventionnement des infrastructures culturelles publiques

#### 1.2.1.1 Contexte et normes applicables

Les subventions relatives aux infrastructures culturelles étaient régies par un arrêté royal du 22 février 1974<sup>43</sup> mis en œuvre par une circulaire du 18 octobre 1977.

Cet arrêté a été abrogé par le décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles, complété par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 décembre 2003<sup>44</sup>.

Le contrôle a porté sur 74 dossiers de subventions, octroyées pour un montant total de 17.555.673,32 euros. Ces dépenses étaient imputées sur les allocations de base 63.41, pour la région de langue française, et 63.42, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, du programme d'activité 23 de la division organique 15. La majorité des dossiers était régie par l'ancienne réglementation.

<sup>43</sup> Relatif à l'intervention de l'État en matière de subsides pour l'exécution de travaux d'infrastructure culturelle et sportive exécutés par les provinces, communes, agglomérations, fédérations et associations de communes et les commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise, modifié par l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 19 septembre 1991.

<sup>44</sup> Portant application des articles 4 et 6 du décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles.

#### **1.2.1.2 Non-respect des délais d'introduction des dossiers**

La Cour des comptes a constaté que la procédure à suivre pour l'introduction des dossiers en application des dispositions précitées n'est pas respectée.

La réglementation prévoit que les dossiers d'avant-projet, de projet et d'attribution doivent être introduits dans un délai expressément fixé. En cas de non-respect de ce délai, les décisions relatives aux demandes de principe, avant-projets et projets perdent tout effet. La transmission tardive a été relevée dans 19 dossiers.

Dans sa réponse, l'administration confirme cette constatation mais estime que, dans la réalité, il est difficile de respecter les délais.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dossiers soumis à la réglementation actuelle, des prolongations de délai relatives à la production de ces documents ont été accordées par des fonctionnaires et non par le ministre, comme le prévoit la réglementation.

L'administration précise, dans sa réponse, que ce n'est plus le cas dans les dossiers récents et fournit des exemples de prolongation de délai approuvés en 2012 et 2013.

#### **1.2.1.3 Absence de précision, dans les arrêtés d'octroi, de la nature et des modalités de justification de l'utilisation de la subvention**

Le texte des décisions d'octroi doit respecter le prescrit des articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat du 17 juillet 1991 et celui des articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003<sup>45</sup>. Plus précisément, les articles 55 et 11 disposent que toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée. C'est ainsi que l'article 11 de l'arrêté du 18 décembre 2003 et le point D de la circulaire du 18 octobre 1977 prévoient la nature et les modalités des justifications à fournir.

Pour garantir la clarté et la bonne information des bénéficiaires de subventions, les arrêtés d'octroi devraient systématiquement reprendre la nature et les modalités de communication des pièces justificatives.

L'administration répond qu'elle assurera le suivi de ce respect et veillera à le formaliser davantage dans les courriers d'information aux bénéficiaires de subventions, afin de pouvoir en assurer une meilleure traçabilité.

#### **1.2.1.4 Réalisation des travaux et acquisitions avant la notification de la décision définitive d'octroi de la subvention**

En principe, les actions subsidiées ne peuvent avoir été réalisées ou entamées avant la notification de l'octroi de la subvention puisque c'est la décision d'octroi qui précise la nature et l'objet de la dépense subsidiée.

Pour ce qui est de l'ancienne réglementation, la circulaire du 18 octobre 1977 stipulait expressément que les travaux ou achats effectués sans autorisation préalable du ministre ne donnent pas lieu à subvention. La réglementation actuelle précise également que les travaux et acquisitions réalisés avant la notification de l'accord ferme sont exclus de la subvention. Le gouvernement<sup>46</sup> ou le ministre<sup>47</sup> compétent peuvent déroger à cette règle.

---

<sup>45</sup> Fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

<sup>46</sup> Dans les conditions de l'article 8 du décret.

Dans plusieurs cas, les marchés subsidiés avaient commencé avant l'octroi de la promesse ferme et la subvention avait été payée, sans dérogation.

L'administration répond qu'elle assurera le suivi de ce respect et veillera à rendre le bénéficiaire de subventions attentif à cette imposition.

#### **1.2.1.5 Forclusion**

Une promesse ferme du 4 avril 2006 précisait qu'après un délai de cinq ans à dater de cette promesse, le solde du montant de la subvention tombait automatiquement en annulation.

Le bénéficiaire du subside a transmis son décompte final le 18 octobre 2011, soit après le délai de cinq ans, mais le solde de la subvention (44.438,44 euros) a néanmoins été liquidé le 30 novembre 2011.

Toutes les décisions d'octroi ne précisaient pas systématiquement un tel délai.

Sur ce point, l'administration répond qu'elle effectuera également un meilleur suivi du respect de cette règle.

#### **1.2.1.6 Montant maximum subsidiable dépassé**

L'article 5 de l'arrêté royal du 22 février 1974<sup>47</sup> stipule que le coût des travaux pris en compte pour le calcul du subside est fixé au stade de l'avant-projet.

Ce coût, qui comprend la TVA et les frais généraux, fixés à 7 %, constitue le montant maximum subsidiable. Si, après adjudication, le coût des travaux est inférieur au montant maximum subsidiable actualisé à la date d'ouverture des soumissions, c'est le montant de l'offre retenue, y inclus la TVA et les frais généraux, qui est pris en compte. Par contre, si l'offre retenue actualisée, y inclus la TVA et les frais généraux, est supérieure au montant subsidiable, actualisé à la date de l'ouverture des offres, c'est ce dernier qui est pris en compte.

Dans 16 dossiers, le montant maximum subsidiable fixé lors du décompte final était supérieur à celui autorisé et certains travaux supplémentaires étaient pris en compte.

Dans sa réponse, sans remettre en cause les constatations de la Cour des comptes et sans aborder la problématique des travaux supplémentaires, l'administration signale que sa jurisprudence, au moment du décompte final, autorise que le montant subsidiable puisse être majoré, d'une part, de quantités présumées jusqu'à hauteur de 15 % du montant de la soumission et, d'autre part, du montant de la révision contractuelle. Pour l'administration, il est donc normal que le montant initial de la subvention puisse ne pas être le même que celui du décompte final.

La Cour fait observer que la jurisprudence de l'administration ne peut déroger à la réglementation en vigueur.

---

<sup>47</sup> Dans les conditions de l'article 11, § 4, de l'arrêté.

<sup>48</sup> Tel que modifié par l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 19 septembre 1991.

### 1.2.1.7 *Intervention au profit d'autorités locales prioritaires pour des raisons socio-économiques*

Le décret du 17 juillet 2002 prévoit, en son article 6, § 1<sup>er</sup>, que le taux d'intervention de base de la Communauté française pour les investissements en infrastructures culturelles est de 40 % du montant subsidiable tel que déterminé à l'article 7.

L'article 6, § 2, stipule que :

*« Pour les projets d'investissements situés sur le territoire d'une collectivité locale prioritaire, le taux d'intervention de base de la Communauté est porté à 70 % du montant subsidiable tel que déterminé à l'article 7. »*

*Sont considérées comme prioritaires, les autorités locales :*

*1° Soit dont la situation socio-économique est, comparativement aux autres autorités locales de la Région dont elles font partie, défavorisée selon des critères fixés par le Gouvernement.*

*2° Soit dont le nombre d'habitants est inférieur à un maximum fixé par le Gouvernement et qui ne peut dépasser le nombre de 10.000 habitants. »*

L'article 2 de l'arrêté d'application du 18 décembre 2003 du même décret précise que : *« Jusqu'au 31 décembre 2006, les autorités locales visées à l'article 6, § 2, 1°, du décret sont celles dont au moins une partie du territoire comprend au moins un quartier qui est visé :*

*- soit par la décision de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> juillet 1999 établissant la liste des régions concernées par l'objectif n°1 des Fonds structurels pour la période 2000 à 2006 ;*

*- soit par la décision de la Commission européenne du 22 décembre 1999 établissant la liste des zones concernées par l'objectif n° 2 des Fonds structurels pour la période 2000 à 2006 en Belgique. »*

L'article 3 du même arrêté stipule que : *« Les autorités locales visées à l'article 6, § 2, 2°, du décret sont celles dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 6000 habitants. »*

Dans l'état actuel des textes, il faut donc considérer que l'article 2 de l'arrêté du 18 décembre 2003 est devenu caduc à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 et que l'article 6, § 2, 1°, du décret, qu'il exécute, n'est plus applicable. Ainsi, hormis le cas de l'article 6, § 2, 2°, du décret, le taux d'intervention de la Communauté française est de maximum 40 %.

Or, des subsides ont néanmoins été accordés sur cette base, après le 31 décembre 2006, à un taux dépassant le taux de base de 40 %.

Le 10 avril 2013, afin de rétablir un cadre réglementaire pour ces subventions, l'administration a proposé de modifier l'arrêté du 18 décembre 2003. Lors du contrôle, ce projet d'arrêté était en cours d'adoption. Dans sa réponse du 30 août 2013, l'administration a communiqué à la Cour des comptes l'arrêté modificatif promulgué par le gouvernement le 11 juillet 2013<sup>49</sup>. Cet arrêté prolonge les conditions de l'article 2 de l'arrêté du 18 décembre 2003 pour toutes les subventions dont les demandes de principe sont introduites jusqu'au 22 décembre 2011.

---

<sup>49</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 décembre 2003 portant application des articles 4 et 6 du décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles, *Moniteur belge* du 12 août 2013.

**1.2.1.8 Non-respect des taux de subventionnement fixés par la réglementation**

L'arrêté d'application du décret du 17 juillet 2002, lequel prévoit un taux d'intervention de base de 40 %, est entré en vigueur le 15 mars 2004.

Des demandes de subsides introduites après cette date et ayant fait l'objet d'un arrêté d'octroi spécifique ont donné lieu à une subvention fixée à un taux de 50 %, au motif qu'il s'agissait de phases faisant suite à des travaux de construction, rénovation ou aménagement instruits dans le cadre de l'ancienne réglementation.

Les éléments contenus dans la réponse et déjà connus antérieurement ne sont pas de nature à modifier le point de vue de la Cour des comptes. Les subventions allouées ayant fait l'objet d'engagements et d'arrêtés spécifiques après le 15 mars 2004 devaient être accordées sur la base de la nouvelle réglementation.

L'administration ajoute que les dossiers introduits après le 31 décembre 2006 à un taux supérieur à 40 % sont maintenant régularisés par la mise en place de l'arrêté modificatif du 11 juillet 2013<sup>50</sup>. La Cour constate toutefois que certaines communes concernées par ces arrêtés de subvention ne remplissent pas les conditions de l'article 2 de l'arrêté du 18 décembre 2003.

**1.2.1.9 Inapplication des règles permettant une majoration de 15 % du taux d'intervention de base en cas de participation directe des habitants**

L'article 6, § 3, du décret du 17 juillet 2002 précise, en son alinéa 1, que « *Le taux d'intervention de base de la Communauté est majoré de 15 % lorsque les dépenses culturelles d'investissement du budget de la collectivité locale et les priorités dans leur exécution ont fait l'objet d'une présentation et d'une discussion publique avec les habitants de la zone concernée, précisément pour ce qui concerne les projets d'investissement dont question. La participation directe des habitants doit de prolonger pendant au moins la première année d'exploitation de l'infrastructure culturelle qui a bénéficié de subventions de la Communauté française.* »

L'alinéa 2 dispose que « *Le Gouvernement arrête les modalités minimales d'exercice de la participation des habitants et fixe les critères de détermination des zones visées ci-avant.* »

Ces modalités ont été précisées à l'article 4 de l'arrêté du 18 décembre 2003.

Dans la pratique, ces dispositions se sont révélées inapplicables. L'administration envisage d'en proposer la suppression.

La ministre a répondu que, depuis 2011, la mise en place d'un système de monitoring des subventions pour les infrastructures culturelles publiques a permis de garantir un meilleur respect des règles et des procédures de traitement des dossiers, même si des efforts restent évidemment à fournir.

---

<sup>50</sup> Voir la réponse de l'administration reprise dans le point *Intervention au profit d'autorités locales prioritaires pour des raisons socio-économiques*.

## **1.2.2 Subventionnement des hôpitaux universitaires**

### **1.2.2.1 Contexte et normes applicables**

Les subventions octroyées aux hôpitaux universitaires, de la compétence de la Communauté française en vertu du décret II du 19 juillet 1993<sup>51</sup>, sont régies par la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, l'arrêté royal du 13 décembre 1966 et l'arrêté ministériel du 3 novembre 1969<sup>52</sup>.

La Cour a contrôlé 9 dossiers de subventions octroyées durant la période couverte par l'audit, lesquelles portaient sur un montant total de 4.980.614,93 euros. Ces dépenses étaient imputées sur l'allocation de base 61.34 du programme d'activité 12 de la division organique 15 du budget.

Ces dépenses sont destinées à soutenir des travaux de construction et d'aménagement des hôpitaux universitaires et des dépenses d'équipement.

### **1.2.2.2 Obsolescence de la réglementation**

La réglementation applicable n'a pas été adaptée à la structure actuelle de l'État et aux transferts de compétences qui en ont résulté, ce qui engendre des ambiguïtés dans l'application des textes.

Dans sa réponse, la ministre signale que la réglementation sera adaptée dans le cadre de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État, de manière à satisfaire aux remarques sur l'obsolescence des textes juridiques.

### **1.2.2.3 Notification de l'octroi de la subvention au bénéficiaire avant l'engagement comptable**

En méconnaissance de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, sur les neuf subventions contrôlées, huit promesses fermes ont été notifiées alors que l'engagement comptable n'avait pas encore été pris.

### **1.2.2.4 Exécution du marché antérieure à la notification de l'octroi de la subvention**

Comme le prévoit expressément l'annexe à l'arrêté ministériel du 3 novembre 1969, l'ordre de commencer les travaux ou d'exécuter les fournitures ne peut être donné avant de consentir la promesse ferme de subvention. Or, la Communauté française a subventionné des investissements qui ont été entamés avant la décision d'octroyer le subside.

L'administration répond qu'elle prend bonne note des deux premières constatations<sup>53</sup>. Après communication de précisions à la suite de sa réponse, elle confirme le bien-fondé de la dernière constatation. L'administration ajoute que ce genre d'erreur sera évité à l'avenir car elle exige systématiquement de l'hôpital une attestation selon laquelle il n'a pas encore passé commande des travaux ou fournitures avant l'accord ministériel.

---

<sup>51</sup> Attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, cf. l'article 3, 6°.

<sup>52</sup> Arrêté royal du 13 décembre 1966 déterminant le taux et certaines conditions d'octroi des subventions pour la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux et arrêté ministériel du 3 novembre 1969 déterminant les règles relatives à l'intervention financière de l'État dans la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux. Seules sont citées les réglementations dont il a été fait directement application dans le présent contrôle.

<sup>53</sup> Cf. les points *Obsolescence de la réglementation* et *Notification de l'octroi de la subvention au bénéficiaire avant l'engagement comptable*.

### **1.2.3 Subventionnement des maisons de jeunes**

#### **1.2.3.1 Contexte et normes applicables**

Les subventions accordées au profit d'investissements bénéficiant à des maisons de jeunes sont prévues par le décret budgétaire et encadrées par une circulaire.

Le contrôle a porté sur les 79 dossiers de subventions octroyées durant la période couverte par l'audit, pour un montant total de 674.465,86 euros. Ces dépenses étaient imputées sur l'allocation de base 52.11, pour la région de langue française, et 52.12, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, du programme d'activité 27 de la division organique 15.

#### **1.2.3.2 Exécution du marché antérieure à la notification de l'octroi de la subvention**

Dans 15 dossiers, les factures étaient antérieures aux arrêtés d'octroi.

Or, comme rappelé ci-avant, les actions subsidiées ne peuvent, en principe, pas avoir été réalisées ou entamées avant la notification de l'octroi de la subvention.

Dans sa réponse, l'administration affirme prendre en compte cette observation.

Dans son courriel du 25 octobre 2013, le cabinet de la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse a signalé avoir adressé un rappel à la règle à son administration.

#### **1.2.3.3 Insuffisance des pièces justificatives**

Dans un dossier, le montant des pièces justificatives n'atteignait pas le montant payé, parce que certaines factures avaient été comptabilisées deux fois.

Dans sa réponse, l'administration a contesté ce point. Après vérification, la Cour des comptes confirme la présence de doublons dans la comptabilisation des sommes dues.

Le cabinet de la ministre a signalé, dans son courriel, que la somme litigieuse pourrait être récupérée ultérieurement.

### **1.2.4 Subventions aux associations pour la défense et la mise en œuvre de l'architecture**

#### **1.2.4.1 Contexte et normes applicables**

Ces subventions, destinées à la promotion de l'architecture contemporaine, sont prévues par le décret budgétaire mais ne sont organisées par aucune réglementation spécifique.

La Cour a contrôlé les 49 dossiers de subventions octroyées durant la période couverte par l'audit pour un montant total de 345.307,02 euros. Ces dépenses étaient imputées sur les allocations de base 33.21 et 33.22 du programme d'activité 24 de la division organique 15.

#### **1.2.4.2 Absence d'encadrement juridique des subventions**

À ce jour, il n'existe pas, en dehors du décret budgétaire, de réglementation spécifique des subventions précitées. Toutefois, les arrêtés d'octroi sont précis et comparables entre eux.

Vu leur caractère récurrent<sup>54</sup>, ces interventions financières devraient faire l'objet d'un encadrement organique.

L'administration répond que plusieurs propositions ont déjà été faites mais n'ont pas abouti.

Dans sa réponse, la ministre informe la Cour qu'un avant-projet de décret relatif aux arts plastiques est actuellement en cours d'examen par l'Inspection des finances et sera ensuite soumis en première lecture au gouvernement de la Communauté française. Ce texte définit notamment des critères et modalités de soutien spécifiques dans le secteur de l'architecture.

#### **1.2.4.3 Retards dans la transmission de pièces justificatives**

La Cour a constaté des retards dans la production des pièces justificatives (factures et déclarations de créance) alors que les arrêtés d'octroi stipulent que le bénéficiaire de la subvention est tenu de faire parvenir à l'administration des justificatifs de dépenses, ainsi qu'une déclaration de créance à concurrence du montant de la subvention pour le 1<sup>er</sup> décembre de l'année concernée.

L'administration attire parfois l'attention des bénéficiaires des subventions sur les délais à respecter : si les pièces justificatives ne sont pas transmises dans les délais requis, le solde de la subvention sera définitivement perdu. Or, les subsides sont toutefois liquidés, nonobstant le retard constaté.

#### **1.2.5 Conclusions et recommandations**

D'une manière générale, la réglementation qui régit les subventions examinées pourrait être améliorée.

Les réglementations fort diverses pourraient être analysées et comparées afin d'homogénéiser les processus d'octroi et de paiement des subventions. Par ailleurs, la réglementation relative aux hôpitaux universitaires, devenue obsolète, devrait être actualisée. Les subventions en matière d'architecture ne sont soumises à aucune réglementation organique. Enfin, en matière d'infrastructures culturelles publiques, la problématique liée à la caducité, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, de l'article 2 de l'arrêté du 18 décembre 2003 doit être résolue. Cet article a, entre-temps, été adapté par un arrêté modificatif du 11 juillet 2013<sup>55</sup>.

En ce qui concerne l'octroi et le paiement des subventions, l'examen des dossiers a révélé un nombre important d'irrégularités diverses dans les dossiers : montant subsidiable dépassé, taux de subventionnement trop élevé, travaux supplémentaires subsidiés à tort, etc.

Ces constatations mettent en évidence la faiblesse du contrôle interne.

---

<sup>54</sup> Ce subventionnement existe depuis 1998.

<sup>55</sup> Cf. le point *Intervention au profit d'autorités locales prioritaires pour des raisons socio-économiques*.

### 1.3 Pérennité de l'affectation de l'objet subventionné

#### 1.3.1 Contexte et normes applicables

L'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et l'article 11 de la loi du 16 mai 2003<sup>56</sup> prévoient que toute subvention accordée doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

De même, la réglementation régissant certaines subventions impose une exigence de pérennité de l'investissement pendant une période bien déterminée : c'est le cas des infrastructures culturelles et des hôpitaux universitaires<sup>57</sup>.

Pour la Communauté française, la non-conformité de l'objet subventionné implique la non-réalisation des objectifs de politique publique ainsi que la perte de moyens budgétaires, qui auraient pu être alloués à d'autres objectifs plus conformes à ses missions.

Pour le bénéficiaire de la subvention, l'utilisation du subside à d'autres fins que celles prévues initialement peut entraîner la récupération des montants indus et la prise en charge intégrale de la dépense sur ses fonds propres.

#### 1.3.2 Déficience du contrôle de la pérennité de l'affectation

Concernant le contrôle du respect de l'affectation des infrastructures culturelles, la direction des infrastructures culturelles affirme qu'elle ne peut mandater de représentant pour un contrôle systématique par manque de personnel<sup>58</sup>.

Cependant, l'administration déclare qu'il existe un relai entre les communes ou opérateurs culturels privés et l'administration subsidiaire par le biais du service général de l'inspection de la culture. Les inspecteurs concernés par les dossiers en cours d'exécution, les représentants des services fonctionnels des matières culturelles compétents et ceux de la direction des infrastructures culturelles se rencontrent une fois par mois en commission des infrastructures. Les points abordés en séance concernent l'examen non seulement des dossiers en cours d'instruction (au stade de la demande de principe ou de la demande sur avant-projet), mais aussi de points divers, comme le changement d'affectation d'infrastructures culturelles subsidiées.

L'administration a toutefois signalé que ce contrôle serait, à l'avenir, renforcé en procédant à des coups de sonde effectués sur place par un représentant de la direction des infrastructures culturelles.

---

<sup>56</sup> Fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

<sup>57</sup> C'est notamment le cas des subventions octroyées pour les projets d'infrastructures culturelles, pour lesquelles la collectivité locale bénéficiaire de subventions de la Communauté française est tenue de maintenir l'affectation du bien telle que définie dans la demande d'octroi de subvention pendant une durée minimale de quinze ans (article 9 du décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles).

L'arrêté royal du 13 décembre 1966, modifié par l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> septembre 1967 déterminant le taux et certaines conditions d'octroi des subventions pour la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux, stipule, en son article 2,2<sup>o</sup>b), que l'octroi des subsides est subordonné à la condition de ne pas modifier l'affectation de l'établissement ou du service sans l'autorisation préalable du ministre de la Santé publique, sous peine de devoir rembourser les sommes reçues à titre de subventions.

<sup>58</sup> Deux personnes étaient affectées à la cellule des subventions, laquelle traite les dossiers d'infrastructures culturelles, y compris les musées privés ainsi que les dossiers de sécurisation des maisons de jeunes. Depuis le mois de juin 2013, une seule personne y est affectée.

Une subvention de 642.000 euros, accordée à une ville pour l'acquisition d'un bâtiment en vue d'y aménager un musée, a été liquidée le 22 décembre 2005 ; mais, à ce jour, le musée n'a toujours pas été installé. L'administration confirme cette constatation mais informe la Cour, dans sa réponse, que la ministre a, le 15 juillet 2013, approuvé la nouvelle affectation qui sera donnée à ce bâtiment, à savoir une initiative fédérant les différents médias de l'image.

Quant aux subventions allouées aux hôpitaux universitaires, le pouvoir subsidiant n'effectue pas de contrôle a posteriori.

### **1.3.3 Conclusions et recommandations**

Le contrôle de l'affectation, dans le temps, de l'objet subsidié s'avère faible, voire inexistant. Il appartient pourtant au pouvoir subsidiant de veiller à la pérennité de l'investissement subsidié.

La Cour des comptes recommande dès lors de mettre en place un système de contrôle régulier, proportionné et suivi d'effets, de la pérennité des différents investissements infrastructurels subsidiés. Elle recommande aussi de prévoir des règles claires pour toute subvention dont l'objet le justifierait ; ce peut notamment être le cas des subventions destinées à soutenir des investissements immobiliers.

## **1.4 Passation et exécution des marchés conclus par les bénéficiaires de subventions**

Il incombe au pouvoir subsidiant, à savoir la Communauté française, de veiller à ce que les marchés qu'elle subventionne soient attribués et exécutés dans le respect de la réglementation.

Le contrôle organisé par l'administration concernant la passation et l'exécution des marchés subsidiés est effectué sur la base des pièces justificatives que doivent fournir les bénéficiaires de subventions. L'examen des dossiers a révélé un certain nombre de manquements susceptibles d'influencer le montant octroyé ou liquidé.

### **1.4.1 Passation des marchés**

#### **1.4.1.1 Recours à la procédure négociée sans publicité**

Le recours à la procédure négociée sans publicité préalable n'est pas toujours correctement motivé.

Les hypothèses envisagées à l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, c) (urgence) et f) (prestataire unique) de la loi du 24 décembre 1993 ont été appliquées de manière inadéquate. Ainsi, l'urgence a été invoquée alors que les dégradations du bâtiment étaient déjà connues plusieurs mois avant le lancement de la procédure de passation du marché. Quant à la référence au prestataire unique, elle a été invoquée sans motivation.

#### **1.4.1.2 Absence de cahier spécial des charges**

Dans un certain nombre de dossiers, aucun cahier spécial des charges n'a été rédigé alors que la réglementation l'imposait.

#### **1.4.1.3 Information des candidats et des soumissionnaires écartés ou non retenus**

D'une manière générale, la preuve<sup>59</sup> de l'existence de lettres d'information envoyées aux soumissionnaires écartés ou non retenus n'est pas fournie ou, du moins, les dossiers ne contiennent pas semblables courriers.

#### **1.4.1.4 Sélection qualitative**

La preuve que tous les documents requis pour procéder à une sélection qualitative ont été réclamés n'est pas toujours établie<sup>60</sup>, ou, du moins, ils ne figurent pas parmi les pièces reprises aux dossiers.

#### **1.4.1.5 Respect de la réglementation sur les marchés publics par les maisons de jeunes**

L'administration a constaté de nombreux manquements de la part de certaines maisons de jeunes en ce qui concerne les marchés publics. Elle a dès lors invité la ministre à ajouter aux conditions d'octroi de subventions la nécessité de respecter la législation y afférente<sup>61</sup>. Afin d'attirer l'attention des gestionnaires de toutes les maisons de jeunes sur ce point, une clause faisant référence à la loi du 24 décembre 1993 a été intégrée dans l'appel à projets 2013, ce que confirme le cabinet dans son courriel du 25 octobre 2013.

Par ailleurs, la Communauté française a mis à la disposition des maisons de jeunes des informations générales sur la réglementation relatives aux marchés publics ainsi que des modèles de cahiers spéciaux des charges.

#### **1.4.1.6 Respect de la réglementation sur les marchés publics par les bénéficiaires de subventions en matière d'architecture**

Même si les subventions allouées portent souvent sur des marchés de faibles montants (inférieurs à 5.500 euros hors TVA), l'administration doit veiller à ce que les bénéficiaires respectent la réglementation sur les marchés publics.

L'administration s'est engagée à opérer, lors de l'analyse de la subvention, une distinction entre opérateurs subsidiés soumis ou non à la loi sur les marchés publics et à informer correctement les bénéficiaires concernés. L'administration a confirmé sa position dans sa réponse du 30 août 2013.

### **1.4.2 Exécution des marchés**

#### **1.4.2.1 Respect des délais**

L'absence de documents ou les documents rédigés de manière peu rigoureuse ne permettent pas toujours de s'assurer que les délais ont été respectés. La simple affirmation selon laquelle les travaux ont été exécutés dans les délais ne permet pas de réellement contrôler leur respect.

Les réserves formulées aux procès-verbaux de réception provisoire, lesquels sont parfois précédés de refus de réception provisoire, peuvent laisser supposer que les travaux n'étaient pas complètement terminés. Dans ce cas, il convient de vérifier si des amendes de

---

<sup>59</sup> Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993 (pour les marchés publiés ou lancés avant le 25 février 2010) - livre IIbis inséré par la loi du 23 décembre 2009 et entré en vigueur le 25 février 2010; articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures), ainsi que 80 et 81 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

<sup>60</sup> Articles 16 à 20 (travaux), 42 à 47 (fournitures) et 68 à 74 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

<sup>61</sup> Note de l'administration du 16 novembre 2012.

retard ne devaient pas être appliquées et répercutées proportionnellement sur les montants subsidiés.

Des amendes de retard pour exécution tardive des travaux ou dépôt tardif du cautionnement sont parfois appliquées par le pouvoir subsidié mais, à l'intervention de la Communauté française, elles ne sont pas déduites proportionnellement de l'assiette du subside.

#### **1.4.2.2 Prolongations de délai**

Évaluer le bien-fondé du délai supplémentaire accordé n'est pas toujours aisé, mais la formule suggérée par l'article 42, § 5, 1<sup>o</sup> (travaux), du CGC sous-entend que toute prolongation de délai, consécutive à des obligations nouvelles imposées aux entreprises, est accordée en respectant une certaine proportionnalité.

Quelques dossiers s'éloignent toutefois de cette pratique : de longues prolongations de délais sont accordées pour des travaux supplémentaires peu importants.

#### **1.4.2.3 Remaniement de marchés**

Des travaux dépassent de plus de 20 % et, dans certains cas, de plus de 50 %, le montant de l'offre, ce qui peut laisser supposer une préparation insuffisante des marchés, susceptible de mettre à mal le principe de la mise en concurrence et de faire supporter, par le budget des bénéficiaires de subventions et celui de la Communauté française, des dépenses supplémentaires importantes.

Des travaux supplémentaires non subsidiés ont ainsi été acceptés et finalement subsidiés au-delà de ce qu'autorisait l'arrêté d'octroi.

#### **1.4.2.4 Révision des prix unitaires**

Les bénéficiaires de subventions n'ont pas utilisé la possibilité de demander une révision des prix unitaires prévue par l'article 42, § 2, 1<sup>o</sup>, du CGC, en cas de dépassement de plus du triple des quantités présumées.

#### **1.4.2.5 Cautionnement**

Les dérogations au dépôt de cautionnement, qui ne figurent pas toujours en tête du cahier spécial des charges, sont parfois justifiées de manière incorrecte en se référant à la notoriété, aux modalités de paiement, à l'assurance couvrant la responsabilité professionnelle ou encore au fait que l'obligation de constituer un cautionnement réduirait la concurrence. Parfois, aucun cautionnement n'est prévu et ce, sans justification.

D'une manière générale, la preuve du paiement du cautionnement dans le délai légal requis n'est pas établie.

#### **1.4.2.6 Paiement**

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 précise qu'un marché ne peut prévoir d'acompte que pour un service fait et accepté. L'octroi d'avances est toutefois permis mais dans les cas limitativement énumérés à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

À plusieurs reprises, le pouvoir subsidié a prévu, sans les justifier au regard des dispositions précitées, des paiements anticipés, ce qui, dans un cas, a amené à subsidier un projet qui n'a pas abouti.

### 1.4.3 Conclusions et recommandations

La Communauté française, en tant que pouvoir subsidiant, doit veiller à ce que les marchés passés et exécutés par les demandeurs et les bénéficiaires de subventions respectent la réglementation applicable. Pour ce faire, la Cour des comptes recommande d'attirer leur attention sur l'obligation de respecter la réglementation en matière de marchés publics et de mettre à leur disposition les informations et modèles qui y contribueront. De telles initiatives ont déjà été prises dans certains secteurs.

Par ailleurs, le contrôle du respect des règles relatives aux marchés publics, tant au moment de l'octroi de la subvention qu'au moment de sa liquidation, doit être plus rigoureux. Le présent contrôle a en effet révélé un nombre important de manquements, qui peuvent avoir un impact direct sur le montant de la subvention.

La Cour des comptes recommande également de veiller à ce que la réglementation organique des subventions concernées et les arrêtés d'octroi précisent les pièces à fournir obligatoirement par les demandeurs et les bénéficiaires de subventions, de manière à permettre à la Communauté française d'exercer un contrôle efficace.

Quant à la passation et à l'exécution des marchés, l'administration répond qu'elle prend bonne note des recommandations et veillera à les mettre en œuvre lors de ses prochains contrôles. Elle affirme toutefois qu'elle est confrontée à un manque de personnel.

## 1.5 Conclusions générales

Concernant l'octroi et l'utilisation des subventions allouées en matière d'infrastructures culturelles, d'hôpitaux universitaires, de maisons de jeune et d'architecture, la Cour des comptes a constaté des carences dans la gestion administrative des dossiers examinés, qui portent sur la période 2009 à 2012. Le manque de rigueur du contrôle interne se manifeste par le non-respect de certaines dispositions légales et réglementaires, un contrôle insuffisant du respect, par les bénéficiaires de subventions, de l'affectation des subsides et de la législation sur les marchés publics.

La Cour estime que la réglementation en vigueur doit être améliorée afin d'homogénéiser les textes de références ; elle recommande de modifier les dispositions devenues obsolètes et d'élaborer une réglementation organique pour les subventions qui en sont dépourvues. Disposer d'une réglementation organique constitue en effet un gage de transparence et d'objectivité.

En ce qui concerne les irrégularités constatées lors de l'octroi et du paiement des subventions, la Cour des comptes préconise de renforcer le contrôle interne afin de garantir un respect strict de la réglementation.

La Cour des comptes recommande également de mettre en place, le cas échéant, des règles claires destinées à garantir la pérennité de l'affectation de l'objet subventionné et de développer un contrôle régulier, proportionné et suivi d'effets.

Enfin, il appartient à la Communauté française, en tant que pouvoir subsidiant, de veiller à ce que les marchés qu'elle subsidie soient attribués et exécutés dans le respect de la réglementation applicable. Le contrôle doit être renforcé car les manquements constatés peuvent avoir un impact direct sur la subvention octroyée. Il est également important d'attirer l'attention des demandeurs et des bénéficiaires de subventions sur l'obligation de respecter les dispositions légales relatives aux marchés publics et de leur fournir l'information qui y contribue. Enfin, l'administration doit, pour assurer un contrôle efficace, veiller à ce que la réglementation organique et les arrêtés d'octroi précisent, de

manière systématique, les pièces justificatives à produire par les bénéficiaires de subventions.

## 2 Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui<sup>62</sup>

À la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour des comptes a réalisé un septième contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels. Celui-ci s'est concentré sur l'examen du respect du cadre organique, l'analyse des données budgétaires et le contrôle des avances de fonds. Un point particulier a été consacré à l'évaluation du coût des agents détachés à titre gratuit auprès des cabinets concernés et un suivi des principales recommandations antérieures a été effectué. Le cadre prescrit réglementairement a été respecté par l'ensemble des cabinets ministériels durant les périodes examinées. Pour 2012, le coût salarial des agents détachés à titre gratuit auprès des cabinets de la Communauté française, non budgété dans l'enveloppe des cabinets ministériels, a été évalué par la Cour à 7 millions d'euros minima, soit près de 36 % des crédits affectés stricto sensu à ces cabinets. Enfin, la présentation et la reddition des comptes d'avances de fonds sont effectuées conformément aux prescriptions. L'examen des pièces y relatives appelle toutefois quelques remarques et observations spécifiques.

### 2.1 Introduction

#### 2.1.1 Cadre

En réponse à la demande du président du Parlement de la Communauté française du 4 mars 2013, la Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses que les cabinets des membres du gouvernement de la Communauté française et leurs services d'appui ont effectuées durant l'année 2012.

Il s'agit du septième<sup>63</sup> contrôle de ces dépenses et, plus précisément, du quatrième opéré durant la législature 2009-2014.

<sup>62</sup> Dr 3.701.369.

<sup>63</sup> Audits précédents :

- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2005-2006, dont les résultats ont été publiés au 163<sup>e</sup> cahier, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 305 (2006-2007), N° 1 ;
- audit de suivi en 2007, dont les résultats ont été publiés au 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 500 (2007-2008), N° 1 ;
- audit de suivi en 2008-2009, dont les résultats ont été publiés au 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 61 (2009-2010), N° 1 ;
- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2010, dont les résultats ont été publiés au 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 153 (2010-2011), N° 1 ;

### 2.1.2 Portée de l'audit et méthode

L'audit concerne les cabinets des sept ministres du gouvernement de la Communauté française ainsi que leurs services d'appui<sup>64</sup>.

Il a porté sur le respect du cadre organique, le contrôle des comptes d'avances de fonds et l'analyse des données budgétaires. Un point particulier a été consacré à l'évaluation du coût des agents détachés, à titre gratuit, auprès des cabinets ministériels de la Communauté française. Un suivi des principales recommandations antérieures a également été effectué.

Les travaux d'audit se sont appuyés sur les textes réglementaires, l'examen des données du personnel fournies par le SEPAC et le contrôle des pièces relatives aux comptes d'avances de fonds de l'année 2012. L'estimation du coût budgétaire du personnel détaché à titre gratuit s'est appuyée sur les informations communiquées par les administrations concernées. Les données transmises ont, par ailleurs, fait l'objet de vérifications par sondage.

### 2.1.3 Procédure

L'audit a été annoncé aux ministres du gouvernement par lettres du 9 avril 2013. Les travaux d'audit se sont déroulés durant mai et juin 2013. Les contrôles ont été opérés de prime abord sur pièces. Des entretiens ont ensuite été réalisés avec chaque secrétaire de cabinet et la directrice du SEPAC.

Le projet de rapport a été envoyé le 3 septembre 2013 aux sept ministres du gouvernement. Une copie a également été transmise aux secrétaires de cabinets et à la responsable du SEPAC. Le ministre-président a transmis, le 10 octobre 2013, une réponse au nom de l'ensemble des membres du gouvernement.

### 2.1.4 Cadre juridique

L'arrêté du 17 juillet 2009, tel que modifié le 29 octobre 2009, fixe les principales règles de fonctionnement des cabinets ministériels de la Communauté française pour la présente législature. Une circulaire en précise certaines dispositions<sup>65</sup>.

## 2.2 Respect du cadre organique

### 2.2.1 Réglementation

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 fixe le cadre global des cabinets ministériels à 68,25 équivalents temps plein (ETP) pour le cabinet du ministre-président, à 55,5 ETP pour le cabinet d'un vice-président et à 41 ETP pour le

- 
- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2011, dont les résultats ont été publiés au 23<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 307 (2011-2012), N° 1 ;
  - audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2012, dont les résultats ont été publiés au 24<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 454 (2012-2013), N° 1.

<sup>64</sup> Il s'agit du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle interne des cabinets (SEPAC) et du secrétariat du gouvernement.

<sup>65</sup> La circulaire actuellement applicable est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2011. Elle a remplacé la circulaire du 17 juillet 2009 qui régissait précédemment le cadre de fonctionnement des cabinets ministériels de la Communauté française.

cabinet d'un ministre<sup>66</sup>. Ce cadre concerne le personnel rémunéré sur le budget des cabinets ministériels et les agents détachés à titre gratuit.

Le cadre du cabinet est par ailleurs réduit automatiquement de cinq unités si le membre du gouvernement de la Communauté française est également membre du gouvernement wallon ou de celui de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>67</sup>.

Un cabinet peut comporter des membres de niveau 1 et des collaborateurs des niveaux 2, 2+ ou 3. La réglementation actuelle fixe des limitations spécifiques, en fonction du rang du ministre, pour les postes de chef de cabinet et de chauffeur. Ainsi, le cabinet d'un ministre peut comporter, parmi les membres de niveau 1, un chef de cabinet ; les cabinets des vice-présidents et du ministre-président peuvent, quant à eux, en compter deux. Par ailleurs, le cabinet d'un ministre peut comporter un maximum de cinq chauffeurs tandis que les cabinets des vice-présidents et du ministre-président s'en voient octroyer six.

L'arrêté précité prévoit également la possibilité de transférer des membres du personnel entre les cabinets ministériels. Chaque transfert est acté dans un arrêté et s'accompagne des moyens budgétaires y afférents<sup>68</sup>.

#### 2.2.2 Respect du cadre et évolution de l'effectif – Situation au 31 décembre 2012

Le cadre actuel dont dispose chaque cabinet est déterminé par son cadre théorique, qui est adapté en fonction des éventuels transferts du personnel et de la réduction de 5 ETP applicable aux cabinets mixtes.

Tous les arrêtés de transfert ayant pris effet au plus tard au 1<sup>er</sup> octobre 2009, le cadre actualisé reste, depuis, inchangé pour l'ensemble des membres du gouvernement, à l'exception de la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale, à laquelle 5 ETP supplémentaires avaient été octroyés du 11 décembre 2009 au 30 juin 2010 (sans transfert des moyens budgétaires correspondants)<sup>69</sup>. Globalement, pour l'ensemble des cabinets, le cadre actuel présente une réduction totale de 25 ETP par rapport au cadre théorique.

Le tableau ci-après reprend, en regard du cadre actualisé, l'évolution de l'effectif des cabinets ministériels du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2012<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> La Cour des comptes rappelle que, depuis 2004, le cadre global autorisé pour les cabinets ministériels a été réduit à plusieurs reprises. L'arrêté du 13 octobre 2006 fixait notamment le cadre à 81 ETP pour le cabinet du ministre-président, à 65 ETP pour le cabinet d'un vice-président et à 48,5 ETP pour le cabinet d'un ministre.

<sup>67</sup> Cf. l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

<sup>68</sup> Cf. l'article 3, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

<sup>69</sup> Décision du gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 2009.

<sup>70</sup> Non inclus : les experts et le personnel d'entretien. Bien que rémunérés à la charge des crédits des cabinets, ils sont considérés comme du personnel hors cadre.

## Cadre actualisé et évolution des effectifs de 2009 à 2012

	Cadre actualisé à partir du 01/10/2009	Effectif au 31/12/2009	Effectif au 31/12/2010	Effectif au 31/12/2011	Effectif au 31/12/2012	Occupation effective du cadre au 31/12/2012
Cabinet 1	60,25	39,1	42	42	46,5	77,2 %
Cabinet 2	54,5	35	51,4	52,9	51,9	95,2 %
Cabinet 3	36,5	29,5	31,5	31,5	33	90,4 %
Cabinet 4	47,5	35,4	40,6	38,35	39,85	83,9 %
Cabinet 5	32	22,8	28,8	28,8	26,5	82,8 %
Cabinet 6	47	45,3	44,5	46,5	46	97,9 %
Cabinet 7	55 <sup>71</sup>	58	55	54	54	98,2 %
	<b>332,75</b>	<b>265,1</b>	<b>293,8</b>	<b>294,05</b>	<b>297,75</b>	<b>88,4 %</b>

Source : Réglementation et fichiers fournis par le SEPAC

Aucun dépassement du cadre n'a été constaté au 31 décembre des années 2009, 2010, 2011 et 2012. Par ailleurs, les travaux d'audit ont établi que les dispositions réglant des limitations spécifiques pour les postes de chef de cabinet et de chauffeur ont été respectées.

Depuis le 31 décembre 2009, le principal accroissement de l'effectif global des cabinets a été enregistré en 2010, année consécutive au changement de législature (+ 28,7 ETP). Une stabilisation des effectifs a été constatée dès 2011 et s'est confirmée en 2012. Au 31 décembre 2012, le nombre total d'agents occupant une fonction du cadre des cabinets ministériels de la Communauté française correspondait à 297,75 ETP. Le taux d'occupation du cadre variait ainsi entre 77,2 et 98,2 % selon le cabinet.

### 2.2.3 Répartition de l'effectif

Les membres du personnel du cadre des cabinets peuvent être nommés<sup>72</sup> ou détachés du secteur public. Certains détachements impliquent un remboursement tandis que d'autres s'effectuent à titre gratuit<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> 60 du 13 décembre 2009 au 30 juin 2010.

<sup>72</sup> Agents dont l'allocation tenant lieu de traitement est prise en charge par le budget des cabinets.

<sup>73</sup> Les agents détachés du ministère de la Communauté française font l'objet d'un détachement à titre gratuit. En effet, l'article 11, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 précise que « la rémunération ainsi que les chèques-repas des fonctionnaires et des agents contractuels détachés des Services du gouvernement restent à charge de ceux-ci ». Pour ce qui concerne les agents détachés des services du gouvernement de la Région wallonne et des services du collège de la Commission communautaire française, il y a lieu de se référer ci-après au point 2.5 *Suivi des recommandations*.

En ce qui concerne les agents détachés d'autres services publics, l'employeur qui continue à payer la rémunération se trouve en droit d'en réclamer le remboursement au cabinet, conformément au prescrit de l'article 22 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française précité.

Au 31 décembre 2012, la situation des agents du cadre se présentait comme suit.

Répartition de l'effectif selon le statut au 31 décembre 2012

	Nommés	Détachés sans remboursement	Détachés avec remboursement	Total
Cabinet 1	25	17	4,5	46,5
Cabinet 2	36,1	9	6,8	51,9
Cabinet 3	15	18	0	33
Cabinet 4	21,45	13	5,4	39,85
Cabinet 5	18,5	8	0	26,5
Cabinet 6	20	19	7	46
Cabinet 7	30	23	1	54
<b>Total</b>	<b>166,05</b>	<b>107</b>	<b>24,7</b>	<b>297,75</b>

Source : fichiers fournis par le SEPAC

Selon les données transmises par le SEPAC, l'effectif des cabinets ministériels se composait, au 31 décembre 2012, de 55,8 % (166,05 ETP) d'agents nommés et de 44,2 % (131,7 ETP) d'agents détachés d'un service public (au sens large). Parmi ces derniers, 107 ETP étaient mis à la disposition des cabinets de la Communauté française à titre gratuit<sup>74</sup>, ce qui représentait 35,9 % de l'effectif total. Selon les cabinets, le pourcentage de personnel détaché sans remboursement fluctuait entre 17,3 et 54,6 % de leur effectif respectif.

Par rapport à 2011, on constate une légère augmentation, tant en nombre qu'en proportion, des agents nommés<sup>75</sup> et une faible diminution des agents détachés<sup>76</sup>.

#### 2.2.4 Conclusions et recommandations

Aucun dépassement du cadre n'a été constaté au 31 décembre des années 2009, 2010, 2011 et 2012. Hormis une légère augmentation au cours de l'année 2010, l'effectif des cabinets reste relativement stable aux mêmes dates.

Au 31 décembre 2012, le cadre actualisé des cabinets ministériels de la Communauté française comprenait 332,75 ETP, répartis entre les 7 ministres. Quant à l'effectif global, il s'élevait à 297,75 ETP, soit un taux d'occupation du cadre de 88,4 %. Plus spécifiquement, l'effectif se composait de 55,8 % (166,05 ETP) d'agents nommés et de 44,2 % d'agents détachés d'un service public (131,7 ETP). Parmi ces derniers, 107 ETP étaient mis à la disposition des cabinets de la Communauté française à titre gratuit, soit 37,85 % de l'effectif total.

<sup>74</sup> À noter qu'en décembre 2011, les détachements à titre gratuit concernaient 111,3 ETP. En janvier 2007 et octobre 2008, ils impliquaient respectivement 94,15 et 106,3 ETP.

<sup>75</sup> 152,05 ETP correspondant à 51,7 % des effectifs en 2011 contre 166,05 ETP correspondant à 55,8 % des effectifs en 2012.

<sup>76</sup> 142 ETP correspondant à 48,3 % des effectifs en 2011 contre 131,7 ETP correspondant à 44,2 % des effectifs en 2012.

## 2.3 Aspects budgétaires

### 2.3.1 Évolution des crédits de la législature actuelle

Le tableau suivant reprend les crédits alloués durant la législature actuelle (2009-2014).

Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui de 2009 à 2014

	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>77</sup>
<b>Dépenses récurrentes</b>					
Dépenses de cabinet	19,951	19,182	19,602	19,586	19,603
Charges du gouvernement	3,541	1,978	2,356	2,403	2,120
SEPAC et secrétariat du gouvernement	0,818	0,87	0,874	1,033	0,979
<b>Sous-total</b>	<b>24,31</b>	<b>22,03</b>	<b>22,832</b>	<b>23,022</b>	<b>22,702</b>
<b>Dépenses non récurrentes</b>					
Cabinets dissous	0,973	1,06	0,63	0,53	0,465
Allocations forfaitaires de départ	1,286				
<b>Sous-total</b>	<b>2,259</b>	<b>1,06</b>	<b>0,63</b>	<b>0,53</b>	<b>0,465</b>
<b>Total</b>	<b>26,569</b>	<b>23,09</b>	<b>23,462</b>	<b>23,552</b>	<b>23,167</b>

(en millions d'euros)

Dans ses précédents rapports sur les dépenses des cabinets ministériels, la Cour des comptes a constaté une réduction globale des crédits par rapport à la précédente législature. Cette tendance se confirme pour les crédits 2012 et 2013.

Pour rappel, la déclaration de politique communautaire 2009-2014 énonce l'engagement pris par le gouvernement de « *réduire globalement la taille et le coût des cabinets ministériels en particulier des Ministres qui sont à la fois régionaux et communautaires et des Ministres-présidents et Vice-présidents des gouvernements* »<sup>78</sup>.

L'évolution des crédits au cours de la présente législature est analysée en détail aux points suivants.

#### 2.3.1.1 Crédits des cabinets ministériels stricto sensu

Durant la législature actuelle, ces crédits demeurent relativement stables. Si les crédits initiaux 2010, 2011 et 2012 ont été maintenus à un niveau identique, les opérations d'ajustement du budget ont réduit davantage les crédits 2010<sup>79</sup> et, dans une moindre mesure, les crédits 2012<sup>80</sup>. Les crédits 2013 sont, quant à eux, presque similaires aux crédits 2011.

<sup>77</sup> Jusqu'en 2012, tous les crédits affectés aux cabinets se présentaient sous la forme de crédits non dissociés. Conformément aux principes de la nouvelle comptabilité, les crédits 2013 se composent, de manière dissociée, de crédits d'engagement et de crédits de liquidation. Pour l'année 2013, le tableau reprend les crédits d'engagement tels qu'approuvés lors du premier ajustement du budget 2013.

<sup>78</sup> Déclaration de politique communautaire 2009-2014, p. 182.

<sup>79</sup> Pour rappel, les crédits 2010 ont été, lors de l'ajustement, diminués de 420 milliers d'euros afin de couvrir l'insuffisance des moyens destinés à la couverture des charges des cabinets dissous. Cf. la note au gouvernement de la Communauté française du 13 juillet 2010 relative à l'ajustement 2010, p. 10.

<sup>80</sup> Les crédits 2012 ont été réduits de 87 milliers d'euros lors du premier ajustement. Cette diminution incluait notamment la réduction de 5 % du traitement des ministres décidée par le gouvernement.

Les prévisions budgétaires relatives aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculées<sup>81</sup> sur la base d'un plafond de subsistance, fixé, depuis 2009, à 58.140 euros par an et par membre du personnel prévu au cadre<sup>82</sup>. Lors de la phase contradictoire de l'audit, le gouvernement a rappelé que ce plafond est « un montant forfaitaire objectif destiné à prendre en compte non seulement le coût salarial du personnel mais également l'ensemble des coûts d'investissement et de fonctionnement de chaque cabinet ministériel ».

Conformément aux mesures d'économies décidées par le gouvernement, le montant du plafond de subsistance n'a jamais été indexé comme le prévoyait l'arrêté.

L'enveloppe globale des crédits est répartie entre les différents cabinets selon leur cadre<sup>83</sup>, auquel ce plafond est appliqué. En 2012, celui-ci a été respecté par l'ensemble des cabinets.

Pour rappel, le plafond n'inclut pas la totalité des coûts relatifs aux cabinets ministériels, puisqu'il ne couvre pas les dépenses imputées sur des crédits ne figurant pas à la division organique 06 *Cabinets ministériels*. Il s'agit plus spécifiquement des dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit dont le traitement reste à la charge d'autres services publics, pour l'essentiel des administrations de la Communauté française et de la Région wallonne. Ces dépenses concernent les rémunérations de plus d'un tiers des membres du personnel du cadre des cabinets (107 ETP, correspondant à 35,9 % de l'effectif)<sup>84</sup>. Prises en charge dans les crédits globaux afférents aux traitements des agents de l'administration, elles ne sont pas identifiables comme telles dans le budget.

Dans ce cadre, la Cour des comptes rappelle la nécessité de fournir une information complète et transparente au Parlement. Conformément aux engagements pris dans la déclaration de politique communautaire, les programmes justificatifs des budgets initiaux 2012 et 2013 reprennent à nouveau, par cabinet, le nombre d'agents détachés, à titre gratuit ou avec remboursement, ainsi que le nombre de personnes nommées<sup>85</sup>. Aucune information n'est cependant fournie sur les montants en jeu.

Afin d'objectiver le coût réel du fonctionnement des cabinets, la Cour des comptes a procédé à une évaluation du coût salarial du personnel détaché à titre gratuit<sup>86</sup>.

### 2.3.1.2 Charges liées au gouvernement

La diminution des charges liées au gouvernement<sup>87</sup>, qui se marque clairement en 2010, résulte de la réduction des locations et des superficies à entretenir<sup>88</sup>.

---

<sup>81</sup> Sauf pour les traitements et indemnités de logement des membres du gouvernement, lesquels ne sont pas compris dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet, mais sont cependant strictement encadrés par une circulaire du 17 juillet 2007.

<sup>82</sup> Cf. l'article 29 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, qui renvoie aux articles 3 et 5 de l'arrêté. Ce plafond est lié à l'indice des prix à la consommation.

<sup>83</sup> Actualisé après transferts de personnel.

<sup>84</sup> Cf. le point 2.2.3 *Répartition de l'effectif*.

<sup>85</sup> Pour rappel, les programmes justificatifs afférents au budget initial 2011 et à son ajustement ne mentionnaient aucune information relative au personnel, que ce soit en termes de nombre ou de coût salarial. Le programme justificatif du budget 2010 fournissait des informations sur le nombre global d'agents, sans toutefois mentionner la masse salariale correspondante.

<sup>86</sup> Cette analyse est présentée au point 2.3.3 *Coût des détachements à titre gratuit*.

<sup>87</sup> Gérées par le ministère de la Communauté française, qui n'est pas compris dans le champ de l'audit.

En 2011, les crédits affichent néanmoins une hausse d'environ 20 %, qui se confirme en 2012. Comme déjà observé dans les rapports précédents, cette augmentation s'explique notamment par la création, en 2011, d'une nouvelle allocation de base destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier<sup>89</sup>.

La diminution des crédits, perceptible en 2013, masque pour partie une insuffisance des crédits inscrits à l'allocation de base précitée. Selon l'administration, ces crédits ne pourront pas couvrir les précomptes immobiliers 2012 et 2013, l'indexation de la taxe régionale 2013 et les taxes communales 2012 et 2013 de l'immeuble sis Place Surllet de Chokier. Estimées à environ 755 milliers d'euros, ces dépenses devront dès lors être prises en charge sur le budget 2014.

Par ailleurs, un nouvel article de base 12.22 *Paiement de primes d'assurances* a été créé en 2013 afin d'assurer également une meilleure transparence à l'égard de ce type de dépenses.

### 2.3.1.3 *Crédits relatifs au SEPAC et au secrétariat du gouvernement*

Durant la période 2009-2011, les crédits alloués au SEPAC et au secrétariat du gouvernement se sont maintenus à environ 0,8 million d'euros, soit une diminution d'un peu plus de 60 % par rapport à la précédente législature.

En 2012 et 2013, ces crédits sont toutefois en hausse. Cette augmentation résulte du remboursement des retenues de 13,07 % opérées, de 2005 à 2011, sur le pécule de vacances attribué au personnel du ministère de la Communauté française et de certains organismes d'intérêt public qui en relèvent<sup>90</sup>.

La légalité de la retenue de 13,07 % appliquée sur le pécule de vacances du personnel des services du gouvernement de la Communauté française a en effet été contestée par une vingtaine d'agents devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Dans ses jugements des 25 janvier et 8 février 2012, celui-ci a considéré que ces retenues étaient dépourvues de base légale et, qu'en l'état actuel de la législation, elles ne pouvaient plus être opérées. La Communauté française a, par ailleurs, été condamnée à rembourser aux demandeurs les retenues effectuées. Par la suite, le gouvernement de la Communauté française a pris la décision d'effectuer un remboursement des retenues à l'ensemble du personnel concerné.

<sup>88</sup> Pour rappel, à l'occasion du changement de législature et de l'arrivée à échéance de deux baux le 31 août 2009, le gouvernement avait décidé, le 17 juillet 2009, de regrouper six cabinets, au lieu de quatre sous l'ancienne législature, dans le bâtiment abritant le siège du gouvernement, place Surllet de Chokier, faisant ainsi l'économie de deux loyers. Désormais un seul cabinet occupe un bâtiment loué, pour lequel le bail se termine le 30 juin 2015.

<sup>89</sup> Allocation de base 12.05 destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier, y compris les taxes régionales et les précomptes immobiliers. Cette allocation est créditée de 361 milliers d'euros en 2011 et en 2012. Pour rappel, ces dépenses étaient précédemment prises en charge par la division organique 13 *Gestion des immeubles*. Cette adaptation du budget confère une plus grande transparence aux dépenses des cabinets ministériels et accentue le respect du principe de spécialité budgétaire.

<sup>90</sup> Il s'agit des organismes dépendant du comité de secteur XVII, lieu de négociation et de concertation obligatoire pour tout acte réglementaire à caractère administratif ou pécuniaire destiné à s'appliquer aux membres du personnel de ces organismes. Il s'agit des organismes suivants :

- l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- l'Institut de la formation en cours de carrière (IFC) ;
- l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) ;
- le Fonds écoreuil de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- le Conseil interuniversitaire francophone (CIUF).

Le budget 2012 ajusté prévoit ainsi 166 milliers d'euros pour rembourser les retenues opérées sur le pécule de vacances du personnel des cabinets de la Communauté française durant la période 2005-2008. En 2013, 115 milliers d'euros additionnels sont destinés à couvrir les remboursements relatifs aux années 2009 et 2010. Le paiement de la troisième tranche relative à 2011 devrait être inscrit au budget 2014.

#### 2.3.1.4 *Dépenses non récurrentes : crédits relatifs aux cabinets dissous et allocations de départ*

La diminution des crédits relatifs aux dépenses non récurrentes se confirme tout au long de la législature 2009-2014. L'année du changement de législature et celle qui lui succède demeurent logiquement mieux dotées.

En 2013, les crédits relatifs aux cabinets dissous s'élèvent à 465 milliers d'euros et visent, pour l'essentiel, à couvrir les charges liées au personnel des cabinets de l'ancienne législature ainsi que les traitements et allocations versés aux agents mis à la disposition des ministres sortant de charge.

### 2.3.2 Consommation des crédits 2012

#### 2.3.2.1 *Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui*

Le tableau suivant met en évidence les taux de consommation des crédits octroyés en 2012.

Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui en 2012

	Crédits 2012	Eng. Cons. de l'année	Eng. Taux de cons.	Ord. Cons. de l'année	Ord. Taux de cons. 2012	Ord. Taux de cons. 2011 incluant les crédits reportés
Dépenses de cabinet	19.586.000	19.107.429	98 %	16.466.597	84 %	85 %
Charges du gouvernement	2.403.000	2.371.094	99 %	1.771.073	74 %	98 %
Services d'appui	1.033.000	780.822	76 %	640.864	62 %	51 %
Cabinets dissous	530.000	284.680	54 %	151.196	29 %	27 %
Allocations forf. départ	/	/	/	0	/	/
<b>Total</b>	<b>23.552.000</b>	<b>22.544.025</b>	<b>96 %</b>	<b>19.029.731</b>	<b>81 %</b>	<b>83 %</b>

(en euros)

Le taux de consommation en engagement varie entre 54 et 99 %, selon les catégories de dépenses. En ordonnancement, le taux oscille entre 29 et 84 %.

Afin d'assurer la transition vers la nouvelle comptabilité, les crédits non dissociés de l'année 2012 n'ont pu faire l'objet d'aucun report. En d'autres termes, tout crédit engagé en 2012 devait être ordonnancé au 31 décembre de la même année sous peine de tomber en annulation.

Ces circonstances n'ont pas affecté le niveau général de consommation des crédits 2012. Au 31 décembre, celui-ci s'avère en effet comparable au taux d'ordonnancement de 2011 si l'on prend en compte l'ordonnancement des crédits 2011 reportés en 2012. Le rythme des dépenses s'est donc globalement accéléré. Des différences se marquent néanmoins selon leur nature : les crédits alloués aux charges du gouvernement affichent ainsi un taux de

consommation nettement inférieur à celui de 2011 (- 24 %), tandis que la consommation des crédits relatifs aux services d'appui présente une augmentation de 11 %.

### 2.3.2.2 Consommation des crédits alloués stricto sensu aux cabinets

Si l'on s'en tient aux crédits des cabinets stricto sensu, la consommation des crédits se présente comme suit.

Consommation des crédits d'ordonnement alloués aux cabinets ministériels stricto sensu en 2012

	Crédits 2012	Consommation de l'année	Taux de consommation de l'année
Frais de personnel <sup>91</sup>	15.989.000	13.537.077	84,7 %
Frais de fonctionnement <sup>92</sup>	2.907.000	2.520.514	86,7 %
Frais d'investissement <sup>93</sup>	690.000	409.006	59,3 %
<b>Total</b>	<b>19.586.000</b>	<b>16.466.597</b>	<b>84,1 %</b>

(en euros)

Le taux de consommation en ordonnancement varie entre 59 et 85 % selon le type de dépenses.

Ces taux sont globalement comparables à ceux observés pour l'année 2011 si l'on tient compte de la consommation des crédits 2011 reportés en 2012.

Seules les dépenses d'investissement présentent un niveau d'ordonnement moindre qu'en 2011. Avant 2012, le recours aux crédits reportés était, proportionnellement, le plus important pour ce type de frais<sup>94</sup>. L'introduction des nouvelles règles proscrivant tout report semble avoir affecté le niveau des ordonnancements. Les cabinets n'ont vraisemblablement pas toujours pu prendre les dispositions nécessaires pour réaliser les achats patrimoniaux pendant l'année en cours. Compte tenu du taux d'engagement des crédits 2012, il est à prévoir qu'une partie des dépenses y relatives devra être imputée sur des crédits d'engagement et de liquidation de 2013.

### 2.3.3 Coût des détachements à titre gratuit

Afin d'objectiver le coût réel du fonctionnement des cabinets ministériels, la Cour des comptes a procédé à une évaluation du coût salarial des agents détachés à titre gratuit pour l'année 2012. Comme explicité précédemment, hormis l'allocation de cabinet dont bénéficient ces agents<sup>95</sup>, ce type de dépenses ne figure pas dans la division organique afférente aux cabinets et les montants concernés ne sont pas, comme tels, précisément identifiables dans le budget.

Les dépenses visées restent à la charge des services publics d'origine des agents détachés. Au 31 décembre 2012, 112 personnes, correspondant à 107 ETP, étaient concernées. Dans leur majorité, ces agents provenaient du ministère de la Communauté française (51 agents, soit

<sup>91</sup> Allocations de base 11.01, 11.02, 11.04 et 11.05 de la division organique 06.

<sup>92</sup> Allocations de base 12.06, 12.07, 12.19 et 12.20 de la division organique 06.

<sup>93</sup> Allocation de base 74.01 de la division organique 06.

<sup>94</sup> En effet, la contrainte budgétaire, imposée par le plafond de subsistance, incitait les cabinets, de manière générale, à effectuer les dépenses d'investissement vers la fin de l'année, une fois l'équilibre budgétaire assuré. Leur liquidation était, pour partie, effectuée l'année suivante.

<sup>95</sup> L'allocation complémentaire octroyée à ces agents visée à l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 17 juillet 2009, est prise en charge par le budget des cabinets et payée directement à l'agent, à l'intervention du SEPAC.

49,5 ETP), du personnel de l'enseignement (25 personnes, soit 25 ETP) et du service public de Wallonie (18 agents, soit 17 ETP). Les autres agents détachés étaient issus, pour l'essentiel, de divers organismes d'intérêt public relevant du gouvernement wallon ou du gouvernement de la Communauté française<sup>96</sup>. Le nombre d'ETP détachés est en légère diminution depuis le début de la législature, comme en témoigne le tableau suivant.

	2009	2010	2011	2012	2013
ETP au 31 décembre	121,1	122,3	111,3	107	102 <sup>97</sup>

La Cour des comptes a basé ses calculs sur les données communiquées par les administrations d'origine des agents concernés. Elle a effectué des contrôles par sondage afin de s'assurer de la fiabilité des données transmises.

Il convient de spécifier que la charge des agents détachés pendant une partie de l'année 2012 a été calculée au prorata de la durée de leur détachement. Le coût de l'agent provenant de la Banque nationale de Belgique n'a pas été pris en compte. Les coûts salariaux d'un agent qui n'a pu être identifié n'ont, de même, pas été comptabilisés.

L'estimation réalisée constitue un montant a minima car certaines charges ne sont pas incluses dans le calcul : ce montant couvre en effet les rémunérations des agents concernés (charges patronales comprises), le pécule de vacances et la prime de fin d'année ; les titres-repas, allocations familiales ou autres frais, comme les frais de déplacement, n'ont pas été intégrés.

D'après les données transmises à la Cour et compte tenu des commentaires formulés ci-avant, le coût total des détachements à titre gratuit s'élève, pour l'année 2012, à 7 millions d'euros<sup>98</sup>. Ce montant correspond à près de 36 % des crédits totaux affectés aux cabinets ministériels stricto sensu pour le budget 2012 ajusté et à 43,8 % des montants prévus pour leurs dépenses de personnel.

<sup>96</sup> À savoir : l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), l'Institut de formation en alternance des petites et moyennes entreprises (IFAPME), l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX), l'ETNIC, Wallonie-Bruxelles international (WBI) et l'ONE. Il est également à noter que trois personnes étaient détachées de la Commission communautaire française et une de la Banque nationale de Belgique.

<sup>97</sup> Donnée arrêtée au 1<sup>er</sup> septembre 2013.

<sup>98</sup> En ce compris 60.136 euros pour un détachement au SEPAC.

Au total, la répartition des frais de personnel se présente comme suit selon les cabinets.

Cabinets	Rémunérations des agents détachés à titre gratuit (charges patronales incluses) – estimations minimales	Dépenses de personnel réalisées sur les crédits des cabinets stricto sensu (hors traitement des ministres)	Total des dépenses afférentes au personnel des cabinets ministériels (hors traitement des ministres)
Cabinet 1	1.067.269	2.162.812	3.230.081
Cabinet 2	531.322	2.438.474	2.969.796
Cabinet 3	1.057.547	1.253.088	2.310.635
Cabinet 4	1.029.312	1.758.908	2.788.220
Cabinet 5	333.145	1.494.722	1.827.867
Cabinet 6	1.058.378	1.863.373	2.921.751
Cabinet 7	1.870.059	2.329.637	4.199.696
<b>Total</b>	<b>6.947.032<sup>99</sup></b>	<b>13.301.014</b>	<b>20.248.046</b>

(en euros)

La charge réelle du fonctionnement des cabinets ministériels doit dès lors inclure le montant estimé de 6,95 millions d'euros afférent aux détachements à titre gratuit, en sus de la consommation des crédits des cabinets stricto sensu, qui s'élève à 16,5 millions d'euros, soit un montant total estimé à 23,45 millions d'euros. Les seules dépenses afférentes au personnel des cabinets ministériels s'élèvent à environ 20,25 millions d'euros.

Le mécanisme du détachement à titre gratuit permet ainsi une consommation de crédits supérieure au plafond de subsistance de 58.140 euros par an et par membre de personnel prévu au cadre. Comme les crédits directement octroyés aux cabinets sont formellement liés au cadre, plus un cabinet bénéficie de détachements à titre gratuit, plus il pourra affecter son enveloppe de crédits à des dépenses autres que des frais de personnel.

Dans sa réponse, le gouvernement a précisé que la norme relative au plafond de subsistance a été établie en tenant compte d'une moyenne de 30 % d'agents détachés et il a également souligné que « *Les agents détachés des administrations ne sont pas remplacés au sein de celles-ci, ce qui n'augmente pas, par conséquent, le coût global du gouvernement et de ses administrations.* » Il a par ailleurs mis en évidence « *La démarche positive des cabinets qui, en recourant aux détachements, s'enrichissent de l'expertise des agents de l'administration. Cette démarche témoigne de la nécessité d'une symbiose qui optimalise le potentiel humain du secteur public.* »

La Cour rappelle cependant que son contrôle s'effectue à la demande du Parlement, afin d'assurer la transparence des coûts réels des cabinets.

#### 2.3.4 Conclusions et recommandations

Déjà observée lors du précédent audit, la réduction des crédits destinés aux cabinets se maintient durant la période 2012-2013. Par rapport au budget 2012, les crédits 2013 ne comprennent que de légers ajustements, en général à la baisse.

La Cour des comptes rappelle cependant que le coût réel des cabinets ministériels ne peut être évalué au départ des seules données budgétaires puisque les allocations de base concernées ne comprennent pas l'ensemble des dépenses y afférentes. Ceci concerne essentiellement les charges relatives au personnel détaché à titre gratuit, qui représente

<sup>99</sup> Et 7.007.168 euros en incluant les 60.136 euros pour un agent détaché à titre gratuit au SEPAC.

plus d'un tiers de l'effectif des cabinets. Les programmes budgétaires ne reprennent, en outre, aucune précision quant à leur nombre et à leur coût.

Pour l'année 2012, la Cour a évalué le coût salarial des agents détachés à titre gratuit. D'après les données collectées et les calculs effectués, celui-ci s'élève à 7 millions d'euros, ce qui correspond à près de 36 % des crédits totaux affectés aux cabinets ministériels stricto sensu. Ainsi, même si les crédits distinctement octroyés aux cabinets sont formellement liés au cadre, le mécanisme du détachement à titre gratuit permet, en définitive, une consommation de crédits globalement supérieure au plafond de subsistance défini.

En vue de fournir une information complète au Parlement, la Cour des comptes recommande à nouveau que les données liées au coût des détachements à titre gratuit figurent systématiquement dans les programmes justificatifs du budget.

## **2.4 Comptes d'avances de fonds**

### **2.4.1 Portée de l'examen**

En 2012, les comptables des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un montant total de 2,577 millions d'euros, ce qui représente 13 % des crédits alloués aux cabinets.

Tous les comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires des cabinets ministériels, du SEPAC et du secrétariat du gouvernement afférents à l'année 2012 ont été examinés. Le contrôle a porté sur la présentation des comptes, l'enchaînement des soldes et le respect des délais de reddition. Il a également comporté un examen des pièces justificatives, qui inclut la vérification de leur conformité aux règles de fonctionnement prescrites par la circulaire.

### **2.4.2 Reddition et présentation des comptes**

La circulaire relative au fonctionnement des cabinets de la Communauté française prévoit la reddition d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds à date fixe, les 30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année<sup>100</sup>. Les échéances ont été respectées par l'ensemble des cabinets.

Les annexes aux comptes incluent un récapitulatif des dépenses patrimoniales et les pièces justificatives. Ces dernières mentionnent les allocations de base sur lesquelles les dépenses sont imputées ainsi que le numéro d'inventaire. Si celui-ci est généralement inscrit sur les factures, il est parfois uniquement référencé sur le bon de livraison ou le bon de commande. Conformément aux dispositions prévues, le numéro d'inventaire doit figurer systématiquement sur les factures.

### **2.4.3 Remarques spécifiques concernant les pièces justificatives**

L'examen des pièces relatives aux comptes d'avances de fonds a mis en évidence différents éléments appelant des remarques spécifiques.

Bien que toutes les factures et déclarations de créance aient été approuvées, toutes ne comportent pas les traces de l'ensemble des contrôles requis et les visas n'ont pas toujours été apposés par la personne réglementairement désignée à cet effet. Ce constat concerne néanmoins un nombre restreint de paiements et varie selon les cabinets : certains ne présentent que peu ou pas d'erreurs, tandis que, pour d'autres, les manquements revêtent

---

<sup>100</sup> Cf. le point 4.3 de la circulaire du 14 juillet 2011.

un caractère plus systématique. À titre d'exemple, la validation de l'opportunité de la dépense n'est pas toujours réalisée par la personne désignée dans la circulaire<sup>101</sup>. Ainsi, dans trois cabinets, les dépenses relatives aux experts<sup>102</sup> sont généralement validées par le secrétaire de cabinet et non par le chef de cellule<sup>103</sup>. Si, comme l'indiquent les secrétaires de cabinet, cette pratique se justifie par l'organisation du travail au sein du cabinet, il conviendrait d'adapter la circulaire en conséquence.

Par ailleurs, la Cour des comptes n'est pas toujours en mesure d'établir si les dépenses concernant la participation à des formations ou colloques ont fait l'objet d'une approbation préalable car la pièce justificative y afférente n'est pas jointe.

L'analyse des pièces annexées aux comptes démontre également que les dossiers comptables ne comportent pas toujours les informations qui permettent d'apprécier l'admissibilité de la dépense au regard du fonctionnement d'un cabinet ministériel<sup>104</sup>. En outre, le lien avec l'exercice des compétences du cabinet devrait parfois être plus manifeste ou, à tout le moins, explicite. La Cour des comptes a ainsi constaté que certaines dépenses n'étaient pas en lien direct évident avec l'exercice des compétences ministérielles. Des précisions sur la nature des dépenses ou sur leur destination devraient être apportées dans les pièces justificatives afin d'éviter toute ambiguïté. Il en est particulièrement ainsi des dépenses de réception et des cadeaux octroyés à l'occasion d'événements particuliers. La Cour rappelle que ces dépenses doivent être en lien avec les missions du cabinet et demeurer raisonnables et mesurées.

#### 2.4.4 Conclusions et recommandations

La présentation et la reddition des comptes d'avances de fonds sont effectuées conformément aux prescriptions.

Afin d'assurer un contrôle externe efficace, la Cour des comptes réitère sa demande de joindre systématiquement les bons de commande et de préciser la nature et la destination exactes de certaines dépenses. Elle rappelle également que les contrôles doivent être effectués par les personnes désignées à cet effet et que les traces apposées doivent apparaître de manière claire et univoque sur les pièces justificatives, depuis le bon de commande jusqu'à la liquidation des dépenses par le comptable.

### 2.5 Suivi des recommandations

Dans ses précédents rapports, la Cour des comptes a évoqué à différentes reprises la problématique de la réciprocité des détachements à titre gratuit entre le ministère de la Communauté française et le service public de Wallonie (SPW)<sup>105</sup>. En effet, les dispositions qui permettaient, antérieurement, la gratuité réciproque des agents détachés entre le

---

<sup>101</sup> La circulaire spécifie que l'opportunité de la dépense sera validée par le chef de cellule ou le chef de cabinet. Pour l'ordonnateur délégué, celle-ci sera validée auprès de l'ordonnateur primaire.

<sup>102</sup> Il s'agit des experts engagés au sein des cabinets, tels que prévus à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2006 relatif aux cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté française.

<sup>103</sup> Lors des travaux d'audit, les secrétaires de cabinet concernés ont expliqué que l'absence de validation par le responsable de cellule résultait du fait que les experts visés n'appartiennent pas à une cellule spécifique et/ou que le secrétaire de cabinet était davantage compétent pour évaluer l'opportunité de la dépense.

<sup>104</sup> À titre d'exemple, la destination des chèques-cadeaux achetés n'est jamais stipulée.

<sup>105</sup> Notamment : rapport relatif à l'audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2010, dont les résultats ont été publiés dans le 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 153 (2010-2011), N° 1.

ministère de la Communauté française et les services du gouvernement de la Région wallonne n'avaient pas été reproduites dans les nouveaux arrêtés de fonctionnement des cabinets ministériels entrés en vigueur le 17 juillet 2009<sup>106</sup>. En l'absence de base légale conforme, la situation des agents de la Région wallonne, qui, depuis, bénéficient d'un détachement à titre gratuit, devait donc être clarifiée.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, les gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne ont entrepris d'adapter les textes légaux pour régulariser les pratiques actuelles de détachement. Cette procédure est, à ce jour, terminée.

- Un arrêté modifiant l'article 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 a été adopté le 23 mars 2012 et publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2012. Ces textes ont été soumis à la négociation syndicale et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Ils répondent donc aux motifs de l'annulation prononcée par ce dernier. Néanmoins, l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition rétroagit au 16 juillet 2009, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté relatif au fonctionnement des cabinets du 17 juillet 2009. Le Conseil d'État ayant annulé l'article 32 de l'arrêté du 13 octobre 2006 pour la Communauté française, aucune disposition ne valide dès lors l'absence de remboursement pour la période antérieure au 16 juillet 2009.
- Un arrêté modifiant l'article 486 du code de la fonction publique wallonne a été adopté le 8 novembre 2012 et publié le 20 novembre 2012 au *Moniteur belge*. Ces textes ont été soumis à la négociation syndicale et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il est ainsi satisfait aux recommandations antérieures de la Cour des comptes<sup>107</sup>.

Comme prévus par les dispositions précitées, ces textes ne pourront cependant sortir leurs effets que lorsqu'un accord de coopération sera formellement adopté.

Un projet d'accord de coopération entre le gouvernement wallon, le gouvernement de la Communauté française et le collège de la Commission communautaire française a été approuvé en première lecture par le gouvernement wallon. Au 31 juillet 2013, il était en instance de signature auprès des deux autres parties prenantes.

Par ailleurs, le système informatique de gestion des inventaires n'a pas fait l'objet de développements spécifiques depuis le dernier contrôle de la Cour des comptes. Si le logiciel et les procédures mises en place répondent aux principales exigences d'inventorisation, certains éléments doivent encore être mis en œuvre. Ainsi, il n'existe notamment aucun manuel d'utilisation de l'outil informatique ni de document technique décrivant

<sup>106</sup> Pour rappel, auparavant, l'article 32 de l'arrêté du 10 juin 2005 réglant le fonctionnement des cabinets de la Communauté française prévoyait la gratuité du détachement d'agents du ministère de la Communauté française auprès des cabinets des ministres wallons. À titre de réciprocité, l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juin 2005 prévoyait également la gratuité de la mise à disposition des agents des ministères wallons au bénéfice des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française.

La disposition de l'article 32 de l'arrêté précité a été annulée par l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 du Conseil d'État, au motif, notamment, que cette mesure devait être soumise à la négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives. Cette disposition n'a, par la suite, pas été reproduite dans les nouveaux arrêtés du 17 juillet 2009 réglant le fonctionnement des cabinets en Région wallonne et en Communauté française.

<sup>107</sup> Le Conseil d'État n'ayant pas formellement annulé l'article 32 de l'arrêté du 13 octobre 2006 pour la Région wallonne, l'absence de remboursement pour la période antérieure au 16 juillet 2009 n'est pas irrégulière.

l'application. Postposée pour des raisons de personnel, leur rédaction est dorénavant prévue pour la fin de l'année 2013. Afin d'assurer la pérennité du système d'inventaires, la Cour des comptes souligne qu'il est indispensable d'établir ces documents avant le changement de législature. Si l'externalisation du logiciel actuel n'est plus envisagée<sup>108</sup>, la possibilité d'utiliser un autre logiciel d'inventaire déjà en fonctionnement au sein de l'administration est actuellement examinée.

Par ailleurs, le précédent rapport faisait état d'un collaborateur pensionné engagé au titre d'expert pour effectuer des tâches ménagères. La Cour des comptes constate que cette situation a été régularisée : la personne concernée est dorénavant rémunérée au titre de personnel d'entretien.

## 2.6 Conclusions et recommandations

Ce septième contrôle des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui s'est concentré sur l'examen du respect du cadre, l'analyse des données budgétaires et le contrôle des avances de fonds. Un suivi des recommandations formulées précédemment a également été effectué.

Par rapport à la législature précédente, la réduction globale des crédits budgétaires destinés aux cabinets ministériels de la Communauté française se maintient pour la période examinée.

La Cour des comptes rappelle néanmoins que la diminution du coût réel des cabinets ne peut être correctement estimée puisque toutes les dépenses y afférentes ne sont pas regroupées au sein de la même division organique, de même que les informations nécessaires ne figurent pas dans le programme justificatif du budget. Ceci concerne pour l'essentiel les données relatives aux agents détachés à titre gratuit de l'administration.

Pour l'année 2012, la Cour des comptes a évalué le coût salarial des agents détachés à titre gratuit. D'après les données collectées et les calculs effectués par la Cour des comptes, celui-ci s'élève à 7 millions d'euros, ce qui correspond à près de 36 % des crédits totaux affectés aux cabinets ministériels stricto sensu.

Outre le nombre d'agents concernés, les programmes budgétaires devraient à tout le moins mentionner une estimation des coûts salariaux y afférents afin de fournir une information complète au Parlement.

Le cadre prescrit réglementairement a été respecté par l'ensemble des cabinets ministériels de la Communauté française. Au 31 décembre 2012, le cadre actualisé comprenait 332,75 ETP, répartis entre sept cabinets. L'effectif global s'élevait, quant à lui, à 297,75 ETP, soit un taux d'occupation de 88,4 %.

La gestion des comptes d'avances de fonds est généralement conforme aux prescriptions légales. L'examen des pièces justificatives a néanmoins révélé quelques erreurs ou lacunes, notamment en ce qui concerne les traces, mentions et justifications à apporter sur les factures.

Dans sa réponse, le ministre-président indique que le gouvernement a pris acte des recommandations émises par la Cour des comptes.

---

<sup>108</sup> Il avait précédemment été envisagé d'externaliser l'outil vers des structures administratives permanentes, telles que l'ETNIC de la Communauté française, ou le département des technologies de l'information et de la communication au sein de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des TIC (DGT2) du SPW.

## 3 Le subventionnement des musées par la Communauté française<sup>109</sup>

La Cour des comptes a contrôlé les subventions annuelles allouées aux musées, notamment celles réglementées par le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales. Elle a relevé certaines carences dans la gestion administrative des dossiers de subventionnement, des incohérences dans le libellé des conventions pluriannuelles, des défauts d'application ou d'exécution de certaines dispositions légales, un manque de contrôle de l'utilisation des subventions allouées, ainsi que l'absence d'évaluation de musées subventionnés en dehors du décret.

### 3.1 Introduction

Le secteur des musées est réglementé par le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales<sup>110</sup>. En vertu de ce décret, la Communauté française octroie des subventions aux musées reconnus par elle, ainsi que des subventions pour permettre aux musées de se mettre en conformité avec les conditions pour obtenir la reconnaissance ou pour créer un musée. En 2011, la Communauté française a subventionné 54 musées, dont 41 reconnus et 13 en voie de l'être, sous convention de mise en conformité.

L'article 1<sup>er</sup> du décret définit un musée comme « *une institution permanente, sans but lucratif, au service de la société et de son développement, ouverte aux publics et qui fait des recherches concernant les témoins matériels et immatériels de l'homme et de son environnement, les acquiert, les conserve, les préserve, les communique et notamment les expose à des fins d'études, d'éducation et de délectation* »<sup>111</sup>. La gestion de ces opérateurs est assurée par des personnes morales de droit public (commune ou province), ou de droit privé sans but lucratif (ASBL et, dans un cas, une université).

À côté de ces organismes il existe six opérateurs, dénommés « centre » ou « musée », que l'on pourrait qualifier de « musée hors décret », qui ne sont pas soumis au décret du 17 juillet 2002 et dont le subventionnement est assuré par le biais de conventions pluriannuelles et d'allocations de base nominatives : le musée de l'orfèvrerie, le musée de la photographie, le centre de la gravure, le centre de la tapisserie, Keramis-centre de la céramique<sup>112</sup> et le musée des arts contemporains du Grand-Hornu (MAC's)<sup>113</sup>. Seul ce dernier n'a pas été retenu pour l'audit car, selon ses missions et activités, il s'agit d'un opérateur voué à la création contemporaine, qui relève du secteur des arts plastiques. Il

<sup>109</sup> Dr. 3.696.510.

<sup>110</sup> Pour la facilité de l'exposé, ce décret sera dénommé « décret du 17 juillet 2002 ».

<sup>111</sup> Cet article établit une distinction entre un musée et une institution muséale, qui se définit comme un opérateur exerçant au moins deux des quatre fonctions muséales (collecter, conserver, étudier et diffuser).

<sup>112</sup> Cette ASBL est chargée de développer le futur centre de la céramique de la Communauté française.

<sup>113</sup> Pour la clarté de l'exposé, il est fait usage de dénominations simplifiées pour ces opérateurs. Selon leurs statuts d'ASBL, les dénominations complètes sont respectivement: « Domaine de Seneffe - Musée de l'Orfèvrerie de la Communauté française », « Musée de la Photographie – Centre d'Art contemporain de la Communauté française », « Centre de la Gravure et de l'image imprimée de la Communauté française », « Centre de la Tapisserie, des Arts du Tissu et des Arts muraux de la Communauté française de Belgique », « Keramis - Centre de la Céramique en Communauté française » et « Grand-Hornu - Musée des Arts contemporains de la Communauté française ».

émarge, à cet égard, d'un autre service administratif et d'une autre instance d'avis que les musées précités.

Enfin, le secteur des musées comprend également deux institutions organisées directement par la Communauté française et dont elle est, par ailleurs, propriétaire : le musée royal de Mariemont et le Muséobus<sup>114</sup>. Le premier est, selon l'article 2, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2002, institué en service à gestion séparée<sup>115</sup>, tandis que le second est un service décentralisé du ministère de la Communauté française. Ces deux opérateurs sortent du cadre du présent audit.

### 3.1.1 Gestion administrative

Au sein du ministère de la Communauté française, le service du patrimoine culturel (SPC) - secteur musées est une subdivision du service général du patrimoine et des arts plastiques, lequel relève de la direction générale de la culture.

Le SPC - secteur musées assure la gestion des subventions allouées aux musées en vertu du décret du 17 juillet 2002 ainsi qu'aux cinq musées hors décret.

Au 1<sup>er</sup> juin 2012, il comprenait huit collaborateurs<sup>116</sup>, sous la supervision du directeur du service du patrimoine culturel.

### 3.1.2 Instance d'avis

Le secteur des musées est soumis au conseil des musées et des autres institutions muséales (CMIM). Cette instance rend les avis prévus par le décret du 17 juillet 2002, ainsi que des avis sur les questions relatives à la politique des musées et des autres institutions muséales, soit d'initiative, soit à la demande du gouvernement ou de l'administration.

Après cinq années de fonctionnement, le CMIM a fait le point sur une série de problèmes relatifs au secteur des musées et sur les pistes de solutions envisageables. Les résultats de cette réflexion ont été rassemblés dans un memorandum, daté du 24 avril 2012 et transmis à la ministre le 15 mai 2012, mais qui, lors de l'audit, n'était pas diffusé.

### 3.1.3 Portée de l'audit

Le présent audit de légalité et de régularité a porté sur la conformité de l'action administrative et des opérateurs avec les prescrits du décret du 17 juillet 2002 et de l'arrêté du 22 décembre 2006<sup>117</sup>, les dispositions des conventions conclues avec la Communauté française et les normes régissant la comptabilité de l'État et des ASBL. Ces textes ont été modifiés par un décret du 3 mai 2012<sup>118</sup> et un arrêté du 7 juin 2012<sup>119</sup>. Les thèmes abordés

---

<sup>114</sup> Fondé en 1981, le Muséobus de la Communauté française est un musée itinérant qui parcourt les régions bruxelloise et wallonne afin de présenter des expositions thématiques à un public scolaire. Ces expositions, d'une durée de 18 à 24 mois, sont constituées à partir d'objets prêtés par les musées.

<sup>115</sup> Ce musée est régi par deux arrêtés du gouvernement de la Communauté française, tous deux datés du 21 janvier 2004, qui l'instituent, le premier, en établissement scientifique et, le second, relatif à la gestion administrative, budgétaire, financière et comptable, en établissement à gestion séparée.

<sup>116</sup> Soit 7,50 équivalents temps plein (ETP).

<sup>117</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales. Pour la facilité de l'exposé, cet arrêté sera dénommé « arrêté du 22 décembre 2006 ».

<sup>118</sup> Décret du 3 mai 2012 modifiant le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales.

sont le subventionnement ainsi que le contrôle et l'évaluation des musées. Cinq des six musées hors décret ont également été intégrés dans l'audit.

La période examinée a couvert, pour l'essentiel, l'exercice budgétaire 2011, sauf pour les musées hors décret et les questions particulières qui ont nécessité l'examen de données antérieures ou plus récentes. La réglementation régissant les dossiers examinés était donc celle applicable avant l'entrée en vigueur des textes modificatifs précités. Lorsque ces modifications ont une incidence sur les constats et les recommandations de l'audit, il en a été tenu compte.

### 3.1.4 Méthode

L'audit, qui s'est déroulé de mai à octobre 2012, a porté sur une sélection de 31 opérateurs sur 59<sup>120</sup>, laquelle s'est effectuée sur la base du critère d'octroi, en 2011, d'une subvention annuelle supérieure ou égale à 70.000 euros. Il s'agit de 23 musées reconnus dans les catégories A ou B au sens des articles 6 et 7 de l'arrêté du 22 décembre 2006<sup>121</sup>, de 3 musées sous convention de mise en conformité et de 5 musées hors décret. En raison du montant des subventions octroyées aux institutions muséales, plafonné à 15.000 euros<sup>122</sup>, celles-ci ont été exclues de l'audit.

L'ensemble du processus de subventionnement pour ces opérateurs a été envisagé : l'octroi de la subvention, y compris la reconnaissance ou la mise en conformité, son contrôle et l'évaluation de son utilisation, ainsi que l'analyse financière des opérateurs. L'examen a été opéré notamment à l'aide de grilles de contrôle, construites sur la base de la réglementation, et d'entretiens validés. Le dossier et ses pièces administratives, les conventions et les statuts éventuels des ASBL ont été consultés. Les comptes annuels ont également été analysés. Une réunion de clôture, visant à présenter les constats et conclusions provisoires de l'audit, s'est tenue le 31 janvier 2013, en présence du directeur du SPC et de la responsable du secteur des musées.

Si la disponibilité des fonctionnaires a été satisfaisante, le déroulement de l'audit a cependant été régulièrement entravé par des difficultés d'obtention des pièces transmises par les bénéficiaires.

L'avant-projet de rapport a été transmis par lettre du 21 mai 2013 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Par courrier du 25 juin 2013, le directeur du service du patrimoine culturel, n'ayant pas reçu l'avant-projet de rapport, sollicitait une prolongation de délai de deux semaines, laquelle lui a été accordée jusqu'au 5 juillet 2013. L'administration a répondu par un courrier du 10 juillet 2013. Le projet de rapport a été envoyé, le 23 juillet 2013, à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances. Cette dernière a répondu par lettre du 22 août 2013.

### 3.1.5 Cadre budgétaire

Les subventions allouées aux musées reconnus ou en voie de l'être sont à la charge des allocations de base (AB) 33.34 et 43.14 de l'activité 1 *Patrimoine culturel et musées* du

---

<sup>120</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 7 juin 2012 modifiant l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales.

<sup>121</sup> Il s'agit de 41 musées reconnus, 13 musées sous convention de mise en conformité et 5 musées hors décret.

<sup>122</sup> Cf. infra le point *Fixation du montant des subventions*.

<sup>123</sup> Cf. l'article 11 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales.

programme 1 *Dépenses et subventions diverses en patrimoine culturel*, de la division organique 24 *Patrimoine culturel et arts plastiques*.

Au budget 2011 ajusté, le total des crédits précités s'élevaient à 4.678 milliers d'euros, qui se ventilaient comme suit.

Division organique	Programme - activité	Allocation de base	Type d'opérateur	Montant
24	11	33.34	Musées privés	3.257
24	11	43.14	Musées publics	1.421
<b>Total</b>				<b>4.678</b>

(en milliers d'euros)

De 2001 à 2011, les crédits des allocations de base précitées sont passés de 2,21 à 4,68 millions d'euros, soit une majoration de 112 %.

Les subventions allouées aux cinq musées hors décret sont à la charge d'allocations de base nominatives figurant au programme 1 précité, en ce qui concerne le musée de l'orfèvrerie, et à l'activité 1 *Dépenses et subventions diverses* du programme 3 *Patrimoine et création* de la division organique 24, pour ce qui concerne les quatre autres opérateurs. Au budget 2011 ajusté, le total de ces crédits s'élevait à 2.985 milliers d'euros, selon la ventilation ci-après.

Division organique	Programme - activité	Allocation de base	Type d'opérateur	Montant
24	11	33.35	Musée de l'orfèvrerie	1.638
24	31	33.01	Musée de la photographie	530
24	31	33.02	Centre de la gravure	495
24	31	33.03	Centre de la tapisserie	247
24	31	33.04	Centre de la céramique	75
<b>Total</b>				<b>2.985</b>

(en milliers d'euros)

En 2011, les crédits affectés aux cinq musées hors décret représentaient 64 % des crédits consacrés aux musées reconnus ou en voie de l'être.

### 3.2 Gestion du subventionnement

#### 3.2.1 Subventions octroyées en vertu du décret du 17 juillet 2002

##### 3.2.1.1 Procédure et dossiers de reconnaissance et de mise en conformité

La Communauté française subordonne l'octroi de subventions annuelles à une reconnaissance préalable. L'article 4 du décret du 17 juillet 2002 en détermine les conditions et les articles 2 à 4 de l'arrêté du 22 décembre 2006 précisent la procédure à suivre pour l'obtenir.

##### *Non-exhaustivité des dossiers de demande de reconnaissance*

Les opérateurs qui sollicitent leur reconnaissance sont invités à compléter des formulaires disponibles en ligne. Ces formulaires, qui reprennent les conditions et les critères du décret du 17 juillet 2002 et de l'arrêté du 22 décembre 2006, constituent, une fois complétés et accompagnés des pièces requises, les dossiers de demande de reconnaissance.

L'examen de 23 dossiers de demande de reconnaissance, introduits à l'administration de 2007 à 2010, a révélé l'absence de certaines pièces. Ainsi, l'accusé de réception du dossier manque systématiquement. Par ailleurs, si l'administration adresse des courriers aux musées pour leur demander de compléter leur dossier, rien ne permet d'établir qu'elle leur en notifie la recevabilité.

Le formulaire de demande manque dans un cas<sup>123</sup> et un dossier de reconnaissance n'était pas disponible<sup>124</sup>.

#### ***Procédure d'octroi de la reconnaissance***

La demande de reconnaissance doit être introduite auprès de l'administration au plus tard le 30 juin. Les 23 opérateurs sélectionnés ont respecté ce délai.

Aucun dossier incomplet n'est considéré comme recevable, même si, comme relevé plus haut, l'administration ne notifie pas formellement la recevabilité de sa demande à l'opérateur.

L'administration présente ensuite les résultats de son examen en séance du CMIM. Il résulte de l'analyse des dossiers qu'elle procède à un examen approfondi des conditions de fonds, à la base de la reconnaissance sollicitée par les musées. Si nécessaire, l'instance d'avis peut décider d'une visite du musée.

Le CMIM doit rendre un avis motivé au plus tard 150 jours après la réception du dossier complet communiqué par l'administration. Le délai moyen d'instruction, entre la demande de reconnaissance et l'avis du CMIM, s'établit à 146 jours, ce qui est inférieur au délai légal cumulé de 180 jours<sup>125</sup>.

La ministre doit, par lettre recommandée, notifier au demandeur sa décision et l'avis du CMIM dans les 60 jours à partir de la réception de l'avis de l'instance. La reconnaissance est, selon l'article 4 de l'arrêté précité, valable trois ans<sup>126</sup> à dater de sa notification. Aucun dossier ne contient toutefois la copie formelle d'une lettre de notification.

En outre, le délai moyen entre la réception de l'avis du CMIM par la ministre et la pièce classée par l'administration comme « notification » s'établit à 107 jours alors que le délai légal est de 60 jours. Ce constat de retard concerne la période de 2007 à 2011. Selon l'administration, ce délai serait, depuis lors, respecté par la ministre.

#### ***Procédure et dossiers de mise en conformité***

En vertu de l'article 14 du décret du 17 juillet 2002, un opérateur qui ne remplit pas les conditions de reconnaissance peut solliciter une subvention de la Communauté française destinée à l'aider à se mettre en conformité avec les exigences décrétales. Le bénéfice de ce

---

<sup>123</sup> Il s'agit du musée gaumais. En ce qui concerne l'ASBL Bruxelles-Musées-Expositions, le formulaire de demande a été communiqué par l'administration le 1<sup>er</sup> février 2013, soit le lendemain de la réunion de clôture de l'audit, alors que cette pièce avait été demandée à l'administration, par courriel, le 22 août 2012.

<sup>124</sup> Il s'agit du dossier de demande de passage de la catégorie B à la A, introduit par le musée des arts anciens du namurois en 2010.

<sup>125</sup> Correspondant à l'addition des délais d'examen, de 30 jours pour l'administration et de 150 jours pour le CMIM.

<sup>126</sup> Cette période est portée à quatre ans, à partir de 2012 (cf. l'arrêté du 7 juin 2012 modifiant l'arrêté d'exécution du 22 décembre 2006).

type de subvention est limité à cinq ans. La procédure et les critères d'obtention de ces subventions sont définis aux articles 11 et 13 de l'arrêté d'exécution du 22 décembre 2006<sup>127</sup>.

Le contrôle des trois dossiers de demande sélectionnés<sup>128</sup>, introduits en 2008 et 2009, montre que l'administration procède à un examen rigoureux des conditions de fonds des demandes de subventions pour mise en conformité. Cependant, la procédure mise en œuvre présente des carences qui affectent l'exhaustivité des dossiers<sup>129</sup>, lesquelles n'ont pas permis de s'assurer du respect des délais réglementaires.

Contrairement aux subventions annuelles allouées aux musées reconnus<sup>130</sup>, l'arrêté du 22 décembre 2006 ne prévoit pas expressément la conclusion d'une convention dans le cas de mise en conformité ou de création de musée. Des conventions de mise en conformité sont toutefois systématiquement conclues entre la Communauté française et les musées, ce qui constitue une bonne pratique.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande d'améliorer la tenue des dossiers et de veiller au respect des délais de traitement.

Dans sa réponse, l'administration précise que si certaines pièces (accusés de réception, originaux des notifications et des arrêtés de reconnaissance) manquent aux dossiers contrôlés, c'est parce qu'elles sont conservées dans le bureau de la responsable du secteur. L'administration reconnaît toutefois que la responsable actuelle ne l'était pas au début de la mise en application du décret et que certains documents délivrés par la personne responsable précédente ont été égarés.

La Cour des comptes relève que les constats d'absence de certaines pièces concernent des dossiers afférents aux premières années de la mise en œuvre du décret (de 2007 à 2010) et souligne que l'administration, malgré ses indications lors du contrôle, n'a pu produire ces pièces.

Dans sa réponse, la ministre déclare qu'elle a adressé une note à l'administration pour l'inviter à compléter les dossiers et à mettre en œuvre une méthode de classement adéquate. Elle souhaite aussi que le SPC élabore un vade-mecum des procédures internes relatives au secteur muséal, qui permette de répondre aux recommandations de la Cour des comptes, dont celles concernant le contrôle administratif de l'utilisation des subventions. Elle précise que, depuis 2009, toutes les notifications ministérielles ont été transmises dans le respect des dispositions du décret du 17 juillet 2002 et de l'arrêté d'application du 22 décembre 2006.

---

<sup>127</sup> Ces critères ont été redéfinis par un arrêté du 7 juin 2012 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2006.

<sup>128</sup> La Fonderie, le Grand Curtius et le musée des beaux-arts de Mons (BAM).

<sup>129</sup> Il s'agit d'absence de notifications et d'accusés de réception.

<sup>130</sup> Cf. l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté du 22 décembre 2006, qui dispose qu'une « convention dont le terme coïncide avec l'échéance de la reconnaissance fixe les modalités secondaires ou de détails par rapport aux arrêtés d'octroi de la subvention ».

### 3.2.1.2 *Respect des conditions de reconnaissance*

#### *Absence de comptabilité distincte pour le musée*

Comme condition de reconnaissance, l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du décret du 17 juillet 2002 impose la tenue d'une comptabilité distincte. Selon les travaux préparatoires<sup>131</sup>, cette condition vise « à ce que la comptabilité du musée soit identifiable et à ce qu'elle reprenne l'ensemble des postes afférents au fonctionnement du musée, quand le musée est géré par une entité disposant d'une comptabilité comportant plusieurs volets, dont celui du musée ».

L'audit a identifié deux musées qui ont obtenu leur reconnaissance alors que, selon leur dossier de demande, cette condition n'était pas remplie : il s'agit du musée du verre et des musées du Fourneau Saint-Michel, lesquels ont respectivement transmis une comptabilité globale de la ville de Charleroi et de la province du Luxembourg.

Dans sa réponse, l'administration expose que « dans quelques cas, les pouvoirs publics ou ASBL organisent plusieurs musées ou une ASBL organise un musée parmi d'autres activités ».

Elle admet que « si l'exigence décrétable d'une comptabilité distincte est certaine », une logique économique amène les pouvoirs publics à grouper des achats afin d'en réduire les coûts. Il en est de même pour une ASBL, gestionnaire de plusieurs musées, qui globalise l'activité du personnel non spécialisé (accueil, comptabilité, maintenance). Lorsqu'il s'agit d'une ASBL qui organise plusieurs musées dont un seul est reconnu, elle distingue dans sa comptabilité tout ce qui peut l'être.

#### *Octroi de reconnaissances collectives*

Deux décisions de reconnaissance portent, chacune, sur plusieurs musées, alors que, aux termes de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 17 juillet 2002, il s'agit d'un acte administratif de portée individuelle et non collective. En effet, cet article dispose que le « Gouvernement peut reconnaître le musée » qui répond à quatre conditions, dont la première est d'être « géré par une personne morale sans but lucratif, de droit public ou de droit privé ».

#### *ASBL Bruxelles-Musées-Expositions*

Créée, en 1997, pour assurer le bon fonctionnement des musées de la ville de Bruxelles<sup>132</sup>, cette ASBL a été reconnue comme musée en catégorie A par arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 juin 2010.

Cette reconnaissance concerne la Maison du Roi, les sites archéologiques Bruxella 1238 et du palais de Charles Quint, ainsi que le musée du costume et de la dentelle (MCD). Or, le dossier de demande ne concernait que la Maison du Roi et le MCD. La décision de reconnaissance concerne donc aussi deux sites archéologiques absents du dossier de demande et dont la conformité avec l'appellation de musée au sens du décret du 17 juillet 2002 n'a pas été examinée.

Dans sa réponse, l'administration précise que la nouvelle convention de reconnaissance 2013-2016 conclue avec la ville de Bruxelles ne mentionne plus le site archéologique Bruxella 1238 ni celui du palais de Charles Quint.

<sup>131</sup> Projet de décret relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, séance du 28 juin 2002, *Doc. parl.*, Comm. fr., 304 (2001-2002) N° 1, p. 5.

<sup>132</sup> Cf. les statuts publiés au *Moniteur belge* du 3 juillet 1997.

### *Musées du Fourneau Saint-Michel*

En 1969, la province du Luxembourg a acquis la propriété du site du Fourneau Saint-Michel<sup>133</sup>, domaine sur lequel ont été rassemblés le musée de la vie rurale en Wallonie, le musée du fer et de la métallurgie ancienne ainsi que le musée Pierre-Joseph Redouté.

La demande de reconnaissance introduite par la province en juin 2007 concerne ces trois musées. Le 29 mai 2008, la ministre décidait de reconnaître le site en catégorie B, sous la condition suspensive de refaire un plan stratégique et opérationnel des fonctions muséales pour le 31 décembre 2008. La condition suspensive ayant été remplie, la reconnaissance en catégorie B a été accordée et, le 20 décembre 2011, la ministre décidait de renouveler la reconnaissance de cet opérateur pour trois ans, sur la base d'un avis favorable émis à l'unanimité du CMIM<sup>134</sup>.

En conclusion, ces décisions vident a priori, de son sens, la notion même de reconnaissance instaurée par le décret du 17 juillet 2002, à l'instar du classement en catégories et de l'octroi des subventions correspondantes. La logique du décret impose que la Communauté française octroie une subvention à un musée reconnu dans une catégorie avec un projet.

### *Recommandation*

Chaque musée doit faire l'objet d'un acte individuel de reconnaissance, octroyée sur la base d'un dossier de demande distinct.

Dans sa réponse, l'administration relève qu'on « *ne peut plus faire l'économie, spécialement dans le cas des pouvoirs publics, d'une réflexion sur la structuration de leur politique muséale* ». Elle évoque le cas du « *rassemblement physique* » de plusieurs musées de la ville de Liège dans le Grand Curtius. Si ce rassemblement n'est pas possible voire adéquat, « *il y a alors, comme à la ville de Bruxelles, une unité de gestion de plusieurs institutions.* »

L'administration souligne que « *le décret du 17 juillet est le premier décret réglant les musées. Quand il a été rédigé, on ne disposait pas d'une vue aussi précise qu'actuellement. En outre, partout en Europe, la gestion des musées est en réflexion et des changements sont opérés. D'autres le seront encore et les textes légaux et réglementaires devront évoluer.* »

### **Reconnaissance d'un musée cogéré par une province et une ASBL**

L'article 4 du décret du 17 juillet 2002 impose, comme première condition de reconnaissance, que le musée soit géré par une personne morale de droit public ou privé. Cette disposition exclut les musées organisés conjointement par un pouvoir public local et un opérateur privé. Or, un musée reconnu est cogéré par une province et une ASBL.

Le musée provincial des arts anciens du namurois est cogéré par l'ASBL Société archéologique de Namur (SAN) et la province de Namur. La SAN et la province sont propriétaires, respectivement, d'une grande partie des collections et du bâtiment qui abrite le musée. La province est également l'employeur d'une partie du personnel et prend en charge les frais de fonctionnement du musée. Les modalités de collaboration entre la SAN et la province ont été fixées dans une convention du 7 avril 1995.

---

<sup>133</sup> Il s'agit d'un lieu-dit où, autour d'un ancien fourneau de l'abbaye de Saint-Hubert, ont été transplantés des bâtiments provenant du sud du sillon Sambre-et-Meuse, avec leurs caractéristiques de l'habitat rural du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>134</sup> En séance du 24 octobre 2011.

La reconnaissance a été octroyée. Toutefois, à la suite d'un conflit<sup>135</sup>, la convention 2011-2013 n'a été conclue que durant le quatrième trimestre 2012 et les subventions ont été suspendues.

Cette décision ne respecte donc pas les conditions de reconnaissance figurant au décret du 17 juillet 2002.

Dans sa réponse, l'administration contredit l'argumentation de la Cour des comptes en soutenant que la reconnaissance d'un musée cogéré par un pouvoir public et une ASBL est rendue possible par le libellé même de la disposition décrétole, dans lequel la conjonction de coordination « ou » ne serait pas forcément exclusive.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes estime que le libellé de l'article 4 est clair. Si la volonté de l'administration est d'ouvrir la reconnaissance à des musées cogérés public/privé, il conviendrait de procéder à une modification du décret.

Dans sa réponse, la ministre annonce que cette recommandation sera prise en compte lors du prochain changement décrétole.

#### **3.2.1.3 Fixation du montant des subventions**

##### **Musées reconnus**

L'article 9 du décret du 17 juillet 2002 dispose que la subvention annuelle allouée aux musées reconnus est destinée à :

- l'optimisation des fonctions muséales de manière équilibrée sur le plan des fonctions, dans un cadre au moins triennal<sup>136</sup> ;
- l'établissement et le maintien d'une structure de base de membres du personnel, correspondant aux critères énoncés à l'article 8, 4<sup>o</sup>, du décret<sup>137</sup> ;
- la formation permanente du personnel et des collaborateurs du musée ;
- la réalisation de projets de création, d'aménagement et de développement.

Le montant de la subvention annuelle dépend de la catégorie dans laquelle le musée a été reconnu, telle que précisée à l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 22 décembre 2006 :

- en catégorie C : de 5.000 à 69.999 euros ;
- en catégorie B : de 70.000 à 249.999 euros ;
- en catégorie A : de 250.000 à 500.000 euros.

Définis aux articles 5, 6 et 7 de l'arrêté précité, les critères de classement dans ces catégories sont relatifs à l'équilibre des fonctions muséales, aux collections, à la fonction scientifique,

<sup>135</sup> Un conflit est apparu entre la Communauté française et la province de Namur lorsque celle-ci a omis d'engager du personnel complémentaire pour le musée. En effet, la convention triennale 2009-2011, telle que modifiée par un avenant du 31 mai 2011, imposait à la province l'engagement d'un gardien supplémentaire et d'un attaché scientifique en contrepartie de l'augmentation de la subvention de la Communauté française, de 82.500 à 145.000 euros.

<sup>136</sup> Ce terme a été maintenu dans le décret du 3 mai 2012 modifiant le décret du 17 juillet 2002, en dépit du passage d'un système triennal à un système quadriennal.

<sup>137</sup> Cet article dispose que le gouvernement répartit les musées reconnus en trois catégories en fonction de critères dont celui de « disposer d'un personnel qualifié pour assurer les fonctions scientifiques, administratives, éducatives, techniques et de sécurité active ».

au public, aux expositions temporaires, aux réseaux et partenariats, au bâtiment, à la gestion logistique et au personnel.

Ces subventions sont allouées à partir de l'année civile suivant celle durant laquelle le musée a obtenu sa reconnaissance. Les relations entre la Communauté française et les musées sont régies par des conventions pluriannuelles, dont le terme coïncide avec l'échéance de la reconnaissance<sup>338</sup>. Ces conventions déterminent, pour l'essentiel, les missions confiées à l'opérateur ainsi que les modalités d'octroi et de justification des subventions. Elles sont rédigées par l'administration selon un modèle type.

Le contrôle des 23 dossiers de reconnaissance sélectionnés pour l'audit montre que, dans 4 cas sur 20<sup>339</sup>, le montant de la subvention allouée en 2011 correspond à celui sollicité lors de la demande de reconnaissance. Dans 15 cas, le montant de la subvention est inférieur à celui qui a été sollicité et, dans 1 cas seulement, celui-ci est légèrement supérieur.

Selon les commentaires relatifs aux travaux préparatoires de l'article 9 du décret du 17 juillet 2002, l'octroi des subventions annuelles aux musées reconnus « *se fait en complément avec les recettes propres du musée* »<sup>340</sup>, tandis que l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 22 décembre 2006 dispose que « *le Ministre octroie au musée reconnu une subvention annuelle en fonction de la catégorie dans laquelle il est classé et de ses recettes propres* ».

De l'examen des 23 dossiers de reconnaissance sélectionnés, il ressort qu'au sein d'une même catégorie, la manière dont les montants des subventions sont fixés n'apparaît pas clairement. L'administration confirme qu'il n'est pas tenu compte des recettes propres, ni d'autres critères financiers, pour déterminer le montant de la subvention au sein d'une catégorie. La fixation du montant des subventions ne relève pas du CMIM mais exclusivement de la ministre.

Si l'arrêté du 22 décembre 2006 fixe des montants minima et maxima au sein d'une catégorie, la fixation du montant d'une subvention, au sein de ces catégories, manque de clarté.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande de déterminer le montant des subventions au regard des recettes propres des musées, comme le prévoit l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

Dans sa réponse, la ministre reconnaît que l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 22 décembre 2006 prévoit de déterminer le montant des subventions en fonction des recettes propres des musées. Elle précise que les recettes propres ont, dans une certaine mesure, été appréciées pour déterminer les subventions accordées aux musées reconnus. Elle ajoute que les mesures d'économies imposées depuis 2009 à la Communauté française ont fortement influencé le montant des subventions, qui correspondent, le plus souvent, aux seuils définis à l'article 9 de l'arrêté du 22 décembre 2006.

---

<sup>338</sup> Cf. l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

<sup>339</sup> Il a été procédé au contrôle de 23 dossiers de reconnaissance mais, dans 2 cas, le montant de la subvention sollicitée ne figurait pas dans le formulaire de demande et, dans 1 cas, le formulaire manquait.

<sup>340</sup> Projet de décret relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, *Doc. parl.*, Comm. fr., 304 (2001-2002) - N° 1, p. 7.

### ***Subventions pour mise en conformité***

Le montant de ces subventions n'est pas fixé dans la réglementation. En outre, les formulaires de demande complétés par les trois opérateurs sélectionnés pour l'audit ne comprennent aucune estimation du montant de la subvention sollicitée.

#### *Recommandation*

Le montant des subventions pour mise en conformité octroyées par la Communauté française devrait être fondé sur des critères objectifs.

#### **3.2.1.4 Conventions conclues en vertu du décret du 17 juillet 2002**

Le contrôle s'est intéressé à 26 conventions sur les 54 conclues avec les musées reconnus ou pour mise en conformité. À la suite de l'octroi de la reconnaissance ou d'une subvention pour mise en conformité, la ministre demande à l'administration de rédiger un projet de convention pluriannuelle. Le libellé de dispositions essentielles des conventions prête à confusion.

Il importe de veiller à la qualité rédactionnelle de ces actes juridiques.

#### ***Interdiction de réduire l'intervention financière antérieure à la reconnaissance***

L'article 4 de certaines conventions contient une clause qui interdit au gestionnaire d'un musée de réduire les moyens financiers qu'il consacrait à l'institution avant la reconnaissance. Le risque existe en effet qu'une partie des moyens alloués à un musée en vertu du décret du 17 juillet 2002 soit détournée à d'autres fins, ou qu'un gestionnaire puisse être tenté de réduire le budget affecté au musée, en fonction de la subvention reçue.

Cette clause n'est utile que pour les musées gérés par une personne morale de droit privé ou public, ayant plusieurs secteurs d'activités et dont le musée constitue une entité, soit au total 8 opérateurs. Or, 22 conventions sur les 26 examinées contiennent cette clause, tandis qu'elle est absente de celle relative au musée du verre, qui est géré par la ville de Charleroi.

Par ailleurs, le libellé peu clair de cette obligation prête à confusion et diffère parfois d'une convention à l'autre. Le CMIM<sup>141</sup> en a relevé l'ambiguïté et estimé qu'il s'imposait d'exprimer les choses plus clairement. L'administration reconnaît que ce libellé n'est pas toujours adéquat et que la clause ne concerne pas seulement les musées publics, mais également les opérateurs privés qui ont pour particularité d'être actifs dans plusieurs secteurs.

#### *Recommandation*

Reconnaissant l'utilité de cette obligation, la Cour des comptes recommande d'en clarifier et d'en uniformiser le libellé, ainsi que de la prévoir à chaque fois qu'elle s'avère utile.

Dans sa réponse, la ministre annonce qu'une attention particulière sera accordée à la rédaction des conventions, notamment pour clarifier l'obligation relative à l'interdiction de réduire toute intervention financière antérieure à la reconnaissance d'un musée.

---

<sup>141</sup> En séance du 7 septembre 2011.

### **Modalité de liquidation du solde des subventions**

L'article 6 de 12 conventions sur les 26 sélectionnées précise que le solde sera versé, notamment, après « *réception des pièces justificatives effectuées conformément à l'article 4, alinéa 2* ».

Cette disposition prête à confusion car l'article 4 des conventions, qui traite des missions et du cahier des charges que le musée s'est engagé à respecter, ne précise pas les pièces à fournir pour la justification annuelle des subventions. Cette clause est également reprise dans 8 des 26 arrêtés d'octroi de subventions 2011.

Sur ce point, l'administration précise que cette clause ne figurera plus dans les conventions prenant cours à partir de 2013. Cette précision devrait aussi être retirée des arrêtés d'octroi.

### **3.2.2 Subventionnement en dehors du décret du 17 juillet 2002**

Outre les musées reconnus ou en voie de l'être, il existe cinq musées hors décret, dont le subventionnement est assuré par le biais de conventions pluriannuelles et d'allocations de base nominatives : le musée de l'orfèvrerie, le musée de la photographie, le centre de la gravure, le centre de la tapisserie et le centre de la céramique.

Les montants des subventions de fonctionnement allouées par la Communauté française sont fixés de manière discrétionnaire, sur la seule base juridique des décrets budgétaires. Les subventions sont accordées en contrepartie de l'exécution de missions figurant dans les statuts d'ASBL et reprises dans les conventions conclues avec la Communauté française.

#### **3.2.2.1 Conventions conclues avec la Communauté française**

Les règles applicables à ces musées hors décret sont reprises dans des conventions. Le but du conventionnement est de stabiliser le financement, pendant une durée déterminée, en contrepartie du respect d'obligations, dont celles relatives aux missions subsidiées. En principe, lorsque le contrat arrive à son terme, une nouvelle convention est négociée sur la base de l'évaluation des missions réalisées lors de la période échue.

En pratique, sauf le centre de la céramique, les conventions conclues avec les quatre autres musées hors décret sont reconduites soit pour une durée indéterminée<sup>142</sup>, soit tacitement, chaque année, pour un an. Cette situation s'explique difficilement vu l'importance financière des subventions allouées : à côté du centre de la céramique, qui bénéficie d'une subvention annuelle de 75.000 euros, les quatre autres musées hors décret perçoivent des subventions comprises entre 247.000 euros (centre de la tapisserie) et 1.638.000 euros (musée de l'orfèvrerie)<sup>143</sup>.

Ainsi, quatre conventions perdurent depuis plusieurs décennies sans être remises en question par, notamment, une procédure formalisée d'évaluation pluriannuelle des missions confiées à ces opérateurs. En outre, le contrôle des modalités de liquidation et de justification des subventions est rendu difficile en raison des nombreux avenants qui se superposent aux contrats initiaux.

Consciente de la situation, la ministre a, par une note du 16 février 2012, chargé l'administration de rédiger de nouvelles conventions pour les quatre opérateurs dont les

---

<sup>142</sup> Dans un seul cas : la convention du musée de l'orfèvrerie, qui, par avenant du 10 mai 2000, est conclue pour une durée indéterminée.

<sup>143</sup> Les montants cités concernent l'exercice budgétaire 2011.

conventions perdurent, dans trois cas, depuis 1984<sup>144</sup>. Ces projets de conventions devront intégrer l'obligation d'accès gratuit au musée le premier dimanche du mois, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Considérant que les nouvelles conventions auront une durée limitée dans le temps, l'administration a, d'initiative, demandé aux opérateurs concernés d'établir un plan quadriennal stratégique d'accomplissement des quatre fonctions muséales.

### **3.2.2.2 Question de l'intégration au décret du 17 juillet 2002**

Les musées reconnus qui perçoivent, selon leur catégorie, des subventions d'un montant inférieur à celles des musées hors décret sont soumis à une législation imposant des règles précises, tandis que cinq opérateurs fonctionnent et sont subventionnés en dehors de tout cadre décretaal.

Le CMIM estime que ces opérateurs sont à considérer comme des musées. Il a également relevé l'inadéquation du financement parallèle, via le décret budgétaire, dont bénéficient ces institutions, par rapport aux musées soumis au décret du 17 juillet 2002. Il a dès lors recommandé à la ministre d'inclure ces institutions dans le périmètre du champ d'application du décret du 17 juillet 2002 sans, pour autant, diminuer leurs subventions<sup>145</sup>.

### *Recommandation*

Afin d'améliorer la cohérence du secteur des musées subventionnés par la Communauté française, la Cour des comptes recommande de soumettre les musées hors décret à une réglementation qui fixerait notamment des critères objectifs à l'octroi de subventions et des procédures de reconnaissance, de contrôle et d'évaluation.

Dans sa réponse, la ministre expose que certains musées ne s'inscrivent pas dans le décret en raison de leur statut hybride : il s'agit, dans la plupart des cas, d'institutions qui développent une politique spécifique de diffusion des arts contemporains et sont aussi chargés de la gestion d'une collection.

## **3.3 Contrôle de l'emploi des subventions**

### **3.3.1 Évaluation générale de l'action administrative**

#### **3.3.1.1 Pièces justificatives à produire par les musées**

L'article 10 du décret du 17 juillet 2002 dispose que les musées reconnus par la Communauté française ont droit à une subvention annuelle, dont 75 % seront liquidés au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année concernée. Le solde de la subvention sera liquidé, au plus tard, trois mois après la production des justificatifs requis.

Faute d'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret, la réglementation ne précise pas la nature et la forme des justificatifs à produire. Dans tous les arrêtés d'octroi et les conventions, il s'agit chaque fois des comptes annuels et du rapport d'activités de l'exercice précédent, ainsi que du budget et du programme d'activités de l'exercice en cours. Ces modalités de justification concernent aussi les cinq musées hors décret.

---

<sup>144</sup> Il s'agit des conventions conclues avec le musée de la photographie, le centre de la gravure et le centre de la tapisserie. La convention conclue avec le musée de l'orfèvrerie date de 1995.

<sup>145</sup> Cf. le mémorandum du 24 avril 2012.

### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande au gouvernement de prendre l'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret du 17 juillet 2002. Cet arrêté devrait préciser la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir.

Dans sa réponse, la ministre annonce qu'elle va demander, à ses services, de lui soumettre un projet d'arrêté d'exécution de la disposition précitée.

#### **3.3.1.2 Nature du contrôle administratif**

Les pièces justificatives sont adressées à la direction générale de la culture, puis transmises, via un secrétariat, au directeur du SPC et enfin à la responsable du secteur des musées, qui les remet aux agents chargés de leur traitement.

L'administration ne procède qu'à un contrôle sommaire des subventions annuelles, lequel consiste à s'assurer de la présence des pièces justificatives nécessaires à la liquidation du solde. En outre, faute de temps et de personnel disponible, les activités des opérateurs ne font pas l'objet d'un contrôle systématique. L'administration a déclaré assurer un suivi des activités développées par les musées lors d'invitations et de lettres d'information ; cependant, les dossiers ne contiennent aucune trace d'un compte-rendu des visites sur place. En définitive, les activités sont contrôlées d'une manière approfondie, sur une base pluriannuelle, lors de la demande de renouvellement de reconnaissance. Cette analyse porte sur les missions et l'affectation des subventions de la Communauté française à leur réalisation.

Ces modalités de contrôle restreint s'appliquent également aux cinq musées hors décret. De surcroît, en raison de la reconduction automatique des conventions, leurs missions et activités ne font pas l'objet d'un contrôle pluriannuel, ni, par ailleurs, d'aucune évaluation.

Le 1<sup>er</sup> février 2012, le service administratif a reçu le renfort d'une fonctionnaire statutaire de niveau 1 spécialement chargée de tâches de contrôle, à savoir : l'analyse des rapports d'activités, l'analyse des comptes et bilans, les visites sur place, l'analyse de fond de certains dossiers et la rédaction de rapports destinés au CMIM. Cette personne ayant démissionné de ses fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2013, elle a été remplacée par un agent à mi-temps à partir du mois de mai 2013. Enfin, le service général d'inspection de la culture n'intervient pas dans le contrôle et l'évaluation des musées. L'administration a cependant tenu à préciser qu'une inspectrice de la culture assiste aux séances du CMIM et a été amenée, en 2011, à analyser trois dossiers de demande de reconnaissance pour aider les agents du service administratif.

### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande de veiller à mettre en œuvre un contrôle réel des institutions subsidiées sur la base ou en-dehors du décret du 17 juillet 2002.

Comme relevé précédemment<sup>146</sup>, la ministre annonce, dans sa réponse, que le contrôle administratif de l'utilisation des subventions fera l'objet d'un point particulier d'un vademecum des procédures internes relatives au secteur muséal.

#### **3.3.1.3 Délais de transmission des pièces justificatives**

En ce qui concerne les subventions aux musées reconnus ou en voie de l'être, la réglementation, les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions ne précisent aucun

---

<sup>146</sup> Cf. le point *Procédure et dossiers de reconnaissance et de mise en conformité*.

délaï de reddition des pièces justificatives, tandis que pour les cinq musées hors décret, la situation varie, au cas par cas, en fonction des conventions et des avenants successifs.

L'obtention, par la Cour des comptes, des pièces transmises par les musées en justification des subventions 2011 s'est révélée longue et difficile. Cette question a été clôturée le 6 septembre 2012, soit plus de trois mois après le début de l'audit. Ces difficultés résultent, à la fois, d'un problème d'organisation administrative et d'un défaut de transmission par les musées : 3<sup>147</sup> opérateurs sur 31 demeuraient en défaut de transmettre les pièces justificatives ; dans sept cas, il n'a pas été possible de déterminer le délai de reddition. Seuls 14 musées, soit près de la moitié des opérateurs sélectionnés, ont été capables de transmettre leur dossier justificatif au 30 juin 2011.

L'absence de délai de transmission et le manque de suivi administratif retardent la liquidation du solde et de la première tranche des subventions. Le 6 septembre 2012, le défaut de liquidation du solde de la subvention annuelle 2011 concernait sept opérateurs sélectionnés<sup>148</sup>. Cette situation interfère avec la gestion des crédits budgétaires.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande, d'une part, de transmettre les pièces justificatives<sup>149</sup> à l'administration dans un délai qui lui permette d'effectuer un contrôle efficace et, d'autre part, de fixer ce délai de transmission dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions. Il devrait être précisé dans l'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret du 17 juillet 2002.

#### **3.3.1.4 État des pièces justificatives transmises par les musées**

##### ***Exhaustivité des dossiers communiqués par les bénéficiaires***

Il ressort d'un contrôle du 12 septembre 2012 que 23 opérateurs sur les 31 sélectionnés ont transmis un dossier justificatif complet de la subvention 2011. Parmi ceux-ci, on relève l'exhaustivité des pièces transmises par les 5 opérateurs hors décret. Par contre, la transmission des justificatifs par les 7 musées gérés par un pouvoir local s'est avérée problématique : les pièces justificatives font défaut dans 2 cas<sup>150</sup> et, dans les autres, il manque le budget et/ou le programme d'activités. Les paiements ont été suspendus dans l'attente de l'obtention des pièces justificatives manquantes.

##### ***Présentation des comptes annuels transmis***

Le contrôle a porté sur les comptes annuels transmis par 29 opérateurs<sup>151</sup>.

Les schémas utilisés ne sont pas uniformisés. Les musées gérés par des ASBL établissent leurs comptes annuels conformément aux obligations de la loi du 27 juin 1921. L'absence de

<sup>147</sup> Le BAM, le Grand Curtius et le musée des arts anciens du namurois. Dans ce dernier cas, l'absence de transmission s'explique par le blocage de la liquidation de la subvention 2011.

<sup>148</sup> Selon la consultation du logiciel GCOM, il s'agit de l'espace gallo-romain, du musée de la maison d'Érasme, du musée du verre, du musée de l'art wallon, des musées du Fourneau Saint-Michel, du BAM, du Grand Curtius.

<sup>149</sup> À savoir : comptes annuels et rapport d'activités de l'année précédant la subvention, programme d'activités et budget de l'année de la subvention.

<sup>150</sup> Le BAM et le Grand Curtius.

<sup>151</sup> Il s'agit de 28 comptes annuels 2010 et du compte annuel 2009 du BAM. Lors du contrôle, les comptes 2009 du Grand Curtius et du musée provincial des arts anciens du namurois n'étaient pas disponibles à l'administration ; dans le second cas, cette situation s'explique par le blocage du solde de la subvention 2010.

compte détaillé dans 7 cas<sup>152</sup> rend malaisée l'identification précise des dépenses et des sources de financement.

### **Adoption de schémas comptables**

#### *Musées constitués sous forme d'ASBL*

En 2005, l'observatoire des politiques culturelles (OPC) a élaboré un schéma comptable harmonisé destiné aux opérateurs culturels sous statut d'ASBL, subventionnés par la Communauté française de manière régulière et pluriannuelle, notamment dans le cadre d'une reconnaissance décrétable<sup>153</sup>.

La disparité des schémas comptables utilisés et l'avantage que représente un compte de résultats analytique pour le contrôle des subventions devraient amener les musées gérés par des ASBL à utiliser le modèle de l'OPC. Lors de la séance du CMIM du 10 décembre 2012, le directeur du SPC a proposé que les musées reconnus observent ce plan comptable.

#### *Recommandation*

Afin de disposer d'un outil harmonisé de contrôle des subventions allouées aux musées gérés par des ASBL, la Cour des comptes recommande à la Communauté française de les inciter à utiliser le schéma comptable de l'OPC.

#### *Musées gérés par une province ou une commune*

Lors du premier entretien préparatoire à l'audit, l'administration a prévenu que les documents comptables transmis à titre de justificatifs par les musées publics manquaient de fiabilité. L'audit a confirmé une série d'anomalies :

- transmission d'une comptabilité budgétaire globale de la ville de Charleroi : musée du verre ;
- absence des données en dépenses et en recettes relatives à l'exécution du budget : BAM et Grand Curtius ;
- transmission d'extraits de la fonction 771 d'une comptabilité budgétaire provinciale, sans garantie quant à l'exhaustivité des données en dépenses et recettes : musées du Fourneau Saint-Michel et musée Félicien Rops.

Un problème similaire de justificatifs a été résolu dans le secteur des bibliothèques publiques par la mise en œuvre de schémas comptables<sup>154</sup>.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande d'élaborer un schéma comptable destiné aux musées publics, sous la forme d'un compte de résultats, établi au départ de la fonction 771 de la

<sup>152</sup> L'aquarium Dubuisson, le musée en Piconrue, le musée Juif de Belgique, le Bois du Cazier, le musée gaumais, l'ASBL Bruxelles-Musées-Expositions et le musée de la photographie. Par ailleurs, contrairement aux autres musées hors décret, le musée de la photographie n'a transmis aucun compte analytique pour les exercices 2008 à 2010.

<sup>153</sup> Les années 2006 et 2007 ont été consacrées à la mise en œuvre du plan comptable auprès des opérateurs. Actuellement, le modèle a été imposé dans le secteur des arts de la scène ainsi que du théâtre pour l'enfance et la jeunesse, en vertu d'arrêtés du gouvernement de la Communauté française du 25 septembre 2008 et du 1<sup>er</sup> mars 2012.

<sup>154</sup> 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl., Comm. fr.*, 305 (2006-2007), N° 1, p 96-100. Les bibliothèques gérées par un pouvoir local complètent et transmettent un modèle de compte de résultats élaboré au départ de la fonction 767 de la comptabilité budgétaire.

comptabilité budgétaire<sup>155</sup>. Concernant les budgets à transmettre par les musées gérés par des pouvoirs locaux, elle préconise d'élaborer un schéma reprenant les estimations budgétaires en dépenses (engagements) et en recettes (droits constatés) pour cette fonction. Enfin, les schémas complétés par les musées devraient être accompagnés des extraits de la comptabilité du pouvoir local.

Dans sa réponse, la ministre annonce qu'elle demandera à ses services d'adresser un courrier à tous les opérateurs privés et publics bénéficiant d'une convention, pour leur rappeler leurs obligations en matière de reddition des comptes annuels, dont l'adoption d'un schéma comptable normalisé.

#### **Forme et contenu des rapports d'activités**

Les conventions conclues avec les musées reconnus ou en voie de l'être prévoient que le rapport annuel d'activités est rédigé sur la base des missions et cahier des charges que l'opérateur s'est engagé à respecter en vertu de son plan triennal stratégique et opérationnel d'optimisation des fonctions muséales.

D'une manière générale, ce rapport se limite à un inventaire plus ou moins détaillé des activités réalisées, sans réelle corrélation avec l'accomplissement des quatre fonctions muséales.

Les rapports d'activités transmis par les cinq opérateurs hors décret ne suscitent pas de remarque particulière.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande d'établir, à l'intention des musées reconnus ou sous convention de mise en conformité, un schéma de rapport annuel d'activités basé sur les quatre fonctions muséales.

Dans sa réponse, l'administration confirme qu'un document « listant les éléments qui doivent constituer un rapport d'activités muséal annuel » est en cours de réalisation et sera achevé pour être utilisable en 2014.

### **3.3.2 Contrôles en vertu de la loi sur les ASBL**

#### **3.3.2.1 Dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique**

Au regard des critères de la loi du 27 juin 1921<sup>156</sup>, 17 musées sur les 23 ASBL de l'échantillon sont soumis à l'obligation de déposer les comptes annuels à la Banque nationale de Belgique (BNB).

Cette obligation<sup>157</sup> a été respectée par 15 opérateurs ; les 2 autres, le musée en Piconrue et La Fonderie, sont en défaut respectivement de transmettre les comptes ou de les déposer depuis l'exercice 2010.

---

<sup>155</sup> Attribué aux musées dans la classification fonctionnelle, ce code permet de regrouper l'ensemble des charges (imputations) et produits (droits constatés nets) spécifiques des musées subventionnés par la Communauté française.

<sup>156</sup> 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. Pour la facilité de l'exposé, celle-ci sera dénommée « loi du 27 juin 1921 ».

En l'absence de données sur leur personnel, 2 autres musées n'ont pu être classés ; il n'existe aucune trace de dépôt de leurs comptes annuels à la BNB.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes rappelle l'obligation faite aux opérateurs appartenant à la catégorie des grandes ASBL de déposer leurs comptes annuels auprès de la BNB. Elle recommande également à l'administration de faire compléter le rapport d'activités des musées par des informations en équivalents-temps plein sur la composition du personnel.

#### **3.3.2.2 Approbation des comptes par l'assemblée générale de l'ASBL**

Cette obligation, qui concerne toutes les ASBL, découle de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 juin 1921<sup>158</sup>.

Une trace de cette obligation<sup>159</sup> figure sur 18 comptes annuels transmis, à titre justificatif, par les 23 musées constitués sous forme d'ASBL sélectionnés dans l'audit.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande à l'administration de s'assurer que les comptes transmis par les musées constitués en ASBL sont dûment approuvés par leur assemblée générale. Il convient également de préciser systématiquement cette formalité d'approbation dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions.

Dans sa réponse, l'administration indique que, depuis 2013, les arrêtés de subvention mentionnent, à l'article 2, l'approbation des comptes, bilan et rapports d'activités par l'assemblée générale des ASBL.

#### **3.3.2.3 Garantie de fiabilité des comptes annuels par le receveur communal ou provincial**

Le receveur est responsable de l'établissement des comptes annuels<sup>160</sup> et de la perception des recettes d'un pouvoir local. Il gère la trésorerie, contrôle la légalité des dépenses et garantit l'exactitude des écritures comptables<sup>161</sup>.

Dans trois cas<sup>162</sup> sur sept, les arrêtés d'octroi des subventions 2011 aux musées publics précisent que les comptes transmis doivent être « certifiés » par le receveur communal. Dans les faits, cette obligation n'est jamais respectée.

<sup>157</sup> Selon l'article 17, § 3, de la loi, il s'agit de vérifier si, à la fin de l'exercice social, l'ASBL disposait de : l'équivalent de cinq employés à temps plein en moyenne par année, un total de 250.000 euros de recettes autres qu'exceptionnelles et un bilan total de 1.000.000 euros. Les montants précités ont été portés respectivement à 312 500 euros et à 1 249 500 euros par un arrêté royal du 25 août 2012 (*Moniteur belge* du 17 septembre 2012), non encore applicable durant la période sous examen.

<sup>158</sup> Cette disposition prévoit que : « Chaque année et au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration soumet à l'assemblée générale, pour approbation, les comptes annuels de l'exercice social écoulé établis conformément au présent article, ainsi que le budget de l'exercice suivant. »

<sup>159</sup> Il s'agit de la date de l'assemblée générale.

<sup>160</sup> Compte budgétaire, bilan et compte de résultats.

<sup>161</sup> Ses devoirs et missions sont définis dans la nouvelle loi communale, le code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale et l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale.

<sup>162</sup> Le musée du verre, le musée de l'art wallon et le BAM.

*Recommandation*

La Cour des comptes recommande que le receveur communal ou provincial garantisse la fiabilité des comptes transmis par les musées gérés par un pouvoir local. Il est en effet impératif que l'administration dispose, dans le cadre de son contrôle des justificatifs, d'informations comptables fiables et complètes. Cette formalité devrait être précisée systématiquement dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions, et le pouvoir subsidiant devrait en vérifier le respect.

Dans sa réponse, l'administration précise que, depuis 2013, la nécessité d'approbation des comptes et rapports d'activités par le receveur communal ou provincial figure à l'article 2 des arrêtés de subvention.

**3.3.3 Analyse financière des comptes annuels transmis par les musées**

Cette analyse a été réalisée, dans la majorité des cas, sur la base des comptes annuels 2010. Eu égard au montant des subventions annuelles allouées par la Communauté française à quatre des cinq musées hors décret<sup>163</sup>, l'analyse a été étendue jusqu'à l'exercice 2008 et a aussi porté sur des ratios de liquidité et de solvabilité<sup>164</sup>.

**3.3.3.1 Analyse des résultats annuels et reportés**

L'équilibre financier est un principe de bonne gestion pour les musées constitués sous forme d'ASBL. Sur 23 musées gérés par une ASBL, 7 présentent un résultat annuel déficitaire. Dans 6 de ces cas, les déficits sont compensés par des résultats reportés positifs. Il en reste donc 1 dont le déficit de l'exercice est concomitant à une perte reportée, qui, sans être exagérée, nécessite un suivi de l'administration<sup>165</sup>.

Par ailleurs, le musée du Malgré-Tout, géré par l'ASBL Centre d'études et de documentation archéologique (CEDARC), présente un résultat annuel 2010 bénéficiaire, concomitant avec une perte reportée correspondant à 75 % des produits comptabilisés.

Lors de l'examen de sa demande de reconnaissance comme musée en catégorie A, le CMIM a relevé que cet opérateur présentait un important endettement, qu'il convenait d'apurer par le biais d'un plan d'apurement<sup>166</sup>. Le bilan 2007 présentait une perte reportée de 481.892,58 euros et des dettes totalisant 661.988,45 euros.

La ministre a décidé de reconnaître ce musée en catégorie A en recommandant de déposer un plan d'apurement de la dette. Dans les faits, ce plan n'a pas été déposé. Selon des informations communiquées par l'administration, il aurait été déposé dans le cadre du renouvellement de la reconnaissance en 2012, après avoir effectué un apurement partiel lors du premier triennat.

<sup>163</sup> Le centre de la céramique a été exclu de l'analyse car les premiers comptes annuels de cette petite ASBL, fondée en 2009, concernent l'exercice comptable 2010.

<sup>164</sup> Ont été exclus de l'analyse : les comptes transmis par les musées publics (qui sont des départements au sein de services communaux et provinciaux ; les pouvoirs locaux sont légalement soumis à l'obligation d'équilibre financier) et le compte 2010 du musée de Louvain-la-Neuve (ce musée n'ayant pas de personnalité juridique distincte de l'Université catholique de Louvain, ses activités sont enregistrées dans la comptabilité de l'université, qui est contrôlée par la Cour des comptes).

<sup>165</sup> Art et marges présente, en 2010, un résultat annuel de -217,22 euros et une perte reportée de 6.566,73 euros, pour des produits totalisant 338.812,37 euros.

<sup>166</sup> Cf. les procès-verbaux des réunions du CMIM des 10 octobre et 25 novembre 2008.

De 2008 à 2011, les dettes, la perte reportée et les résultats annuels ont évolué comme suit.

	2008	2009	2010	2011
<b>Dettes</b>	684.880,00	701.215,96	664.183,19	650.764,76
<b>Perte reportée</b>	507.862,00	492.206,94	374.032,28	367.728,85
<b>Résultat annuel</b>	-25.969,00	15.654,79	118.174,66	6.303,43

(en euros)

Hormis durant l'exercice 2009, les dettes subissent une lente régression. La réduction des dettes entre 2010 et 2011 atteint le montant de 13.418,43 euros, lequel s'écarte de celui de 80.000 euros prévu dans la convention triennale 2010-2012.

Dans l'intervalle 2009-2011, les produits comptabilisés sont passés de 370.148,38 euros à 513.371,10 euros, soit une majoration en valeur absolue de 143.222,72 euros. L'amélioration, toute relative, de la situation financière provient de l'augmentation des produits d'exploitation, dont les subventions annuelles de la Communauté française de 250.000 euros représentent près de la moitié. Néanmoins, l'importante perte reportée et les capitaux propres négatifs qui en résultent nécessitent l'adoption d'un plan d'assainissement financier. En effet, la situation fragilise la solvabilité de cet opérateur et pourrait, en l'absence de mesures de redressement, évoluer vers une situation de faillite.

Pour ce qui concerne les cinq musées hors décret, le contrôle des résultats n'a rien révélé de particulier, sauf le cas du musée de la photographie, dont la situation sera examinée infra.

#### *Recommandation*

D'une manière générale, en cas de situation déficitaire mettant en danger la pérennité d'un opérateur subventionné par la Communauté française, la Cour des comptes recommande d'adopter un plan d'assainissement financier et d'en suivre la mise en œuvre.

Dans sa réponse, l'administration signale qu'en 2013, le musée du Malgré-Tout a fourni un plan d'assainissement financier lors de sa demande de renouvellement de reconnaissance en catégorie A.

#### **3.3.3.2 Analyse par ratios des comptes annuels des musées hors décret**

Quatre des cinq musées hors décret ont fait l'objet d'examen complémentaires par ratios de liquidité<sup>167</sup> et de solvabilité<sup>168</sup>, étendus aux exercices 2008 à 2010.

Selon une norme communément admise, le ratio de liquidité large, qui donne une indication sur la capacité de l'opérateur à faire face à ses engagements à court terme, doit être supérieur à 1.

Le ratio d'indépendance financière indique dans quelle mesure l'opérateur dépend de l'extérieur pour financer ses actifs. Les valeurs indicatives suivantes sont suggérées :

- moins de 33 % : zone dangereuse ;
- entre 33 et 55 % : zone médiocre ;

<sup>167</sup> Liquidité large : ce ratio est obtenu en divisant les actifs circulants (rubriques VI à X) par les dettes à court terme (rubriques IX et X).

<sup>168</sup> Indépendance financière : ce ratio est obtenu en divisant les capitaux propres (rubriques I à VI) par le total du passif.

- entre 55 et 66 % : zone normale ;
- au-delà de 66 % : zone permettant sans crainte d'envisager un nouvel endettement.

Au regard de ces normes, seul le musée de la photographie présente des ratios défavorables, qui s'établissent comme suit.

Exercice	Liquidité large	Indépendance financière
2008	0,72	- 3 %
2009	0,73	18 %
2010	0,86	31 %

Les résultats du ratio de liquidité s'expliquent par les dettes à court terme non apurées à la clôture de l'exercice, tandis que les ratios de solvabilité défavorables proviennent du résultat reporté négatif en 2008 et 2009, lequel redevient positif en 2010.

La situation financière de cet opérateur est suivie par un commissaire aux comptes, également réviseur d'entreprises. Dans son rapport sur les comptes annuels de l'exercice 2008, ce dernier a relevé l'importance de la perte reportée de 92.044 euros par rapport au fonds social de l'ASBL, lequel s'élevait seulement à 77.517 euros. Afin de maintenir, selon ses termes, « une structure financière acceptable », il a recommandé de réaliser, dans le futur, « des résultats proches de l'équilibre ». Dans son rapport sur les comptes annuels de l'exercice 2009, il constate que le compte de résultats est influencé favorablement par des produits relatifs à des exercices antérieurs, à hauteur de 75.000 euros, ce qui explique l'augmentation du résultat annuel en 2009.

Bien que les ratios suivent une évolution vers la norme, le ratio de solvabilité demeure dans la zone dangereuse, alors que l'exercice 2011 se clôture par un mali de 35.612 euros et une perte reportée de 31.359 euros<sup>169</sup>. La situation financière de cet opérateur doit dès lors être suivie par l'administration car elle reste fragile.

Dans sa réponse, la ministre assure que ses services suivront attentivement la situation financière des musées reconnus et conventionnés par la Communauté française.

### 3.3.4 Évaluation des musées

Sur les 31 opérateurs sélectionnés pour l'audit, 11 musées reconnus devaient faire l'objet d'une évaluation en 2011, année d'échéance de leur convention.

#### 3.3.4.1 Musées soumis au décret du 17 juillet 2012

Le décret du 17 juillet 2002 et l'arrêté du 22 décembre 2006, avant leur modification en 2012<sup>170</sup>, ne contenaient pas de disposition relative à l'évaluation des conventions échues. En l'absence de dispositions réglementaires applicables en ce domaine, pour la période concernée par l'audit, une disposition des conventions triennales chargeait le CMIM et l'administration de « l'évaluation des critères de qualité et de fonctionnement que l'opérateur doit respecter ».

Les musées qui atteignent l'échéance de leur période de reconnaissance et souhaitent la reconduire sont tenus d'adresser à l'administration, au plus tard avant la fin du premier semestre de l'année d'échéance, un formulaire reprenant notamment le bilan circonstancié des critères de reconnaissance pour la période échue.

<sup>169</sup> Selon les comptes annuels 2011, déposés à la BNB et approuvés lors de l'assemblée générale du 29 mars 2012.

<sup>170</sup> L'article 4 de l'arrêté du 22 décembre 2006 a été modifié par un arrêté du 7 juin 2012.

L'administration procède à l'évaluation de l'exécution de la convention écoluée, au regard de l'équilibre entre les quatre fonctions muséales, ainsi qu'à l'examen des propositions pour les trois années à venir. Le dossier complet est ensuite transmis au CMIM. La présentation des rapports de l'administration en séances du CMIM confirme qu'il s'agit d'un examen approfondi, qui porte également sur l'analyse de comptes de résultats synthétiques<sup>171</sup>, en établissant la manière dont les subventions de la Communauté française ont contribué au développement scientifique et culturel du musée.

Les modifications apportées par l'arrêté du 7 juin 2012 à l'arrêté du 22 décembre 2006 offrent désormais une base juridique certaine à l'évaluation et à la procédure conçue et appliquée, jusqu'à présent, par l'administration et le CMIM<sup>172</sup>.

### 3.3.4.2 *Musées hors décret*

Sauf dans le cas du centre de la céramique<sup>173</sup>, les conventions conclues avec les quatre autres musées hors décret ne précisent pas de modalités d'évaluation et, dans les faits, les quatre opérateurs en question ne font l'objet d'aucune forme d'évaluation.

#### *Recommandation*

La Cour des comptes recommande de définir et mettre en œuvre une procédure d'évaluation uniforme pour tous ces musées hors décret. Lier l'évaluation au renouvellement de la subvention peut être considéré comme une bonne pratique.

Dans sa réponse, la ministre précise que les conventions ont été renouvelées en 2012 (ou sont en voie de l'être) afin d'actualiser les missions, basées sur un plan quadriennal d'accomplissement des fonctions muséales. Une procédure d'évaluation sera liée au renouvellement de ces conventions. Le CMIM sera, par ailleurs, consulté sur ces dossiers.

## 3.4 Conclusions et recommandations générales

La Cour des comptes a examiné le subventionnement des musées par la Communauté française sur la base et en dehors du décret du 17 juillet 2002.

Pour les musées soumis au décret, elle a constaté que les dossiers de reconnaissance et de demande de mise en conformité font l'objet d'un examen approfondi. Toutefois, la logique du décret qui veut qu'une subvention soit accordée à un musée pour un projet et dans une catégorie n'est pas toujours respectée, puisque certains musées font l'objet d'une reconnaissance collective. La fixation des montants octroyés manque de clarté et ne repose pas formellement sur des éléments objectifs. C'est ainsi notamment que la prise en compte des recettes propres des musées n'apparaît pas à l'examen des dossiers. Ces constatations touchant à la détermination du montant alloué entachent la motivation du subventionnement et engendrent un risque d'inégalité de traitement.

---

<sup>171</sup> Les formulaires de demande de renouvellement de reconnaissance contiennent un tableau, en recettes et dépenses, à compléter pour la période de reconnaissance écoluée. Cette rubrique a pour objectif de faire clairement ressortir la manière dont le musée a mis en œuvre ses obligations dans la limite des moyens disponibles.

<sup>172</sup> Selon l'article 4 de l'arrêté du 22 décembre 2006, tel que modifié par l'arrêté du 7 juin 2012, l'institution muséale ou le musée fournit, lors de sa demande de renouvellement de reconnaissance, un rapport d'évaluation détaillant ses activités durant la période écoluée, en corrélation avec le plan pluriannuel stratégique et opérationnel d'optimisation des fonctions muséales ainsi qu'avec les moyens financiers et les conditions particulières figurant dans la convention pluriannuelle. L'administration donne un avis sur ce rapport d'évaluation au CMIM, avant qu'il n'examine la demande de renouvellement.

<sup>173</sup> La convention du centre de la céramique arrivant à échéance en 2012, soit au-delà de l'exercice budgétaire examiné, l'évaluation de cet opérateur n'a pas été examinée.

Pour ce qui est des cinq musées hors décret, la seule base légale de leur subventionnement est le décret budgétaire. S'il est vrai que chacun de ces musées fait l'objet d'une convention qui lui est propre, il serait préférable de prévoir une réglementation pour fixer des critères objectifs d'octroi ainsi que des procédures de contrôle et d'évaluation. Ces institutions bénéficient, à tout le moins pour quatre d'entre elles, de subventions financièrement élevées qui, dans deux cas, dépassent même le montant maximum fixé par le décret.

Concernant le contrôle de l'emploi des subventions, l'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret destiné à en fixer les modalités devrait être pris afin de garantir l'homogénéité des règles applicables. Le contrôle des pièces justificatives, qui, à défaut de fixation de délai de transmission, peuvent arriver tardivement, est faible. Cette situation est en partie compensée, du moins pour les musées soumis au décret, par une évaluation approfondie. Les musées hors décret ne font, par contre, l'objet d'aucune évaluation et leurs conventions sont systématiquement reconduites et, souvent, de manière tacite.

Dans sa réponse, l'administration ajoute que les musées émergeant au programme 3 de la division organique 24 du budget ainsi que le musée de l'orfèvrerie de Seneffe « font l'objet d'une convention triennale 2013-2016 assortie d'un plan stratégique, dont l'application sera évaluée par l'Administration lors de la demande de renouvellement en 2016 ».

Quant à la ministre, elle répond qu'elle va demander à ses services de lui soumettre un projet d'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret, tandis que le contrôle administratif de l'utilisation des subventions fera l'objet d'un point particulier d'un vade-mecum des procédures internes relatives au secteur muséal. Elle rappelle que les conventions des musées hors décret ont été renouvelées en 2012 (ou sont en voie de l'être). Leur évaluation sera désormais liée au renouvellement des conventions.

La qualité des comptes transmis par les opérateurs devrait par ailleurs être améliorée, notamment en adoptant un schéma comptable harmonisé et en veillant à ce que le receveur communal ou provincial garantisse la fiabilité des comptes des musées publics. De plus, les musées gérés par une entité, telle qu'une ville ou une province, par exemple, qui a plusieurs secteurs d'activités, doivent, conformément au décret, veiller à transmettre une comptabilité distincte.

Dans sa réponse, la ministre annonce qu'elle demandera à ses services d'adresser un courrier à tous les opérateurs privés et publics bénéficiant d'une convention, pour leur rappeler leurs obligations en matière de reddition des comptes annuels, dont l'adoption d'un schéma comptable normalisé.

Enfin, la Cour des comptes estime que la situation financière de certains musées nécessite la mise en œuvre d'un plan d'assainissement et un suivi approprié de la part de l'administration.

Dans sa réponse, la ministre assure que ses services suivront attentivement la situation financière des musées reconnus et conventionnés par la Communauté française.

### 3.5 Tableau récapitulatif des constatations et recommandations

Thèmes d'audit	Constatations	Recommandations de la Cour des comptes
<b>1. Gestion du subventionnement</b>		
Procédure et dossiers de reconnaissance préalable des musées	Non-exhaustivité des dossiers de demande de reconnaissance et décisions finales tardives	Améliorer la tenue des dossiers et veiller au respect des délais de traitement.

Thèmes d'audit	Constatations	Recommandations de la Cour des comptes
Procédure et dossiers de mise en conformité	Non-exhaustivité des dossiers de demande de mise en conformité	
Respect des conditions de reconnaissance	Absence de comptabilité distincte pour deux musées Octroi de reconnaissances collectives Reconnaissance d'un musée cogéré par une province et une ASBL	Chaque musée doit faire l'objet d'un acte individuel de reconnaissance, octroyée sur la base d'un dossier de demande distinct. Respecter les conditions de reconnaissance figurant au décret du 17 juillet 2002.
Fixation du montant des subventions aux musées reconnus	La fixation du montant des subventions, au sein des catégories de reconnaissance, manque de clarté.	Déterminer le montant des subventions en tenant compte des recettes propres des musées, comme le prévoit l'article 8, alinéa 1 <sup>er</sup> , de l'arrêté du 22 décembre 2006.
Fixation du montant des subventions pour mise en conformité	Le montant de ces subventions n'est pas fixé dans la réglementation. Les dossiers de demande examinés ne comprennent aucune estimation du montant de la subvention sollicitée.	Le montant des subventions pour mise en conformité devrait être fondé sur des critères objectifs.
Conventions conclues en vertu du décret du 17 juillet 2002	Le libellé de dispositions essentielles des conventions prête à confusion.	Veiller à la qualité rédactionnelle de ces actes juridiques.
Interdiction de réduire l'intervention financière antérieure à la reconnaissance	Cette clause n'est utile que pour les musées gérés par une personne morale de droit privé ou public, ayant plusieurs secteurs d'activités et dont le musée constitue une entité.	Clarifier et uniformiser le libellé de cette clause, et la prévoir à chaque fois qu'elle s'avère utile.
Subventionnement en dehors du décret du 17 juillet 2002	Les montants des subventions de fonctionnement sont fixés de manière discrétionnaire.	
Intégration au décret du 17 juillet 2002	Les cinq musées hors décret fonctionnent et sont subventionnés en dehors de tout cadre décretaal sectoriel.	Soumettre les musées hors décret à une réglementation qui fixerait notamment des critères objectifs à l'octroi de subventions et des procédures de reconnaissance, de contrôle et d'évaluation.
<b>2. Contrôle de l'emploi des subventions</b>		
Pièces justificatives à produire par les musées	La réglementation ne précise pas la nature et la forme des justificatifs à produire.	Prendre l'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret du 17 juillet 2002.
Nature du contrôle administratif	L'administration ne procède qu'à un contrôle sommaire des subventions annuelles. Les activités des opérateurs ne font pas l'objet d'un contrôle annuel systématique. Les missions et activités des cinq musées hors décret ne font pas l'objet d'un contrôle pluriannuel, ni, par ailleurs, d'aucune évaluation.	Mettre en œuvre un réel contrôle des institutions subsidiées sur la base ou en dehors du décret du 17 juillet 2002.
Délais de transmission des pièces justificatives et complétude des pièces justificatives transmises par les bénéficiaires	La réglementation, les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions allouées aux musées reconnus ou en voie de l'être ne précisent aucun délai de reddition des pièces justificatives. Pour les cinq musées hors décret, la situation varie, au cas par cas, en fonction des conventions et des avenants successifs. L'absence de délai de transmission et le manque de suivi administratif retardent la liquidation du solde et de la première tranche des subventions. La transmission des justificatifs par les sept musées gérés par un pouvoir local est problématique.	Transmettre les pièces justificatives dans un délai permettant un contrôle efficace de l'administration. Fixer un délai de transmission dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions. Le délai devrait être intégré dans l'arrêté d'exécution de l'article 15 du décret du 17 juillet 2002.
Présentation des comptes annuels transmis	Les schémas utilisés ne sont pas uniformisés. Les documents comptables transmis par les musées publics manquent de fiabilité.	Inciter les musées privés à utiliser le schéma comptable de l'OPC. Élaborer un schéma comptable destiné aux musées publics au départ de la fonction 771 de la comptabilité budgétaire. Les schémas complétés devraient être accompagnés des extraits de la comptabilité du pouvoir local.

Thèmes d'audit	Constatations	Recommandations de la Cour des comptes
Forme et contenu des rapports d'activités	Ce rapport se limite à un inventaire des activités, sans réelle corrélation avec l'accomplissement des quatre fonctions muséales.	Établir un schéma de rapport annuel d'activités basé sur les quatre fonctions muséales.
Dépôt des comptes annuels à la Banque nationale de Belgique	15 opérateurs sur 17 ont respecté cette obligation.	Les opérateurs appartenant à la catégorie des grandes ASBL doivent déposer leurs comptes annuels auprès de la BNB. Faire compléter le rapport d'activités par des informations en ETP sur la composition du personnel.
Approbation des comptes par l'assemblée générale de l'ASBL	Une trace de cette obligation figure sur 18 comptes annuels transmis par les 23 musées constitués sous la forme d'ASBL sélectionnés dans l'audit.	S'assurer que les comptes transmis sont approuvés par l'assemblée générale. Préciser systématiquement cette formalité d'approbation dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions.
Garantie de fiabilité des comptes annuels par le receveur communal ou provincial	Dans trois cas sur sept, les arrêtés d'octroi des subventions aux musées publics précisent que les comptes transmis doivent être « certifiés » par le receveur communal. Cette obligation n'est jamais respectée.	La fiabilité des comptes transmis par un pouvoir local doit être garantie par le receveur communal ou provincial. Préciser systématiquement cette formalité dans les conventions et les arrêtés d'octroi de subventions. Vérifier le respect de cette formalité
Analyse des résultats annuels et reportés	Deux situations de déséquilibre financier nécessitent un suivi de l'administration (musée du Malgré-Tout et musée de la photographie).	Adopter un plan d'assainissement financier et en suivre la mise en œuvre.
Analyse par ratios des comptes annuels des musées hors décret	Le musée de la photographie présente des ratios de liquidité large et d'indépendance financière défavorables.	La situation financière de cet opérateur doit être suivie par l'administration.
Évaluation des musées hors décret	Sauf dans le cas du centre de la céramique, les conventions ne précisent pas de modalités d'évaluation tandis que les quatre opérateurs en question ne font l'objet d'aucune forme d'évaluation.	Définir et mettre en œuvre une procédure d'évaluation uniforme pour tous ces musées.

## 4 La rémunération du personnel de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française<sup>174</sup>

La Cour des comptes a examiné la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Communauté française. Les normes relatives aux titres de capacité et aux barèmes des traitements présentent des lacunes persistantes. Un sondage statistique des traitements a montré un taux élevé d'erreurs, qui affectent essentiellement la valeur de l'ancienneté pécuniaire. La Cour recommande de généraliser l'établissement des fiches de traitement afin de réduire le taux d'erreurs. Compte tenu de l'importance des irrégularités constatées dans l'application des dispositions spécifiques, elle considère que les faiblesses constantes de la gestion pécuniaire résultent également de la méconnaissance des directives par une partie des agents gestionnaires et surtout d'un défaut de supervision.

### 4.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Communauté française.

#### 4.1.1 Contexte

L'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Communauté française comprend un degré inférieur et un degré supérieur. Le personnel est réparti entre 130 établissements d'enseignement de plein exercice et dix centres d'éducation et de formation en alternance.

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, par province, du service général de la gestion des personnels de l'enseignement de la direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française (DGPECF)<sup>175</sup>.

Pour l'année 2012, les crédits destinés aux traitements des établissements secondaires de la Communauté française s'élevaient à 508 millions d'euros pour l'enseignement de plein exercice et à 7 millions d'euros pour l'enseignement en alternance, au bénéfice de quelque 12.000 membres du personnel occupant des fonctions enseignantes ou dirigeantes<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Dr 3.624.843.

<sup>175</sup> 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. Ces six directions déconcentrées traitent également les dossiers du personnel des enseignements fondamental, supérieur et de promotion sociale organisés par la Communauté française.

<sup>176</sup> Le personnel auxiliaire d'éducation n'a pas été pris en considération.

#### 4.1.2 Méthode

La Cour des comptes a contrôlé la régularité du traitement des membres du personnel au regard des normes applicables à l'enseignement secondaire.

Elle a d'abord examiné les aspects réglementaires pour s'assurer que le cadre normatif définissant les titres requis pour accéder aux fonctions d'enseignant est suffisant et adéquat pour déterminer le barème applicable et, dès lors, le caractère régulier du traitement payé.

Elle a ensuite examiné, par sondage statistique, les paiements liquidés pour l'année scolaire 2010-2011, au bénéfice d'un échantillon de 120 membres du personnel. Dans l'échantillon de 120 dossiers sélectionnés, elle a examiné si le traitement avait été établi correctement au regard de trois critères : l'échelle barémique applicable par référence à la fonction exercée et aux titres requis, l'ancienneté pécuniaire et le volume de la charge, qu'une erreur ait ou non un effet sur le calcul du traitement dû pour l'année scolaire 2010-2011.

Le sondage statistique a été effectué sur la base de l'historique des traitements fourni par l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC). Les dossiers individuels des membres du personnel sélectionnés dans l'échantillon ont été rapprochés des paiements extraits de l'historique des traitements, afin de contrôler le caractère régulier et correct du traitement alloué pour l'année scolaire 2010-2011.

Les constatations faites à partir de cet échantillon ont été communiquées à la direction du service général de la gestion. Au terme de cet examen contradictoire, la Cour des comptes a estimé, sur la base des faits ainsi établis, le niveau probable des traitements incorrects pour l'ensemble des membres du personnel directeur et enseignant.

Par ailleurs, la Cour des comptes a effectué des contrôles ciblés sur l'application de dispositions réglementaires spécifiques. L'attribution du barème pour des fonctions présentant un risque particulier a ainsi été examinée à partir de l'historique des traitements et des informations recueillies dans les bases de données disponibles sur le réseau informatique du ministère de la Communauté française, notamment les diplômes détenus par les membres du personnel.

Les constats dégagés des contrôles ciblés, assortis de questions générales posées sur l'application de certaines dispositions réglementaires, ont également fait l'objet d'un examen contradictoire avec la direction du service général de la gestion.

L'avant-projet de rapport a été envoyé au secrétaire général du ministère de la Communauté française par lettre du 28 mai 2013. Ce dernier a répondu à la Cour des comptes par lettre du 11 juillet 2013. Le rapport, intégrant les commentaires de l'administration, a été envoyé à la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale le 13 août 2013. La ministre a répondu à la Cour des comptes par lettre du 9 octobre 2013. Une synthèse de ses commentaires est reprise dans les conclusions du présent article.

#### 4.1.3 Déroulement de l'audit

Comme précisé au point précédent, les conclusions de l'audit de la Cour des comptes reposent notamment sur la vérification d'un échantillon, sélectionné par sondage statistique, de la situation pécuniaire de 120 membres du personnel enseignant ; pour appuyer ses conclusions, la Cour des comptes a examiné les dossiers individuels des membres du personnel repris dans l'échantillon.

Les opérations de contrôle n'ont toutefois pu être menées à bien dans le délai d'un trimestre habituellement consacré à ce type de sondage. En effet, l'initiative de la direction

du service général de la gestion de faire établir systématiquement une fiche de traitement, impliquant la révision du dossier, a provoqué dans trois des six directions déconcentrées un allongement considérable des délais de transmission des dossiers sélectionnés. Pour cette raison, le sondage a finalement été clôturé après un an et réception de 117 dossiers.

La Cour des comptes remarque que la nécessité de mettre en ordre au préalable les dossiers demandés raison invoquée, entre autres, par l'administration pour justifier ses retards – et le délai nécessaire pour ce faire, sont révélateurs d'une gestion déficiente.

## 4.2 Aspects réglementaires

La structure par niveaux de l'enseignement distingue, pour l'enseignement secondaire de plein exercice, un degré inférieur et un degré supérieur.

Les fonctions<sup>177</sup> que peuvent exercer les membres du personnel directeur et enseignant des établissements d'enseignement secondaire, et les barèmes qui y sont associés, sont déterminées, par niveau et degré d'enseignement, en tant que fonctions de recrutement, de sélection et de promotion ; elles sont répertoriées selon le classement des cours, principalement en cours généraux, spéciaux, techniques et de pratique professionnelle<sup>178</sup>.

L'accès à une fonction requiert l'obtention d'un titre requis ou d'un titre requis par défaut de formation supérieure existante. En règle générale, les barèmes distinguent les enseignants selon qu'ils détiennent les titres requis pour la fonction<sup>179</sup>, des titres nommément mentionnés ou d'autres titres (de niveau secondaire supérieur ou non).

La Cour des comptes a examiné les normes fixant les titres requis. En particulier, les rapports spécifiques établis entre les matières enseignées et les titres de capacité requis ont été examinés, de même que les dérogations réglementaires aux titres requis applicables à défaut d'une formation organisée à un niveau supérieur de l'enseignement.

En exécution du statut pécuniaire du 15 avril 1958<sup>180</sup>, les barèmes des traitements pour l'exercice des fonctions du degré inférieur et du degré supérieur de l'enseignement secondaire sont fixés par l'arrêté royal du 27 juin 1974<sup>181</sup>.

La Cour des comptes a examiné la capacité des normes barémiques à assurer la régularité du paiement des enseignants, au regard des types de barèmes prévus pour les différentes fonctions selon les titres détenus par les enseignants.

---

<sup>177</sup> Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 2 octobre 1968.

<sup>178</sup> Des arrêtés ministériels du 30 avril 1969 classent les cours dispensés dans les différents types d'enseignement.

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> Article 7 de l'arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique.

<sup>181</sup> Arrêté royal du 27 juin 1974 fixant au 1<sup>er</sup> avril 1972 les échelles des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'État, des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, des membres du personnel du service d'inspection de l'enseignement par correspondance et de l'enseignement primaire subventionné et des échelles des grades du personnel des centres psychomédicosociaux de l'État.

#### 4.2.1 Spécificité des titres requis et titres requis par défaut

##### 4.2.1.1 Spécificité des titres requis

Pour accéder à une fonction d'enseignant, la législation impose que le titulaire soit détenteur d'un titre. La Cour des comptes a relevé que, pour certaines fonctions, la législation ne fixe pas, ou alors seulement de manière imprécise, la nature des titres requis. Établies par plusieurs arrêtés ministériels du 30 avril 1969, les règles fixant la spécificité des titres requis<sup>182</sup> pour les professeurs de cours techniques (autres spécialités) et les professeurs de pratique professionnelle (autres spécialités) sont incomplètes et ne permettent pas de faire face à la diversité des situations.

En outre, aucune directive complémentaire, pourtant indispensable pour une application correcte et uniforme de la réglementation, n'a été prise pour suppléer les lacunes de la législation. De même, en l'absence de procédure établie et formalisée ou de mesures quelconques, l'administration ne peut, dans tous les cas, évaluer l'adéquation d'un diplôme avec le cours à enseigner. Ces constats avaient déjà été faits par la Cour des comptes, après le contrôle approfondi de la situation pécuniaire du personnel assurant les fonctions précitées dans l'enseignement secondaire subventionné<sup>183</sup>. Ils valent également pour l'enseignement organisé par la Communauté française et demeurent d'actualité.

La Cour des comptes rappelle que la réforme des titres de capacité et l'instauration d'un régime uniforme de titres, prévues dès 1973<sup>184</sup> et régulièrement annoncées, n'ont toujours pas abouti, malgré les travaux menés depuis plusieurs années par l'administration.

Dans ces conditions, la spécificité, en d'autres termes l'adéquation d'un titre de capacité avec une fonction dans l'enseignement, doit donc, pour certaines fonctions, faire obligatoirement l'objet d'une appréciation subjective, effectuée au cas par cas. Cette appréciation dépend trop largement d'un jugement individuel. Cette situation est aggravée par l'inconstance dans le temps, au gré de la succession des agents traitants. Ce manque d'uniformité dans le traitement des dossiers est encore accru par la déconcentration des directions.

Une telle situation crée des risques élevés de non-uniformité des traitements.

##### 4.2.1.2 Titres requis par défaut de formation supérieure existante

La réglementation prévoit, pour certaines fonctions<sup>185</sup>, que des titres d'un niveau et d'une forme d'enseignement déterminés sont également admis pour les cours pour lesquels il n'existe pas de formation au niveau et à la forme d'enseignement, technique ou professionnelle, qu'elle désigne. Ces titres sont communément appelés des titres requis par défaut de formation supérieure existante.

<sup>182</sup> 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.

<sup>183</sup> Lettre du 24 novembre 2000 au secrétaire général du ministère de la Communauté française.

<sup>184</sup> Par la loi du 11 juillet 1973 modifiant la loi du 29 mai 1959 dite du pacte scolaire.

<sup>185</sup> Pour les cours d'« autres spécialités » : au niveau secondaire inférieur, les fonctions de professeur de cours techniques (CT), de pratique professionnelle (PP) et de cours techniques et de pratique professionnelle (CTPP), et au niveau secondaire supérieur, les fonctions de professeur de PP et de CTPP.

La Cour des comptes a constaté que l'administration ne dispose d'aucun outil satisfaisant pour l'examen des titres acceptés comme titres requis, pour l'exercice de certaines fonctions d'enseignant, en cas de défaut de formation supérieure existante.

À titre d'exemple, pour la fonction de professeur de pratique professionnelle (autres spécialités) au niveau secondaire inférieur, un titre d'enseignement professionnel secondaire inférieur (EPSI) peut être admis comme titre requis en l'absence de formation au niveau professionnel secondaire supérieur (EPSS). Or, dans la spécialité « bois », des diplômes d'EPSI ont été admis comme titres requis malgré l'existence de formations en EPSS « bois », « ébénisterie », « restauration de meubles anciens », « menuiserie ».

Dans ce cas, les titres par défaut admis par la réglementation ne peuvent être déterminés avec certitude. L'attribution d'un barème correspondant à la fonction exercée requiert en effet une connaissance précise des formations organisées et de leur évolution chronologique.

Or, les listes alphabétiques de formations utilisées par l'administration pour définir les titres requis par défaut présentent des carences majeures. Ces listes indiquent les niveaux et les formes d'enseignement auxquels une formation est organisée. Elles manquent de structure car elles se limitent à énumérer, de façon linéaire, sans aucune hiérarchie, un très grand nombre de formations aux intitulés les plus dissemblables, où le général côtoie le spécialisé.

Par ailleurs, la limitation aux seules formations présentant le même intitulé que le cours à donner étant exclue, un relevé des diverses spécialités dont la prise en compte est autorisée malgré un intitulé différent devrait être établi. Par exemple, les formations en bois, ébénisterie, restauration de meubles anciens, industrie du bois, industrie et art du meuble, sculpture sur bois peuvent-elles être prises en considération pour un cours de menuiserie ?

Enfin, l'absence de toute chronologie quant à la création des formations visées, pourtant indispensable pour vérifier, lors de l'entrée en fonction d'un professeur, l'existence d'une formation au moment adéquat, rend la valeur de ces listes très aléatoire, et incertaine l'application du concept des titres requis par défaut.

De même, l'absence de mise à jour ôte toute valeur à ces documents.

Les directives administratives font écho à ce problème. Elles signalent<sup>186</sup> que « *certaines titres, inférieurs aux titres requis de base, sont néanmoins admis sous certaines conditions, comme titre requis (par défaut d'existence de formations supérieures et correspondantes à certains titres requis de base). Concernant l'appréciation de ces conditions, l'Administration n'a pas actuellement, dans la majorité des cas, la possibilité de déterminer avec certitude, ni la période de référence à prendre en compte – expérience utile incluse – durant laquelle ladite formation supérieure (à celle acquise par l'enseignant) et correspondante à certains titres requis de base n'aurait pu lui être dispensée – faute d'exister – , ni l'implantation géographique et le réseau d'enseignement à prendre en considération.* »

La Cour des comptes réitère à ce propos ses recommandations, comme la nécessité de prendre des mesures réglementaires pour mettre un terme à l'incertitude actuelle, cause

---

<sup>186</sup> Document de travail à usage interne relatif aux *Échelles de traitements et titres requis applicables après le 1<sup>er</sup> septembre 2005*, version du 1<sup>er</sup> mars 2010.

d'erreurs et de risques importants à la fois en termes de qualité de l'enseignement et de discrimination à l'égard des membres du personnel enseignant<sup>187</sup>.

Pour chacune des questions soulevées dans le volet consacré aux aspects réglementaires, l'administration souhaite que la réforme des titres de capacité et des fonctions, en cours, simplifie la législation et les procédures en la matière.

Elle estime qu'une minorité de situations sont concernées par les questions que posent la spécificité des titres requis et les titres requis par défaut.

Pour ce qui concerne la spécificité des titres requis, l'administration nie l'existence d'un jugement individuel pris par l'agent traitant. Les situations laissant apparaître un doute font l'objet d'une demande écrite au service général de l'inspection de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS) pour une analyse complète du dossier afin de déterminer avec certitude la possession d'un titre requis.

Quant aux listes alphabétiques de formations établies pour définir les titres par défaut, elles sont devenues obsolètes et ne sont plus utilisées depuis plusieurs années. L'administration adresse une demande à l'AGERS pour une analyse complète du dossier dans le but de s'assurer qu'il n'existe pas, pour le cours visé, de formation au niveau supérieur à une date donnée et de déterminer si le membre du personnel peut être considéré comme porteur d'un titre requis par défaut.

Dès réception de la réponse, l'administration procède de la manière explicitée par une lettre de la Cour des comptes du 25 juillet 2000.

La Cour des comptes prend acte de ce que, dans ces matières, le jugement individuel a fait place à une demande écrite systématique à l'administration compétente pour l'organisation de l'enseignement.

Elle rappelle qu'elle écrivait déjà, dans la lettre précitée, que « *l'incertitude (...) étant cause d'erreurs et pouvant induire un traitement inéquitable pour certains enseignants, [elle] souhaite que des mesures réglementaires soient prises pour y mettre fin dans les meilleurs délais* ».

#### **4.2.2 Barème pour le professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommé mentionné**

L'arrêté du 27 juin 1974 précité énumère les fonctions dans l'enseignement secondaire par degré et leur attribue différents barèmes définis en corrélation avec différents titres. En règle générale, les barèmes distinguent les enseignants selon qu'ils détiennent les titres requis pour la fonction<sup>188</sup>, des titres nommément mentionnés ou d'autres titres (de niveau secondaire supérieur ou non).

---

<sup>187</sup> Lettre du 25 juillet 2000 au ministre de l'Enseignement secondaire et des Arts et des lettres, relative au dossier d'indemnisation de la maladie professionnelle d'un professeur.

<sup>188</sup> 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.

Deux barèmes « autres titres » (code 182 pour le porteur d'un titre du niveau secondaire supérieur, code 183 pour le porteur de tout autre titre) sont ainsi prévus dans le régime organique<sup>189</sup> des fonctions de recrutement au degré secondaire inférieur.

Au degré secondaire supérieur, l'arrêté ne prévoit cependant pas de barèmes « autres titres » pour les fonctions de professeur de cours généraux, professeur de cours spéciaux (éducation physique), professeur de morale et professeur de religion<sup>190</sup>. Un problème se pose donc pour l'attribution d'un barème quand un professeur ne possède ni le titre requis ni un titre nommément mentionné pour celle des fonctions précitées qu'il exerce.

Des directives administratives prescrivent, dans ce cas, d'attribuer le barème le moins élevé du régime organique<sup>191</sup>.

Cette pratique est irrégulière, car elle transgresse l'exigence expresse de disposer d'un des titres nommément mentionnés dans l'arrêté royal du 27 juin 1974. Déjà confrontée à cette question, la Cour des comptes avait pris position dès 1985<sup>192</sup> et à nouveau en 2008<sup>193</sup> : 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 les barèmes inférieurs 182 ou 183 pour les fonctions en cause.

Outre leur irrégularité formelle, ces directives sont également critiquables au regard de l'ordonnement des normes et de l'égalité de traitement entre les membres du personnel de l'enseignement. D'une part, la pratique administrative devrait n'avoir qu'un caractère provisoire, et faire l'objet de normes réglementaires adéquates, a fortiori quand cette pratique entend remédier à une situation relativement fréquente. Concernant l'ordonnement des normes, la rémunération permanente des membres du personnel selon des normes inégales n'est donc pas admissible<sup>194</sup>. D'autre part, les directives précitées créent de facto, pour l'enseignement secondaire supérieur, un barème « autres titres », en l'espèce le barème 346, parce qu'il est le moins élevé du régime organique des fonctions en cause<sup>195</sup>.

La Cour des comptes estime que l'application du barème 346, réservé par l'arrêté au porteur du titre d'agrégué de l'enseignement secondaire inférieur (AESI), ne peut se justifier quand il est attribué au membre du personnel non porteur de ce titre, exerçant une fonction dans l'enseignement secondaire supérieur, puisqu'il est sensiblement plus élevé que les barèmes « autres titres » 182 et 183, cette différence pouvant atteindre 2.980 à 5.240 euros par an (barème 182) et 3.350 à 5.620 euros par an (barème 183)<sup>196</sup>.

<sup>189</sup> Le régime transitoire reprend les barèmes préexistants à la veille de l'entrée en vigueur de l'arrêté, le 1<sup>er</sup> avril 1972.

<sup>190</sup> Quatre fonctions sont distinguées pour la religion : catholique ou protestante, islamique, israélite, orthodoxe.

<sup>191</sup> Note de service du 12 avril 2002. Ces directives sont reprises dans le document de travail à usage interne *Échelles de traitements et titres requis applicables après le 1<sup>er</sup> septembre 2005* (1<sup>er</sup> mars 2010).

<sup>192</sup> Lettre du 21 mars 1985 adressée au secrétaire d'État aux Pensions.

<sup>193</sup> 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. Parl. Comm. fr.* 625 (2008-2009) — N° 1, article intitulé *La rémunération du personnel de l'enseignement de promotion sociale de la Communauté française*, p. 58 et 59.

<sup>194</sup> L'application de ces directives administratives a été par ailleurs contrôlée (cf. le point 3.3.6 *Attribution d'un barème au professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné*).

<sup>195</sup> À l'exception, marginale, du régime organique de la fonction de professeur de religion israélite, qui prévoit le barème « autres titres » 183.

<sup>196</sup> Montants à 100 % en début et en fin de carrière.

Ainsi, le professeur de cours généraux au degré secondaire supérieur, diplômé (sans plus) de l'enseignement secondaire supérieur, est rémunéré au barème 346 (20.039,92 à 32.680,99 euros). En revanche, au même degré, le professeur de cours techniques ou le professeur de cours spéciaux dessin (ou musique), diplômé de l'enseignement secondaire supérieur, est rétribué au barème 182 (17.059,56 à 27.441,38 euros par an).

Au regard du principe constitutionnel d'égalité applicable aux membres du personnel d'enseignement<sup>197</sup>, la différence de rémunération entre les professeurs susvisés, selon le classement du cours dispensé, n'apparaît pas justifiée de façon raisonnable et proportionnée. En effet, la rémunération du personnel enseignant diffère selon la fonction exercée, qui est déterminée notamment par le classement du cours enseigné : par exemple, le professeur de cours généraux (histoire), le professeur de cours techniques (mécanique), le professeur de cours spéciaux (dessin) ne bénéficient pas de la même rémunération. Il en résulte qu'un diplômé de l'enseignement secondaire supérieur, enseignant au degré secondaire supérieur sans être porteur du titre requis ou du titre d'AESI, sera rémunéré différemment selon qu'il donne des cours généraux (barème 346) plutôt que des cours techniques ou des cours spéciaux (barème 182).

La Cour des comptes recommande donc de compléter l'arrêté du 27 juin 1974 en y intégrant des barèmes destinés à régler toutes les situations rencontrées au degré secondaire supérieur pour les fonctions de professeurs enseignant les cours généraux, les cours spéciaux (éducation physique), la morale et la religion et en s'inspirant des autres fonctions pour lesquelles des barèmes sont prévus pour le porteur d'un titre du niveau secondaire supérieur et pour le porteur de tout autre titre.

Concernant l'absence de barème pour le professeur non porteur d'un titre requis ou nommément mentionné, l'administration affirme en outre que la position préconisée en 1985 par la Cour des comptes, et confirmée en 2008, créerait ipso facto une nouvelle inégalité de traitement potentielle en attribuant, par fonction, la plus petite échelle prévue par les régimes organique et transitoire confondus.

En 1985, la Cour des comptes entendait faire appliquer le barème le moins avantageux parmi les barèmes « autres titres » au membre du personnel dispensé de diplôme, sur la base d'un choix étendu au régime transitoire, le cas échéant. La pratique suivie par l'administration a conduit au contraire à accorder un barème sensiblement plus favorable dans les situations décrites ci-dessus.

En définitive, il importe d'amender la réglementation en vigueur pour remédier à ce problème, comme la Cour des comptes le recommandait en 2008.

#### **4.2.3 Barème pour le professeur de langues anciennes non porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur**

La fonction de professeur de langues anciennes dans l'enseignement secondaire a été créée le 1<sup>er</sup> septembre 1992. Elle a remplacé les fonctions de professeur de langues anciennes au degré secondaire inférieur et de professeur de cours généraux (latin, grec) au degré secondaire supérieur<sup>198</sup>.

<sup>197</sup> « Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. » (Constitution, article 24, § 4).

<sup>198</sup> Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 24 août 1992, articles 15 à 20.

Le titre requis est le diplôme d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur (AESS) en philologie classique ou en langues et littératures modernes et anciennes pour ce qui concerne la langue ancienne mentionnée au diplôme<sup>199</sup>.

Le régime organique de l'arrêté de barèmes du 27 juin 1974, tel qu'il a été modifié au 1<sup>er</sup> janvier 1995, octroie à la fonction nouvelle un barème unique, réservé au porteur du titre générique d'AESS<sup>200</sup>.

En raison de l'existence de ce barème unique, l'administration a défini des barèmes supplémentaires. Des directives déterminent ainsi les barèmes à attribuer aux membres du personnel dépourvus d'AESS qui exercent la fonction<sup>201</sup>.

La Cour des comptes considère, ici également, qu'une telle pratique administrative doit nécessairement être provisoire. Sur le plan de l'ordonnement des normes, la rémunération permanente des membres du personnel selon des normes inégales n'est pas admissible. L'arrêté de barèmes du 27 juin 1974 doit donc être amendé pour définir des barèmes différenciés selon que le titulaire de la charge est ou non porteur du titre générique d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur.

#### 4.2.4 Titres requis et barèmes pour le professeur de religion islamique

Les fonctions de professeur de religion islamique ont été exercées à partir de l'année scolaire 1975-1976. Le défaut de titres requis, en raison de l'inexistence d'un organe représentatif du culte, a eu pour conséquence que ces fonctions ont été longtemps rémunérées sur la base de seules directives administratives<sup>202</sup>.

La Cour des comptes a constaté que le certificat d'aptitude pédagogique exigé des professeurs de religion islamique est délivré par la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique, alors que, dans l'état actuel de la législation, la délivrance de ce certificat relève de la seule compétence des établissements d'enseignement ou des jurys de la Communauté française et non d'un organe représentatif d'un culte.

La reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique est intervenue par arrêté royal du 3 mai 1999. Invoquant l'urgence et la rentrée scolaire, un arrêté du 8 juin 1999 a fixé le statut et les titres requis des professeurs de religion islamique<sup>203</sup>. Un second arrêté du

---

<sup>199</sup> Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 22 avril 1969 précité, article 9bis.

<sup>200</sup> Arrêté royal du 27 juin 1974, chapitre D bis, 1, inséré par l'article 9 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 16 janvier 1995. Les titulaires des fonctions anciennes précitées bénéficient, en vertu de dispositions transitoires, de barèmes différenciés selon les titres (arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 24 août 1992 précité, article 42).

<sup>201</sup> Note de service du 30 septembre 2004. L'application de ces directives a été contrôlée (cf. le point 3.3.7 *Attribution d'un barème au professeur de langues anciennes non porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur*).

<sup>202</sup> La religion islamique a été reconnue par la loi du 19 juillet 1974. L'Exécutif des musulmans de Belgique a été reconnu par arrêté royal du 3 mai 1999.

<sup>203</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 juin 1999 modifiant la réglementation relative au statut administratif des maîtres de religion, des professeurs de religion et des inspecteurs de religion des religions catholique, protestante et israélite des établissements d'enseignement de la Communauté française.

8 juin 1999 a établi les barèmes de traitement pour l'exercice de ces fonctions dans les différents niveaux d'enseignement<sup>204</sup>.

Plusieurs titres requis pour le professeur de religion islamique, figurant à l'annexe au statut des professeurs de religion du 25 octobre 1971<sup>205</sup> et repris dans l'arrêté de barèmes du 27 juin 1974, soulèvent des questions en ce qu'ils visent, entre autres, un certificat ou un diplôme « reconnu » ou « délivré » par la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique<sup>206</sup>.

La Cour des comptes rappelle que l'aptitude à enseigner une matière et l'aptitude pédagogique sont deux objets distincts. Cette distinction a toujours constitué la ligne de conduite de l'administration, qui réclame systématiquement deux certificats<sup>207</sup>.

Le premier type de certificat concerne l'aptitude à l'enseignement de la religion islamique. Si la délivrance de tels certificats par cette commission est légitime, la mise en œuvre et la formalisation de leur reconnaissance par la commission et leur notification à la Communauté française restent toutefois à préciser.

Le second type de certificat visé par plusieurs titres requis concerne l'aptitude pédagogique, soit, au sens strict<sup>208</sup>, la possession des connaissances spéciales au métier d'enseigner et ce, de manière générale.

L'administration a accepté<sup>209</sup> le certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement de la religion islamique (CAPERI) délivré avant 1999 par la grande mosquée de Bruxelles. À partir de 1999, l'Exécutif a procédé au réexamen de tous les titres antérieurement délivrés et a octroyé ses propres titres pour la période ultérieure, sans toutefois contester la validité des titres antérieurs.

L'arrêté précité du gouvernement de la Communauté française du 8 juin 1999 qui a fixé les titres requis a ainsi accordé à l'organe représentatif d'un culte la compétence de certifier ou de reconnaître l'aptitude pédagogique. L'attribution de cette compétence à la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique contrevient cependant à la législation relative à l'enseignement : en effet, la sanction de l'aptitude pédagogique relève de la compétence exclusive des établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française et des jurys que celle-ci organise. Quant aux titres délivrés

<sup>204</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 juin 1999 modifiant et complétant l'arrêté royal du 27 juin 1974 fixant au 1<sup>er</sup> avril 1972 les échelles des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'État, des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, des membres du personnel du service d'inspection de l'enseignement par correspondance et de l'enseignement primaire subventionné et des échelles des grades du personnel des centres psychomédicosociaux de l'État.

<sup>205</sup> Arrêté royal du 25 octobre 1971 fixant le statut des maîtres de religion, des professeurs de religion et des inspecteurs de religion des religions catholique, protestante, israélite, orthodoxe et islamique des établissements d'enseignement de la Communauté française.

<sup>206</sup> « Le diplôme (...) complété par un certificat ou un diplôme d'aptitude à l'enseignement religieux islamique et par un certificat ou un diplôme d'aptitude pédagogique reconnus ou délivrés l'un et l'autre par la commission pédagogique de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. »

<sup>207</sup> Note de l'administration du 18 février 2013 répondant à la note du 20 août 2012 de l'auditorat, consécutive à la réponse du 8 août 2012 à la note primitive du 12 mars 2012 relative aux questions préalables soulevées par des contrôles ciblés.

<sup>208</sup> Ce certificat a d'ailleurs été confondu à 28 reprises avec le certificat d'aptitude pédagogique (CAP) délivré dans l'enseignement supérieur pédagogique dans l'encodage du diplôme par les agents fixateurs (cf. le point 3.3.8 Attribution d'un barème au professeur de religion islamique).

<sup>209</sup> Selon la note du 8 août 2012 déjà citée.

par ces établissements et ces jurys, ils ont seuls valeur légale et n'ont pas à être reconnus par cette commission.

La Cour des comptes recommande, par conséquent, soit d'exiger un certificat d'aptitude pédagogique délivré par un établissement d'enseignement ou un jury de la Communauté française, soit d'amender, par voie décrétole, les exigences en matière de titres requis pour la fonction de professeur de religion islamique : l'arrêté prévoit en effet la délivrance d'un certificat ou d'un diplôme d'aptitude pédagogique par la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique alors que la loi réserve actuellement cette compétence aux seuls établissements et jurys de la Communauté française.

Concernant les titres requis et les barèmes prévus pour le professeur de religion islamique, l'administration déclare que les dispositifs statutaires applicables aux enseignants de religion, y compris en matière de titre requis, tiennent compte de la particularité liée à l'intervention d'une autorité du culte et au rôle revenant aux cultes. En particulier, le mécanisme de reconnaissance ou de délivrance d'un certificat ou diplôme pédagogique par la commission de l'Exécutif des musulmans de Belgique n'est pas propre au régime des titres des enseignants de religion islamique. Des dispositifs analogues sont prévus dans l'annexe de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 pour l'enseignement d'autres religions reconnues.

Pour la Cour des comptes, néanmoins, l'examen des titres requis annexés à l'arrêté précité montre que la délivrance d'un certificat ou d'un diplôme d'aptitude pédagogique par l'organe représentatif d'un culte est prévue seulement pour certains des titres requis pour le professeur de religion islamique.

### **4.3 Gestion pécuniaire**

Les traitements ont été vérifiés sur la base d'un sondage statistique autorisant l'extrapolation des résultats à l'ensemble du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Communauté française.

L'échantillon sélectionné a fait apparaître un taux élevé d'erreurs, dont l'impact budgétaire total a pu être évalué.

Des contrôles supplémentaires ont été effectués sur la situation de membres du personnel concernés par les faiblesses de la réglementation décrites au point précédent. Ces contrôles, généralement exhaustifs, ont aussi révélé de nombreuses erreurs affectant la fixation des traitements des enseignants.

Les différents contrôles opérés donnent également lieu à des observations générales sur les titres de capacité et les fiches de traitement. La Cour des comptes a examiné l'exactitude du traitement.

#### **4.3.1 Titres de capacité**

Les titres de capacité (diplômes, certificats ou brevets) constituent un élément fondamental du statut du personnel de l'enseignement.

Le recrutement du personnel enseignant est traité par le service général des statuts et de la carrière, chargée notamment de recevoir les documents adressés par les candidats à une fonction dans l'enseignement organisé par la Communauté française, à savoir une copie du diplôme, brevet ou certificat requis et un extrait du casier judiciaire.

La Cour des comptes avait déjà constaté dans le passé que le service général de gestion de la carrière des enseignants n'était pas en mesure de transmettre la copie du diplôme, jointe au dossier de dépôt de candidature, aux directions déconcentrées chargées de la gestion administrative et pécuniaire qui relèvent de la même direction générale<sup>210</sup>.

Les circulaires annuelles adressées aux chefs d'établissement rappellent d'ailleurs qu'il importe de fournir une copie des diplômes ou des titres lorsque le membre du personnel n'a jamais travaillé dans l'enseignement organisé par la Communauté française<sup>211</sup>.

Cependant, selon le service général de la gestion des personnels, les directions déconcentrées se contentent, le cas échéant, d'une attestation. L'examen des dossiers administratifs et pécuniaires sélectionnés montre qu'une attestation de l'établissement ayant délivré le diplôme tient fréquemment lieu de copie du diplôme<sup>212</sup>. Cette situation concerne plus de 20 % des dossiers.

La situation actuelle n'est pas sans incidence sur la gestion informatisée du personnel de l'enseignement en cours de développement depuis plusieurs années<sup>213</sup>. Ce système accessible en ligne devrait intégrer un fichier signalétique des membres du personnel (l'application SENS) comprenant, entre autres, les diplômes qu'ils détiennent.

La procédure d'encodage a été confiée aux directions déconcentrées, qui identifient les diplômes ou attestations joints aux dossiers en se référant aux diplômes répertoriés dans une base de données de référence établie par l'administration compétente<sup>214</sup>. Ces encodages sont déterminants pour la fixation du traitement. Ils risquent pourtant d'être réalisés, le cas échéant, sur la base d'un document informel, voire incomplet ou imprécis.

Face à la multiplication des filières d'enseignement, l'identification des diplômes ne constitue pas, en soi, une tâche facile. La Cour des comptes estime qu'il est à craindre, notamment en raison de la procédure actuellement en vigueur, que les titres encodés ne reflètent pas toujours la réalité. Les réponses apportées aux questions particulières posées dans le cadre des contrôles ciblés ont en effet démontré le caractère erroné ou incomplet de l'encodage.

Lors de ses vérifications ciblées, la Cour a relevé que, dans 28 cas, le certificat d'aptitude pédagogique délivré par la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique a été confondu avec le certificat d'aptitude pédagogique délivré par les établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française et les jurys que celle-ci organise<sup>215</sup>. Elle a aussi observé 68 autres encodages incorrects ou incomplets qui ont ensuite été corrigés par l'administration. Lors de l'encodage, des diplômes avaient été supprimés ou remplacés par d'autres<sup>216</sup>.

---

<sup>210</sup> *Le paiement des enseignants*, Cour des comptes, mars 2004, point 1.3.2, p. 20.

<sup>211</sup> Circulaire n°3187 du 22 juin 2010 relative à l'organisation de la rentrée scolaire 2010/2011.

<sup>212</sup> L'attestation généralement fournie au diplômé dans l'attente de l'homologation ou de l'entérinement du diplôme par les services du gouvernement.

<sup>213</sup> Projet Gesper.

<sup>214</sup> L'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique (AGERS).

<sup>215</sup> Cf. le point 3.3.8 *Attribution d'un barème au professeur de religion islamique*.

<sup>216</sup> Au total, 68 encodages incorrects ou incomplets ont été relevés par l'administration à la suite des remarques adressées par la Cour des comptes, notamment : suppression de la mention de deux certificats d'enseignement secondaire supérieur, d'un doctorat en sciences ; ajout de la finalité didactique (agrégation) à deux *masters*

La Cour des comptes recommande dès lors d'accorder une attention accrue à la procédure d'identification des diplômes dans le cadre de leur intégration dans la gestion informatisée du personnel.

Dans sa réponse, l'administration fait part de nouvelles procédures d'encodage. Lors d'une demande d'immatriculation d'un membre du personnel, il est dorénavant obligatoire d'encoder les titres et diplômes qu'il détient en mentionnant, le cas échéant, qu'il s'agit d'une attestation provisoire. L'administration annonce en outre qu'un projet est à l'étude pour archiver, sous forme électronique, les diplômes de tous les candidats à une fonction dans l'enseignement organisé et permettre ainsi aux directions déconcentrées d'en consigner une copie dans le dossier individuel des membres du personnel.

#### 4.3.2 Fiches de traitement

Les dossiers individuels constitués par les directions déconcentrées pour les membres du personnel enseignant représentent un élément fondamental de la gestion pécuniaire. Ces dossiers doivent, par conséquent, présenter des garanties de lisibilité et de transparence requises non seulement pour la gestion quotidienne mais également pour la supervision interne et le contrôle externe.

Dès lors, la présence d'une fiche de traitement détaillée dans chaque dossier apparaît comme une priorité pour le pouvoir organisateur. Non seulement la fiche de traitement facilite la gestion quotidienne mais elle a également vocation de reprendre les étapes de la carrière du membre du personnel dans l'enseignement. Elle inclut, dès le recrutement, les services antérieurs admissibles dans l'ancienneté pécuniaire, dont elle détermine en conséquence la valeur.

La fiche de traitement nécessite d'être tenue à jour, au moins de façon informelle. Sa mise à jour régulière permet également d'adapter la situation pécuniaire du membre du personnel aux modifications du statut pécuniaire.

Enfin, la fiche de traitement contribue souvent à assurer l'exactitude du traitement<sup>217</sup>.

Ces mesures de contrôle interne devraient s'imposer comme des évidences. Cependant, selon le service général de la gestion des personnels, il est seulement recommandé aux agents d'établir une fiche de traitement lorsque la carrière se stabilise à la suite de l'accession du membre du personnel au statut de temporaire prioritaire ou de sa nomination définitive. Cette recommandation est toutefois informelle ; aucune mention relative à la fiche de traitement n'apparaît ni dans le profil de fonction de l'agent fixe et liquidateur de traitement, ni dans l'énumération formelle de ses tâches<sup>218</sup>.

La présence des fiches de traitement antérieures à l'annonce de l'audit<sup>219</sup> a été recherchée dans les dossiers sélectionnés pour le sondage. Parmi les 117 dossiers examinés, 72 se rapportent à un enseignant nommé à titre définitif au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Globalement, la recommandation précitée n'est respectée qu'un peu plus d'une fois sur deux. Une fiche de traitement a été établie *in tempore non suspecto* pour 40 membres du personnel ; les 32 autres (44 %) en étaient dépourvus.

---

<sup>217</sup> Cf. le point 3.3.3 *Exactitude du traitement*.

<sup>218</sup> Agent de niveau 2, catégorie : administratif, DGPECF : fixation et liquidation des traitements (personnel enseignant et assimilés – enseignement de plein exercice).

<sup>219</sup> L'administration a en effet imposé aux directions déconcentrées d'établir, pour chaque dossier, une fiche de traitement avant leur transmission à la Cour des comptes en 2012.

Comme le montre le tableau suivant, les résultats varient fortement selon les directions déconcentrées. La direction du Hainaut, avec le taux de 90 %<sup>220</sup>, et la direction de Bruxelles (67 %) sont les seules à se situer au-dessus de la moyenne (56 %).

Personnel définitif avec une fiche de traitement antérieure à l'audit au dossier

Direction déconcentrée	Bruxelles	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur
Personnel définitif	12	6	21	20	5	8
Fiche de traitement	67 %	50 %	90 %	40 %	20 %	13 %

La Cour des comptes constate donc l'absence d'une fiche de traitement dans près de la moitié des dossiers du personnel définitif de l'échantillon. Elle recommande à l'administration de généraliser la confection des fiches de traitement, dont la contribution à la réduction du taux d'erreurs est soulignée dans l'analyse des résultats du sondage.

L'administration considère également la fiche de traitement comme indispensable. Obligatoire au moment de la stabilisation du membre du personnel, donc à sa nomination, elle était également recommandée auparavant. L'administration applique ainsi les recommandations formulées dans le rapport relatif au paiement des enseignants, publié en 2004 par la Cour des comptes.

L'administration énumère plusieurs objectifs inscrits dans le nouveau plan opérationnel du service général de la gestion. Ainsi, en vue d'améliorer la pratique administrative et d'uniformiser les compétences au sein des services, un dispositif de contrôle interne renforcé a débuté en 2013 via un contrôle mensuel de la fixation des traitements opéré sur un échantillon aléatoire de dossiers choisis dans les secteurs les plus complexes des directions déconcentrées. Un agent expert a été affecté à ce projet à la direction de la coordination.

La Cour des comptes constate que l'application des directives relatives à la fiche de traitement est diversement respectée et insiste donc pour que leur application soit renforcée.

Elle prend acte du contrôle interne de la fixation des traitements entrepris au sein de la direction de coordination.

### 4.3.3 Exactitude du traitement

L'exactitude et la régularité des traitements alloués au personnel enseignant et de direction de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française ont été évaluées sur la base d'un sondage statistique. La Cour des comptes a analysé la probabilité d'un traitement incorrect et a évalué l'impact financier probable de ces erreurs.

#### 4.3.3.1 Probabilité élevée d'un traitement inexact

Pour rappel, un échantillon de 120 membres du personnel a été sélectionné à partir du fichier historique des traitements pour l'année scolaire 2010-2011. Trois dossiers n'ayant pas été obtenus avant la clôture du contrôle de l'échantillon sélectionné<sup>221</sup>, le résultat final repose sur 117 des 120 membres du personnel sélectionnés. Cependant, compte tenu du

<sup>220</sup> Les trois dossiers reçus après la clôture du sondage ne sont pas compris dans ce chiffre.

<sup>221</sup> Cf. le point 4.1.3. *Déroulement de l'audit*.

niveau élevé d'erreurs identifiées dans l'échantillon, ce défaut n'est susceptible d'affecter les résultats que marginalement<sup>222</sup>.

Le contrôle a porté sur trois attributs déterminant le traitement : le volume horaire de l'emploi, le barème et l'ancienneté pécuniaire.

Un taux d'erreurs de 36,75 % a été constaté dans l'échantillon. D'une manière globale, 45 erreurs relatives aux attributs ont été trouvées. Elles se traduisent par un total de 43 traitements individuels entachés d'une ou de plusieurs erreurs.

L'extrapolation du taux d'erreurs de l'échantillon permet de considérer globalement, avec un niveau de confiance de 95 %, que le taux d'erreur probable dans le calcul des traitements est de 36,75 %. Compte tenu du niveau de précision du sondage, le taux possible d'erreurs peut être estimé à 27,98 % au moins et à 45,53 % au plus. Il existe donc un risque que près de la moitié des membres du personnel enseignant et de direction de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française aient perçu un traitement inexact pour l'année scolaire 2010-2011.

La probabilité pour un membre du personnel de percevoir un traitement inexact se révèle donc élevée. Elle concernerait donc entre 3.350 et 5.450 des 12.000 membres du personnel.

#### **4.3.3.2 Incidence financière des inexactitudes constatées**

Les inexactitudes constatées dans l'échantillon ont une incidence financière considérable.

Une estimation individuelle de l'impact en termes budgétaires<sup>223</sup> a été faite en comparant le traitement versé au traitement exigible pour l'année scolaire 2010-2011 et pour les années scolaires antérieures au cours desquelles le traitement a été entaché de la même erreur<sup>224</sup>. L'origine de l'erreur a été déterminée par l'examen des extraits de paiement individuels des exercices antérieurs. Il a été tenu compte de la prescription quinquennale applicable aux traitements indus et de la prescription décennale applicable aux arriérés de traitements en 2012.

L'incidence financière totale des erreurs dans les traitements des membres du personnel repris dans l'échantillon (117 dossiers) a pu ainsi être évaluée à un montant de 96.765 euros d'arriérés de traitements et de 12.987 euros de traitements indus<sup>225</sup>. Cela correspond à l'estimation globale des montants à charge du budget qui résulteraient de la régularisation complète des traitements inexactes des enseignants dont le dossier a été sélectionné dans l'échantillon.

Le schéma suivant reprend les 43 traitements inexactes, répartis selon le montant cumulé de la régularisation qu'ils devraient entraîner et selon la durée des erreurs. Ce montant est très variable : de 100 à 18.000 euros pour les arriérés de traitements et de 500 à 4.000 euros pour les indus<sup>226</sup>. Si les effets pécuniaires s'accumulent au fil du temps<sup>227</sup>, il n'y a cependant pas

---

<sup>222</sup> Le taux d'erreurs de 36,75 % pourrait, au mieux, être ramené à 35,88 % ou, au pire, être porté à 38,33 %, si ces trois dossiers devaient être considérés comme contenant une erreur.

<sup>223</sup> C'est-à-dire les traitements bruts avec leurs accessoires et les cotisations patronales.

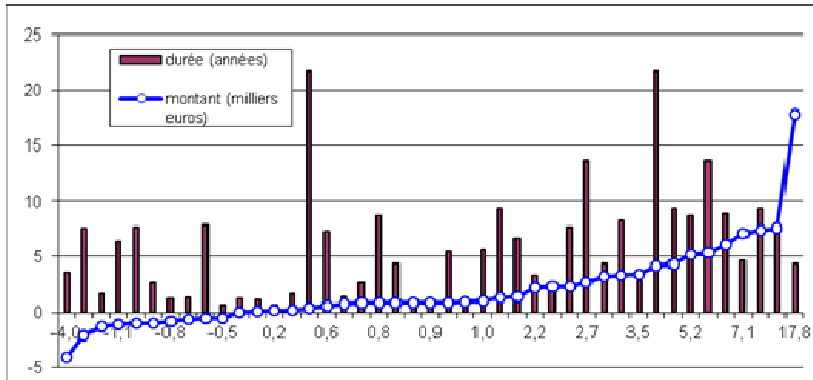
<sup>224</sup> L'estimation a été limitée aux traitements antérieurs au mois de mai 2012. Il s'agit des montants cumulés de chacun des 43 indus ou arriérés, depuis que les erreurs ont été commises.

<sup>225</sup> Ces montants sont propres à l'échantillon ; ils ne peuvent constituer une base d'extrapolation.

<sup>226</sup> Soit 10 indus et 32 arriérés de traitements (une erreur par sous-estimation de l'ancienneté n'a pas affecté le traitement pour un intérim de courte durée).

de corrélation entre la durée de l'erreur, en d'autres termes le nombre d'années durant lesquelles le traitement a été incorrectement calculé, et le montant de la régularisation.

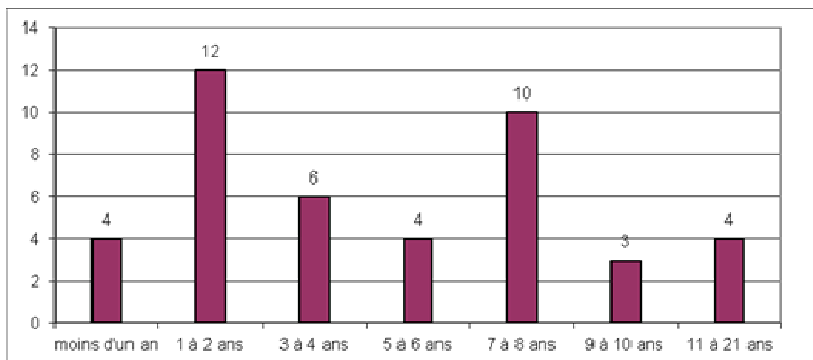
Schéma 1 – Durée et impact budgétaire des erreurs (situation au 1<sup>er</sup> mai 2012)



(NB : les montants en milliers d'euros repris en abscisse se rapportent aux traitements indus ou aux arriérés de traitements ; les chiffres en ordonnée indiquent la durée et le montant de la régularisation.)

La durée des erreurs, également très variable, atteint en moyenne cinq ans et dix mois. Une grande partie des erreurs sont anciennes. Comme le montre le schéma ci-dessous, 47 % des erreurs (21 sur 43) remontent à plus de cinq ans.

Schéma 2 – Durée des erreurs (situation au 1<sup>er</sup> mai 2012)



Par ailleurs, le délai écoulé depuis l'apparition d'une erreur peut être considéré comme un indicateur du laps de temps nécessaire à l'administration pour s'en apercevoir<sup>227</sup>. À cet égard, les durées observées témoignent de la faiblesse de la supervision interne.

<sup>227</sup> Du fait des traitements successifs et des augmentations périodiques par l'effet de l'ancienneté pécuniaire, jusqu'à ce que le maximum de l'échelle barémique soit atteint.

<sup>228</sup> Indicateur minimal en l'occurrence puisque les erreurs constatées n'avaient pas été décelées avant la demande des dossiers.

La Cour des comptes présente, ci-après, une analyse des causes des erreurs constatées dans l'échantillon. Elles portent spécialement sur le calcul de l'ancienneté, l'application des barèmes et les congés de maternité.

#### 4.3.3.3 Erreurs d'ancienneté pécuniaire

Les 45 erreurs constatées résultent essentiellement de l'application d'un barème incorrect et d'un calcul incorrect de l'ancienneté pécuniaire, qui, à lui seul, en concerne plus des trois quarts.

##### Erreurs de traitement dans l'échantillon

Attribut	Nombre d'erreurs	Pourcentage par attribut
Ancienneté pécuniaire	36	80 %
Barème	8	18 %
Volume de l'emploi	1	2 %

Le taux d'erreurs de 31 %<sup>229</sup> constaté dans l'échantillon remet en cause la fiabilité du calcul de l'ancienneté pécuniaire.

Sur les 36 erreurs affectant l'ancienneté pécuniaire, 29, soit 81 %, ont abouti à fixer une valeur inférieure à l'ancienneté qui aurait dû être accordée, contre sept qui ont abouti à fixer une rémunération supérieure à celle qui aurait dû être calculée.

Comme l'atteste le tableau ci-dessous, les dossiers individuels de l'échantillon présentent des taux d'erreurs relativement proches, qu'il s'agisse du personnel définitif (29 %) ou du personnel temporaire (33 %). L'exactitude de l'ancienneté pécuniaire n'est donc pas liée au statut, malgré le fait que la nomination définitive stabilise la carrière de l'enseignant.

##### Répartition des erreurs d'ancienneté pécuniaire dans l'échantillon

Personnel de l'échantillon	Total	Ancienneté correcte	Ancienneté erronée	Taux d'erreurs
Définitif :	72	51	21	29 %
- avec fiche de traitement	40	34	6	15 %
- sans fiche de traitement	32	17	15	47 %
Temporaire :	45	30	15	33 %
- ancienneté : 6 ans et +	8	3	5	63 %
- ancienneté : 1 à 6 ans	23	16	7	30 %
- ancienneté : 1 an max.	14	11	3	21 %

Par contre, l'analyse de la Cour des comptes fait apparaître clairement une corrélation entre l'erreur d'ancienneté et l'absence de fiche de traitement. Ce constat permet de scinder le taux global de 29 % relatif au personnel définitif précité : parmi les 72 dossiers concernant ses membres, 40 contenaient une fiche de traitement établie à la suite de leur nomination et ne comportaient que 6 erreurs d'ancienneté (15 %) ; en revanche, les 32

<sup>229</sup> 36 erreurs pour les 117 dossiers.

autres dossiers qui étaient dépourvus d'une telle fiche présentaient 15 erreurs d'ancienneté (47 %) <sup>230</sup>.

La corrélation peut s'exprimer en d'autres termes. Sur les 21 (15 + 6) enseignants définitifs dont l'ancienneté était incorrecte, 15 (71 %) n'avaient pas une fiche de traitement dans leur dossier. Sur les 51 enseignants définitifs pour lesquels l'ancienneté était exacte, 17 membres du personnel (33 %) n'avaient pas de fiche de traitement dans leur dossier.

L'importance d'une fiche de traitement est confirmée par ailleurs. En effet, en s'imposant d'établir une fiche de traitement avant de transmettre les dossiers à la Cour des comptes, l'administration a été amenée à corriger l'ancienneté de vingt membres du personnel, dont huit temporaires. En dépit de cette révision, des erreurs d'ancienneté dans le traitement de neuf autres enseignants n'ont pas été décelées.

Par ailleurs, un taux d'erreurs important apparaît également dans le calcul de la rémunération des enseignants temporaires, spécialement de ceux qui ont acquis une ancienneté importante. Ainsi, les temporaires avec un an d'ancienneté (14 dossiers) présentent déjà un taux d'erreurs de 21 %. Ce taux s'élève à 30 % chez les temporaires qui ont une ancienneté comprise entre un et six ans (23 dossiers), pour atteindre 63 % chez les temporaires possédant plus de six ans d'ancienneté (8 dossiers). Bien que ce dernier pourcentage repose sur un nombre relativement réduit d'observations, la tendance à la hausse apparaît nettement.

Ces observations confirment l'hypothèse d'une corrélation entre la durée des services du personnel temporaire et le taux d'erreurs dans l'ancienneté pécuniaire.

La Cour des comptes constate que l'exactitude du traitement représente un enjeu prioritaire et que l'établissement d'une fiche de traitement contribue souvent à la garantir. Ce constat justifie par conséquent le renforcement des efforts nécessaires à la réalisation et à la tenue à jour de ce document. Etablir une fiche de traitement lors de la stabilisation de la carrière ne suffit pas : une généralisation de cette pratique s'impose.

Par conséquent, la Cour recommande de constituer une fiche de traitement dès que le membre du personnel compte une ancienneté pécuniaire substantielle, par exemple au-delà de trois ans, sans attendre l'accès au statut de temporaire prioritaire ou la nomination définitive.

#### **4.3.3.4 Erreurs de barème**

Les erreurs portant sur le barème, c'est-à-dire l'application à un enseignant d'un niveau de rémunération qui ne correspond pas à sa fonction effective, résultent généralement de l'application incorrecte de la réglementation ou de l'absence de mise à jour du dossier. L'appréciation correcte de la valeur d'un diplôme peut également s'avérer délicate face à l'abondance des formations existantes suivies par les enseignants.

L'octroi d'un barème erroné a été constaté dans huit cas, ce qui représente 18 % des erreurs dans l'échantillon, comme le montre le tableau 2 repris ci-dessus. Trois de ces erreurs sont liées au diplôme.

L'attribution d'un barème se rattache, en règle générale, à un titre de capacité <sup>231</sup>, ce qui nécessite, en principe, la présence, dans le dossier, d'une copie du diplôme visé par la réglementation.

---

<sup>230</sup> Les fiches de traitement établies en raison de la demande du dossier pour le sondage n'ont pas été prises en compte.

Il a cependant été observé à plusieurs reprises que la possession d'un titre du niveau d'enseignement visé par la réglementation avait été déduite prématurément de la présence dans le dossier d'un autre titre d'un niveau supérieur, sans que soit exigée la production d'une copie du diplôme présumé.

Par exemple, un diplôme universitaire de deuxième cycle laisse certes supposer la possession d'un diplôme d'enseignement secondaire supérieur, mais aussi d'un graduat ou d'un diplôme de premier cycle (candidat/bachelier). La Cour des comptes recommande de veiller à fonder, en toutes circonstances, l'attribution d'un barème sur un diplôme dont une copie a été produite.

L'administration a répondu, dans le cadre de la procédure contradictoire, à la plupart des remarques particulières qui lui ont été communiquées après l'examen des dossiers de l'échantillon tiré pour le sondage de l'exactitude du traitement.

Plus particulièrement, la Cour rappelle que le problème de la valorisation du congé de maternité du personnel temporaire dans l'ancienneté pécuniaire n'a pas d'incidence sur les résultats du sondage. En effet, un traitement fixé par l'administration en application d'une directive hiérarchique n'est pas considéré comme une erreur. L'incidence d'une application des directives annoncées par la ministre n'a pas davantage été prise en compte, car elle était contemporaine de l'audit.

De l'examen des réponses de l'administration, il ressort que le traitement de deux membres du personnel est justifié. En revanche, un traitement supplémentaire s'avère inexact : initialement non comptabilisé comme une erreur, car conforme aux directives annoncées par la ministre, l'administration considère en effet celui-ci comme une erreur. Les résultats pour l'échantillon ont été corrigés en ce sens.

#### 4.3.4 Congé de maternité du personnel temporaire

La Cour des comptes a vérifié si l'extension de la valorisation du congé de maternité au personnel temporaire a fait l'objet d'une mise à jour de l'ancienneté pécuniaire des enseignantes concernées. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2003<sup>232</sup>, ce congé est assimilé à une activité de service quand il est inclus dans la période de désignation. Il doit, dans ce cas, être pris en compte en totalité, dans l'ancienneté pécuniaire. Les traitements postérieurs à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition doivent, le cas échéant, être régularisés sur la base de l'ancienneté ainsi recalculée.

La Cour a recommandé à maintes reprises la mise à jour de l'ancienneté pécuniaire des membres du personnel ayant pris un tel congé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2003<sup>233</sup>. Lors de la séance de la commission de l'Éducation du Parlement de la Communauté française du 31 janvier 2012, la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale a déclaré avoir donné les instructions à son administration afin que cette dernière corrige et tienne compte des modifications, notamment celles qui se rapportent à la régularisation de l'ancienneté à partir de l'entrée en vigueur du décret du 8 mai 2003<sup>234</sup>.

---

<sup>232</sup> Article 14 de l'arrêté royal du 15 avril 1958 précité.

<sup>233</sup> Entrée en vigueur du décret de la Communauté française du 8 mai 2003 modifiant l'article 16, § 3, du statut pécuniaire du 15 avril 1958 déjà cité.

<sup>234</sup> 20<sup>e</sup>, 21<sup>e</sup> et 22<sup>e</sup> cahiers d'observations adressés par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française.

<sup>235</sup> 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Rapport de commission, *Parl. Comm.fr.*, 153 (2010-2011), N° 2, p. 4 et 5.

L'absence de mise à jour de l'ancienneté pécuniaire à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2003, en raison d'un congé de maternité en tant que personnel temporaire intervenu avant cette date, a cependant été à nouveau constatée dans l'échantillon. La valorisation de la totalité de ce congé y a été relevée pour deux seulement des neuf enseignantes concernées<sup>235</sup>. La valorisation a toutefois été supprimée pour l'une des deux sur la fiche de traitement pourtant établie correctement avant la transmission du dossier à la Cour.

La Cour des comptes rappelle donc la nécessité de mettre à jour l'ancienneté pécuniaire des membres du personnel dont les services antérieurs au 1<sup>er</sup> septembre 2003 comprennent un congé de maternité en tant que personnel temporaire.

En ce qui concerne les membres du personnel ayant pris un congé de maternité en tant que personnel temporaire avant le 1<sup>er</sup> septembre 2003, l'administration conteste le bien-fondé de la régularisation de l'ancienneté pécuniaire dans les traitements à partir de l'entrée en vigueur du décret du 8 mai 2003. Elle justifie sa position en rappelant les règles antérieures applicables en la matière. L'administration affirme en outre ne pas avoir reçu d'instructions de la ministre à ce sujet.

La Cour estime que l'administration méconnaît le principe consacré par l'article 11 du statut pécuniaire du 15 avril 1958, selon lequel « à chaque modification du statut pécuniaire d'un grade, tout traitement établi compte tenu de ce grade est refixé comme si le nouveau statut pécuniaire avait existé de tout temps ».

#### **4.3.5 Services accomplis dans l'enseignement**

Les services accomplis dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française sont admissibles dans l'ancienneté pécuniaire<sup>236</sup>. Selon les termes de l'article 17bis du statut pécuniaire du 15 avril 1958, l'admissibilité des services peut être prouvée par toutes voies de droit.

##### **4.3.5.1 Valorisation des services dans l'enseignement organisé par la Communauté française**

Le membre du personnel temporaire remplit, lors de son entrée en fonction, un document dans lequel il mentionne les services antérieurs accomplis dans et en dehors de l'enseignement.

En préambule à la circulaire annuelle relative à l'organisation de la rentrée scolaire, la direction générale de l'enseignement organisé par la Communauté française invite les chefs d'établissement, lors de l'entrée en fonction d'un membre du personnel désigné à titre temporaire ou comme temporaire prioritaire, à transmettre à la direction déconcentrée dont relève leur établissement les attestations des services antérieurs prestés en dehors de l'enseignement organisé par la Communauté française<sup>237</sup>. Les services antérieurs dans l'enseignement organisé ne nécessitent donc pas d'attestation. L'inutilité d'attester des services accomplis au sein du pouvoir organisateur est, dans ce cas, implicite.

Dès lors, sont valorisés, sans autre formalité dans le traitement, les services dans l'enseignement organisé de la Communauté française, pour autant qu'ils soient dûment signalés par le membre du personnel temporaire lors de son entrée en fonction dans

---

<sup>235</sup> Les absences de mise à jour n'ont pas été comptabilisées comme des erreurs dans le sondage statistique en raison de la signification récente des instructions à l'administration.

<sup>236</sup> Article 16 de l'arrêté royal du 15 avril 1958.

<sup>237</sup> Circulaire n° 3187 du 22 juin 2010 relative à l'organisation de la rentrée scolaire 2010/2011.

l'établissement où il a été désigné. Il incombe au service général de la gestion des personnels d'examiner ses états de services.

La direction déconcentrée vérifie aisément la réalité des services accomplis dans un établissement dont elle gère le personnel. Le cas échéant, s'il s'agit de services dans un établissement de l'enseignement organisé, traité par une autre direction déconcentrée, voire de services accomplis dans l'enseignement organisé en tant qu'agent contractuel subventionné (ACS-APE)<sup>238</sup>, il lui suffit de rechercher les traitements versés en conséquence et d'identifier la période couverte.

Lors de l'audit, des défauts de valorisation de services dans l'enseignement organisé, signalés régulièrement par le membre du personnel, ont néanmoins été constatés pour cinq membres du personnel repris dans l'échantillon. Deux de ces manquements se rapportent à des services en tant qu'agent contractuel subventionné.

La Cour des comptes considère que le service général de la gestion des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française doit, en tant que représentant du pouvoir organisateur, vérifier la réalité des services accomplis dans son enseignement, dès lors qu'ils sont mentionnés par le membre du personnel lors de son entrée en fonction, et les valoriser dans l'ancienneté pécuniaire.

L'administration déclare ne réclamer aucune attestation concernant les services antérieurs prestés dans l'enseignement organisé par la Communauté française. Même si le membre du personnel omet de signaler de tels services, ceux-ci sont cependant pris en considération sans autre formalité. En effet, ils sont renseignés sur la fiche de fixation constituée pour chaque dossier sur la base des documents d'attribution établis par les établissements scolaires. Par ailleurs, lorsque des prestations ont été effectuées dans une autre province, la direction déconcentrée compétente transmet une copie du dossier complet. Grâce à une communication interne efficiente, la direction déconcentrée dont relève le membre du personnel temporaire possède tous les éléments afin de pouvoir évaluer, entre autres, l'ancienneté pécuniaire.

La Cour des comptes considère donc que sont validées les erreurs d'ancienneté constatées dans l'échantillon, consécutives à l'absence de prise en compte de services précités non attestés.

#### **4.3.5.2 Valorisation des services dans l'enseignement subventionné**

L'attestation de services délivrée généralement par les établissements de l'enseignement subventionné reproduit un modèle fixé par un arrêté royal du 8 août 1955<sup>239</sup>, auquel s'ajoute le relevé des périodes éventuelles d'absences, de congés ou de disponibilité. Ce modèle vise exclusivement les services rendus par le personnel enseignant de l'enseignement subventionné.

L'examen des dossiers de l'échantillon montre que plus d'un quart des membres du personnel signalent des services effectués dans l'enseignement subventionné sans fournir les attestations requises, parfois malgré l'envoi d'un rappel de la part de l'administration.

---

<sup>238</sup> Le personnel ACS-APE est traité par une cellule directement rattachée à l'administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE).

<sup>239</sup> Arrêté royal du 8 août 1955 déterminant les documents justificatifs des services dans le calcul des subventions-traitements allouées aux membres du personnel des établissements d'enseignement moyen, normal et technique provinciaux, communaux et privés subventionnés, exécutant l'article 22 de la loi du 27 juillet 1955 fixant les règles d'organisation de l'enseignement de l'État, des provinces et des communes, et de subvention, par l'État, d'établissements d'enseignement moyen, normal et technique.

C'est le cas pour 8 des 30 enseignants sélectionnés, ce qui représente 27 % de l'échantillon examiné. À une exception près, ces services n'ont donc pas été valorisés.

À l'inverse, les services dans l'enseignement subventionné couverts par une attestation ne sont pas systématiquement valorisés dans l'ancienneté pécuniaire. Cette situation se présente pour 3 des 22 enseignants ayant respecté la règle, soit dans 14 % des cas.

En outre, concernant les services couverts par une attestation, la direction déconcentrée demande fréquemment à la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné de confirmer la subvention de l'établissement d'enseignement, le droit à une subvention-traitement et le versement de celle-ci, l'importance et la nature des services et les périodes d'absences, de congés ou de disponibilité.

La confirmation des services attestés, demandée par le pouvoir organisateur au pouvoir subsidiaire, paraît en grande partie redondante.

La Cour des comptes estime que cette procédure de vérification de services réglementairement attestés<sup>240</sup> est inutile, puisque la réalité de la subvention-traitement pour ces services peut être rapidement vérifiée dans l'historique des traitements, accessible en ligne.

L'administration estime ne pas pouvoir effectuer de manière scrupuleuse les calculs d'ancienneté pécuniaire relatifs aux attestations de services dans l'enseignement subventionné sans une confirmation par les services gestionnaires. Le risque d'erreurs potentielles lui paraît trop important, notamment au regard de l'éventualité d'une régularisation de traitement par la suite.

#### **4.3.6 Attribution d'un barème au professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné**

Afin de pallier l'absence de barème pour le professeur qui ne possède ni le titre requis ni un titre nommément mentionné pour la fonction qu'il occupe, les directives administratives prescrivent l'attribution du barème réglementaire le moins élevé du régime organique prévu par l'arrêté de barèmes du 27 juin 1974 précité<sup>241</sup>.

Sans préjudice des critiques qu'elle a formulées précédemment à ce sujet<sup>242</sup>, la Cour des comptes a contrôlé l'application de ces directives pour l'ensemble des traitements rétribuant, pour l'année scolaire 2010-2011, l'exercice des fonctions dépourvues de barèmes « autres titres ».

Pour chacune de ces fonctions, qui se rattachent toutes au degré secondaire supérieur, le barème le moins élevé du régime organique prescrit par les directives est le barème 346 (montant annuel : 20.039,92 à 32.680,99 euros), réservé par l'arrêté au porteur d'un titre d'agrégé de l'enseignement secondaire inférieur (AESI). Des traitements ont cependant été versés sur la base des barèmes « autres titres » 182 et 183 (montants annuels respectifs :

<sup>240</sup> Dans l'exposé du budget 2013, p. 28, le ministre-président déclare que « Pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, il s'impose donc de simplifier, d'une part, la vie des usagers dans leurs démarches administratives, et d'autre part, le travail de ses agents. Cette volonté s'inscrit dans une démarche de gestion moderne et efficace des services publics, ciblée sur la qualité des services rendus et la satisfaction des citoyens. Il s'agit bien de mettre en œuvre des procédures qui rencontrent ce double objectif : professionnaliser et simplifier le travail quotidien des fonctionnaires et apporter un meilleur service, plus transparent, plus accessible et plus fiable à l'ensemble des usagers de la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

<sup>241</sup> Note de service du 12 avril 2002. Ces directives sont reprises dans le document de travail à usage interne relatif aux « Échelles de traitements et titres requis applicables après le 1<sup>er</sup> septembre 2005 », version au 1<sup>er</sup> mars 2010.

<sup>242</sup> Cf. le point 4.2.2 Barème pour le professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné.

17.059,56 à 27.441,38 euros et 16.687,93 à 27.062,33 euros) qui ne figurent pas dans le régime organique des fonctions en cause.

Les traitements alloués sur cette base ne respectent donc pas les directives administratives et constituent une erreur de fixation. Au total, 84 erreurs ont été recensées lors des contrôles ciblés. Le montant global d'arriérés de traitements qu'elles représentent a été estimé à 241.000 euros pour la seule année scolaire 2010-2011<sup>243</sup>.

#### **4.3.6.1 Professeur de cours généraux au degré secondaire supérieur**

Pour la fonction de professeur de cours généraux au degré secondaire supérieur, des traitements ont été versés selon le barème 182 à 38 professeurs, ce qui représente un total de 19,05 ETP, et au barème 183 à 12 professeurs, ce qui correspond à un total de 7,93 ETP.

Les 50 erreurs de fixation représentent des arriérés de traitements vis-à-vis du traitement au barème 346, lesquels peuvent être estimés à 170.000 euros.

#### **4.3.6.2 Professeur de religion islamique au degré secondaire supérieur**

Pour la fonction de professeur de religion islamique au degré secondaire supérieur, des traitements ont été versés au barème 182 à 10 professeurs, ce qui représente un total de 2,21 ETP, et au barème 183 à 17 professeurs, ce qui correspond à un total de 5,64 ETP.

Les 27 erreurs de fixation relevées représentent des arriérés de traitements vis-à-vis du traitement au barème 346, estimés à 63.000 euros.

#### **4.3.6.3 Autres fonctions au degré secondaire supérieur**

L'examen des autres fonctions concernées a conduit à l'identification de quatre professeurs de religion catholique ou protestante et trois professeurs de morale, au degré secondaire supérieur, pour un total de 1,31 ETP, qui ont tous été rémunérés au barème 182.

Ces sept erreurs de fixation représentent des arriérés de traitements vis-à-vis du traitement au barème 346, estimés à 7.000 euros.

#### **4.3.6.4 Taux d'erreurs dans l'application des directives**

Les 84 erreurs constatées ci-dessus ont été associées aux traitements fixés au barème 346, conformément aux directives précitées, et versés aux enseignants non porteurs d'un titre d'AESI. Ceux-ci représentent 61,5 %, soit 322 des 523 bénéficiaires du barème 346 occupant les fonctions susvisées<sup>244</sup>.

Concernant l'application des directives pour l'attribution d'un barème aux enseignants non porteurs d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné pour la fonction qu'ils occupent<sup>245</sup>, le taux d'erreurs est donc estimé globalement à 20,7 % pour l'année scolaire 2010-2011.

Le taux d'erreurs constaté est élevé, puisqu'il affecte le traitement d'un enseignant sur cinq. La répartition de ce taux par direction révèle de grandes disparités.

---

<sup>243</sup> Montant total incluant les fractions de milliers d'euros.

<sup>244</sup> Proportion calculée sur la base des titres mentionnés dans l'application de gestion pour un échantillon aléatoire de 91 enseignants.

<sup>245</sup> Soit 84 erreurs par rapport aux 322 traitements conformes aux directives.

## Application des directives visant les porteurs d'« autres titres »

Direction déconcentrée	Enseignants non porteurs d'AESI dans les fonctions concernées			
	Nombre	Barème 346 conforme	Barème erroné (182 ou 183)	Taux d'erreurs
Bruxelles	74	59	15	20,2 %
Brabant wallon	19	17	2	10,4 %
Hainaut	152	110	42	27,7 %
Liège	65	60	5	7,7 %
Luxembourg	50	36	14	27,8 %
Namur	46	40	6	13,0 %
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>322</b>	<b>84</b>	<b>20,7 %</b>

L'application des directives pose un important problème dans les directions du Luxembourg, du Hainaut et de Bruxelles. Les directions du Brabant wallon et de Namur les respectent insuffisamment, avec un taux d'erreurs dépassant les 10 %.

Comme l'indique l'examen de plusieurs traitements antérieurs, les erreurs affectant l'année scolaire 2010-2011 se perpétuent. En effet, le tiers des erreurs concerne le traitement de membres du personnel dont l'ancienneté pécuniaire dépasse dix ans et dont la plupart sont nommés à titre définitif. Leur situation aurait dû faire l'objet d'une attention particulière et, en principe, donner lieu à la confection d'une fiche de traitement.

La Cour des comptes constate que des directives bien établies<sup>246</sup> et d'application simple ne sont pas respectées. Cette situation pourrait s'expliquer par une pratique administrative adoptée à la suite du ralliement, momentané, de l'administration à la position préconisée par la Cour en 1985, par laquelle elle avait estimé que « 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 ». Les barèmes 182 et 183 figurent en effet dans le régime transitoire des fonctions de professeurs de cours généraux, de religion catholique et de morale au degré secondaire supérieur. Ces mêmes barèmes étaient attribués, avant 1999, au professeur de religion islamique au même degré, à défaut de titres requis et de barèmes particuliers.

Quoi qu'il en soit, l'attribution fréquente de barèmes « autres titres » en contradiction avec les directives reçues est incorrecte. Elle démontre une méconnaissance de la réglementation dans le chef de certains agents gestionnaires ainsi qu'un défaut de supervision. Elle cause également des inégalités de traitement injustifiées.

Sans préjudice de ce qui vient d'être exposé concernant l'application des directives internes à l'administration, la Cour des comptes rappelle sa position du 21 mars 1985 selon laquelle, « 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 ».

<sup>246</sup> Leur formulation initiale est probablement, et largement, antérieure à 2002.

#### 4.3.7 Attribution d'un barème au professeur de langues anciennes non porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur

La Cour des comptes a contrôlé l'ensemble des traitements versés aux enseignants pour l'exercice, au cours du mois de juin 2011, des fonctions de professeur de langues anciennes non porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur (AESS).

La fonction de professeur de langues anciennes dans l'enseignement secondaire (sans distinction de degré) se caractérise par l'attribution d'un barème unique réservé au porteur du titre d'AESS.

Des directives administratives<sup>247</sup> déterminent le barème à attribuer, en régime organique, au professeur non porteur du titre d'AESS qui exerce la fonction<sup>248</sup>.

L'application de ces directives a été contrôlée. Le barème attribué a été confronté au titre détenu, validé et encodé dans l'application de gestion par la direction déconcentrée. L'examen a porté sur l'ensemble des enseignants rémunérés pour l'exercice de la fonction pendant l'année scolaire 2010-2011. Cependant, à défaut d'encodage du titre dans l'application, il n'a pu être fait pour 35 enseignants (19 %).

La Cour a constaté que sept membres du personnel exerçant la fonction, non porteurs du titre d'AESS, bénéficient du barème réservé à ce titre. À l'inverse, quatre enseignants porteurs du titre d'AESS ne reçoivent qu'un barème inférieur. Les résultats obtenus correspondent à un taux d'erreurs de 7,28 %<sup>249</sup>.

#### 4.3.8 Attribution d'un barème au professeur de religion islamique

La Cour des comptes a contrôlé l'ensemble des traitements versés aux enseignants pour l'exercice, au cours du mois de juin 2011, des fonctions de professeur de religion islamique au degré secondaire inférieur ou au degré secondaire supérieur. L'examen a porté sur 129 membres du personnel exerçant la fonction<sup>250</sup>, dont 36 au degré secondaire inférieur, 10 au degré secondaire supérieur et 83 à l'un et à l'autre de ces degrés. Le barème attribué a été confronté au titre détenu, validé et encodé dans l'application de gestion par le service.

L'examen des justifications demandées à l'administration fait apparaître que, pour les 119 fonctions concernées au degré inférieur, 31 traitements ont été fondés sur un barème incorrect, soit un taux d'erreurs de 26,1 %.

Pour les 93 fonctions concernées au degré supérieur, 25 traitements ont été fondés sur un barème incorrect, soit un taux d'erreurs de 26,9 % : dans 20 cas, a été attribué<sup>251</sup> un barème « autres titres » 182 ou 183 non prévu réglementairement et, dans 5 autres cas, un barème supérieur au barème le moins élevé du régime organique (barème 346).

Ces taux d'erreurs, particulièrement élevés, résultent de deux manquements.

---

<sup>247</sup> Note de service du 30 septembre 2004. Ces directives sont reprises dans le document de travail à usage interne relatif aux *Échelles de traitements et titres requis applicables après le 1<sup>er</sup> septembre 2005*, version du 1<sup>er</sup> mars 2010.

<sup>248</sup> Critique sur le plan réglementaire : cf. le point 4.2.3 *Barèmes pour le professeur de langues anciennes non porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire*.

<sup>249</sup> Contrôle effectué en décembre 2011 des traitements payés pour 2010-2011 aux enseignants exerçant la fonction. Sur 186 enseignants, 13 barèmes sont incorrects sur 151 (186 – 35).

<sup>249</sup> Articles 15 à 20 de l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 24 août 1992.

<sup>250</sup> Contrôle effectué en janvier 2012 pour les membres du personnel encore en fonction.

<sup>251</sup> Cf. le point 4.3.6 *Attribution d'un barème au professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommé mentionné*.

Longtemps, l'absence de titres requis fixés pour les fonctions de professeur de religion islamique a motivé l'attribution sans justification du barème 183, principalement<sup>252</sup> au niveau secondaire. Bien que les titres requis soient arrêtés et les barèmes ad hoc fixés depuis le 31 août 1999<sup>253</sup>, la mise aux normes de la situation pécuniaire des membres du personnel occupant ces fonctions reste, dans une large mesure, incomplète.

L'application incorrecte des règles relatives aux titres requis et aux barèmes prévus se double, au degré secondaire supérieur, du non-respect des directives pour l'attribution d'un barème au professeur non porteur d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné.

De nombreuses erreurs ont également été relevées dans les encodages des diplômes de l'application *SENS*<sup>254</sup>. Leur correction par l'administration a permis de justifier 22 barèmes attribués au degré secondaire inférieur et 19 barèmes au degré secondaire supérieur.

En particulier, une confusion a été constatée, à 28 reprises, entre le certificat d'aptitude pédagogique délivré par la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique et le certificat d'aptitude pédagogique délivré dans l'enseignement par le jury de la Communauté française. Ces deux certificats ne sont pas équivalents pour l'application des règles. La confusion peut donc fausser l'attribution du barème<sup>255</sup>.

Ici également, l'attribution de barèmes incorrects, en contradiction avec la réglementation, démontre une méconnaissance de la réglementation dans le chef de certains agents gestionnaires ainsi qu'un défaut de supervision. Elle cause aussi des inégalités de traitement injustifiées.

#### 4.4 Conclusions

La réglementation applicable aux membres du personnel enseignant de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française présente des lacunes persistantes. La Cour des comptes avait déjà souligné ces lacunes par le passé, mais la Communauté française n'y a apporté que des réponses insuffisantes ou incomplètes.

La liste des titres requis, précisée dans les arrêtés ministériels du 30 avril 1969, doit être complétée pour l'enseignement des cours techniques (autres spécialités) et des cours de pratique professionnelle (autres spécialités). Les règles de spécificité actuelles ne permettent en effet pas de faire face à la diversité des situations. En outre, il est nécessaire de mettre fin à l'incertitude qui règne dans la détermination des titres requis par défaut de formation supérieure existante en prenant des mesures réglementaires.

Des barèmes supplémentaires doivent également être prévus. Pour plusieurs fonctions au degré secondaire supérieur, les barèmes fixés par l'arrêté royal du 27 juin 1974 ne permettent pas de déterminer le traitement régulier des membres du personnel non porteurs d'un titre requis ou d'un titre nommément mentionné pour la fonction. De même, des barèmes supplémentaires devraient régulariser le traitement des professeurs de langues

<sup>252</sup> Le traitement non uniforme de ces professeurs a donné lieu à une lettre du 19 octobre 1993 au ministre de l'Éducation du gouvernement de la Communauté française.

<sup>253</sup> Entrée en vigueur des deux arrêtés du 8 juin 1999 déjà cités au point 4.2.4 *Titres requis et barèmes pour le professeur de religion islamique*.

<sup>254</sup> Le fichier signalétique *SENS* des membres du personnel est destiné à être intégré dans le projet en cours de la gestion informatisée du personnel de l'enseignement (Gesper); il mentionne, entre autres, les diplômes détenus.

<sup>255</sup> Dans le rapport de la direction déconcentrée du Hainaut reçu le 18 février 2013, le certificat d'aptitude pédagogique délivré par l'Exécutif des musulmans est encore assimilé abusivement, à deux reprises, au certificat d'aptitude pédagogique délivré dans l'enseignement, ce qui conduit la direction à justifier l'attribution d'un barème incorrect.

anciennes dans l'enseignement secondaire ne possédant pas le titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur.

Les directives administratives visant à pallier les absences de barèmes précitées constituent une irrégularité formelle, car des directives ne peuvent se substituer à un cadre réglementaire. En outre, elles ne respectent pas les principes constitutionnels de non-discrimination entre les membres du personnel de l'enseignement.

La Cour des comptes constate que la compétence de délivrer un certificat ou un diplôme d'aptitude pédagogique, attribuée à la commission pédagogique de l'Exécutif des musulmans de Belgique, organe représentatif d'un culte, contrevient à la législation relative à l'enseignement. En effet, l'aptitude pédagogique relève de la compétence exclusive des établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française et des jurys que celle-ci organise. La Cour recommande, par conséquent, soit d'exiger un certificat d'aptitude pédagogique délivré par un établissement d'enseignement ou un jury de la Communauté française, soit d'amender, par voie décrétole, les exigences en matière de titres requis pour la fonction de professeur de religion islamique.

Le contrôle de la gestion pécuniaire du personnel enseignant de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française a révélé un taux élevé d'erreurs, qui affectent surtout l'ancienneté pécuniaire et le barème. Une extrapolation, à l'ensemble du personnel, du sondage statistique opéré sur les traitements aboutit à un taux probable d'erreurs de 36,75 %, avec une probabilité d'erreurs située entre 27,98 % et 45,53 %, pour l'année scolaire 2010-2011.

Sur la base de ce sondage, la Cour des comptes estime que des erreurs pourraient affecter les traitements de 3.350 à 5.450 des quelque 12.000 membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Communauté française.

Il n'y a pas de fiche de traitement dans près de la moitié des dossiers du personnel définitif du sondage. La Cour recommande à l'administration de généraliser les fiches de traitement, dont l'analyse montre qu'elles contribuent à réduire le taux d'erreurs. Elle recommande dès lors d'établir ces fiches dès que le membre du personnel compte une ancienneté pécuniaire de plus de trois ans, sans attendre l'accès au statut de temporaire prioritaire ou la nomination définitive.

Par ailleurs, il incombe au service général de la gestion des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française, en tant que représentant du pouvoir organisateur, de vérifier la réalité des services mentionnés lors de l'entrée en fonction accomplis dans son enseignement et de les valoriser dans l'ancienneté pécuniaire.

Le paiement des professeurs de religion islamique repose en grande partie sur un barème incorrect. Le taux d'erreurs constaté dans les traitements du mois de juin 2011 a atteint 26,1 % au degré secondaire inférieur et 26,9 % au degré secondaire supérieur.

L'application des directives administratives palliant l'absence d'un barème pour le professeur qui ne possède ni le titre requis ni un titre nommément mentionné pour la fonction qu'il occupe pose également problème. Des traitements, dont le nombre est estimé à 20,7 %, ont été établis sur la base des barèmes « autres titres » 182 et 183, en contradiction avec ces directives. Les 84 erreurs recensées représentent un montant global d'arriérés de traitements estimé à 241.000 euros pour l'année scolaire 2010-2011.

L'attribution fréquente de barèmes « autres titres » en contradiction avec les directives reçues est incorrecte. Elle démontre une méconnaissance de la réglementation dans le chef

de certains agents gestionnaires ainsi qu'un défaut de supervision. Elle cause également des inégalités de traitement injustifiées.

Dans sa réponse, la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale présente la réforme des titres et fonctions, qui est en voie de concrétisation. Elle soutient que cette réforme s'inscrit pleinement dans l'objectif de garantir la légalité et la régularité du paiement du personnel enseignant dans son ensemble.

La ministre décrit l'agencement de la réforme en chantier et assure que celle-ci apporte une réponse à la plupart des remarques de la Cour des comptes.

Concernant les lacunes déjà soulignées antérieurement par la Cour en matière de titres de capacité, la réforme précise les titres pour tous les cours, y compris les cours techniques « autres spécialités ». La liste des fonctions est établie pour que tous les cours puissent y être rattachés ; un travail de suivi et d'actualisation est prévu. Des barèmes sont fixés pour toutes les fonctions à tous niveaux, que le titre soit requis, suffisant, de pénurie et même non listé. Ces dispositions suppriment la contrainte, pour l'administration, d'élaborer ses propres directives pour pallier les lacunes en la matière.

La ministre précise enfin que la réforme ne prend en considération que les titres délivrés par la Communauté française ou assimilés et qu'elle exige, pour tout titre requis ou suffisant, une composante « compétence pédagogique » sanctionnée par la Communauté française.

25<sup>e</sup> CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSE PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA COMMUNAUTE  
FRANÇAISE

/116

Ce 25<sup>e</sup> cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 10 décembre 2013 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le premier président : Ph. ROLAND ;

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

Le greffier : A. BOLLY.