

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2010-2011

13 DÉCEMBRE 2010

22^e CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR LA
COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

FASCICULE 1^{er}

22^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES
AU PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

TABLE DES MATIERES

1	COMPTES.....	7
1.1	Reddition des comptes généraux.....	7
1.2	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public.....	7
2	CONTRÔLES ET AUDITS.....	9
2.1	Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui.....	9
1	Introduction.....	9
1.1	Contexte.....	9
1.2	Portée de l'audit.....	10
1.3	Méthode.....	10
2	Modifications apportées par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.....	11
2.1	Réduction des cadres.....	11
2.1.1	Réglementation.....	11
2.1.2	Situation au 31 décembre 2009.....	11
2.2	Traitements des membres des cabinets de la Communauté française.....	13
2.3	Remboursement des rémunérations.....	14
2.4	Synergies avec les cabinets ministériels des membres du gouvernement wallon.....	15
2.4.1	Cadres.....	15
2.4.2	Aspects logistiques.....	16
2.5	Conclusion.....	17
3	Aspects budgétaires.....	17
3.1	Évolution des crédits depuis 2004.....	17
3.2	Consommation.....	19
3.3	Conclusion.....	19
4	Changement de législature.....	20
4.1	Contexte.....	20
4.2	Aspects budgétaires.....	20
4.3	Aspects comptables.....	22
4.4	Cellule provisoire.....	23
4.4.1	Cadre réglementaire.....	23
4.4.2	Constats et commentaires.....	23
4.5	Remises-reprises.....	24
4.5.1	Cadre réglementaire.....	24
4.5.2	Constats et commentaires.....	25
4.6	Inventaires.....	26
4.6.1	Situation et recommandations antérieures.....	26
4.6.2	Situation actuelle.....	27
4.7	Allocations forfaitaires de départ.....	28
4.7.1	Calcul des allocations.....	28
4.7.2	Allocations de chômage.....	28
4.7.3	Récupération des indus.....	30
4.8	Dépenses des cabinets dissous.....	31
4.8.1	Charges liées aux cabinets dissous.....	31

4.8.2	Dépenses relatives aux collaborateurs des ministres sortant de charge....	35
4.9	Conclusion	35
5	Suivi des recommandations antérieures	37
5.1	Points examinés.....	37
5.2	Comptabilité des avances de fonds.....	37
5.2.1	Comptes de fin de gestion	37
5.2.2	Reddition des comptes	37
5.2.3	Examen des comptes et des pièces justificatives.....	38
5.3	Marchés publics.....	38
5.3.1	Contexte.....	38
5.3.2	Résultats du contrôle	39
5.4	Missions du SEPAC.....	40
5.4.1	Position du Conseil d'État	40
5.4.2	Situation actuelle	40
5.5	Conclusion	41
6	Conclusion générale et recommandations	42
6.1	Changement de législature.....	42
6.2	Aspects budgétaires.....	43
6.3	Suivi des recommandations antérieures	43
7	ANNEXE – Ventilation des factures des cabinets dissous.....	45
2.2	Le subventionnement des centres culturels non soumis au décret du 28 juillet 1992.....	47
1	Introduction	47
1.1	Gestion administrative.....	48
1.2	Méthode	48
1.3	Portée de l'audit	49
2	présentation des centres culturels	50
2.1	Cadre juridique	50
2.2	Cadre budgétaire	50
2.3	Financement	52
2.4	Identification des missions	53
2.5	Spécificité des activités.....	54
3	Subventionnement	54
3.1	Fondement juridique des subventions	54
3.2	Modalités de subventionnement	56
4	Contrôle	59
4.1	Instances et représentation de la Communauté française.....	59
4.1.1	Instances d'avis	59
4.1.2	Représentation de la Communauté française aux conseils d'administration	59
4.1.3	Manque de retour d'informations à l'administration.....	60
4.2	Contrôle administratif.....	61
4.2.1	Dispersion des compétences et des informations au sein de l'administration.....	61
4.2.2	Contrôle par le service des centres culturels	61
4.2.3	Contrôle par le service des arts de la scène.....	64
4.2.4	Contrôle par le service général d'inspection de la culture (SGIC).....	64
4.3	Contrôles prévus par la réglementation sur les asbl	65
4.3.1	Contrôle par les réviseurs d'entreprises	65
4.3.2	Contrôle par l'assemblée générale de l'asbl	66
4.3.3	Contrôle par la Banque nationale de Belgique (BNB)	66
5	Comptes annuels	66

5.1	Inventaire des schémas comptables.....	66
5.2	Choix de ratios financiers.....	67
5.3	Analyse financière des comptes annuels.....	68
5.3.1	Le Botanique	68
5.3.2	Le Palais des beaux-arts de Charleroi	70
5.3.3	Les Halles de Schaerbeek	73
5.3.4	Le Manège.Mons	73
6	évaluation	78
7	Conclusions et recommandations	80
2.3	Le subventionnement des services d'aide en milieu ouvert.....	83
1	Introduction	83
1.1	Cadre légal	84
1.2	Aspects budgétaires.....	84
1.3	Méthode	84
1.4	Portée de l'audit	85
2	État de la situation	85
3	Constats	86
3.1	Évolution de l'environnement légal et réglementaire.....	86
3.1.1	Simplification administrative de la réglementation.....	87
3.1.2	Adaptation du plan comptable	87
3.2	Contrôle et coordination des services de l'administration	88
3.3	Nouvelle procédure de contrôle de l'usage des subventions.....	89
3.3.1	Informatisation	89
3.3.2	Contrôle	91
3.4	Ressources humaines, techniques et budgétaires des services	94
3.4.1	Gestion comptable.....	94
3.4.2	Inspection comptable	94
4	Conclusions et recommandations	96
2.4	La rémunération du personnel de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française	98
1	Introduction	98
1.1	Organisation de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.....	98
1.2	Méthode	99
2	Gestion administrative et pécuniaire	100
2.1	Analyse des risques.....	100
2.2	Gestion des dossiers	101
2.3	Fixation des traitements	102
2.3.1	Échelle barémique	103
2.3.2	Ancienneté pécuniaire	103
2.3.3	Attributions.....	104
2.3.4	Mise en conformité avec le statut pécuniaire	105
2.3.5	Prise en considération du congé de maternité du personnel temporaire	105
2.3.6	Incidence de la durée de fonctionnement de l'établissement	107
2.3.7	Cohérence des valeurs de l'ancienneté pécuniaire	107
3	Aspects réglementaires	108
3.1	Titres étrangers.....	108
3.2	Titres de capacité.....	109
3.3	Incitation au maintien en activité.....	110
4	Conclusions	111
Annexe 1	Sondage de l'exactitude et de la régularité des traitements.....	113
Annexe 2	Caractéristiques de l'échantillon.....	114

2.5	Examen des conditions d'octroi des prêts d'études et des droits restant à recouvrer.....	115
1	Introduction.....	115
1.1	Rétroactes.....	115
1.2	Méthode.....	116
2	Dispositions réglementaires et données financières.....	116
2.1	Procédures applicables à l'octroi et au remboursement des prêts.....	116
2.2	Importance financière.....	116
3	Résultats du contrôle.....	117
3.1	Conditions d'octroi.....	117
3.2	Procédure de suivi des remboursements et fiabilité des états relatifs aux droits restant à recouvrer.....	117

1 COMPTES

1.1 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 rapporte¹. Dans le passé, le gouvernement de la Communauté française n'a jamais respecté ce délai. La mise en œuvre d'un plan de rattrapage a permis d'accélérer l'établissement et la transmission des comptes.

Le dernier compte déclaré contrôlé par la Cour, le 7 juillet 2009, se rapporte à l'année 2003.

Le ministre des Finances et du Budget a transmis les comptes généraux des années 2004 à 2009². Ils ne peuvent toutefois pas encore faire l'objet d'une déclaration de contrôle en raison de leur caractère incomplet³.

Le ministère de la Communauté française a commencé à adresser à la Cour les données manquantes, notamment en ce qui concerne l'année 2004⁴. Le contrôle de ce compte sera clôturé prochainement.

Une collaboration a été instaurée afin que les comptes suivants puissent être complétés rapidement.

1.2 REDDITION DES COMPTES DES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent⁵.

Les comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, doivent être transmis au ministre des Finances, lequel doit les

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

² Le compte d'exécution du budget de l'année 2004 est parvenu à la Cour le 8 octobre 2007, ceux des années 2005 et 2006, le 27 mars 2008, ceux des années 2007 et 2008, le 28 octobre 2009 et, enfin, celui de l'année 2009, le 7 juillet 2010.

³ Essentiellement en ce qui concerne les services à gestion séparée de l'enseignement.

⁴ Par dépêche du 28 octobre 2010.

⁵ Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai⁶.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 30 novembre 2010 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants⁷.

<i>Organismes de catégorie A</i>	
Wallonie-Bruxelles International	Compte 2009

<i>Organismes de catégorie B</i>	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes 2000 à 2009
Office de la naissance et de l'enfance	Comptes 2006 à 2009
Institut de la formation en cours de carrière	Comptes 2007 à 2009

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

⁷ La plupart de ces comptes sont déjà établis.

2 CONTRÔLES ET AUDITS

2.1 CONTRÔLE DES DÉPENSES DES CABINETS MINISTÉRIELS ET DE LEURS SERVICES D'APPUI⁸

À la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour des comptes a organisé un quatrième contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels, axé sur le changement de législature et comprenant également une analyse du suivi des recommandations précédentes. Ce contrôle a été mené conjointement avec le contrôle des cabinets ministériels en Région wallonne.

Le changement de législature s'effectue en une courte période au cours de laquelle de nombreuses missions doivent être remplies. L'examen de leur exécution a révélé des faiblesses en matière de remise-reprise, d'inventaire, de dépenses des cabinets dissous ou de tenue de la comptabilité.

La Cour des comptes a constaté que la nouvelle réglementation est plus transparente en termes de gestion de personnel et que les cadres et effectifs des cabinets ont été nettement réduits. La Cour réitère cependant quelques remarques formulées antérieurement.

1 INTRODUCTION

En réponse à la demande formulée par le président du Parlement de la Communauté française le 6 octobre 2009, la Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses des cabinets des membres du gouvernement. Un contrôle similaire portant sur les cabinets des membres du gouvernement wallon a été mené conjointement ; il fait l'objet d'un article au 22^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon.

1.1 CONTEXTE

L'année 2009 constitue une année de changement de législature. Les sept membres de l'actuel gouvernement de la Communauté française – législature 2009-2014 – ont prêté serment le 16 juillet 2009. Parmi ceux-ci, quatre sont également membres du gouvernement wallon et un est membre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

À cette occasion, l'engagement de réduire le coût des cabinets ministériels a été inscrit dans la déclaration de politique communautaire et un nouvel arrêté de

⁸ Dr 3.554.504.

fonctionnement des cabinets ministériels est entré en vigueur le 17 juillet 2009. Cet arrêté assouplit les règles en matière d'établissement du traitement et de ses accessoires, réduit le cadre des cabinets et prévoit des synergies avec les cabinets du gouvernement wallon.

1.2 PORTÉE DE L'AUDIT

Compte tenu des contrôles réalisés en 2005-2006⁹, 2007¹⁰ et 2008¹¹, l'analyse a essentiellement porté sur le changement de législature et, en particulier, sur les inventaires, les procédures de remise-reprise, les frais de déménagement et d'installation, la clôture des comptes et, le cas échéant, la conclusion de contrats de location et d'entretien. De plus, les dépenses imputées aux crédits réservés aux cabinets dissous ont été examinées. Certains de ces points avaient déjà antérieurement fait l'objet de recommandations.

La nouvelle réglementation a aussi été analysée, notamment les dispositions relatives aux rémunérations, au cadre et aux mesures destinées à réaliser des économies d'échelle au sein des cabinets. Plus largement, un examen des crédits et de leur consommation a été réalisé au regard de l'engagement de réduire le coût des cabinets ministériels, pris dans la déclaration de politique communautaire¹².

Ce nouveau contrôle a également permis d'effectuer le suivi des recommandations précédemment formulées sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement¹³.

1.3 MÉTHODE

Le présent audit s'est appuyé sur l'analyse de la réglementation à appliquer, l'examen de dossiers et des entretiens avec chaque secrétaire de cabinet et certains comptables extraordinaires, des membres du SEPAC et la direction de l'organisation du secrétariat général du ministère de la Communauté française.

Les opérations de terrain se sont déroulées entre les mois de janvier et d'avril 2010.

L'audit a été annoncé aux ministres du gouvernement par lettres du 12 janvier 2010.

Une première réunion s'est tenue le 22 janvier 2010 avec les secrétaires de cabinet et le responsable du service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets ministériels (SEPAC).

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

¹⁰ 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Comm. fr., 500 (2007-2008) – N° 1, p. 50-87.

¹¹ 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Comm. fr., 61 (2009-2010) – N° 1, p. 81-107.

¹² Déclaration de politique communautaire 2009-2014, p. 182-183.

¹³ Respect de la réglementation des marchés publics, mesures de contrôle interne, tenue de la comptabilité des avances de fonds, etc.

L'avant-projet de rapport a été intégralement transmis le 30 août 2010 à chaque secrétaire de cabinet et à la responsable du SEPAC. À la même date, les extraits du rapport relatifs aux dépenses des cabinets dissous, liquidées par le ministère de la Communauté française, ont été envoyés à son secrétaire général.

Un débat contradictoire s'est tenu le 4 octobre 2010 avec les secrétaires de cabinet de la Communauté française et de la Région wallonne et la responsable du SEPAC. Ceux-ci ont adressé une réponse écrite le 8 octobre 2010. Le secrétaire général du ministère de la Communauté française a également répondu par courrier du même jour.

Le projet de rapport, intégrant ces éléments de réponse, a été adressé aux ministres le 28 octobre 2010. Le ministre-président a transmis, le 26 novembre 2010, une réponse au nom de l'ensemble des membres du gouvernement.

2 MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DU 17 JUILLET 2009

2.1 RÉDUCTION DES CADRES

2.1.1 Réglementation

Depuis 2004, le cadre global autorisé pour les cabinets ministériels a été réduit à plusieurs reprises. L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 confirme cette tendance : les cadres sont désormais fixés respectivement à 68,25 équivalents temps plein (ETP) pour le cabinet du ministre-président (au lieu de 81 en 2006), à 55,5 ETP pour le cabinet d'un vice-président (au lieu de 65) et à 41 ETP pour le cabinet d'un ministre (au lieu de 48,5).

L'arrêté du 17 juillet 2009 précité a introduit un système automatique de réduction de cinq unités du cadre d'un cabinet si le membre du gouvernement de la Communauté française est également membre du gouvernement wallon ou de celui de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴.

La réflexion menée sur le cadre de niveau 1, jugé trop étriqué et inadapté, a abouti à la suppression, dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, de la limite du nombre d'agents de niveau 1 par cabinet.

2.1.2 Situation au 31 décembre 2009

Dans la situation actuelle¹⁵, les diverses modifications de cadre représentent une réduction totale de 72,25 ETP par rapport au cadre théorique au 31 octobre 2008, date retenue pour le dernier audit de la Cour des comptes.

¹⁴ Cf. l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

¹⁵ Sept membres du gouvernement – un ministre-président, trois vice-présidents (au lieu de deux lors de la législature précédente) et trois ministres – dont cinq siégeant dans un autre gouvernement.

Tableau 1 – Cadres des cabinets ministériels : arrêtés de 2006 et de 2009

	Arrêté du 13 octobre 2006			Arrêté du 17 juillet 2009				Différence
	Nombre	Cadre	Total	Nombre	Cadre	Réduction cabinet mixte	Total	
Ministre-président	1	81	81	1	68,25	5	63,25	-17,75
Vice-président	2	65	130	3	55,5	15	151,5	21,5
Ministre	4	48,5	194	3	41	5	118	-76
	7		405	7			332,75	-72,25

Le tableau suivant reprend le cadre actualisé après les transferts de personnel et l'effectif au 31 décembre 2009, comparé à celui du 31 octobre 2008.

Le total du cadre actualisé (337,75 ETP) est supérieur de 5 unités au cadre établi conformément à l'arrêté du 17 juillet 2009 en raison de la décision du gouvernement d'augmenter le cadre d'un cabinet de 5 ETP jusqu'au 30 juin 2010 (sans transfert des moyens budgétaires correspondants). Cette situation a pris fin à la date prévue.

**Tableau 2 – Cadres actualisés et effectifs :
comparaison des situations au 31 octobre 2008 et au 31 décembre 2009**

Cabinet ¹⁶	Situation au 31 octobre 2008			Situation au 31 décembre 2009			
	Cadre théorique	Cadre actualisé	Effectif	Cabinet	Cadre théorique	Cadre actualisé	Effectif
Cabinet 1	81,00	42,00	39,50	1	68,25	60,25	39,10
Cabinet 2	65,00	66,00	60,60	2	55,50	54,50	35,00
Cabinet 3	65,00	65,00	45,65	3	55,50	36,50	29,50
Cabinet 4	48,50	66,00	64,00	4	55,50	47,50	35,40
Cabinet 5	48,50	46,50	43,00	5	41,00	32,00	22,80
Cabinet 6	48,50	47,50	44,20	6	41,00	47,00	45,30
Cabinet 7	48,50	23,50	21,00	7	41,00	60,00	58,00
	405,00	356,50	317,95		357,75	337,75	265,10

Au 31 décembre 2009, l'effectif global des cabinets ministériels de la Communauté française s'élevait à 265,1 ETP, soit 52,85 ETP de moins qu'au 31 octobre 2008.

Aucun dépassement du cadre n'a été constaté. Le taux d'occupation varie entre 96 et 97 % dans les cabinets des ministres siégeant uniquement au gouvernement de la Communauté française et entre 64 et 81 % dans les autres cabinets.-

¹⁶ Les cabinets sont numérotés en fonction de l'ordre de préséance des ministres au cours des deux législatures.

2.2 TRAITEMENTS DES MEMBRES DES CABINETS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Les allocations de cabinet tenant lieu de traitement des membres des cabinets de la Communauté française ont été alignées sur les montants retenus pour les cabinets wallons. Cette similarité, rendue possible par l'absence de référence formelle à un quelconque statut, est de nature à améliorer la synergie entre les deux entités.

Néanmoins, les montants portés par l'article 10 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 ne sont pas fixés par référence aux rémunérations visées par l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des services du gouvernement de la Communauté française, mais ils sont directement empruntés aux échelles, plus favorables, applicables en Région wallonne. Il en résulte un alignement, à la hausse, des allocations dont bénéficie désormais le personnel des cabinets de la Communauté française.

Par ailleurs, du point de vue de la rémunération, le grade de « collaborateur », visé par le nouvel arrêté, ne correspond pas exactement à l'ancienne notion d'« agent d'exécution ».

En effet, la rémunération des collaborateurs des niveaux 2+, 2 et 3 peut désormais être fixée à un montant annuel maximum de 39.981,53 euros hors indexation, correspondant au maximum de l'échelle A5 d'attaché principal applicable en Région wallonne.

Il est donc possible, même lorsqu'un membre d'un cabinet n'est pas identifié comme niveau 1 mais comme collaborateur, de lui octroyer une rémunération d'un niveau comparable à celle d'un attaché principal comptant 30 ans d'ancienneté¹⁷.

Dans le même ordre d'idées, l'article 11 du nouvel arrêté permet de conférer aux collaborateurs détachés d'un service public une allocation complémentaire d'un montant maximum de 4.423,69 euros¹⁸. Pour mémoire, le montant de l'allocation réservée aux agents d'exécution en vertu de l'arrêté du 13 octobre 2006 était limité à 2.381,99 euros.

Pour le surplus, les irrégularités constatées lors des précédents audits¹⁹ sont devenues pratiquement sans objet, puisque le nouveau contexte réglementaire a introduit une plus grande souplesse de gestion. La réglementation actuelle permet aujourd'hui, en pratique, de choisir librement le montant de la rémunération et de le faire évoluer sans avoir à se référer, comme précédemment, à l'ancienneté ou à l'expérience de l'intéressé. En conséquence, l'audit s'est concentré sur l'analyse de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent à la date du 31 décembre 2009, à savoir la régularité du traitement versé mensuellement à chaque agent au regard de son arrêté de nomination.

¹⁷ Par comparaison, le montant maximum de l'échelle B1 (échelle supérieure du niveau 2+) à 30 ans d'ancienneté s'élève à 34.317,05 euros.

¹⁸ Réservee antérieurement au seul secrétaire particulier du ministre.

¹⁹ Par exemple, l'attribution d'un traitement et d'un rang ne correspondant pas au grade officiel, la fixation d'un traitement correspondant à une ancienneté fictive.

L'analyse a porté sur les fiches de paie des mois d'octobre, novembre et décembre 2009 et janvier 2010. Dans tous les cas, le traitement s'est révélé conforme à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, ainsi qu'aux arrêtés individuels de désignation. Le même constat a pu être dressé pour le montant des allocations et indemnités spécifiques octroyées aux chauffeurs et aux hôtes.

2.3 REMBOURSEMENT DES RÉMUNÉRATIONS

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 les agents ne dépendant pas des services du gouvernement, le remboursement s'opère conformément au prescrit du nouvel article 22, qui reprend, sans modification, le libellé de l'article 14 de l'arrêté du 13 octobre 2006.

La disposition de l'article 32 de cet arrêté (annulé par l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 du Conseil d'État) n'ayant pas été reproduite dans le nouvel arrêté, les détachements ne sont plus réciproquement gratuits entre la Communauté française et la Région wallonne.

À défaut d'adaptation réglementaire, la charge budgétaire totale – en ce compris les charges patronales – des agents détachés des services du gouvernement de la Région wallonne devrait donc être remboursée, conformément aux articles 485 et 486 du code wallon de la fonction publique relatif aux congés et aux absences des agents des services du gouvernement wallon²⁰. Au 31 décembre 2009, 19 membres de cabinets (représentant 18 ETP) étaient détachés du service public wallon (SPW) ; ces détachements n'ont, à ce jour, pas fait l'objet de remboursement.

Selon les secrétaires de cabinet, une réflexion est en cours entre les cabinets des entités concernées (Communauté française, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire française) ; elle devrait aboutir à un accord de coopération, qui a été soumis en première lecture au gouvernement inter-francophone le 28 octobre 2010.

Dans sa réponse du 26 novembre 2010, le ministre-président précise que ce projet devrait être prochainement soumis aux concertations syndicales et à l'avis du Conseil d'État.

La Cour relève que l'adoption d'un tel accord, portant sur la réciprocité de la gratuité des traitements des agents employés dans les cabinets ministériels, devra s'accompagner de la modification formelle des articles 108/1 et 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 et des articles 485 et 486 du code wallon de la fonction publique.

²⁰ Ces dispositions sont identiques aux articles 108/1 et 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française portant statut des agents des services du gouvernement.

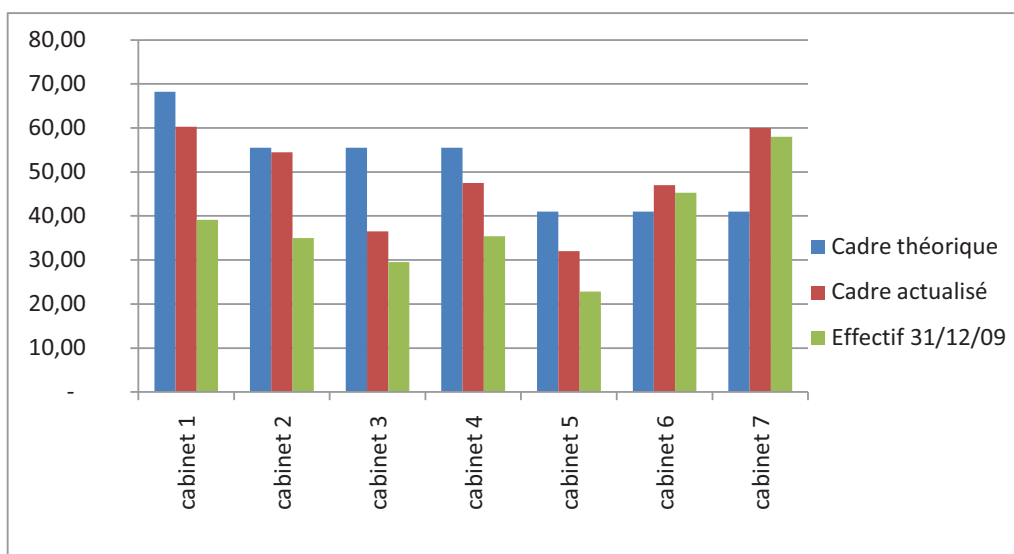
2.4 SYNERGIES AVEC LES CABINETS MINISTÉRIELS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT WALLON

2.4.1 Cadres

Le cadre d'un cabinet ministériel de la Communauté est réduit de cinq ETP si le membre du gouvernement de la Communauté française est également membre du gouvernement wallon ou de celui de la Région de Bruxelles-Capitale²¹.

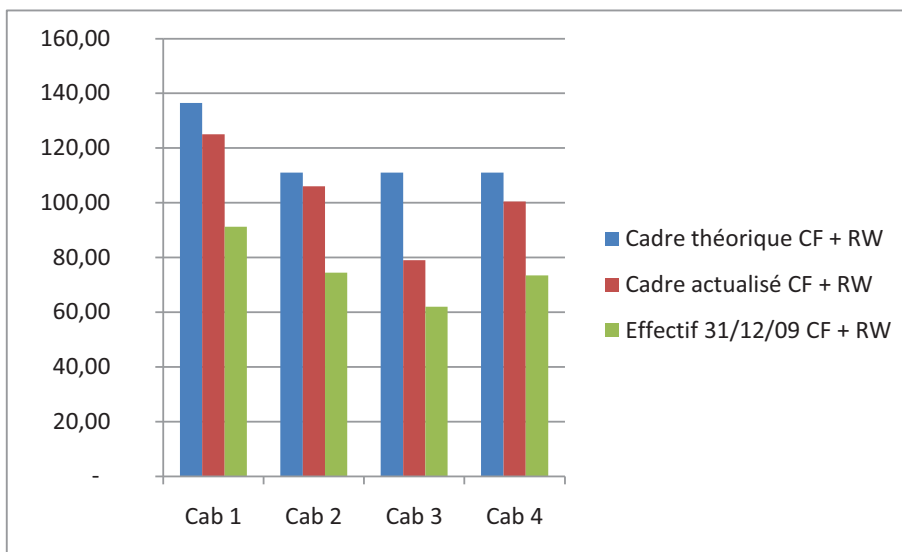
Des figures ci-après, il ressort que, outre cette réduction, quatre cabinets de ministres siégeant dans deux entités ont transféré du personnel vers d'autres cabinets ministériels de la Communauté française et que, dès lors, l'effectif est moins élevé dans ces cabinets conjoints.

Figure 1 – Cadre théorique, cadre actualisé et effectif au 31 décembre 2009



²¹ Cf. l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

Figure 2 – Cadre théorique, cadre actualisé et effectif au 31 décembre 2009 des cabinets des ministres siégeant aux gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne



2.4.2 Aspects logistiques

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 comprend un nouvel article 2 consacré aux synergies avec le gouvernement wallon. Cet article stipule que les ministres siégeant au sein des deux gouvernements définissent l'organisation et le lieu de travail des membres de leurs deux cabinets, qu'ils déterminent les conditions d'utilisation des moyens logistiques dont ils disposent « dans une perspective de réduction des coûts de fonctionnement et d'économies d'échelle » et que le budget qui supporte la charge budgétaire des moyens logistiques liés à un agent est celui qui prend sa rémunération en charge.

En pratique, la superficie totale occupée par les cabinets ministériels en Communauté française a pu être réduite par l'installation de membres de cabinets communautaires dans les bâtiments hébergeant des cabinets wallons.

Si l'ensemble des secrétaires de cabinet concernés ont veillé à mettre en place des structures rationnelles quant à l'organisation du personnel et à la répartition des coûts, certaines difficultés ont été rencontrées, notamment dans l'affectation précise des frais de fonctionnement et, surtout, dans le recours à des marchés à commandes de l'une ou l'autre entité. En effet, dans un souci d'uniformisation du matériel ou des consommables, ces secrétaires de cabinet ont exprimé la nécessité de pouvoir recourir aux marchés à commandes conclu par le SPW également pour le fonctionnement du cabinet de la Communauté française. Sur ce point, les procédures ne sont pas clarifiées. Selon les secrétaires de cabinet, une réflexion a été entamée par l'Entreprise des technologies nouvelles, de l'information et de la communication (ETNIC) afin de permettre aux cabinets wallons de se joindre à ses marchés à commandes ; il a, en outre, été demandé au SPW d'ouvrir ses marchés aux cabinets de la Communauté française.

2.5 CONCLUSION

1) La nouvelle réglementation, plus conforme aux recommandations de la Cour et plus transparente que les arrêtés adoptés sous les précédentes législatures, marque un net progrès en termes de gestion de personnel. Elle constitue désormais un statut entièrement autonome par rapport au statut des agents des services du gouvernement (arrêté du 22 juillet 1996)²².

2) La Cour constate une nette diminution du cadre des cabinets ministériels et des effectifs par rapport à la situation du 31 octobre 2008.

3) Les montants des rémunérations des membres des cabinets fixés par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 correspondent, au centime près, aux montants minimum et maximum des échelles visées à l'annexe XIII du code wallon de la fonction publique. Les traitements des agents des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française ont donc été alignés à la hausse sur les traitements dont bénéficient les agents des cabinets wallons.

4) Les synergies prévues dans l'arrêté du 17 juillet 2009 pour les cabinets des ministres siégeant également dans le gouvernement wallon ont été observées dans le fonctionnement de ces cabinets.

3 ASPECTS BUDGÉTAIRES

3.1 ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2004

La déclaration de politique communautaire 2009-2014 énonce l'engagement du 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* »²³.

Le tableau suivant reprend les crédits alloués au cours de l'ancienne législature (2004-2009) et depuis la législature actuelle (2009-2014).

²² Sous réserve de l'application partielle du régime de congés et absences propres aux agents des services du gouvernement : voir l'article 24 du nouvel arrêté.

²³ Déclaration de politique communautaire 2009-2014, p. 182.

**Tableau 3 – Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels
et aux services d'appui de 2004 à 2010**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses récurrentes							
Dépenses de cabinet	20,748	20,233	19,469	19,654	20,111	19,951	19,602
Charges du gouvernement ²⁴	3,306	3,816	3,314	3,377	3,448	3,541	1,965
SEPAC et secrétariat du gouvernement	2,088	2,921	1,005	1,134	1,161	0,818	0,880
Sous-total	26,142	26,970	23,788	24,165	24,720	24,310	22,447
Dépenses non récurrentes							
Cabinets dissous	2,832	2,084	1,620	1,566	1,180	0,973	0,630
Allocations forfaitaires de départ	-	-	-	-	-	1,286	-
Sous-total	2,832	2,084	1,620	1,566	1,180	2,259	0,630
Total	28,974	29,054	25,408	25,731	25,900	26,569	23,077

(en milliers d'euros)

Pour les dépenses récurrentes, les crédits totaux de 2009 ajustés sont légèrement inférieurs aux crédits alloués en 2008.

La diminution est encore plus marquée en 2010, tant pour les dépenses des cabinets ministériels stricto sensu que pour les charges liées au gouvernement²⁵, en raison de la réduction des locations et des superficies à entretenir. En effet, à l'occasion du changement de législature et de l'arrivée à leur échéance de deux baux le 31 août 2009, le gouvernement a 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 loyers²⁶. Désormais un seul cabinet occupe un bâtiment loué, dont le bail se termine le 31 décembre 2013.

Les crédits budgétaires relatifs aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculés²⁷ sur la base d'un plafond de subsistance fixé, en 2009, à 58.140 euros par an et par

²⁴ Crédits relatifs à l'entretien, aux travaux et à la location des bâtiments hébergeant les cabinets ministériels.

²⁵ Gérées par le ministère de la Communauté française, qui n'est pas compris dans le champ de l'audit.

²⁶ Montant annuel de 117.565 euros (montant selon avenant de 2002 à la convention de bail, hors indexation) pour l'un et de 263.370 euros (montant de 2004, hors indexation) pour l'autre.

²⁷ Sauf pour les traitements et indemnités de logement des membres du gouvernement.

membre du personnel prévu au cadre²⁸. L'enveloppe globale de crédits est répartie entre les différents cabinets en fonction de leur cadre²⁹, auquel ce plafond est appliqué. Pour rappel, le plafond ne couvre pas la totalité des coûts relatifs aux cabinets ministériels puisqu'il n'inclut pas les dépenses imputées sur des crédits ne figurant pas à la division organique 06 – *Cabinets ministériels*³⁰.

Les crédits relatifs aux charges des cabinets dissous et aux allocations forfaitaires de départ ont constamment diminué entre 2004 et 2008. La tendance est inversée en 2009 en raison du changement de législature ; néanmoins, les crédits 2009 sont inférieurs de 8 % à ceux de 2004, année du précédent changement de législature. Les crédits de 2010 sont à nouveau à la baisse et cela, à un niveau deux fois plus bas qu'en 2008, mais ils risquent de s'avérer insuffisants³¹.

3.2 CONSOMMATION

Le tableau suivant montre le taux de consommation des crédits pour l'année 2009.

Tableau 4 – Consommation (en engagement) des crédits 2009 alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui

	Crédits	Consommation	en %
Dépenses de cabinet	19.951.000	17.283.701,49	87 %
Charges du gouvernement	3.541.000	3.514.041,27	99 %
Services d'appui	818.000	685.944,74	84 %
Cabinets dissous	973.000	972.993,88	100 %
Allocations forfaitaires de départ	1.286.000	1.285.999,61	100 %
Total	26.569.000	23.742.680,99	89 %

(en euros)

Ce taux varie de 84 à 100 %, selon les catégories.

3.3 CONCLUSION

1) La Cour a constaté une réduction des crédits inscrits, pour les cabinets, au budget de la Communauté française. Cette réduction se marque également entre les crédits de 2009 et de 2004, deux années de changement de législature. Elle

²⁸ Cf. l'article 29 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, lequel renvoie aux articles 3 et 5 de cet arrêté. Ce plafond est lié à l'indice des prix à la consommation.

²⁹ Actualisé après les transferts de personnel.

³⁰ Notamment les dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit dont le traitement reste à la charge des administrations de la Communauté française et de la Région wallonne (cf. toutefois les développements au point 2.3).

³¹ Cf. infra le point 4.8.1.

rappelle cependant que les programmes budgétaires ne comprennent pas l'ensemble des dépenses et, en particulier, le coût des agents détachés à titre gratuit du ministère de la Communauté française, ce qui ne lui permet pas de se prononcer sur la diminution réelle du coût des cabinets ministériels. La réduction budgétaire s'est, en effet, accompagnée d'une augmentation du nombre d'agents détachés sans remboursement, lequel est passé de 33 % de l'effectif en octobre 2008 à 46 % en 2009³².

2) Conformément aux recommandations de la Cour et aux engagements figurant dans la déclaration de politique communautaire, les programmes justificatifs des crédits relatifs aux cabinets mentionnent, en 2010, le nombre et la qualité des agents détachés avec ou sans remboursement de traitement à leur administration d'origine, mais ils ne reprennent toujours pas leur coût.

4 CHANGEMENT DE LÉGISLATURE

4.1 CONTEXTE

Le changement de législature s'effectue durant une courte période et dans des conditions souvent difficiles. La majorité des agents ont quitté le cabinet sortant et une nouvelle équipe, qui doit rapidement être opérationnelle, s'installe. Dans ces conditions, les risques d'insécurité du patrimoine, de mauvaise gestion et de non-respect des diverses formalités administratives sont plus élevés qu'en période courante.

La réglementation actuelle encadre peu cette période spécifique. L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 se limite à prévoir le maintien en service d'une cellule provisoire et renvoie à une circulaire pour les modalités pratiques de déclassement et de remise-reprise. Cette circulaire reprend essentiellement une liste de procès-verbaux standardisés à établir par les secrétaires de cabinet entrant et sortant.

Les secrétaires de cabinet et le SEPAC font valoir que, par rapport aux autres entités, les cabinets de la Communauté française et de la Région wallonne sont encadrés par une réglementation spécifique, bénéficient d'un accompagnement du SEPAC et disposeront prochainement d'un vade-mecum d'installation des cabinets plus exhaustif que ce qui existait jusqu'alors.

4.2 ASPECTS BUDGÉTAIRES

1) Au budget initial 2009, les allocations de base relatives aux dépenses des cabinets ministériels³³ étaient dotées de crédits équivalant à une année de fonctionnement.

³² 121,1 ETP sur un effectif global de 265,1 au 31 décembre 2009, soit 46 %, au lieu de 106,3 ETP sur un effectif de 317,95, soit 33 % au 31 octobre 2008.

³³ Programme 0 de la division organique 06.

Néanmoins, afin d'éviter une consommation intégrale de ces crédits par les cabinets de la législature 2004-2009, un blocage administratif a été décidé par le gouvernement, limitant l'utilisation de ces crédits à l'équivalent de 7/12 (hors traitement des ministres³⁴).

La consommation des crédits relatifs à la législature 2004-2009 s'élève, hors traitements des ministres, à 92 % des crédits bloqués à 7/12. L'analyse par cabinet montre toutefois que, pour deux d'entre eux, le blocage administratif n'a pas été respecté.

Tableau 5 – Cabinets ministériels législature 2004-2009 : consommation 2009 et blocage administratif (hors traitements des ministres)

Cabinet	Crédits initiaux	Blocage 7/12	Consommation en engagement	(3)/(4)
Cabinet 1	3.753.000	2.189.250	1.927.254,31	88,03 %
Cabinet 2	3.689.000	2.151.917	1.879.820,29	87,36 %
Cabinet 3	2.621.000	1.528.917	1.518.222,83	99,30 %
Cabinet 4	1.284.000	749.000	696.378,79	92,97 %
Cabinet 5	2.679.000	1.562.750	1.733.238,03	110,91 %
Cabinet 6	2.382.000	1.389.500	1.393.890,34	100,32 %
Cabinet 7	3.666.000	2.138.500	1.596.712,46	74,67 %
Total	20.074.000	11.709.833	10.745.517,05	91,76 %

(en euros)

2) Lors du changement de législature, le gouvernement a, le 20 juillet 2009, décidé :

- ✓ la levée du blocage administratif ;
- ✓ l'alimentation, par voie d'arrêtés de transfert, d'allocations de base nouvelles à créer³⁵ ;
- ✓ une réduction de 15 % des crédits alloués aux cabinets de la législature 2009-2014, conformément à la décision de politique communautaire précitée ;
- ✓ l'octroi, à chaque cabinet, d'une enveloppe de 11.000 euros³⁶, consacrée aux frais de première installation et d'informatisation et financée par les soldes de crédits non consommés des cabinets de la législature 2004-2009 ; cette

³⁴ Ces dépenses ne sont en effet pas comprises dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet. Elles sont cependant strictement encadrées par une circulaire du 17 juillet 2007. En l'espèce, les ministres de l'ancienne législature ont été rémunérés jusqu'au 15 juillet 2009.

³⁵ Celles-ci ont été regroupées au sein du programme 02 de la division organique 06.

³⁶ Ce montant correspond à celui alloué en 2004 pour l'installation des cabinets, réduit de 15 %.

enveloppe vient s'ajouter au crédit calculé par cabinet sur la base du plafond de subsistance.

Sur ce dernier point, le budget manque de transparence. Alors que ces crédits sont accordés à chaque cabinet, les allocations de base ad hoc ne sont alimentées que pour quatre d'entre eux ; dans les trois autres, les montants supplémentaires ont été ventilés sur d'autres allocations de base. Si les redistributions de crédits sont autorisées au sein d'un programme budgétaire, elles doivent être réalisées, en toute transparence, par le biais d'arrêtés de redistribution.

Par ailleurs, l'allocation de base, de classe économique 12, ne peut concerner des investissements, ce qui est contraire à l'objectif de cette enveloppe complémentaire³⁷. Les secrétaires de cabinet annoncent une réflexion sur la création d'une allocation de base plus appropriée.

3) À l'occasion de l'ajustement budgétaire 2009, les crédits ont été revus pour tenir compte des transferts de personnel opérés en septembre et octobre 2009, conformément à l'article 3, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

Les crédits définitifs alloués en 2009 aux cabinets des deux législatures sont synthétisés au tableau suivant.

Tableau 6 – Crédits alloués aux cabinets / distinction entre les deux législatures

Législature 2004-2009			Législature 2009-2014	
Cabinet ³⁸	2009 initial	2009 ajusté	Cabinet	2009 ajusté
Cabinet 2	3,865	2,317	Cabinet 1	1,282
Cabinet 3	3,689	2,113	Cabinet 2	1,161
Cabinet 4	2,733	1,789	Cabinet 3	0,781
Cabinet 5	1,396	0,904	Cabinet 4	1,013
Cabinet 6	2,791	1,847	Cabinet 5	0,686
Cabinet 8	2,382	1,587	Cabinet 6	1,050
Cabinet 9	3,778	2,097	Cabinet 7	1,324
Total	20,634	12,654		7,297
Total	20,634	19,951		

(en millions d'euros)

³⁷ De fait, trois des quatre cabinets ayant maintenu ces crédits à l'allocation de base 12.07 les ont utilisés pour l'achat de matériel informatique. Le quatrième a imputé sur ces crédits des dépenses de consommables et même le coût d'une assurance incendie, ce qui ne correspond pas à l'objet de l'allocation, tout en utilisant les crédits prévus à l'allocation de base 74.01, notamment pour l'acquisition de matériel informatique.

³⁸ Numérotation en fonction des activités et programmes budgétaires.

4.3 ASPECTS COMPTABLES

Lors du changement de législature, les soldes non utilisés des avances de fonds provenant des allocations de base relatives aux cabinets de la législature 2004-2009 ont été versés au Trésor. Ces montants s'élevaient à 602.825,29 euros pour les sept cabinets. Les comptes ont alors été clôturés.

De nouveaux comptes financiers ont été ouverts au nom des comptes extraordinaires des cabinets de la législature 2009-2014, même s'il s'agissait des mêmes personnes.

4.4 CELLULE PROVISOIRE

4.4.1 Cadre réglementaire

Conformément à l'article 28, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, une cellule est maintenue en service à l'occasion d'un changement de législature ou en cas de remaniement ministériel « *dans le souci d'assurer une passation de pouvoir harmonieuse* ». Cette cellule doit perdurer jusqu'à la reddition des comptes et la remise de l'inventaire. Elle se compose du secrétaire de cabinet, de l'ordonnateur délégué, du comptable extraordinaire, du correspondant informatique, d'un collaborateur et d'un chauffeur. Le nombre de membres peut différer selon que certaines de ces fonctions sont assurées par la même personne.

La circulaire prise à la même date prévoit que la cellule a une durée maximale d'un mois à dater de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, à savoir le 16 juillet 2009, et que l'ordonnateur délégué garde, au cours de cette période, ses prérogatives pour toutes les dépenses engagées avant le changement de ministre.

4.4.2 Constats et commentaires

Dans la pratique, ces dispositions n'ont pas toujours été respectées, comme en atteste le tableau suivant, qui reprend, pour chaque cabinet, les dates de reddition des comptes et de procès-verbal de remise-reprise, en regard des dates de fin de fonction des comptables et des secrétaires de cabinet³⁹.

³⁹ Selon la circulaire, ce sont les secrétaires de cabinet entrant et sortant qui signent un procès-verbal général de remise-reprise.

Tableau 7 – Dates de reddition des comptes, remise-reprise et fin de fonction des ordonnateurs délégués et comptables

Cabinet	Fin de fonction du secrétaire de cabinet	Fin de fonction du comptable	P.-V. de remise-reprise	Reddition des comptes
Cabinet 1	15/07/09	14/08/09	22/07/09	14/09/09
Cabinet 2	15/08/09	15/08/09	04/08/09	11/08/09
Cabinet 3	31/07/09	31/07/09	30/07/09	<i>Non daté</i>
Cabinet 4	16/07/09	15/07/09	04/09/09	<i>Non daté</i>
Cabinet 5	22/07/09	29/07/09	17/07/09	31/07/09
Cabinet 6	09/08/09	09/08/09	06/08/09	02/09/09
Cabinet 7	21/07/09	31/07/09	22/07/09	31/07/09

Les éléments suivants ressortent de ce tableau.

1) Les fins de fonction des membres des cellules provisoires ont été données rapidement mais, pour un cabinet, le secrétaire de cabinet et le comptable furent démis à des dates fort éloignées l'une de l'autre, alors que l'arrêté stipule que la cellule est maintenue en service jusqu'à la remise de l'inventaire et la reddition des comptes.

2) Dans trois cabinets, le procès verbal de remise-reprise a été signé après la fin de fonction du secrétaire de cabinet ; dans un cabinet, la remise-reprise a été effectuée par l'ordonnateur délégué⁴⁰ ; dans deux autres cas, le procès-verbal a été signé par des secrétaires de cabinet alors qu'ils n'en faisaient plus partie.

3) La reddition des comptes a été établie, dans au moins trois cabinets, après que les comptables extraordinaires ont été démis de leurs fonctions.

4) Deux redditions de compte ne sont pas datées.

5) La période maximale d'un mois à dater du 16 juillet 2009 pour l'établissement de l'inventaire et la reddition des comptes n'a pas été respectée dans trois cas.

4.5 REMISES-REPRISES

4.5.1 Cadre réglementaire

Conformément à l'article 28, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, les modalités de remise-reprise sont établies par circulaire⁴¹.

⁴⁰ Alors que la circulaire prévoit qu'elle est établie par le secrétaire de cabinet.

⁴¹ Circulaire datant également du 17 juillet 2009.

Celle-ci prévoit que les secrétaires de cabinet sortant et entrant :

- ✓ établissent⁴² un procès-verbal général de remise-reprise, ventilé en inventaire du mobilier, du parc et des licences informatiques, du parc automobile, des machines de bureau, des téléphones mobiles, des électroménagers non encastrés, des appareils d'entretien des locaux et des ouvrages de référence ;
- ✓ établissent, le cas échéant, un procès-verbal de remise-reprise des œuvres d'art ;
- ✓ fassent l'inventaire des contrats en cours et la liste des factures restées en souffrance avec les pièces y relatives⁴³ ;
- ✓ établissent un procès-verbal de remise-reprise des badges et clés d'accès aux locaux du cabinet ;
- ✓ transfèrent au SEPAC les plaques d'immatriculation « E ».

4.5.2 Constats et commentaires

1) Suite à la décision du gouvernement du 17 juillet 2009, cinq cabinets ont été « repris » par les cabinets qui s'installaient dans les mêmes bâtiments, un cabinet (hébergé dans un cabinet loué dont le bail arrivait à échéance) a été repris par le cabinet du ministre chargé de compétences similaires et un cabinet (également hébergé dans un bâtiment loué en fin de bail) a fait l'objet de remise-reprise avec le SEPAC⁴⁴. Enfin, un cabinet entrant⁴⁵ n'a procédé à aucune remise-reprise.

2) Dans les faits, ces procédures de remise-reprise diffèrent fortement d'un cabinet à l'autre.

Dans deux cabinets où le ministre se succédait à lui-même, ces procédures se sont passées rapidement et sans difficulté.

Dans les deux cas où le cabinet sortant occupait un bâtiment dont le bail n'était pas reconduit, les procédures se sont déroulées sur une plus longue période, ce qui a permis de réaliser un contrôle physique des biens.

Par contre, lorsqu'un cabinet ministériel était repris par le cabinet d'un autre ministre au sein du même bâtiment, les remises-reprises se sont réalisées rapidement, vu l'urgence de l'installation ; elles ne se sont pas toujours accompagnées d'un contrôle physique. Celui-ci, qui a eu lieu lors de la réalisation des inventaires, a fait apparaître, selon les secrétaires de cabinet, des discordances entre les biens

⁴² Sur la base du « programme inventaire ».

⁴³ Ces contrats concernent les abonnements de téléphonie mobile, de carburant, les assurances (incendie, véhicules), les locations, la fourniture de gaz, eau, électricité, etc.

⁴⁴ À noter que le SEPAC a procédé à une remise-reprise partielle avec chaque secrétaire de cabinet entrant.

⁴⁵ Ce cabinet s'est installé dans le bâtiment hébergeant le cabinet wallon. Dans ce cas, il n'y a pas eu de remise-reprise à l'exception de celle, partielle, opérée par le SEPAC avec chaque cabinet.

physiquement présents et les biens compris dans la liste annexée au procès-verbal de remise-reprise.

Par ailleurs, dans un cas, aucun secrétaire de cabinet n'était désigné dans le nouveau cabinet au moment de la remise-reprise. C'est le comptable extraordinaire entrant qui a signé le procès-verbal, contrairement aux termes de la circulaire, qui n'envisage pas cette éventualité, ni la procédure qui devrait être suivie.

Dans un autre cas, c'est l'ordonnateur délégué sortant qui a signé, le secrétaire de cabinet ayant été démis de ses fonctions la veille du changement de législature.

3) L'inventaire des contrats en cours n'a pas été dressé dans deux cabinets. Les contrats ont été découverts par le nouveau cabinet lors de la réception de factures y afférentes et ont dû être réclamés aux fournisseurs.

Il apparaît également que des contrats ont une durée qui excède la date du changement de législature, liant ainsi les nouveaux cabinets, sous peine d'indemnités de résiliation souvent élevées. Cette question sera encadrée dans une circulaire spécifique ; un délai maximal sera prévu permettant aux nouveaux cabinets d'effectuer les démarches nécessaires pour la clôture et la conclusion de nouveaux contrats.

À l'inverse, dans un cabinet, le contrat d'assurance incendie (contenu) avait été clôturé en juillet, sans en informer le secrétaire de cabinet entrant. Pendant deux mois, ce cabinet n'a pas été assuré.

4) Des factures en souffrance ont été trouvées dans trois cabinets, sans pièces justificatives et sans qu'une liste n'en ait été dressée. Elles ont été envoyées au ministère de la Communauté française, de même que les factures afférentes aux cabinets de la législature 2004-2009 reçues, après leur installation, par tous les nouveaux cabinets⁴⁶.

4.6 INVENTAIRES

4.6.1 Situation et recommandations antérieures

Les inventaires communiqués par les cabinets en décembre 2008 révélaient encore l'absence de standardisation des définitions et descriptions de biens, n'intégraient pas toujours les informations relatives aux déclassements ou au matériel prêté et ne contenaient pas toutes les données relatives aux factures et aux fournisseurs. Il n'avait pas été possible, sauf dans un cabinet, de s'assurer de l'exhaustivité des biens repris à l'inventaire, en raison de la discontinuité des numérotations ou des divergences de présentation.

Ces inventaires n'étaient pas centralisés au sein du SEPAC, contrairement aux dispositions de la circulaire de l'époque.

La Cour avait rappelé la nécessité de mener à terme la réflexion relative à la centralisation des inventaires, entamée en concertation avec les cabinets de la

⁴⁶ Cf. le point 4.8.1.

Région wallonne, afin de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des données, la possibilité de fusionner les inventaires et la protection de ce patrimoine particulier.

Selon la réponse apportée par les membres du gouvernement wallon au terme de l'audit similaire réalisé en Région wallonne, ce travail de réflexion devrait aboutir à l'élaboration d'un programme informatique commun adapté à tous les cabinets, y compris ceux de la Communauté française.

4.6.2 Situation actuelle

Inventaires 2009-2010

En 2009, les inventaires des nouveaux cabinets n'ont pas été transmis au SEPAC ; la circulaire ne fixe aucune date limite pour cette opération, alors qu'elle prévoit que le SEPAC doit établir tous les ans un « *relevé complet des inventaires sur base des renseignements fournis par le secrétaire de cabinet via relevé patrimonial* »⁴⁷.

Début 2010, les inventaires ont été réalisés, ou actualisés dans certains cas, à la demande de la Cour.

Dans trois cabinets, ces inventaires satisfont aux exigences précitées : numérotation continue, intégration des déclassements et du matériel prêté et données relatives aux fournisseurs. Dans les quatre autres cabinets, les données demeurent incomplètes.

Les cabinets, sauf deux, ont rencontré des difficultés dans l'établissement de leur inventaire, qui ne correspondait pas aux listes annexées aux procès-verbaux de remise-reprise. Un contrôle physique plus strict lors de la remise-reprise aurait évité ces discordances. Le matériel manquant est plus ou moins important selon les cabinets. Des biens non inventoriés ont également été trouvés, sans possibilité d'établir leur provenance.

Quoi qu'il en soit, la conciliation des inventaires des cabinets des deux législatures est impossible à réaliser, par manque de standardisation et d'uniformisation des inventaires, réalisés en interne ou par une firme extérieure. Les nouveaux cabinets ont, dans la plupart des cas, renuméroté les biens issus de l'inventaire repris.

La Cour ne peut donc vérifier si l'ensemble des biens inventoriés au cours de la législature 2004-2009 sont repris dans les inventaires 2010.

La mise à l'inventaire des biens acquis en 2009 a été vérifiée ; les inventaires reflètent correctement ces acquisitions, sauf dans un cas où un ordinateur portable, acheté par un ministre, n'a pas été inventorié. Cette situation a été régularisée depuis lors.

Uniformisation et standardisation en cours

Le travail de réflexion entamé sous la législature précédente par les secrétaires de cabinet des deux entités et le SEPAC a repris au cours de la nouvelle législature. Il s'est concrétisé par une décision du gouvernement, d'avril 2010, approuvant l'instauration d'un système d'inventaire uniforme et standardisé pour l'ensemble des

⁴⁷ Cf. le point 8.3 de la circulaire, p. 26.

cabinets. Selon les secrétaires de cabinet, le nouveau programme d'inventaire sera identique dans tous les cabinets et garantira la sécurité du patrimoine au travers des différentes législatures.

Deux pistes avaient été envisagées, le recours à une firme extérieure ou la généralisation d'un système interne. C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue : le système d'inventaire sera basé sur celui mis au point au sein du cabinet du ministre-président, lequel sera éventuellement perfectionné. Dans sa réponse, le ministre-président précise que l'inventaire établi sur la base du nouveau programme sera transmis au SEPAC au plus tard le 15 janvier 2011.

4.7 ALLOCATIONS FORFAITAIRES DE DÉPART

4.7.1 Calcul des allocations

Des allocations forfaitaires de départ ont été attribuées, sur la base de l'article 25 de l'arrêté du 13 octobre 2006, à 128 membres du personnel des cabinets de la précédente législature qui n'ont pas été repris en service après les élections de juin 2009. Le calcul fait intervenir divers éléments, tels que la durée des services ininterrompus accomplis au sein d'un cabinet ministériel, le montant du dernier traitement d'activité attribué à l'agent, ainsi que le nombre de mois couverts par l'allocation forfaitaire.

Aucun des dossiers examinés n'a révélé d'erreur liée à l'application de l'article 25 précité quant aux aspects considérés lors du contrôle : le montant de l'allocation avait été, dans chaque cas, calculé conformément aux prescriptions de cette disposition, sur la base des pièces mises à la disposition du SEPAC.

4.7.2 Allocations de chômage

Si l'allocation forfaitaire de départ ne peut être octroyée qu'aux personnes ne bénéficiant pas de revenu, une exception est notamment prévue pour les allocations de chômage⁴⁸.

Cependant, dans ce cas, l'allocation forfaitaire de départ versée à l'agent en vertu de l'article 25 est diminuée du montant des allocations de chômage.

L'examen des dossiers a toutefois permis d'identifier certains problèmes touchant à la perception d'allocations de chômage et, corrélativement, à la récupération des sommes versées indûment.

L'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un collègue d'une Communauté ou d'une Région précise, en son article 18, § 3, que « *l'allocation de départ n'est pas considérée comme une rémunération pour l'application de la réglementation sur le chômage, ni pour le calcul des cotisations de sécurité sociale* ».

⁴⁸ L'article 25, § 4, prévoit également que le ministre puisse octroyer une allocation en cas de fonctions partielles de l'intéressé dans le secteur privé ou dans un service relevant d'un pouvoir législatif, dans un service public ou un établissement d'enseignement subventionné.

Sont ici visés les articles 44 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage.

L'article 44 de cet arrêté, en particulier, dispose en effet que *« pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté »*.

L'article 46 ajoute : *« § 1^{er} Pour l'application de l'article 44, sont notamment considérés comme rémunération : (...) 5° l'indemnité, à laquelle le travailleur peut prétendre du fait de la rupture du contrat de travail, (...) »* Par analogie à cette indemnité, l'allocation forfaitaire de départ pourrait également être tenue, a priori, pour une rémunération, au sens de l'article 44 précité. En effet, si l'article 46 vise plusieurs exceptions à cette règle, aucune d'entre elles n'envisage les allocations de départ octroyées aux anciens membres d'un cabinet ministériel.

Au niveau fédéral, pareille difficulté a été résolue par l'adoption de l'article 18, § 3, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001. Il en résulte que les bureaux de l'ONEM ne peuvent refuser l'octroi d'allocations de chômage, et donc la qualité de chômeur complet indemnisé, au bénéficiaire de l'allocation forfaitaire de départ octroyée en vertu de cet arrêté royal du 19 juillet 2001.

En Communauté française, aucune disposition réglementaire semblable n'autorise à déroger aux prescriptions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Pareille disposition ne pourrait d'ailleurs être insérée dans un arrêté émanant d'une entité fédérée, l'autorité fédérale étant seule compétente, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 5^e alinéa, 12°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

En pratique, le secrétariat de chaque cabinet ministériel délivre à l'agent sortant, sur demande, une attestation précisant, à l'intention du bureau de l'ONEM, que *« par analogie aux dispositions visées à l'article 18 de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 (...) l'allocation forfaitaire de départ est à considérer comme une libéralité ou une indemnité pour dommage moral au sens de l'article 46 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 »*.

La Cour constate que pareille attestation n'est pas de nature à combler la lacune réglementaire sans une intervention du législateur fédéral.

Les secrétaires de cabinet partagent l'analyse juridique de la Cour mais précisent néanmoins que *« cette compétence étant fédérale, seul le législateur fédéral pourrait y pourvoir. Cependant, les démarches effectuées à l'époque auprès de l'État fédéral étant restées vaines, seul un alignement et un renvoi au système fédéral est possible. Cette position a également été adoptée par la Communauté flamande qui était confrontée aux mêmes problèmes en cette matière »*.

En usant de cette réglementation par référence, on perçoit mal et c'est la raison pour laquelle l'ONEM se contente de ce renvoi, comment ce dernier pourrait refuser de traiter de la même manière les agents des cabinets fédéraux et ceux des entités fédérées, sauf à considérer qu'il y a une discrimination flagrante de traitement.

L'octroi de l'allocation forfaitaire de départ n'exclut donc pas son bénéficiaire du droit aux allocations de chômage. Néanmoins, cette allocation n'est pas cumulable dans

sa totalité avec les allocations de chômage », raison pour laquelle ces dernières diminuent l'allocation forfaitaire à due concurrence.

4.7.3 Récupération des indus

Dispositions réglementaires

Le § 3 de l'article 25 prévoit que « l'allocation de départ est octroyée par mensualités. Sans préjudice du § 1^{er}, la condition d'attribution est l'introduction chaque mois par l'intéressé d'une déclaration sur l'honneur, dans laquelle il apparaît que, pour la période concernée, il n'a exercé aucune activité professionnelle, ou qu'il se trouve dans l'une des conditions prévues au § 4. »

En pratique, le SEPAC adresse, à chaque agent sortant, un courrier lui signifiant la fin de ses fonctions et y joint une attestation à compléter et à transmettre à la fin de chaque mois, en y mentionnant le montant des revenus, pensions ou allocations de chômage éventuellement perçus.

Constats

1) Lorsque l'attestation précitée mentionnait la perception de revenus professionnels ou d'allocations de chômage, le SEPAC a procédé systématiquement à la réduction de l'allocation forfaitaire de départ, conformément à l'article 25, § 4, in fine.

2) Un paiement indu peut cependant résulter de la circonstance que, la première allocation forfaitaire ayant été payée avant réception de l'attestation, l'ancien agent a déclaré, par la suite, avoir perçu des revenus professionnels pendant la période considérée. Le montant excédentaire de la première allocation de départ lui est alors réclamé, ou déduit de l'allocation suivante.

3) Un paiement indu peut également intervenir dans le cas où l'attestation adressée au SEPAC par l'agent sortant s'avère incomplète ou erronée.

4) Lorsqu'un agent titulaire d'une pension de retraite dont le paiement a été suspendu pendant la durée de ses fonctions au sein d'un cabinet ministériel cesse ses fonctions et bénéficie, de ce fait, de l'allocation forfaitaire de départ, le SEPAC n'a pas interrogé la caisse de pension afin de connaître la date de reprise du versement de cette dernière.

5) Les premiers courriers destinés à obtenir les informations pertinentes des bureaux de chômage compétents ont été adressés à l'ONEM par le SEPAC le 22 septembre 2009, les derniers départs des anciens membres des cabinets ayant été enregistrés le 17 juillet 2009. Selon les secrétaires de cabinet, les bureaux de chômage ne disposaient pas, dans un premier temps, des informations leur permettant de répondre à ces demandes de renseignements.

Les réponses des divers bureaux de l'ONEM à ce premier courrier ne concernent, et pour cause, que les allocations de chômage éventuellement perçues au cours des mois de juillet et d'août 2009. Ce n'est cependant que par un courrier daté du 27 janvier 2010 que le SEPAC a interrogé à nouveau l'ONEM. Les réponses à ce second courrier ont été adressées au SEPAC à la mi-février, soit plus de sept mois après la fin de la législature.

Pareil retard implique, lorsque la déclaration de l'ex-agent s'avère incomplète ou inexacte quant à la perception d'allocations de chômage, des difficultés supplémentaires affectant le recouvrement des sommes indûment versées.

En effet, le versement de l'allocation s'étendant sur une durée maximale de cinq mois, le SEPAC s'est trouvé, en février 2010, dans l'impossibilité de compenser l'indu sur le versement d'allocations suivantes. Dans ce cas, le montant doit être récupéré à l'intervention du ministère de la Communauté française.

4.8 DÉPENSES DES CABINETS DISSOUS

Ces charges sont imputées à la division organique 11, programme 05.

Deux catégories de dépenses sont concernées :

- ✓ des charges du passé, relatives à des prestations, fournitures, achats, etc., effectués par des cabinets d'anciennes législatures ;
- ✓ des charges du présent mais liées à des membres de gouvernements antérieurs : dépenses des collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge.

4.8.1 Charges liées aux cabinets dissous

Aspects budgétaires

Les crédits destinés à apurer les factures ou déclarations de créance relatives aux cabinets dissous sont inscrits, depuis le budget 2005⁴⁹, dans un programme spécifique de la division organique 11, lequel comprend deux allocations de base pour les charges de personnel et pour les dépenses de fonctionnement⁵⁰.

En 2004, les crédits relatifs aux cabinets dissous intégraient également les allocations forfaitaires de départ, ce qui n'est plus le cas.

Le tableau suivant reprend les crédits alloués pour ces dépenses depuis 2004 (année du changement précédent de législature).

⁴⁹ En 2004, les crédits étaient inscrits à la division organique 10, dans le programme 04 relatif aux services d'appui des cabinets ministériels.

⁵⁰ D'une part, l'allocation de base 11.03, où sont inscrits les crédits relatifs aux charges de personnel ; ces crédits couvrent le paiement des déclarations de créance des employeurs qui ont détaché des agents à titre payant. D'autre part, l'allocation de base 12.02, qui couvre les dépenses de fonctionnement des cabinets dissous.

Tableau 8 – Évolution des crédits alloués aux cabinets dissous depuis 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personnel	1.728.000 ⁵¹	775.000	500.000	422.000	100.000	150.000	150.000
Fonctionnement	302.000	198.000	150.000	50.000	50.000	50.000	50.000 ⁵²
Total	2.030.000	973.000	650.000	472.000	150.000	200.000	200.000

(en euros)

Afin de comparer la situation budgétaire de 2004 et de 2009, il faut ajouter le montant prévu pour les allocations forfaitaires de départ (1.286.000 euros) aux crédits 2009. Le montant de ces derniers est néanmoins inférieur à celui de 2004 (1,486 million d'euros, contre 2,030). Cette différence concerne essentiellement les frais de rémunérations de personnes détachées « à titre payant », dont le remboursement n'a pas été réclamé par l'employeur d'origine en temps utile.

Il ressort de ces données que les crédits ont diminué de manière continue depuis 2004. Les prévisions pour 2009 se sont cependant avérées insuffisantes : depuis juillet 2009, des factures d'un montant total de 187.317,20 euros⁵³ sont parvenues au ministère de la Communauté française, alors que le crédit prévoyait 150.000 euros.

Les crédits couvrant les charges de fonctionnement sont épuisés chaque année à 100 %, par le biais d'avances de fonds. Des crédits supplémentaires ont été demandés, vu le montant des factures en attente (22 factures pour un total de plus de 43 milliers d'euros).

Processus de liquidation

La liquidation des factures relatives aux dépenses de fonctionnement des cabinets dissous est assurée par la direction de l'audit, de la coordination et de l'appui du ministère de la Communauté française. Les frais de personnel sont liquidés par la direction générale du personnel et de la fonction publique.

Le premier service n'est pas repris comme acteur de la gestion des cabinets ministériels par la circulaire et aucune mission liée aux cabinets dissous n'y est prévue pour le second.

En cette matière, la circulaire prévoit seulement qu'à l'occasion de la remise-reprise entre deux cabinets, le secrétaire de cabinet sortant remet au secrétaire entrant une liste des factures restées en souffrance « *dont les obligations ou la liquidation doivent être reprises par le nouveau cabinet* ».

⁵¹ Y compris les allocations forfaitaires de départ.

⁵² Depuis lors, le montant a été revu à la hausse lors de l'ajustement budgétaire (100.000 euros).

⁵³ Montant communiqué le 3 mai 2010. L'administration a indiqué que ce montant s'élevait, au 8 octobre 2010, à 190.550,46 euros. Elle a précisé qu'elle avait effectué des paiements pour un montant de 176.618,97 euros.

En pratique, les factures parviennent aux services précités par l'entremise des secrétaires de cabinets et/ou ordonnateurs délégués. Dans la majorité des cas, elles ne sont pas accompagnées de bon de commande, ni de tout autre document permettant un contrôle minimal, et elles n'ont fait l'objet d'aucune réception. Dans pareille situation, le risque de double paiement ou de paiement incorrect est élevé, car l'administration ne dispose d'aucun moyen de vérification. Face à cette situation, le secrétaire général a, en mai 2010, demandé au ministre-président d'examiner la question du partage de responsabilités entre l'administration, l'ordonnateur de ces dépenses et le comptable. Lors de la phase contradictoire, les secrétaires de cabinet ont par ailleurs indiqué que les bons de commandes non encore honorés seront transmis à l'administration afin de faciliter le contrôle des dépenses.

Dépenses

En l'absence d'encadrement, les dépenses pouvant être mises à la charge des cabinets dissous⁵⁴ ne sont pas définies.

Les factures ou déclarations de créance relatives à l'ancienne législature et liquidées ou introduites pour liquidation auprès de l'administration sont, au 31 mai 2010, au nombre de 256, pour un montant total de 332.240,87 euros.

**Tableau 9 – Factures relatives aux cabinets dissous :
frais de fonctionnement et de personnel**

	Nombre	Montant (en euros)
Fonctionnement	210	140.242,72
Personnel	26	149.917,39
Total liquidé	236	290.160,11
En attente	20	43.080,76
Total	256	333.240,87

Des ventilations détaillées de ces factures, par cabinet, figurent à l'annexe 2 : nombre et montant des factures liquidées par l'administration⁵⁵ en fonction de leur date (antérieure ou postérieure au 17 juillet 2009) et de la date de facturation des frais de fonctionnement.

À noter que sur les 20 factures en attente de paiement au 31 mai 2010⁵⁶, pour un montant total de 43.080,76 euros, l'une date de 2006, une de 2007 et six de 2008. Les autres datent de 2009.

⁵⁴ En fonction de la date de facturation ou de l'objet de la dépense.

⁵⁵ Quel que soit le budget concerné (2008, 2009 et 2010).

⁵⁶ L'administration indique qu'au 8 octobre 2010, il reste deux factures en attente de paiement.

Commentaires

1) Le nombre de factures envoyées vers l'administration diffère fortement d'un cabinet à l'autre ; ainsi un cabinet représente, en montant, 40 % des dépenses liquidées sur cabinets dissous et deux cabinets 17 %, tandis que les quatre autres représentent chacun quelques pour cent.

2) Quoique la majorité des dépenses reposent sur des factures de fournisseurs, quatre dépenses consistent dans le remboursement de frais exposés soit par un ministre (frais de restaurant exposés en juin dans un cas, achat d'un ordinateur portable le 15 juillet dans un autre cas), soit par un collaborateur. S'il est impossible d'obtenir la totalité des factures auprès de l'ensemble des fournisseurs avant la reddition des comptes, ce n'est pas le cas des déclarations de créance des membres du gouvernement et de leurs collaborateurs. Ce type de dépense ne devrait pas être imputé sur les crédits des cabinets dissous, mais sur les crédits du cabinet.

3) De nombreuses factures sont antérieures au 17 juillet 2009 et auraient donc dû être liquidées par les comptables extraordinaires, qui disposaient d'un délai d'un mois pour la reddition des comptes. Au moins 43 d'entre elles ont, en outre, fait l'objet d'un ou plusieurs rappels, voire de mises en demeure⁵⁷. Dix-huit de ces factures sont antérieures à 2009, sans qu'aucune justification ne soit fournie sur leur non-liquidation en temps utile. Ces dépenses, exposées entre 2006 et 2008, concernent notamment des frais d'hôtel, d'alimentation, de location de photocopieurs et d'assurance incendie.

4) La plupart des factures datées à partir du 17 juillet concernent des frais exposés au cours de la législature précédente. Cependant, au moins 33 factures⁵⁸ sont relatives à des prestations postérieures au changement de législature, sans qu'il soit possible d'identifier s'il s'agit de dépenses liées au fonctionnement de la cellule provisoire ou du nouveau cabinet. Dans certains cas, il s'agit bien de dépenses de la nouvelle législature, comme, par exemple, la mensualité d'août du leasing d'un véhicule affecté à un agent de la législature 2009-2014, des factures de téléphonie pour des périodes postérieures aux fins de fonction des membres de la cellule provisoire, des frais de carburant pour des agents qui ne font pas partie de la cellule, etc.

5) Huit factures⁵⁹ ne permettent pas d'identifier les cabinets, ni, dans certains cas, les périodes concernées, ce qui réduit la possibilité d'un contrôle. Il s'agit, par exemple, de taxes de mise en circulation adressées par le service public fédéral (SPF) Finances et de factures relatives à l'entretien des photocopieurs du bâtiment Surllet de Chokier.

⁵⁷ À noter que ces retards ont engendré des frais et intérêts de retard pour un montant de 635 euros.

⁵⁸ Toutes les factures ne mentionnent pas précisément la période couverte.

⁵⁹ L'une d'entre elles n'est pas précisément datée et n'est donc pas reprise dans le tableau de l'annexe 2.

4.8.2 Dépenses relatives aux collaborateurs des ministres sortant de charge

Les ministres sortants disposent de la collaboration de deux agents pendant une période comprise entre un et cinq ans, calculée au prorata de la durée du mandat ministériel⁶⁰.

Les rémunérations de ces agents sont imputées sur une allocation de base du programme des cabinets dissous⁶¹ ; ces crédits s'élèvent, en 2009, à 773 milliers d'euros et ont été consommés à hauteur de 76 %. Ils sont en constante diminution depuis 2007. Le changement de législature n'a pas eu pour résultat d'augmenter les crédits, comme l'atteste le tableau suivant.

Tableau 10 – Crédits 2004-2010
relatifs aux collaborateurs des ministres sortant de charge

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
802	1.111	970	1.094	1.030	773	430

(en milliers d'euros)

Au cours du premier semestre 2009, seize personnes, représentant dix ETP, étaient mises à la disposition de quatre ministres issus de la fin de législature 1999-2004 (avec fin de fonction prévue en juillet 2009) et d'un ministre sorti en 2007 de la législature 2004-2009 (fin de fonction en juillet 2010). La situation des quatre ministres et collaborateurs de la législature 1999-2004 était encore régie par l'arrêté de fonctionnement de 2004, lequel prévoyait une période de cinq ans, quelle que soit la durée du mandat ministériel.

Au 31 décembre 2009, trois ministres sortant de la législature 2004-2009 disposent, ensemble, de quatre ETP.

Les programmes justificatifs ne mentionnent toujours pas ces données, malgré les demandes de la Cour.

4.9 CONCLUSION

1) La transparence budgétaire est assurée par la création d'allocations de base distinctes pour les crédits alloués aux cabinets de la nouvelle législature. Ces allocations ont été alimentées rapidement.

2) La brève période durant laquelle s'effectue le changement de législature est trop peu encadrée au regard des risques élevés en matière de continuité des services publics et de protection du patrimoine. En particulier, les fonctions des membres de la cellule provisoire sont peu claires et aucune procédure n'est prévue pour remédier à l'absence de secrétaire de cabinet lors de la remise-reprise, ou en cas de désaccord sur cette remise-reprise.

⁶⁰ Cf. l'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

⁶¹ AB 11.06 du programme 05 de la division organique 11.

Par ailleurs, des remises-reprises ont été signées par des agents démis de leur fonction.

3) Le contrôle physique des biens inventoriés, sous-jacent aux procédures de remise-reprise entre les secrétaires de cabinet, n'a pas été systématiquement effectué. Il ressort de l'établissement des inventaires en fin d'année qu'il manque certains biens inventoriés et que d'autres ne sont pas repris dans l'inventaire.

4) De nombreux contrats de location ou d'entretien ont une durée qui excède de loin le changement de législature, contrairement aux recommandations formulées par la Cour lors des audits précédents. Des instructions devraient être données aux secrétaires de cabinet sortants au sujet de la clôture de ces contrats et, par exemple, de la coupure des lignes téléphoniques. Plus fondamentalement, la Cour rappelle que les contrats conclus doivent couvrir, au maximum, la durée de la législature. En cas de fin anticipée, ces contrats doivent être résiliés le plus rapidement possible. Une circulaire spécifique concernant l'installation et la fin de législature est annoncée par les secrétaires de cabinet. Cette problématique y sera encadrée.

5) Les situations concrètes et les difficultés survenues en matière d'inventaire lors du changement de législature ont confirmé les risques décelés à l'occasion des contrôles précédents, à savoir que des biens inventoriés n'ont pu être localisés et que des biens localisés n'ont pas été inventoriés.

La décision du 20 avril 2010 du gouvernement constitue donc une étape essentielle dans le processus de sécurisation de ce patrimoine particulier. Dans le cadre de cette réforme, l'attention devra être attirée sur la nécessité de définir des moyens qui permettent d'identifier les biens, afin de garantir la conciliation des inventaires à l'occasion des remaniements ministériels et des changements de législature.

6) La Cour souligne que les allocations forfaitaires de départ doivent, en vertu des articles 44 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage, être considérées comme des rémunérations. Si l'arrêté royal du 19 novembre 2001 précité déroge, pour ce qui concerne le personnel des organes stratégiques fédéraux, à la réglementation sur le chômage, aucune disposition similaire n'existe au bénéfice des agents des cabinets du gouvernement de la Communauté française. Par ailleurs, afin d'éviter des paiements indus et les procédures de récupération causées par ces erreurs, le SEPAC doit, dès la fin des fonctions de l'agent, s'informer systématiquement, auprès des organes compétents, quant aux allocations et revenus susceptibles d'affecter le montant de l'allocation forfaitaire de départ.

7) La nature et la date des dépenses pouvant être imputées sur les crédits des cabinets dissous ne sont pas définies et leur processus de liquidation ne permet aucun contrôle. Le risque de double paiement est donc élevé. En l'espèce, l'imputation de nombreuses dépenses sur les crédits des cabinets dissous pose question. Nombreuses sont celles qui auraient dû être liquidées par les comptes extraordinaires sur les crédits des cabinets. Les secrétaires de cabinet ont annoncé la volonté de transmettre les bons de commande non encore honorés à l'administration.

5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES

5.1 POINTS EXAMINÉS

Tous les comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires des cabinets ministériels afférents à l'année 2009 ont été examinés, de même que l'ensemble des marchés publics dont le montant a été engagé en 2009. Le contrôle a essentiellement été réalisé sur pièces.

5.2 COMPTABILITÉ DES AVANCES DE FONDS

En 2009, les comptables extraordinaires des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un total de 2,7 millions d'euros, ce qui représente 16 % des crédits consommés par les cabinets.

5.2.1 Comptes de fin de gestion

Les comptes de fin de gestion des comptables de la législature 2004-2009 ont été rendus entre le 27 juillet et le 2 septembre 2009.

Dans un cas, les signatures ne permettent pas d'identifier les personnes responsables, tant pour l'ordonnateur que pour le comptable.

Dans un autre cas, une déclaration de créance au bénéfice du comptable n'est pas étayée de pièces justificatives et n'est pas approuvée par l'ordonnateur.

5.2.2 Reddition des comptes

La circulaire prévoit la reddition, à date fixe, d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds les 30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année. Le changement de législature n'a pas permis de respecter ces échéances.

Le tableau suivant indique que les comptables de la législature actuelle n'ont été en mesure de commencer leur compte que tardivement (en septembre, voire octobre) et que la transmission à la Cour par le SEPAC a pris entre 20 jours et deux mois.

Tableau 11 – Dates de reddition et de transmission
des comptes des comptables extraordinaires

Cabinet	Période couverte par compte	Reddition	Transmission à la Cour
Cabinet 1	07/08/09 - 18/12/09	07/01/10	27/01/10
Cabinet 2	03/10/09 - 23/12/09	31/12/09	27/01/10
Cabinet 3	27/08/09 - 30/12/09	31/12/09	27/01/10
Cabinet 4	30/09/09 - 23/12/09	11/01/10	11/03/10
Cabinet 5	01/09/09 - 31/12/09	04/02/10	11/03/10
Cabinet 6	03/09/09 - 30/12/09	12/01/10	27/01/10
Cabinet 7	03/09/09 - 23/12/09	26/01/10	27/01/10

5.2.3 Examen des comptes et des pièces justificatives

1) Le cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable est strictement interdit par l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 ; il s'agit d'ailleurs d'un principe élémentaire de contrôle interne. La circulaire du 17 juillet 2009 veille à garantir la séparation des fonctions en matière de protection des avoirs financiers, d'enregistrement des opérations et de gestion physique des biens, en définissant les responsabilités de chacun en la matière.

Il ressort de l'examen sur pièces et des entretiens menés que ces dispositions sont, dans l'ensemble, correctement appliquées, mais que toutes les pièces justificatives ne mentionnent pas le respect des rôles respectifs.

Plus particulièrement, lors de l'acquisition de biens et de services, la preuve du service fait et accepté doit être rapportée par la signature du préposé sur le bon de livraison ou la facture. Ces documents doivent, par ailleurs, comporter clairement l'indication du numéro d'inventaire.

2) Les pièces justificatives annexées aux comptes ont été établies et présentées conformément aux dispositions prévues et elles mentionnent l'allocation de base sur laquelle la dépense est imputée. La Cour recommande de joindre systématiquement à ces pièces les bons de commande afin de faciliter le contrôle externe.

3) Des dépenses relatives à des loyers dont le montant annuel est supérieur à 5.500 euros hors TVA ont été payées par avances de fonds dans cinq cabinets, alors qu'elles doivent faire l'objet d'engagements spécifiques.

4) Des frais kilométriques ont été remboursés à des agents alors que les arrêtés de contingentement y afférents n'avaient pas été pris. Cette situation a été régularisée en 2010.

5.3 MARCHÉS PUBLICS

5.3.1 Contexte

L'analyse a porté sur 29 marchés publics de fournitures ou de services⁶² conclus par les cabinets ministériels de la législature actuelle et le SEPAC, et ayant fait l'objet d'un engagement comptable en 2009. Parmi ceux-ci, 22 ont été passés par les cabinets eux-mêmes et 7 consistent en commandes rattachées à un marché conclu par l'ETNIC pour la fourniture de matériel informatique⁶³, ou à un marché global du SPW⁶⁴. Ce recours aux marchés à commandes sera encouragé à l'avenir.

Les 22 marchés conclus par les cabinets, exclusivement par procédure négociée sans publicité préalable, ont été examinés du point de vue de la passation et de l'exécution, tandis que les 7 autres ont été vérifiés uniquement sous l'angle de l'exécution puisque conclus par des entités figurant hors du champ de l'audit. Les

⁶² Un marché était qualifié de travaux alors qu'il s'agissait d'un marché de fournitures comprenant, à titre accessoire, des travaux de pose et d'installation.

⁶³ 6 marchés.

⁶⁴ 1 marché.

marchés consistaient en l'acquisition de véhicules (10) ou de mobilier (4), l'achat ou la location de matériel informatique (4) ou de copieurs/télécopieurs/imprimantes (2), l'acquisition de téléphones mobiles (1) et la rénovation d'une partie d'immeuble (1).

5.3.2 Résultats du contrôle

Aspects budgétaires

Dans trois cas, l'engagement de la dépense n'est pas préalable à la notification du marché, en méconnaissance de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991.

Passation des marchés

1) Trois marchés conclus dans des cabinets de ministres siégeant également dans le gouvernement wallon concernent des prestations ou fournitures qui ont fait l'objet, au même moment, d'un marché distinct mais similaire, imputé sur les crédits de la Région wallonne. La Cour recommande de lancer, dans ces cas, un marché conjoint sur la base de l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993.

2) Les documents de marchés sont imprécis. Ainsi, pour douze marchés, ils ne mentionnent pas l'hypothèse retenue pour le recours à la procédure négociée sans publicité préalable. Dans onze cas, l'hypothèse implicite est probablement celle de l'article 17, § 2, 1°, a), de la loi du 24 décembre 1993, en raison du montant inférieur à 67.000 euros hors TVA. Dans un cas, le montant est supérieur et aurait donc dû faire l'objet d'une procédure avec publicité. Par ailleurs, des confusions existent dans les documents entre les critères de sélection et d'attribution.

3) Les dossiers demeurent incomplets : ils ne contiennent pas de justification de l'absence de mise en concurrence, ni, pratiquement chaque fois, de rapport d'attribution, de décision motivée d'attribution, de mention des voies de recours dans les courriers envoyés aux soumissionnaires non retenus, etc. Dans trois cas, aucune offre signée ne figure dans le dossier.

4) La plupart des cahiers spéciaux des charges des marchés d'acquisition de véhicules et de matériel informatique comprennent toujours des spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminées, qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises.

5) Les cabinets se sont astreints, dans sept marchés, à des règles plus contraignantes que celles prévues dans la réglementation, notamment en matière de sélection qualitative⁶⁵, qui est facultative en procédure négociée sans publicité préalable. Ils ont ensuite éprouvé des difficultés à respecter ces règles⁶⁶.

⁶⁵ Entre autres, l'application de la circulaire du 23 avril 2007 sur la déclaration d'honneur implicite.

⁶⁶ Trois cas de non-application des règles de sélection qualitative imposées dans le cahier spécial des charges ont été relevés.

6) Enfin, les modèles de cahiers spéciaux des charges et les annexes qui sont utilisés par les cabinets n'ont pas été mis à jour à la suite des modifications réglementaires intervenues depuis leur élaboration.

Exécution des marchés

1) Aucun cautionnement n'a été constitué pour les marchés qui entrent dans le champ d'application de l'article 5 du cahier général des charges⁶⁷, sans qu'aucune motivation ne figure dans les dossiers.

2) La preuve de la réception qualitative et quantitative, qui ouvre le droit au paiement, n'est, sauf exception, pas établie formellement.

5.4 MISSIONS DU SEPAC

5.4.1 Position du Conseil d'État

Malgré le souhait exprimé par la Cour lors des précédents audits, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Cet avis aurait cependant permis de vérifier le respect, concernant le SEPAC et le secrétariat du gouvernement, des principes énoncés dans l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 de la section d'administration du Conseil d'État.

Par son arrêt, le Conseil d'État avait annulé plusieurs dispositions de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2006 et, en particulier, l'article 7, qui détermine les missions du SEPAC.

La décision du Conseil d'État se fondait sur la circonstance que le SEPAC se distingue des cabinets ministériels tant sur le plan « *fonctionnel* » (nature administrative et logistique de ses missions) que sur le plan « *organique* » (vocation permanente du SEPAC et exercice de l'autorité non par un seul ministre mais par le gouvernement dans son ensemble) et qu'il doit donc être considéré comme un service administratif du gouvernement. À ce titre, la disposition litigieuse aurait dû, selon le Conseil d'État, être adoptée dans le respect de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

5.4.2 Situation actuelle

Modifications de la réglementation

À la suite de la décision du Conseil d'État, un arrêté du 11 juillet 2008 du gouvernement de la Communauté française a modifié l'arrêté du 13 octobre 2006 : le SEPAC y a perdu sa qualification de service « permanent », placé sous l'autorité du gouvernement, et est devenu une cellule spécifique, dénommée « secrétariat particulier d'audit et de contrôle des cabinets », dont les membres sont désignés par le ministre-président.

⁶⁷ Marchés dont le délai d'exécution dépasse 30 jours de calendrier, sauf pour certains marchés de services.

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 a attribué au SEPAC, devenu le « Secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle internes des Cabinets » – en Région wallonne comme en Communauté française –, « *les missions communes à tous les secrétariats de Cabinet* ». Ces missions sont définies dans la circulaire visée à l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté.

Il s'agit du calcul de l'allocation forfaitaire de départ attribuée aux agents dont les fonctions prennent fin⁶⁸, de la centralisation, avant transmission à l'administration, des dossiers individuels des membres du personnel quittant les cabinets⁶⁹, de la centralisation de toutes les pièces afférentes au recrutement de tout nouvel agent et de la vérification de leur conformité au prescrit de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, ainsi que de la vérification de l'existence de moyens budgétaires suffisants⁷⁰.

Commentaires

Sur le plan fonctionnel, les missions remplies par le SEPAC font apparaître qu'il n'est pas satisfait aux critiques du Conseil d'État : ce service accomplit en effet des tâches de gestion d'ordre administratif et non politique.

Sur le plan organique également, la pérennité du SEPAC semble avérée : ainsi, les sept agents⁷¹ affectés à celui de la Communauté française à la date du 31 décembre 2009 y exerçaient déjà des fonctions sous la précédente législature.

En outre, les membres du SEPAC ont été maintenus en fonction sous la nouvelle législature sans qu'un nouvel arrêté individuel ne sanctionne leur recrutement en cette qualité. À compter du mois de juillet 2009, il a été procédé à la liquidation de leur traitement sur la base d'arrêtés individuels adoptés sous les précédentes législatures. Cette situation a perduré jusqu'à l'adoption, le 16 mars 2010, d'arrêtés individuels de régularisation, sortant leurs effets à la date du 16 juillet 2009.

5.5 CONCLUSION

1) La comptabilité des avances de fonds est tenue conformément aux prescriptions.

Néanmoins, la Cour rappelle que les dépenses qui excèdent 5.500 euros hors TVA ne peuvent être payées par avances de fonds, en ce compris les dépenses de location dont le montant annuel excède ce seuil.

Elle réitère sa demande de joindre systématiquement les bons de commande et de préciser la nature exacte de certaines dépenses, afin de faciliter le contrôle externe.

2) L'examen des marchés conclus par les cabinets ministériels a révélé un certain nombre d'erreurs formelles, d'imprécisions et de manquements, qui avaient déjà été observés lors des audits précédents. La Cour réitère ses recommandations et

⁶⁸ Article 25, § 2.3.

⁶⁹ Article 26, § 3.

⁷⁰ Article 30.

⁷¹ Représentant 4,9 ETP.

insiste sur la nécessité d'une formation continue des agents chargés de cette matière. Le rôle du SEPAC sur cette question pourrait être clarifié.

3) Les règles de fonctionnement des cabinets, la réglementation sur les marchés publics et les aspects comptables et budgétaires devraient faire l'objet de vade-mecum ou d'instructions précises. Le changement de législature a en effet montré que certaines informations ou règles n'étaient pas toujours transmises aux nouveaux secrétaires de cabinets et aux comptables extraordinaires. Des circulaires spécifiques relatives à la fin de législature et à l'installation de nouveaux cabinets seront établies, tandis que le vade-mecum des marchés publics à destination des cabinets sera réactualisé.

6 CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Le quatrième contrôle des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française s'est concentré sur la problématique du changement de législature, tout en incluant un suivi des recommandations formulées précédemment.

6.1 CHANGEMENT DE LÉGISLATURE

D'une manière générale, de nombreuses tâches doivent être réalisées en un temps relativement court à la fin et au début d'une législature : clôture de contrats, reddition des comptes, remise-reprise, contrôle de l'inventaire, passation de nouveaux marchés, fin de fonction et recrutement de personnel. L'examen de la réalisation de ces missions a mis en évidence diverses faiblesses, notamment en matière de dépenses mises à la charge des cabinets dissous, d'inventaire ou de tenue de la comptabilité.

Les procédures de remise-reprise et d'inventaire ont fait apparaître des discordances en matière d'inventaire physique des biens. Sur ce point, la Cour prend acte de la récente avancée en matière de standardisation et de contrôle des inventaires, dont les résultats devraient être perceptibles dès la fin 2010.

Par ailleurs, la Cour a relevé quelques lacunes dans la transmission des informations aux nouveaux secrétaires de cabinet et aux comptables. Des vade-mecum complets permettraient de pallier ces difficultés.

En outre, la Cour recommande :

- ✓ un encadrement plus précis de cette période et, en particulier, des missions de la cellule provisoire et l'imposition, à celle-ci, d'une période minimale de fonctionnement ;
- ✓ la réalisation systématique de contrôles physiques des biens lors du changement de législature, ce qui n'est possible que si la cellule provisoire a une durée minimale de fonctionnement ;
- ✓ la modification de la circulaire du 17 juillet 2009 afin d'imposer le nouveau système d'inventaire à tous les cabinets, de définir plus clairement le rôle des différentes parties, notamment du SEPAC, ainsi que de prévoir une date limite

de communication des inventaires à ce service, pour autant que son rôle de centralisation soit confirmé ;

- ✓ la mise en œuvre de mesures de contrôle plus contemporaines en matière d'allocations forfaitaires de départ, telle que la consultation systématique des bureaux de l'ONEM, et de mesures permettant de sanctionner les anciens membres des cabinets ministériels dont les attestations s'avèreraient, quant aux revenus ou allocations déclarés, inexacts ;
- ✓ un encadrement strict des dépenses des cabinets dissous et la prise de mesures afin d'éviter les doubles paiements et de s'assurer que les factures couvrent des prestations effectives. À cet effet, il importe que les obligations en souffrance lors d'un changement de législature ou d'un remaniement ministériel soient transmises aux agents chargés de la liquidation des futures factures, accompagnées de toutes les pièces justificatives qui en permettront la vérification.

Le ministre-président fait valoir, dans sa réponse, que le gouvernement a pris acte de ces recommandations et qu'un groupe de travail étudie depuis plusieurs mois l'amélioration des procédures existantes.

6.2 ASPECTS BUDGÉTAIRES

Les crédits alloués aux cabinets ministériels ont été réduits, conformément à la déclaration de politique communautaire. Cette réduction résulte essentiellement de la diminution des cadres des cabinets et des synergies entre les cabinets des ministres siégeant dans les deux entités fédérées.

La Cour rappelle néanmoins que la réduction du coût réel des cabinets ne pourra être correctement évaluée que lorsque toutes les dépenses afférentes aux cabinets ministériels seront regroupées au sein de la division organique 06. Cela concerne, notamment, le coût des agents détachés de l'administration à titre gratuit, dont le nombre a augmenté depuis 2008, parallèlement à la réduction budgétaire.

Elle recommande une plus grande transparence budgétaire des crédits pour les dépenses de première installation et une modification de la classe économique de l'allocation de base concernée.

Par ailleurs, la Cour rappelle encore que les programmes justificatifs des budgets devraient mentionner le coût des agents détachés à titre gratuit et le nombre de collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge, ainsi que leur statut.

Dans sa réponse, le gouvernement se félicite du constat de la Cour qui met en avant une diminution des crédits alloués aux cabinets ministériels, conformément à la déclaration de politique communautaire.

6.3 SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES

La Cour insiste sur le suivi de ses recommandations antérieures en matière de tenue de la comptabilité, de contrôle interne et de marchés publics, ainsi que sur la

nécessité d'informer les nouveaux secrétaires de cabinet et les comptables lors de tout changement ministériel ou de législature.

En particulier, l'examen des marchés publics conclus en début de législature a mis en évidence des irrégularités, un manque de formalisation et une méconnaissance de la réglementation similaires à ceux déjà relevés lors des audits précédents. À cet égard, la Cour recommande de clarifier le rôle du SEPAC en matière d'assistance dans les marchés publics. Elle suggère également de mener une réflexion avec les services du SPW chargés de la passation des marchés à commandes en matière d'économat, de mobilier, de véhicules ou de photocopieurs, afin d'examiner la possibilité de prévoir le recours à ces marchés pour les cabinets conjoints.

Compte tenu des modifications de la réglementation apportées par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, la Cour constate que les situations individuelles ne posent désormais plus problème.

Cependant, elle recommande de clarifier la situation des agents détachés du SPW dont le traitement n'est, à ce jour, pas remboursé par les cabinets, alors que la disposition qui permettait la gratuité du détachement a été abrogée.

La Cour estime par ailleurs, au vu de la nature administrative des missions qui restent confiées au SEPAC, ainsi que de la situation administrative de ses agents, que l'arrêté du 17 juillet 2009 ne se conforme pas aux conclusions de l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 du Conseil d'État, en ce que celui-ci impose de soumettre les dispositions concernant le SEPAC, en raison de son caractère permanent, à la procédure de négociation syndicale.

Dans sa réponse, le ministre-président précise que le gouvernement a pris acte de l'ensemble de ces recommandations.

7 ANNEXE – VENTILATION DES FACTURES DES CABINETS DISSOUS

Tableau 12 – Factures relatives aux cabinets dissous (fonctionnement) :
distinction entre factures antérieures et postérieures au changement de législature

Cabinet	Factures antérieures au 17 juillet 2009		Factures à partir du 17 juillet 2009		Total général	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Cabinet 1	7	4.284,51	5	2.891,20	12	7.175,71
Cabinet 2	4	3.888,32	25	15.578,32	29	19.466,64
Cabinet 3	17	11.966,25	21	7.191,28	38	19.157,53
Cabinet 4	26	28.054,81	18	12.929,14	44	40.983,95
Cabinet 5	23	33.448,95	12	4.074,11	35	37.523,06
Cabinet 6	0	0,00	14	4.757,57	14	4.757,57
Cabinet 7	9	3.376,85	19	4.518,00	28	7.894,85
Non identifié	3	480,85	4	1.911,48	7	2.392,33
Total	89	85.500,54	118	53.851,10	207⁷²	139.351,64

(en euros)

Tableau 13 – Factures relatives aux cabinets dissous (personnel) :
distinction entre factures antérieures et postérieures au changement de législature

Cabinet	Factures antérieures au 17 juillet 2009		Factures à partir du 17 juillet 2009		Total général	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Cabinet 1	0	0,00	1	161,74	1	161,74
Cabinet 2	0	0,00	2	3.795,65	2	3.795,65
Cabinet 3	0	0,00	5	31.086,24	5	31.086,24
Cabinet 4	5	25.202,20	6	50.968,23	11	76.170,43
Cabinet 5	0	0,00	2	11.040,70	2	11.040,70
Cabinet 6	0	0,00	2	2.410,49	2	2.410,49
Cabinet 7	0	0,00	3	25.252,14	3	25.252,14
Total	5	25.202,20	21	124.715,19	26	149.917,39

(en euros)

⁷² 210 factures ont, en réalité, été liquidées mais, pour trois d'entre elles, la date n'est pas identifiable. Ces factures, dont le total se chiffre à 891,08 euros, n'ont donc pas été prises en compte dans ce tableau.

Tableau 14 – Factures relatives aux cabinets dissous (fonctionnement)

Cabinet	2007-2008	1 ^{er} trimestre 2009	2 ^e trimestre 2009	1-16 juillet	17 juillet- 15 août	après le 15 août	Total
Cabinet 1	-	-	5	2	3	2	12
Cabinet 2	-	1	-	3	8	17	29
Cabinet 3	-	2	1	14	11	10	38
Cabinet 4	6	2	10	8	10	8	44
Cabinet 5	2	1	15	5	10	2	35
Cabinet 6	-	-	-	-	6	8	14
Cabinet 7	2	1	4	2	10	9	28
Non identifié	-	1	1	1	2	2	7
Total	10	8	36	35	60	58	207

2.2 LE SUBVENTIONNEMENT DES CENTRES CULTURELS NON SOUMIS AU DÉCRET DU 28 JUILLET 1992⁷³

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité du subventionnement du Botanique, du Palais des beaux-arts de Charleroi, des Halles de Schaerbeek et du Manège.Mons. Pendant plusieurs années, ces quatre institutions, qualifiées de centres culturels nominatifs ou non-décrétaux, ont bénéficié de subventions de fonctionnement de la Communauté française en dehors de tout cadre légal sectoriel. Depuis 2007 toutefois, le Manège.Mons est soumis au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. Les subventions allouées aux quatre opérateurs audités sont fixées de manière discrétionnaire tandis que leurs droits et obligations sont définis dans des contrats-programmes. Sur un plan général, les quatre opérateurs ne sont pas suffisamment contrôlés par l'administration. Suite à l'absence de gestion centralisée d'un dossier exhaustif par opérateur et d'un manque de communication au sein de l'administration, le service des centres culturels ne dispose pas de l'entièreté des informations nécessaires à l'exercice de ses missions. L'analyse des comptes annuels de 2002 à 2008 a révélé deux situations déficitaires ayant fait l'objet de mesures d'assainissement tardives. Enfin, depuis 2004, un opérateur fonctionne en dehors de tout contrat-programme, tandis que les procédures de renouvellement des contrats-programmes de deux autres opérateurs ont abouti avec un an de retard.

1 INTRODUCTION

La dénomination « centre culturel » n'est pas réservée aux institutions reconnues et subventionnées par la Communauté française sur la base du décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels : il existe des centres culturels de conceptions très différentes. Il peut s'agir d'associations privées regroupant des personnes désireuses de se retrouver autour d'activités à caractère culturel ou de loisirs. Cette dénomination s'applique aussi à des bâtiments affectés par un pouvoir public à l'exercice d'activités de loisirs et à la présentation de spectacles ou d'expositions ; des villes, communes ou provinces gèrent de telles institutions sous leur seule responsabilité et avec leurs propres moyens.

Quatre entités qualifiées de centre culturel, qui ne sont pas soumises au champ d'application du décret précité, bénéficient d'importantes subventions de la Communauté française. Il s'agit du Botanique, du Palais des beaux-arts de Charleroi (PBA), des Halles de Schaerbeek et du Manège.Mons. Toutefois, le Manège.Mons est, lors de la conclusion du deuxième contrat-programme en 2007, entré dans le champ d'application du décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène.

⁷³ Dr 3.459.247.

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité du subventionnement de ces quatre opérateurs, également appelés « centres culturels nominatifs » ou « non-décrétaux »⁷⁴.

1.1 GESTION ADMINISTRATIVE

Au sein de la direction générale de la culture, le service des centres culturels⁷⁵ gère les dossiers des quatre centres culturels nominatifs et des centres culturels reconnus en vertu du décret du 28 juillet 1992.

Au 30 avril 2009, ce service était composé de quatre collaborateurs à temps plein, sous la supervision d'une responsable par intérim, qui remplaçait le directeur faisant fonction, lequel est absent.

Les opérations d'audit se sont déroulées durant une période d'instabilité dans la gestion du service administratif : de janvier à mai 2009, la responsable par intérim a cumulé ses nouvelles tâches de coordination avec la gestion de dossiers pluridisciplinaires de la direction générale de la culture.

À titre supplétif, l'intervention d'une collaboratrice⁷⁶ du service des affaires générales du service général des arts de la scène a été sollicitée du fait de la répartition du subventionnement du Manège.Mons entre deux divisions organiques gérées par deux services administratifs distincts.

1.2 MÉTHODE

L'audit s'est d'abord déroulé entre le 30 avril et le 16 juillet 2009.

Une première analyse a porté sur l'origine, les missions et la base légale du financement par la Communauté française, à partir d'entretiens validés et de l'examen des contrats-programmes, des statuts d'asbl et d'autres documents administratifs.

L'analyse des comptes 2005 à 2007 a visé à identifier les sources de financement tant publiques que privées des quatre opérateurs et à quantifier leur importance par rapport à l'ensemble des produits enregistrés durant les exercices comptables précités.

À titre complémentaire, les délais de transmission des rapports d'activités et des comptes annuels communiqués par les bénéficiaires pour les exercices budgétaires 2006 à 2008 ont été examinés sur la base d'un dépouillement des dossiers de visa préalable et de recherches dans le service administratif.

⁷⁴ En référence à la non-application du décret du 28 juillet 1992 à ces quatre opérateurs.

⁷⁵ En 2010, le service a pris, dans le nouvel organigramme de l'administration générale de la culture, l'appellation de « direction des centres culturels ».

⁷⁶ En raison d'une mutation au secrétariat général, cette collaboratrice a été remplacée à partir du 4 août 2009.

Les processus de contrôle administratif ont été étudiés grâce à des entretiens validés et à l'analyse de diverses pièces administratives. L'analyse des comptes annuels a porté sur les éléments suivants : forme des comptes transmis à l'administration, résultats cumulés, ratio de liquidité, ratio d'indépendance financière et ratio déficit cumulé/produits (uniquement pour le Manège.Mons). Les résultats ont été rassemblés dans des grilles de calcul en format *Excel*. En cas de déséquilibre financier, l'analyse a été étendue aux exercices comptables 2002 à 2008. Des recherches ont aussi été entreprises auprès de l'administration afin de décrire les procédures d'assainissement mises en œuvre.

Enfin, la Cour a examiné les procédures de contrôle, par l'administration, des activités développées par les opérateurs ; elle a également analysé les processus d'évaluation, sur la base d'entretiens validés et de divers documents administratifs.

Une réunion de clôture s'est tenue le 13 août 2009, en présence de la responsable faisant fonction du service des centres culturels, afin de présenter les constats et conclusions provisoires de l'audit. Il a ensuite été décidé de le prolonger du 22 février au 30 avril 2010 afin d'approfondir les thématiques suivantes :

- ✓ fondement juridique des subventions allouées ;
- ✓ justification des subventions ;
- ✓ gestion des dossiers par l'administration ;
- ✓ modalités de contrôle des quatre opérateurs ;
- ✓ gestion des situations déficitaires.

L'avant-projet de rapport a été transmis le 13 juillet 2010 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. L'administration a répondu par un courrier du 17 août 2010. Ses commentaires ont été pris en considération dans le projet de rapport envoyé, le 7 septembre 2010, 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 12 octobre 2010.

1.3 PORTÉE DE L'AUDIT

La période examinée couvre les exercices budgétaires 2006 à 2008, sous réserve de questions particulières, pour lesquelles les données antérieures ou plus récentes ont été examinées.

L'audit a porté sur la conformité de l'action administrative et des opérateurs avec les droits et obligations résultant des contrats-programmes ainsi qu'avec les normes régissant la comptabilité de l'État et des asbl.

Les thèmes abordés sont le subventionnement, les comptes annuels, le contrôle et l'évaluation des centres culturels non soumis au décret du 28 juillet 1992.

2 PRÉSENTATION DES CENTRES CULTURELS

2.1 CADRE JURIDIQUE

Les subventions allouées trouvent leur fondement dans un article du dispositif budgétaire autorisant le gouvernement à octroyer des subventions non réglementées⁷⁷.

Les règles applicables à ces centres culturels sont reprises dans leurs contrats-programmes, qui définissent leurs droits et obligations pour une période pluriannuelle. Les références légales et réglementaires en matière comptable sont constituées par les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991, la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002, et ses arrêtés d'exécution des 26 juin et 19 décembre 2003.

2.2 CADRE BUDGÉTAIRE

Les subventions allouées par la Communauté française aux quatre opérateurs sont imputées sur des allocations de base nominatives du programme 02 – *Centres culturels* de la division organique 20 – *Affaires générales - Culture*, mais également, pour ce qui concerne spécifiquement le Manège.Mons, sur une allocation de base nominative du programme 01 – *Initiatives et interventions diverses* de la division organique 21 – *Arts de la scène*.

Au second ajustement du budget 2008, elles se ventilaient comme suit.

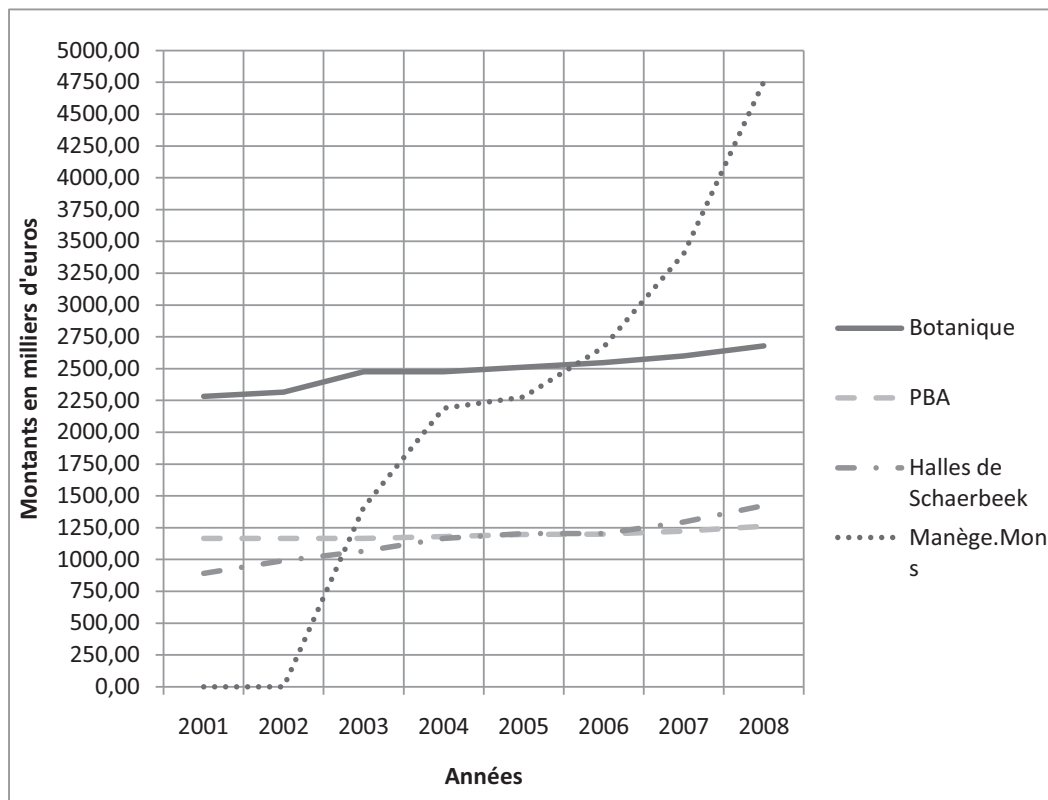
Division organique	Programme	Allocation de base	Opérateur	Montant
20	2	33.41	Botanique	2.679
20	2	33.42	Palais des beaux-arts de Charleroi	1.261
20	2	33.45	Halles de Schaerbeek	1.425
20	2	33.01	Manège.Mons	831
21	1	33.10	Manège.Mons	3.924
Total				10.120

(en milliers d'euros)

⁷⁷ Depuis son contrat-programme 2007-2011, le subventionnement du Manège.Mons est toutefois fondé sur le décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. En effet, cet opérateur résulte, à l'origine, de la fusion du centre culturel régional de Mons avec plusieurs opérateurs en arts de la scène subventionnés, par le passé, à titre individuel, dans le cadre de contrats-programmes distincts. Dans sa réponse, l'administration explique que cette fusion est à l'origine de la double imputation de la subvention du Manège.Mons sur les crédits des divisions organiques 20 et 21.

Les subventions budgétisées en 2008 pour les quatre centres culturels nominatifs correspondent à 55 % du montant des subventions de fonctionnement⁷⁸ prévues pour les 115 centres culturels reconnus en vertu du décret du 28 juillet 1992.

Évolution des crédits budgétaires de 2001 à 2008



Globalement les crédits ont connu une évolution à la hausse. Ces augmentations sont prévues dans les contrats-programmes ou résultent d'indexations annuelles.

Les majorations les plus importantes concernent le Manège.Mons, dont les crédits sont passés, en cinq ans, de 1.409 à 4.755 milliers d'euros, soit une hausse de 237 %, ainsi que les Halles de Schaerbeek, dont les crédits sont passés, en sept ans, de 892 à 1.425 milliers d'euros, soit une croissance de 60 %.

Depuis 2004, le Manège.Mons bénéficie de subventions nominatives distinctes pour ses activités en arts de la scène (part artistique⁷⁹) et pour ses missions de centre culturel (part culturelle⁸⁰). L'importante augmentation de ses crédits budgétaires provient de la part artistique, qui, de 2003 à 2008, est passée de 1.409 à 3.924 milliers d'euros, soit un accroissement de 178 %. De 2004 à 2008, la part

⁷⁸ À savoir 18.473 milliers d'euros.

⁷⁹ Division organique 21, allocation de base 33.10 17.

⁸⁰ Division organique 20, allocation de base 33.01 26.

culturelle est, quant à elle, passée de 719 à 831 milliers d'euros, soit une augmentation de 16 %.

2.3 FINANCEMENT

L'analyse des ressources comptabilisées (produits comptables) a porté sur les exercices comptables 2005 à 2007. Elle a été effectuée sur la base de comptes annuels certifiés par des réviseurs d'entreprises et approuvés en assemblée générale.

Durant cette période, les produits consolidés⁸¹ des quatre centres culturels nominatifs sont passés de 15.123.297,20 euros en 2005 à 16.198.516,08 euros en 2007, soit une majoration de 7 %. Pour l'exercice 2007, la part des subventions de la Communauté française s'est chiffrée à 9.403.570,77 euros, représentant 58 % du total des produits.

Outre les subventions de la Communauté française, les autres subventions publiques proviennent de l'Union européenne, d'États européens, de l'État fédéral, de la Région wallonne, d'une province, de la Commission communautaire française, ou d'une ville. Pour l'exercice 2007, elles se sont élevées à 2.980.510,70 euros, soit 18 % du total des produits.

Les recettes propres sont constituées des recettes d'activités, de dons, de parrainages, ainsi que de produits financiers et exceptionnels. Pour l'exercice 2007, elles ont atteint 3.814.434,61 euros, représentant 24 % du total des produits.

L'examen de douze comptes⁸² portant sur les exercices 2005 à 2007 fait apparaître que la proportion des trois sources de financement par rapport au total des produits se ventile, en moyenne, comme suit.

Opérateur	CF ⁸³ /Produits	Autres ⁸⁴ /Produits	RP ⁸⁵ /Produits
Le Botanique	57 %	1 %	42 %
Le PBA	33 %	39 %	28 %
Les Halles de Schaerbeek	62 %	19 %	19 %
Le Manège.Mons	64 %	23 %	13 %

La part des subventions de la Communauté française dans les recettes totales est la plus importante pour le Manège.Mons, suivi de près par les Halles de Schaerbeek, et la part la moins importante est attribuée au PBA. Le Botanique

⁸¹ Il s'agit de la totalité des subventions et des recettes propres.

⁸² Soit trois comptes par opérateur.

⁸³ Subventions de la Communauté française.

⁸⁴ Subventions d'autres pouvoirs publics.

⁸⁵ Recettes propres.

enregistre la part relative la plus importante de recettes propres, tandis que le Manège.Mons enregistre la part la moins importante.

Le PBA perçoit le plus de subventions d'autres pouvoirs publics tandis que le Botanique en perçoit le moins. Le contrat-programme 2002-2006 du Botanique ne prévoit pas de subventions d'autres pouvoirs publics que la Communauté française. Le contrat-programme 1997-2001/2003 du PBA prévoyait une subvention annuelle de la ville de Charleroi, laquelle s'élevait initialement à 1.225.853,31 euros. Selon les comptes 2005 à 2007, cette subvention est passée de 1.392.300,00 euros à 1.448.548,92 euros. Pour cette période, les interventions de la ville de Charleroi sont supérieures aux subventions de fonctionnement de la Communauté française.

En conclusion, pour les trois exercices comptables 2005 à 2007, les produits consolidés des quatre opérateurs sont constitués de 74 % de ressources publiques et de 26 % de ressources privées. Hormis le cas particulier du PBA, qui bénéficie d'un financement substantiel de la ville de Charleroi, les autres opérateurs reçoivent la majorité de leurs subventions de la Communauté française.

2.4 IDENTIFICATION DES MISSIONS

Le Botanique a été inauguré en 1984. Selon ses statuts d'asbl du 17 novembre 1983, cet opérateur a pour mission « *d'organiser la rencontre de personnes, organismes, groupements et services publics qui, dans la Communauté française, œuvraient dans le domaine des arts et de la culture et de contribuer directement ou indirectement à la mise en valeur du patrimoine culturel et des activités artistiques de la Communauté française* ». Une modification aux statuts du 23 novembre 2004 a développé le volet des activités artistiques dans les domaines des arts de la scène et des arts plastiques.

Le PBA a été fondé en 1956. Selon ses statuts d'asbl du 2 octobre 1956, cet opérateur a pour mission « *d'administrer un édifice destiné principalement à la promotion en terre carolorégienne du théâtre, des beaux-arts, des lettres, de la musique, du cinéma, de la télévision, et en général de tout ce qui peut contribuer au développement culturel* ». Les derniers statuts du 13 décembre 2005 ont étendu la mission d'origine du PBA à la promotion et à la participation à des partenariats avec d'autres organismes ou associations.

Les activités culturelles des Halles de Schaerbeek ont débuté en 1977. Selon ses statuts d'asbl du 25 mai 1977, cet opérateur a pour mission « *de favoriser et de permettre tout ce qui peut contribuer au développement socioculturel et artistique des habitants de la commune de Schaerbeek et plus généralement de l'agglomération de Bruxelles, par l'organisation et l'accueil d'activités d'animation et de diffusion culturelles, susceptibles de promouvoir la démocratie culturelle* ». Une modification aux statuts du 17 avril 1991 a élargi la mission initiale à la Communauté française, aux autres communautés culturelles du pays, ainsi qu'à la création artistique et culturelle, tant européenne qu'internationale.

Le Manège.Mons résulte de la fusion, en une seule asbl, d'institutions qui se partageaient la diffusion des arts de la scène dans la cité montoise, parmi lesquelles le centre culturel régional de Mons (CCRM), le Centre dramatique hennuyer et Mons-Musiques. Selon ses statuts de 2002, ce nouvel opérateur a notamment pour

mission « *de promouvoir la production artistique en s'affirmant comme un centre de référence communautaire et international dans chacun des domaines de la culture et plus spécialement dans les domaines de la musique et du théâtre* »⁸⁶. Il regroupe actuellement un centre de création théâtrale (le Centre dramatique), un centre de production de musique contemporaine (l'Ensemble musiques nouvelles), un centre de formation aux technologies numériques dans les arts de la scène (le Centre des écritures contemporaines et numériques) et un lieu d'expérimentation de pratiques artistiques pluridisciplinaires (la Maison Folie).

2.5 SPÉCIFICITÉ DES ACTIVITÉS

Les missions statutaires des quatre opérateurs sont reprises et développées dans leurs contrats-programmes, qui précisent les activités à réaliser pour les exécuter.

Au cours du temps, les missions des quatre centres culturels nominatifs ont évolué davantage en matière de création artistique que de développement socioculturel. Actuellement, les activités exercées par ces institutions concernent en majorité les arts de la scène.

3 SUBVENTIONNEMENT

3.1 FONDEMENT JURIDIQUE DES SUBVENTIONS

Depuis son contrat-programme 2007-2011, le Manège.Mons est soumis au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène, puisque cet opérateur résulte du regroupement du CCRM avec plusieurs opérateurs en arts de la scène subventionnés, dans le passé, à titre individuel, dans le cadre de contrats-programmes distincts. Cependant, faute d'arrêtés d'exécution de l'article 40 de ce décret⁸⁷, les montants minimal et maximal des aides financières de la Communauté française ne sont pas établis. Ces aides sont dès lors fixées de manière discrétionnaire.

Les trois autres centres nominatifs ne sont soumis à aucun décret culturel sectoriel.

Les 115 centres culturels reconnus par la Communauté française en vertu du décret du 28 juillet 1992 sont, quant à eux, soumis aux prescriptions de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996 déterminant notamment le classement des centres culturels en catégories, la procédure, les conditions d'octroi et de maintien de la reconnaissance, le montant des subventions annuelles et les modalités de liquidation.

⁸⁶ Statuts publiés en annexe du *Moniteur belge* le 20 juin 2002.

⁸⁷ Excepté pour ce qui concerne le secteur du théâtre-action : arrêté du gouvernement de la Communauté française du 25 mars 2005 relatif au théâtre-action, pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène.

Selon l'article 6 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 précité, ces centres culturels reconnus perçoivent, selon leur catégorie, des subventions annuelles, dont le minimum se chiffre à 24.800 euros et dont le maximum atteignait, en 2008, 775.570,21 euros.

En 2008, les subventions de la Communauté française accordées aux quatre centres culturels nominatifs s'élevaient de 1.261.000 euros (PBA) à 4.755.000 euros (le Manège.Mons).

Ainsi, les centres reconnus qui perçoivent des subventions d'un montant inférieur à celles des centres nominatifs sont soumis à une législation imposant des règles précises, tandis que trois centres culturels nominatifs fonctionnent et sont subventionnés en dehors de tout cadre décretaal sectoriel.

Afin d'améliorer la cohérence du secteur des centres culturels subventionnés par la Communauté française, il convient de soumettre le Botanique, le PBA et les Halles de Schaerbeek à une réglementation qui fixerait notamment des critères objectifs à l'octroi de subventions par la Communauté française, des procédures de reconnaissance, conclusion et reconduction des contrats-programmes, ainsi que d'évaluation et de contrôle des opérateurs.

Compte tenu de leurs missions et de leurs activités principales, axées sur les arts de la scène, les trois centres culturels nominatifs pourraient, à l'instar du Manège.Mons, être soumis au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. Il conviendrait cependant que le gouvernement adopte l'arrêté d'application établissant les montants minimal et maximal des aides allouées, conformément au prescrit de l'article 40⁸⁸.

Sur le plan budgétaire, il serait aussi plus cohérent de les subventionner via le programme pluridisciplinaire de la division organique 21 – *Arts de la scène* programme 01 – *Initiatives et interventions diverses*. Ce programme est notamment affecté au subventionnement d'activités artistiques pluridisciplinaires en arts de la scène, dont, en particulier depuis 2003, les activités musicales et théâtrales du Manège.Mons⁸⁹.

À ce sujet, la ministre annonce qu'elle veillera à identifier des allocations budgétaires nominatives sur le programme 01 de la division organique 20 pour les Halles de Schaerbeek et le Botanique et sur le programme 01 de la division organique 21 pour le Manège.Mons et le Palais des beaux-arts de Charleroi. Il s'agit de programmes budgétaires destinés notamment au subventionnement d'activités culturelles ou artistiques pluridisciplinaires.

Dans sa réponse, l'administration partage la recommandation de la Cour quant à l'opportunité de soumettre les centres culturels non décretaux à une réglementation, mais elle relève que l'alignement des quatre institutions sur le décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène ne s'impose pas sans nuance : « *dans le cas d'une éventuelle fusion entre le PBA et l'Éden, il serait préférable d'inscrire*

⁸⁸ « *Après consultation de l'instance compétente, le gouvernement arrête, par domaine et par type d'activités, les montants minimal et maximal des aides financières.* »

⁸⁹ Allocation de base 33.10 17.

l'institution PBA/Éden dans le décret du 28 juillet 1992 sur les centres culturels. En outre, il conviendra de rester attentif à l'évolution de cette législation dont la révision est en cours. Enfin, une réglementation spécifique des matières pluridisciplinaires et intersectorielles devrait, à terme, voir également le jour. »

Par contre, l'administration estime que l'adoption d'un arrêté d'application du décret du 10 avril 2003 établissant les montants minimal et maximal des aides allouées, conformément au prescrit de l'article 40 semble irréalisable, « *toute tentative de typologie des subventions selon les domaines et types d'activités par le service général des arts de la scène s'étant pour l'instant heurtée aux spécificités de chaque institution, notamment en ce qui concerne les charges liées à l'infrastructure. »*

Dans sa réponse, la ministre confirme l'avis exprimé par son administration sur la difficulté d'adopter l'arrêté d'application du décret du 10 avril 2003 précité.

À cet égard, la Cour rappelle les termes de l'article 40 du décret disposant qu'« *après consultation de l'instance compétente, le gouvernement arrête, par domaine et par type d'activités, les montants minimal et maximal des aides financières »*.

La ministre « *partage la préoccupation de la Cour lorsqu'elle interroge l'historicité de la gestion, par le service des centres culturels »*, des dossiers relatifs au Botanique, aux Halles de Schaerbeek, au Palais des beaux-arts de Charleroi et au Manège.Mons. La ministre ajoute que « *c'est la raison pour laquelle le contrat-programme du Manège.Mons est soumis, depuis son renouvellement en 2007, au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. Le nouveau contrat-programme du Palais des beaux-arts de Charleroi sera rédigé dans le même esprit »*.

La ministre tient cependant à préciser que les missions et activités principales du Botanique et des Halles de Schaerbeek ne relèvent pas exclusivement du domaine des arts de la scène : « *Le premier opérateur développe une activité importante dans le domaine des arts plastiques tandis que le second a une mission tout à fait transversale dans les domaines de la culture. Ces raisons ont motivé le choix de faire relever le Botanique du conseil des musiques non classiques et de la commission consultative des arts plastiques et les Halles de Schaerbeek de la commission pluridisciplinaire de la direction générale de la culture. »*

3.2 MODALITÉS DE SUBVENTIONNEMENT

Les droits et obligations des quatre centres culturels nominatifs sont définis dans des contrats-programmes conclus entre l'opérateur et la Communauté française, ainsi que, le cas échéant, une ville et une province.

Les obligations de la Communauté française portent principalement sur l'engagement d'allouer, pour une durée déterminée, une subvention, dont le montant évolue d'année en année selon le cas, par disposition contractuelle et/ou

indexation⁹⁰. Sur le plan culturel et artistique, les obligations des quatre opérateurs sont diverses et négociées au cas par cas.

Ces opérateurs ont aussi pour obligation d'assurer l'équilibre de leur gestion financière. Dès lors, si lors de l'exécution du contrat-programme, l'opérateur présente des résultats cumulés déficitaires, il sera tenu de se soumettre à un plan d'assainissement destiné à restaurer son équilibre financier. En cas de refus, ou si les dispositions de ce plan ne sont pas respectées et que la gestion reste déficitaire, l'opérateur peut être déchu de ses droits à la subvention et le contrat résilié de plein droit.

Justification des subventions allouées

Les modalités de liquidation et de justification des subventions sont précisées dans les contrats-programmes et les arrêtés ministériels d'octroi. Ces modalités sont identiques pour les quatre opérateurs.

Les subventions sont liquidées en deux tranches. La première est liquidée dès l'engagement de l'arrêté d'octroi ; les contrats-programmes précisent qu'elle est liquidée dans le courant du premier trimestre de l'année.

Le solde est liquidé sur la base d'un rapport d'activité, des comptes et bilans de l'exercice précédent et d'un budget de l'exercice.

Activités et dépenses éligibles au subventionnement

Les activités éligibles sont définies dans les contrats-programmes. Sur le plan culturel et artistique, engagement est pris d'assurer, par année ou par saison et au cours de la durée du contrat, un nombre déterminé de représentations en arts de la scène, d'expositions d'arts plastiques, de productions et de coproductions, d'accueils, de partenariats et de festivals, avec l'obligation de garantir une programmation minimale d'auteurs issus de la Communauté française.

L'inventaire des dépenses éligibles est absent des contrats-programmes conclus antérieurement à 2007. Par contre, pour les contrats-programmes du Manège.Mons (2007-2011), des Halles de Schaerbeek (2009-2013) et du Botanique (2009-2013), des dépenses subsidiées, qui sont par ailleurs budgétisées par postes de frais, sont scindées en part culturelle et part « opérateur en ordre de marche ».

Délais de transmission des pièces justificatives par les opérateurs

Chaque année, habituellement au cours du mois de décembre, le service administratif adressait, à l'ensemble des centres culturels, un courrier les priant de transmettre leur dossier justificatif avant le 15 mars de l'année suivante⁹¹.

⁹⁰ Dans sa réponse, l'administration relève que la progression contractuelle des montants des subventions n'est plus prévue que par le contrat-programme 2007-2011 du Manège.Mons. Les contrats-programmes conclus pour 2009-2013 ne prévoient plus une telle progression mais une indexation du montant de la subvention.

⁹¹ Il s'agit du délai prévu à l'article 31 du décret du 28 juillet 1992.

Ces courriers, également envoyés aux centres culturels nominatifs, ne tenaient pas compte des dispositions de leurs contrats-programmes, qui fixent des délais de transmission s'étendant du 31 mars au 30 juin, soit à une date ultérieure au 15 mars.

Les pièces justificatives pour les exercices budgétaires 2006 à 2008 ont, dans neuf cas sur douze, été transmises avec retard par rapport à l'échéance prévue au contrat-programme.

Pour le surplus, les arrêtés d'octroi de subventions 2006, 2007 et 2008 ne contiennent aucune indication précise sur le délai de transmission, contrairement à l'article 55 des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991, selon lequel toute décision d'octroi d'une subvention en précise notamment les modalités de justification, sauf si une disposition légale y pourvoit.

Dans sa réponse, l'administration déclare que les constats de la Cour relatifs aux délais de transmission des pièces justificatives résultent de pratiques passées. Elle précise pour la justification des subventions de l'exercice 2009 que « *les quatre centres culturels hors décret ont bénéficié de courriers personnalisés lors du versement de la première tranche de leur subvention. Le délai fixé par les contrats-programmes et les courriers est le 30 juin. Au 30 juin 2010, les quatre centres culturels avaient remis leur dossier 2009. Il n'y a donc plus lieu de se préoccuper de l'harmonisation des délais de transmission des pièces justificatives par les opérateurs* ».

Réception des pièces justificatives par l'administration

Les pièces justificatives des quatre opérateurs, parmi lesquelles les comptes annuels, sont adressées chaque année à la direction générale de la culture. Celle-ci les transmet au service des centres culturels, au service général d'inspection de la culture, à l'observatoire des politiques culturelles⁹² et, pour ce qui concerne en particulier le Manège.Mons, à l'intendant des arts de la scène, ainsi que, pour information, aux quatre chefs de service du service général des arts de la scène.

Les documents qui parviennent au secrétariat de la direction générale de la culture ne font pas l'objet d'une gestion électronique. Cependant, certains documents⁹³ sont systématiquement enregistrés dans un indicateur.

Les autres courriers provenant de l'extérieur ne sont pas enregistrés et ne font pas l'objet d'un accusé de réception, sauf lorsqu'ils nécessitent une réponse coordonnée de plusieurs services de la direction générale de la culture et lorsqu'il s'agit de courriers traités directement par le service des affaires générales.

Le service des centres culturels accuse réception des pièces justificatives en même temps qu'il notifie la liquidation du solde des subventions de fonctionnement aux bénéficiaires.

⁹² Selon l'administration, cette transmission n'est pas systématique.

⁹³ Les notes vertes du cabinet ministériel, les notes du secrétaire général, les notes de Wallonie-Bruxelles International, les notes d'autres administrateurs généraux et tous les courriers sortants.

À défaut de procédure formalisée de communication entre les services administratifs, le retour d'informations dépend de l'initiative personnelle. Cependant, les premiers plans opérationnels du secrétaire général de la Communauté française et de l'administrateur général de la culture, dressés respectivement pour les périodes 2008-2013 et 2009-2013, prévoient notamment la gestion informatisée des documents entrants et la délivrance systématique d'accusés de réception. Ces plans ont été établis en application de l'article 18 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2006 relatif aux mandats des fonctionnaires généraux⁹⁴.

4 CONTRÔLE

4.1 INSTANCES ET REPRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

4.1.1 Instances d'avis

L'audit couvre les exercices budgétaires 2006 à 2008. Durant cette période, trois des quatre opérateurs ne relevaient d'aucune instance d'avis. En vertu de son contrat-programme 2007-2011, le Manège.Mons relève, quant à lui, du Conseil interdisciplinaire des arts de la scène.

Actuellement, le nouveau contrat-programme des Halles de Schaerbeek, conclu pour la période 2009-2013, prévoit l'intervention de la Commission pluridisciplinaire et intersectorielle de la culture (COPIC). Quant au Botanique, son nouveau contrat-programme le soumet à deux instances d'avis décrétales, à savoir le Conseil des musiques non classiques et la Commission consultative des arts plastiques. Ce traitement par deux instances aux impératifs différents va à l'encontre d'un souci de simplification administrative. Cependant, dans le cas du Botanique, il résulte de la double activité musique non classique/arts plastiques de l'institution.

Seul le PBA n'est soumis à aucune instance d'avis, en raison de l'absence de renouvellement de son contrat-programme.

4.1.2 Représentation de la Communauté française aux conseils d'administration

Les statuts des quatre opérateurs examinés prévoient la désignation de représentants de la Communauté française au sein des conseils d'administration⁹⁵. Ils sont élus par l'assemblée générale pour la durée d'un mandat, variant, selon l'opérateur, de trois à six ans.

⁹⁴ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 1^{er} décembre 2006 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du comité de secteur XVII.

⁹⁵ Et également au sein de l'assemblée générale en ce qui concerne le Botanique.

La présence de ces représentants au sein des conseils d'administration des centres culturels nominatifs est soumise aux dispositions d'un décret du 19 décembre 2002⁹⁶.

L'article 4, § 1^{er}, de ce décret dispose que le gouvernement de la Communauté française fixe le contenu du mandat exercé par ses représentants. Cette disposition fondamentale n'a toutefois pas encore fait l'objet d'un arrêté d'exécution. En conséquence, le rôle des représentants de la Communauté française manque actuellement de clarté.

4.1.3 Manque de retour d'informations à l'administration

Selon l'administration, les inspecteurs du service d'inspection de la culture (SGIC) font régulièrement rapport pour les centres culturels reconnus, tandis que, pour les centres nominatifs, ils rédigent un rapport seulement en cas de problème.

Aux termes de l'article 4, § 4, du décret du 19 décembre 2002 précité, les représentants de la Communauté doivent rendre compte, au ministre, de l'exercice de leur mandat au moins tous les six mois. L'administration n'a pas pu confirmer le respect de la fréquence de reddition, mais a précisé que s'ils sont membres de l'administration, les représentants rendent compte au fur et à mesure de l'évolution de la situation. En ce qui concerne les représentants qui ne font pas partie de l'administration, cette dernière dispose de peu d'informations.

La Cour recommande au gouvernement de la Communauté française de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution du décret du 19 décembre 2002 précité. Elle préconise, en outre, d'améliorer la transmission d'informations entre l'administration et les représentants de la Communauté française siégeant au sein des instances de gestion des quatre centres culturels nominatifs.

Dans sa réponse, l'administration « se réjouit de la recommandation formulée par la Cour concernant la définition du contenu du mandat des administrateurs siégeant dans les asbl comme représentants de la Communauté française ».

Quant à la ministre, elle note la recommandation de la Cour de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution du décret du 19 décembre 2002 et d'améliorer l'échange d'informations entre les représentants de la Communauté française et l'administration. À cet égard, elle précise que le gouvernement de la Communauté française a, le 27 janvier 2006, approuvé sa note sur le suivi des états généraux de la culture et en a adopté les propositions, ainsi que la *Charte de l'administrateur ou de l'observateur siégeant au nom de la Communauté dans un organe de gestion d'un organisme culturel soutenu par la Communauté française*. La ministre estime que les articles de cette charte peuvent servir de base aux arrêtés d'exécution du décret du 19 décembre 2002.

⁹⁶ Décret du 19 décembre 2002 relatif à la représentation des membres de la Communauté française au sein des conseils d'administration des associations sans but lucratif subventionnées par la Communauté française et œuvrant en ordre principal dans le secteur culturel.

4.2 CONTRÔLE ADMINISTRATIF

4.2.1 Dispersion des compétences et des informations au sein de l'administration

Bien que le service des centres culturels soit formellement chargé de la gestion des dossiers des quatre centres culturels nominatifs, il ne dispose pas de l'entière des informations nécessaires à l'exercice de ses missions. Par ailleurs, cette situation est aggravée par les fréquents changements de personnel.

Il n'existe donc pas de gestion centralisée d'un dossier exhaustif et unique par opérateur. Des pièces essentielles, comme les rapports d'inspection ou celles afférentes aux procédures d'assainissement, d'évaluation et de renouvellement des contrats-programmes, sont dispersées entre le service des centres culturels, le service des affaires générales de la direction générale de la culture, le service général des arts de la scène, des inspecteurs et des représentants de la Communauté française, fonctionnaires ou non, siégeant aux conseils d'administration des quatre institutions. Le retour d'informations dépend uniquement de l'initiative personnelle. Aucune procédure formalisée de transmission d'informations n'existe.

Une volonté de décloisonnement entre les services tend à se développer. Elle s'est notamment concrétisée par la mise sur pied, début 2006, d'une commission d'avis⁹⁷, visant à améliorer l'échange d'informations pour les projets concernant plusieurs secteurs de la direction générale de la culture et à faciliter l'examen des dossiers. Cette commission pluridisciplinaire expérimentale d'avis est issue des états généraux de la culture⁹⁸. Cette instance, dénommée actuellement « Commission pluridisciplinaire et intersectorielle de la culture », poursuit son développement et s'est dotée d'un règlement d'ordre intérieur, le 8 décembre 2008.

4.2.2 Contrôle par le service des centres culturels

Le service des centres culturels opère un contrôle purement formel.

Le contrôle des comptes annuels ne constitue pas un réel travail de vérificateur aux comptes. L'administration mentionne cependant qu'en cas de détection d'une situation préoccupante, le dossier est transmis pour vérification et analyse approfondies à la cellule comptable et financière de l'inspection.

L'exhaustivité des dossiers justificatifs transmis par les bénéficiaires est, par ailleurs, insuffisamment vérifiée. Des pièces essentielles manquaient aux dossiers transmis à la Cour des comptes dans le cadre du visa préalable et n'étaient pas disponibles au sein du service administratif.

⁹⁷ Cette commission n'est pas prévue dans le décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.

⁹⁸ Cf. *État d'avancement de « Priorités Culture »*, mars 2009, p. 7.

Par ailleurs, le service des centres culturels pâtit d'un problème d'archivage hérité du passé⁹⁹.

Les rapports d'activités ne font l'objet que d'un classement matériel. La concordance entre les activités prévues aux contrats-programmes et ces rapports n'est pas vérifiée.

La Cour recommande au service des centres culturels de s'assurer de l'exhaustivité des dossiers justificatifs transmis par les opérateurs, de renforcer le contrôle des comptes annuels et de procéder, au minimum, à la corrélation entre les activités prévues dans les contrats-programmes et les rapports d'activités. Il s'indique aussi de rassembler les résultats de ces démarches dans un rapport de contrôle.

Cette recommandation est longuement débattue dans la réponse de l'administration sous l'intitulé « *confusion entre logique de coopération et logique de sous-traitance* ». Son argumentation est résumée dans les trois paragraphes suivants.

L'administration reconnaît que les rapports d'activités ne sont pas annuellement mis en regard des missions décrites dans les contrats-programmes. Le besoin de contrôle continu de la qualité des activités de ces opérateurs majeurs n'est, selon elle, pas avéré, d'une part, en raison de la qualité et de la quantité des activités déployées par ceux-ci et, d'autre part, afin de préserver leur liberté artistique et culturelle. L'administration précise que le soutien de la Communauté française s'appuie sur une logique de coopération, affirmée par la présence de représentants au sein du conseil d'administration de ces institutions, ce qui a pour effet d'alléger la mission de contrôle de l'administration. Elle reconnaît que ce dispositif nécessite la définition de leur mandat, comme le prévoit le décret du 19 décembre 2002.

Selon l'administration, le respect des obligations formulées au sein des contrats-programmes ne s'apprécie et ne s'évalue que dans une mise en perspective pluriannuelle, au terme du contrat. La lecture annuelle des rapports d'activités par l'administration revêt un aspect plutôt d'information des agents chargés d'un dossier que d'un véritable contrôle. L'administration prétend se limiter à un contrôle formel, qui vise à vérifier l'utilisation des subventions par l'opérateur aux fins culturelles pour lesquelles elles ont été accordées et la bonne gestion des asbl, de manière à assurer leur pérennité.

Les contrats-programmes traduisent, selon elle, des engagements négociés : la Communauté française s'engage à soutenir, pour une certaine durée, le projet associatif, artistique et culturel d'une association, sous réserve d'une série de conditions et d'obligations pour l'opérateur. L'évaluation approfondie, à la fois financière et culturelle, intervient en fin de contrat et son issue conditionne, le cas échéant, la poursuite du soutien.

La Cour observe que l'intensification et la fréquence annuelle des contrôles ne s'opposent nullement à la liberté artistique et culturelle des opérateurs. En l'occurrence, les contrats-programmes en cours lors de la période auditée ainsi que

⁹⁹ Il importe de relever que les procédures d'archivage au sein du ministère de la Communauté française sont en cours de restructuration. Récemment, un service spécialisé a été créé pour l'ensemble du ministère.

ceux en vigueur pour la période 2009-2013 (le Botanique et les Halles de Schaerbeek) prévoient la reddition annuelle de comptes, budgets et rapports d'activités, ainsi que la transmission de toute information à l'administration et l'accès en toutes circonstances, aux fonctionnaires mandatés au contrôle, aux locaux où se trouvent les documents qu'il leur incombe d'examiner. De fait, les contrats-programmes se réfèrent explicitement aux règles de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions contenues dans les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991.

L'article 55 des lois coordonnées précitées dispose que toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et que, sauf dispense légale, tout allocataire doit justifier son utilisation. L'article 56 instaure le droit de l'autorité subsidiaire de procéder à un contrôle sur place des fonds accordés, tandis que l'article 57 prévoit le remboursement, sans délai, en cas de non-respect des conditions d'octroi, d'utilisation à d'autres fins et d'opposition au contrôle. L'article 58 ajoute qu'il peut être sursis au paiement de nouvelles subventions, si celles reçues antérieurement demeurent non justifiées ou si l'allocataire refuse le contrôle.

Les modalités contractuelles et légales de justification et de contrôle des subventions, telles qu'elles viennent d'être exposées, sont peu compatibles avec « *l'évaluation financière et culturelle en fin de contrat* » prônée par l'administration. En effet, l'évaluation apparaît comme l'analyse des facteurs menant à l'échec ou à la réussite d'une politique, tandis que le contrôle se concentre sur le respect des normes.

Quant à la corrélation annuelle entre les informations issues des rapports d'activités et les missions prévues aux contrats-programmes, non seulement elle constitue une opération de contrôle des subventions allouées, mais elle contribue également à perfectionner la maîtrise des dossiers de ceux qui en sont responsables et, en général, à améliorer l'efficacité de l'administration.

La Cour ne souscrit pas à la conception de contrôle minimaliste de l'administration. L'audit en a, par ailleurs, révélé les faiblesses.

D'une manière générale, il convient d'abord de rappeler que :

- ✓ des quatre opérateurs audités, seul le Manège.Mons est actuellement soumis à une réglementation sectorielle culturelle ;
- ✓ le PBA fonctionne et est subventionné, depuis 2004, en dehors des droits et obligations résultant d'un contrat-programme ;
- ✓ les montants des subventions allouées aux quatre opérateurs sont fixés de manière discrétionnaire et correspondaient, à l'ajustement du budget 2008, à 55 % du montant des subventions de fonctionnement prévues pour les 115 centres culturels reconnus en vertu du décret du 28 juillet 1992.

Ensuite, l'audit a mis en évidence que deux opérateurs sont ou ont été en situation de déséquilibre financier sévère. Depuis l'exercice comptable 2002, le PBA fonctionne sans convention d'assainissement conclue en bonne et due forme, tandis qu'un projet de contrat-programme ne prévoirait le retour à l'équilibre financier qu'au terme de l'exercice 2015. Le déséquilibre financier du Manège.Mons a perduré durant les exercices 2004 à 2007. Dans les deux cas, la viabilité financière et, dès lors, la pérennité même des opérateurs, sont ou ont été durablement fragilisées.

Seuls des contrôles, de fréquence annuelle, permettent de suivre l'évolution des situations problématiques, d'agir préventivement et d'envisager, à temps, les mesures de redressement adéquates.

Enfin, selon les déclarations de l'administration validées en cours d'audit, l'échange d'informations avec les représentants de la Communauté française siégeant au sein des organes de gestion des opérateurs est déficient dans le cas où ils ne font pas partie de l'administration ; même si l'administration considère que cette présence allège sa mission de contrôle, celle-ci doit donc encore évoluer vers plus d'efficacité.

Dans sa réponse, la ministre adhère à la recommandation de la Cour sur l'amélioration et le renforcement du contrôle par le service des centres culturels. Elle ajoute qu'il « *ne s'agit en effet pas de défendre une logique de coopération mais de veiller au respect des missions et cahiers des charges des contrats-programmes passés avec les opérateurs et d'appliquer les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991* ».

4.2.3 Contrôle par le service des arts de la scène

Comme précisé ci-avant, le contrat-programme 2007-2011 du Manège.Mons le soumet au champ d'application du décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène.

Il incombe au gestionnaire de dossier d'assurer les vérifications minimales portant sur le résultat d'un exercice et l'existence d'un déficit reporté. De plus, s'agissant d'opérateurs sous convention ou contrat-programme, les comptes sont aussi contrôlés par l'intendant des arts de la scène, chargé de mettre en œuvre la procédure décrétole d'assainissement.

Outre les vérifications comptables précitées, la responsable chargée du dossier du Manège.Mons a déclaré s'assurer que les pièces transmises sont complètes et procéder à une lecture attentive des rapports d'activités.

Le contrôle périodique de la réalisation des activités fait l'objet de dispositions contractuelles. Le contrat-programme 2003-2006 chargeait un comité d'accompagnement, composé de fonctionnaires du ministère de la Communauté française, de représentants de la ville, de la province, de l'opérateur et d'experts issus de la commission pluridisciplinaire des arts de la scène, de contrôler annuellement le respect des obligations contractuelles. Cette procédure de contrôle annuel a été remplacée, dans le contrat-programme 2007-2011, par un contrôle des activités à mi-parcours et au terme du contrat, comme le prévoit le décret-cadre du 10 avril 2003.

4.2.4 Contrôle par le service général d'inspection de la culture (SGIC)

Selon l'organigramme officiel du ministère de la Communauté française, le SGIC est une subdivision de la direction générale de la culture. Il est dirigé par un directeur général adjoint et est composé essentiellement d'inspecteurs répartis dans les trois directions régionales (Bruxelles, Hainaut-Brabant wallon, Liège-Namur-Luxembourg), sous la supervision d'autant de responsables.

Depuis 2005, le SGIC s'est doté d'une cellule comptable, qualifiée, au fil du temps, de section comptable et financière. Lors de l'audit, celle-ci était composée de trois

agents à plein temps et d'un agent à mi-temps, répartis au sein des antennes régionales de Bruxelles, Liège et Namur. Elle peut intervenir d'initiative, à la demande de la direction générale de la culture, ou du gouvernement de la Communauté française. En cas d'anomalie détectée dans les comptes par un agent de la section ou un inspecteur, le bénéficiaire fait l'objet d'un contrôle sur place. L'équipe de contrôle, composée d'un agent de la section et d'un inspecteur, en principe celui du ressort territorial, effectue une analyse constructive de la situation. La méthode de travail privilégie les rôles d'accompagnement et de conseil, par exemple lorsqu'il s'agit de vérifier la possibilité d'un plan d'apurement. La section organise par ailleurs la formation continue des inspecteurs dans les matières comptables.

Le contrôle d'institutions concernées par l'audit, soit directement (PBA, Manège.Mons), soit indirectement (CCRC), a, dans certains cas, été effectué par des agents de cette section, sur place, en présence de l'inspecteur du ressort. Mais l'audit a aussi révélé que ni le Botanique¹⁰⁰ ni les Halles de Schaerbeek n'ont fait l'objet d'aucun mandat de contrôle d'inspecteurs du SGIC ou d'agents de sa section d'appui.

La Cour recommande de soumettre les quatre centres culturels nominatifs à un contrôle systématique de l'inspection. Il convient aussi d'associer plus étroitement le SGIC à l'instruction et au suivi des dossiers des quatre centres culturels nominatifs.

Dans sa réponse, l'administration fait remarquer que « *des procédures sont actuellement en cours de définition de manière à assurer régulièrement un contrôle approfondi de la comptabilité de chaque institution et de la bonne utilisation des subventions. Cependant, il n'est ni réaliste ni souhaitable de rendre ce contrôle annuel, sauf situation problématique avérée rendant nécessaire un accompagnement rapproché* ». La Cour maintient sa recommandation et relève le caractère incomplet de cette réplique, laquelle ne développe pas les raisons qui s'opposeraient au contrôle annuel de l'inspection.

4.3 CONTRÔLES PRÉVUS PAR LA RÉGLEMENTATION SUR LES ASBL

4.3.1 Contrôle par les réviseurs d'entreprises

Selon l'article 17, § 5, de la loi du 27 juin 1921¹⁰¹, les très grandes asbl ont l'obligation de faire contrôler leurs comptes annuels par un commissaire aux comptes, membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

Les comptes annuels des quatre centres culturels nominatifs étaient déjà contrôlés par des réviseurs d'entreprises avant que cette obligation, concernant uniquement les très grandes asbl, soit imposée par la loi.

¹⁰⁰ L'enquête administrative sur la gestion du Botanique, diligentée en 2006 par le ministre, a été confiée à des fonctionnaires du service général des arts de la scène et du secrétariat général.

¹⁰¹ Loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

4.3.2 Contrôle par l'assemblée générale de l'asbl

L'approbation des comptes par l'assemblée générale de l'asbl est obligatoire, quelle qu'en soit la taille¹⁰².

La Cour recommande à l'administration de s'assurer que les comptes annuels et budgets qui lui sont transmis sont approuvés en assemblée générale, conformément aux dispositions de la loi sur les asbl. À cet effet, l'administration ne devrait pas se contenter des traces d'approbation, mais se faire produire systématiquement les procès-verbaux des assemblées générales, dont les informations complètent le contrôle des fonds alloués.

4.3.3 Contrôle par la Banque nationale de Belgique (BNB)

Conformément à l'article 17, § 6, de la loi sur les asbl, les comptes annuels des centres culturels nominatifs doivent être déposés auprès de la centrale des bilans de la BNB dans les trente jours après leur approbation par l'assemblée générale et, au plus tard, sept mois après la date de clôture de l'exercice.

En application de l'article 34 de l'arrêté d'exécution du 19 décembre 2003, la BNB soumet les comptes annuels des grandes et très grandes asbl ou fondations à des contrôles arithmétiques et logiques qui visent à vérifier la cohérence des montants enregistrés. La liste des contrôles est établie par la BNB, après avis de la Commission des normes comptables, et publiée au *Moniteur belge*¹⁰³.

Aux termes de l'article 18, alinéa 1, 4°, de la loi sur les asbl, le tribunal¹⁰⁴ peut, à la demande de tout tiers intéressé, ou du ministère public, et sous réserve d'une régularisation intervenue en cours de procédure, prononcer la dissolution d'une asbl qui, pour trois exercices consécutifs, n'a pas respecté l'obligation de déposer ses comptes annuels.

Il ressort de la consultation en ligne de la base de données de la centrale des bilans, laquelle contient les comptes annuels déposés et acceptés par la BNB, que les quatre opérateurs examinés s'acquittent de cette obligation.

5 COMPTES ANNUELS

5.1 INVENTAIRE DES SCHÉMAS COMPTABLES

La loi du 2 mai 2002 modifiant la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations a imposé

¹⁰² L'article 17, § 1^{er}, de la loi sur les asbl dispose 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* ».

¹⁰³ Cf. *Moniteur belge* du 13 mars 2008.

¹⁰⁴ Selon des informations publiées en ligne par la centrale des bilans, il s'agit du tribunal de première instance.

aux asbl la tenue d'une comptabilité simplifiée ou double, selon des critères de taille (petite, grande et très grande). À cet effet, des schémas comptables ont été annexés aux arrêtés royaux d'exécution des 19 décembre 2003 (schéma complet/abrégé) et 26 juin 2003 (schéma simplifié).

En ce qui concerne les opérateurs examinés, la tenue des comptes annuels conformément au dispositif légal est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006¹⁰⁵.

La centrale des bilans de la BNB propose trois modèles pour les comptes annuels des entreprises et deux modèles normalisés pour les asbl et les fondations, modèles établis conformément à l'arrêté royal du 19 décembre 2003¹⁰⁶ et approuvés par la Commission des normes comptables.

Le contrôle de la forme des comptes transmis a porté sur douze comptes afférents aux exercices 2005 à 2007.

Dans tous les cas, les centres culturels nominatifs ont présenté une comptabilité en partie double.

Les schémas utilisés par les quatre opérateurs sont de quatre types et s'établissent comme suit :

- ✓ BNB complet pour les entreprises : trois cas ;
- ✓ BNB abrégé pour les entreprises : trois cas ;
- ✓ BNB abrégé pour les asbl : trois cas ;
- ✓ forme commerciale : trois cas¹⁰⁷.

5.2 CHOIX DE RATIOS FINANCIERS

Trois ratios ont été retenus dans le cadre de l'audit. Les données nécessaires à leur calcul ont été rassemblées dans une grille de contrôle en format *Excel*.

Liquidité large

Ce ratio donne une indication sur la capacité de l'opérateur à faire face à ses engagements à court terme. Il est obtenu en divisant les actifs circulants (rubriques VI à X) par les dettes à court terme (rubriques IX et X). Selon une norme communément admise, il doit être supérieur à un.

¹⁰⁵ Arrêté royal du 8 décembre 2004 portant modification de l'arrêté royal du 2 avril 2003 fixant les délais d'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 juin 1921 (...), telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 sur les asbl (...).

¹⁰⁶ Arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations.

¹⁰⁷ Il s'agit, dans les trois cas, des Halles de Schaerbeek. Dans le rapport relatif à l'exercice comptable 2005, le réviseur d'entreprises a cependant attesté que les comptes annuels étaient établis conformément aux dispositions légales et réglementaires relatives aux asbl en vigueur à partir de l'exercice 2006.

Indépendance financière

Ce ratio indique dans quelle mesure l'opérateur dépend de l'extérieur pour financer ses actifs ; il est important pour les créanciers, car les capitaux propres constituent une garantie. Le ratio est obtenu en divisant les capitaux propres (rubriques I à VI) par le total du passif.

Certains auteurs suggèrent les valeurs indicatives suivantes¹⁰⁸ :

- ✓ moins de 33 % : zone dangereuse ;
- ✓ entre 33 et 55 % : zone médiocre ;
- ✓ entre 55 et 66 % : zone normale ;
- ✓ au-delà de 66 % : zone permettant sans crainte d'envisager un nouvel endettement.

Ratio déficit cumulé/produits

L'article 1^{er}, 2^o, du décret-cadre précité du 10 avril 2003 applicable au Manège.Mons définit le ratio déficit cumulé/produits comme un indicateur de déséquilibre financier : « *La situation dans laquelle un opérateur présente, au terme d'un exercice, un résultat cumulé négatif dont le montant atteint au moins 10 % de l'ensemble des produits enregistrés pendant cet exercice. Ce pourcentage est ramené à 5 % pour les opérateurs qui présentent un ensemble de produits par exercice supérieur à 1.750.000 euros.* »

Étant donné que l'ensemble des produits par exercice de cet opérateur dépasse le seuil de 1.750.000 euros, la norme de référence de ce ratio est de 5 %.

5.3 ANALYSE FINANCIÈRE DES COMPTES ANNUELS

Cette analyse a été réalisée sur la base des exercices comptables 2005 à 2007 pour le Botanique, 2005 à 2008 pour les Halles de Schaerbeek et 2002 à 2008 pour le Manège.Mons ainsi que le PBA. La détection de situations déficitaires a été suivie de recherches au sein de l'administration afin d'identifier les actions entreprises pour y remédier.

5.3.1 Le Botanique

Année	Résultat de l'exercice	Résultat reporté	Liquidité large	Indépendance financière
2005	1.143.160,17	25.129,95	2,20	52 %
2006	3.589,02	28.718,97	2,27	54 %
2007	-1.192,67	27.526,30	2,12	53 %

(en euros)

¹⁰⁸ DEPASSE F., *Analyse de bilan*, École pratique des hautes études commerciales (EPHEC), 1992-1993, p. 75.

Les ratios de liquidité supérieurs à 2 indiquent une situation financière favorable.

Les ratios d'indépendance financière se rapprochent de la zone normale. Une attention particulière doit toutefois être portée à l'évolution du résultat annuel, qui, sur trois exercices, est passé de 1.143.160,17 euros à - 1.192,67 euros.

Contrôle interne

Suite à la mise en œuvre, en octobre 2006, d'une instruction judiciaire à l'égard d'un ex-directeur parti à la retraite, la ministre a pris plusieurs mesures, qu'elle a exposées lors d'interpellations et de questions au Parlement de la Communauté française¹⁰⁹.

Ainsi, elle a demandé à son administration une enquête sur la gestion de l'opérateur pour l'année 2005.

En outre, à la demande de la ministre, les associations concernées par l'enquête administrative ont été priées, par le biais de l'administration, de renforcer et de corriger leurs mécanismes de contrôle interne. À cet effet et pour les informer des constats effectués, le secrétaire général de la Communauté française a envoyé, en juin 2006, des extraits du premier rapport de l'enquête administrative, pour ce qui les concerne, aux responsables du Botanique, du Conseil de la musique et de l'Orchestre royal de chambre de Wallonie.

Enfin, la ministre a établi une « charte de bonne gouvernance », visant à augmenter le contrôle interne, notamment par l'adoption de mesures impliquant le conseil d'administration ainsi que l'ensemble des cadres et employés de l'institution. Cette charte est progressivement imposée, dès 2006, à tous les opérateurs culturels subventionnés, via les conventions et contrats-programmes. Des règles précises visent à ce que les conseils d'administration avalisent clairement les montants relatifs aux frais de représentation et les avantages en nature dont bénéficient certains membres du personnel des institutions culturelles.

La charte est annexée aux nouveaux contrats-programmes du Botanique (CP 2009-2013) et des Halles de Schaerbeek (CP 2009-2013), ainsi qu'au contrat-programme du Manège.Mons (CP 2007-2011).

Les opérateurs signataires de cette charte éprouveraient des difficultés à l'appliquer. Ce document a fait l'objet de critiques de cohérence, mais sa mise en œuvre n'a pas encore été évaluée.

La Cour prend acte de l'élaboration d'une charte de bonne gouvernance destinée à renforcer le contrôle interne des opérateurs subventionnés, via les conventions et les contrats-programmes. Elle recommande d'en faire l'évaluation afin d'en améliorer l'efficacité et de l'adapter aux contingences pratiques. D'une manière

¹⁰⁹ Compte-rendu intégral, séance du mardi 27 juin 2006 (matin et après-midi), *Doc. parl.*, Comm. fr., CRI N° 18 (2005-2006), p. 32-39 ;

Compte-rendu intégral, séance du mercredi 12 juillet 2006 (matin et après-midi), *Doc. parl.*, Comm. fr., CRI N° 19 (2005-2006), p. 32-33 ;

Compte-rendu intégral, séance du mardi 24 octobre 2006 (matin et après-midi), *Doc. parl.*, Comm. fr., CRI N° 3 (2006-2007), p. 20-25.

générale, elle insiste sur l'importance des mesures de contrôle interne, qui impliquent l'ensemble des responsables et employés des associations. Les subventions allouées aux opérateurs culturels sont des moyens au service de l'art et de la culture et non d'intérêts particuliers.

5.3.2 Le Palais des beaux-arts de Charleroi

Année	Résultat de l'exercice	Résultat reporté	Liquidité large	Indépendance financière
2002	90.906,17	- 66.551,88	1,00	2 %
2003	- 344.858,89	- 411.410,77	0,84	- 13 %
2004	- 262.654,74	- 674.065,51	0,79	- 31 %
2005	- 304.566,18	- 978.631,69	0,64	- 50 %
2006	- 387.201,65	- 1.365.833,34	0,39	- 94 %
2007	443.490,65	- 922.342,69	0,52	- 69 %
2008	209.470,88	- 712.871,81	0,83	- 37 %

(en euros)

Le ratio de liquidité évolue entre des valeurs inférieures à la norme (de 0,39 à 1). Cet opérateur ne dispose pas d'une marge de manœuvre suffisante pour honorer ses dettes à court terme. L'accumulation de résultats déficitaires a provoqué des capitaux propres négatifs. L'évolution du ratio d'indépendance financière place cet opérateur en situation de dépendance excessive par rapport à ses créanciers.

Transfert des pertes cumulées vers le compte 100 – Patrimoine de départ

À partir du bilan 2006, la rubrique I – *Fonds associatifs* comporte un montant négatif de 978.631,69 euros correspondant aux pertes cumulées antérieurement. En procédant de la sorte, le bilan 2006 ne fait plus état, au compte 141 – *Perte reportée*, des résultats reportés, mais de la seule perte de l'exercice.

Ces écritures ont été établies en contradiction avec une note reprise en annexe des comptes 2006, selon laquelle « *l'association disposait, avant l'année 2006, d'une comptabilité équivalente à celle requise à partir de 2006. En conséquence, le bilan d'ouverture 2006 correspond au bilan de clôture de l'exercice précédent.* » Cette note fait suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2006, des nouvelles dispositions relatives à la comptabilité des asbl, dont celles règlementant le passage de l'exercice 2005 à l'exercice 2006.

Ce procédé contrevient au principe de continuité comptable contenu à l'article 37, § 2, de l'arrêté royal du 19 décembre 2003¹¹⁰, selon lequel « *si de l'avis du conseil d'administration de l'association mentionné dans l'annexe aux comptes, celle-ci*

¹¹⁰ Arrêté royal du 19 décembre 2003 portant exécution de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002.

dispose déjà d'une comptabilité au moins équivalente à celle requise par le présent arrêté, le bilan d'ouverture du premier exercice auquel s'applique les dispositions dudit arrêté correspond au bilan de clôture de l'exercice précédent ».

Le SGIC a désapprouvé ces écritures et insisté auprès du réviseur d'entreprises pour les modifier. La Cour constate que ce procédé désapprouvé par le SGIC¹¹¹ a, sans explication, été maintenu dans les bilans 2007 et 2008.

Confidentialité du processus d'assainissement

Depuis 2004, cet opérateur fonctionne en dehors de tout contrat-programme fixant, entre autres, des obligations et des procédures en matière d'équilibre et d'assainissement financier. L'audit a mis en évidence que le service des centres culturels n'était pas associé aux démarches d'assainissement ; les documents relatifs à celles-ci n'étaient pas disponibles dans le service. Quant à l'échange d'informations avec le PBA, ce n'est qu'après deux demandes écrites de la direction générale de la culture, datées respectivement des 16 juin 2009 et 18 mars 2010, que l'opérateur a transmis un plan de gestion 2004-2010. Il s'agit en réalité d'un état prévisionnel en charges et produits, qui n'a pas la valeur juridique d'une convention d'assainissement conclue, dans des cas similaires, par la Communauté française et un opérateur.

Évolution de la situation financière

L'analyse a révélé d'importantes provisions pour prépensions, figurant à la rubrique VII A du passif. Ces provisions sont passées de 548.661,45 euros en 2002 à 921.171,67 euros en 2005. Depuis 2007, les opérations de reprises de ces provisions contribuent à influencer positivement les résultats annuels.

Selon des informations émanant du SGIC, la situation financière est en voie d'amélioration, principalement en raison de la réduction des dépenses, par la diminution du nombre de productions propres du PBA, et de l'augmentation des recettes provenant des locations de la salle de spectacles.

L'exercice 2007 se clôture par un bénéfice de 443.490,65 euros, réduisant le déficit cumulé à 922.342,69 euros, tandis que l'exercice 2008 dégage un bénéfice de 209.470,88 euros, établissant le déficit cumulé à 712.871,81 euros. Cette évolution ne doit pas occulter une situation financière, qui, selon les ratios de liquidité et d'indépendance financière, demeure préoccupante.

Le déficit cumulé en 2008 serait constitué, selon le directeur général du PBA, de 649.720,17 euros¹¹² de provisions pour prépensions. Dans ces conditions, l'annexe 4.3 aux comptes annuels 2008 renseigne, de manière erronée, un montant de provision pour prépensions de 757.508 euros. Il s'agit du montant global figurant au bilan 2008. Ces provisions sont scindées en « prépensions » et « autres risques

¹¹¹ Lors du contrôle des comptes 2006 du Centre culturel régional de Charleroi et du PBA.

¹¹² Il s'agit du montant cité par le directeur général du PBA dans ses commentaires du résultat 2008. Ce montant est également repris dans le projet de contrat programme 2010-2013 et constitue l'impact net sur le déficit cumulé résultant de l'instauration de plans de prépension.

et charges » dans les annexes aux comptes annuels 2007 et 2006, tandis que pour les exercices 2005 à 2002, la ventilation par nature des provisions apparaît clairement aux bilans.

Synergie Palais des beaux-arts de Charleroi/Centre culturel régional de Charleroi

La situation financière de l'opérateur a été analysée à partir de l'année 2002, soit au moment du rapprochement du PBA et du CCRC. Depuis lors, l'animateur-directeur du CCRC assure également la direction générale du PBA.

Ce cumul de fonctions ne constitue pas une situation idéale. Selon un rapport d'inspection du 22 mars 2009¹¹³, la gestion réelle du CCRC est exercée par la direction du PBA, avec, pour corollaire, l'absence de toute autonomie fonctionnelle du centre culturel. Il ressort d'informations collectées et validées en cours d'audit que le PBA ne dispose pas de sa propre équipe d'animation et emploie à cet effet le personnel du CCRC. Le seul personnel à sa disposition dispose, pour l'essentiel, d'une compétence technique et est affecté au fonctionnement de l'infrastructure. Il est à craindre qu'une partie des moyens financiers du CCRC soient absorbés dans le projet culturel du PBA.

Le rapport d'inspection adressé à la ministre en juin 2008, en réponse à sa demande du 20 décembre 2007, est réservé quant aux effets de la synergie CCRC/PBA. Sans les apports du CCRC, le PBA risquerait d'avoir des difficultés à assurer des saisons crédibles. Par contre, le CCRC pourrait s'acquitter de ses missions de service public sans la collaboration du PBA.

Le cumul de fonctions constitue par ailleurs une situation irrégulière au regard du décret du 28 juillet 1992 sur les centres culturels, lequel impose l'engagement, à temps plein¹¹⁴, d'un animateur-directeur chargé de l'application journalière des décisions du conseil d'administration¹¹⁵.

Le 3 juin 2009, le ministre a marqué son accord sur la demande de reconnaissance du CCRC dans le cadre du décret du 28 juillet 1992 et de son maintien en catégorie 1, avec des réserves, dont la signature du contrat-programme, et des conditions, qui seront évaluées début 2010, la formalisation par convention des synergies CCRC/PBA et l'engagement d'un animateur responsable des actions culturelles et du développement territorial. A priori, ce poste d'animateur ne correspond pas à la fonction d'animateur-directeur prévue par le décret du 28 juillet 1992.

¹¹³ Rédigé suite à la demande de renouvellement du contrat-programme du CCRC.

¹¹⁴ Cf. l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996.

¹¹⁵ Cf. l'article 7, alinéa 6, du décret du 28 juillet 1992.

5.3.3 Les Halles de Schaerbeek

Année	Résultat de l'exercice	Résultat reporté	Liquidité large	Indépendance financière
2005	78.672,17	125.304,68	3,04	43 %
2006	- 101.622,55	23.682,13	3,91	38 %
2007	- 3.219,89	5.462,24	3,18	32 %
2008	- 3.991,99	1.470,25	2,51	10 %

(en euros)

Si les ratios de liquidité sont dans la norme, les ratios d'indépendance financière révèlent un endettement croissant. La succession, à partir de 2006, de résultats déficitaires a pour effet de réduire les capitaux propres et d'entraîner le ratio d'indépendance financière dans la zone critique. Lors de la clôture de l'exercice 2008, le ratio d'indépendance financière s'établit à 10 % : il s'explique par l'augmentation du passif, due au poste – *Autres dettes*, lequel est passé de 47.742,61 euros en 2007 à 1.091.783,58 euros en 2008.

D'après le contrat-programme 2009-2013, la subvention annuelle de la Communauté française s'élèvera, en 2009, à 1.682.000 euros. Cette hausse, qui atteint 20 % par rapport à la subvention allouée en 2008, pérennise les subventions extraordinaires octroyées antérieurement. Selon les comptes de résultats, ces dernières sont passées de 41.050 euros en 2005 à 138.000 euros en 2007. Cet apport de liquidités devrait améliorer la situation financière de l'opérateur.

5.3.4 Le Manège.Mons

Année	Résultat de l'exercice	Résultat cumulé	DC/P ¹¹⁶	Liquidité large	Indépendance financière
2002	82,14	82,14	/	1,04	4 %
2003	13.873,38	13.955,52	/	1,13	12 %
2004	- 371.107,29	- 357.151,77	7 %	0,85	- 11 %
2005	- 34.654,18	- 391.805,95	8 %	0,76	- 12 %
2006	- 161.568,92	- 553.374,87	11 %	0,58	- 20 %
2007	75.371,00	- 478.033,00	9 %	0,71	- 14 %
2008	539.470,00	61.437,00	/	0,92	5 %

(en euros)

¹¹⁶ Ratio déficit cumulé/produits.

Le ratio de liquidité s'éloigne de la norme à partir de 2004. Les ratios d'indépendance financière révèlent une situation d'endettement préoccupante. Depuis 2004, le ratio déficit cumulé/produits est supérieur à 5 % et évolue en fonction du résultat des autres ratios financiers. Les pertes reportées ont provoqué des capitaux propres négatifs. Cette situation fragilise la solvabilité de l'opérateur et pourrait, en l'absence de mesures de redressement, évoluer vers une situation de faillite.

L'administration suit cette situation depuis plusieurs années : le SGIC a procédé à plusieurs contrôles des comptes annuels, y compris sur place au siège de l'opérateur¹¹⁷, et l'intendant des arts de la scène a mis en œuvre une procédure d'assainissement.

Origine du déséquilibre financier

Le Manège.Mons résulte de la fusion de plusieurs associations montoises, dont le Centre culturel régional de Mons. Ce centre culturel a été dissous lors de l'assemblée générale du 23 février 2002 ; après liquidation, il a été décidé d'en affecter l'actif et le passif au Manège.Mons.

Si les deux premiers exercices comptables (2002 et 2003) de l'opérateur se sont achevés sur des bénéfiques, l'exercice 2004 s'est clôturé par un déficit de 371.107,29 euros. Selon le compte de résultats, ce déficit est dû, pour l'essentiel, à une charge exceptionnelle de 343.433,33 euros, correspondant à une quote-part d'un emprunt de reprise du passif du CCRM. Le Manège.Mons assure le tiers du remboursement de cet emprunt au montant total de 1.030.000 euros, le solde, soit deux tiers, restant à la charge de la ville de Mons.

Procédure d'assainissement

Le décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène prévoit une série de mesures et procédures d'assainissement financier. L'article 76, § 1^{er}, dispose que lorsqu'un opérateur bénéficiant d'un contrat-programme ou d'une convention présente un déséquilibre financier, il est tenu de soumettre à l'approbation du gouvernement, dans le mois suivant le constat de ce déséquilibre, un plan d'assainissement permettant le retour à l'équilibre financier. Ce plan d'assainissement est soumis à l'avis de l'intendant des arts de la scène.

Au terme d'une longue procédure, qui a commencé en 2005 et a vu intervenir l'intendant des arts de la scène, la directrice générale de la culture faisant fonction, le cabinet ministériel et le SGIC, le conseil d'administration du Manège.Mons a, le 24 octobre 2007, décidé de mettre en œuvre un plan d'assainissement, à partir du 1^{er} janvier 2008. Présenté sous la forme d'une convention annexée au contrat-programme, ce projet comporte l'obligation de réaliser des résultats bénéficiaires en 2008 et 2009 afin de résorber progressivement le déficit cumulé durant les exercices 2008 et 2009 et d'adopter des budgets compatibles avec les résultats

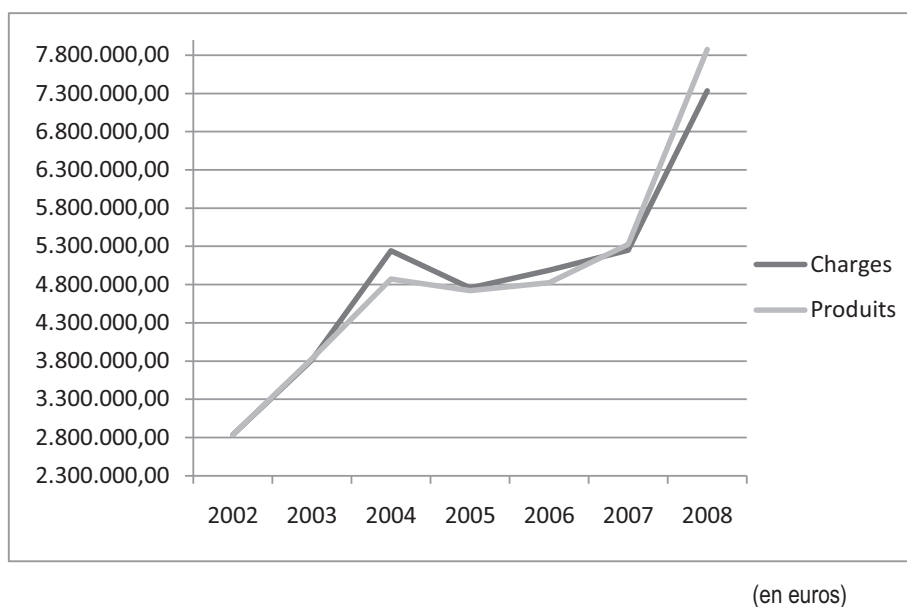
¹¹⁷ Cf. le procès-verbal d'une réunion de l'administration du 20 mars 2006 portant sur l'évaluation préalable au renouvellement du contrat-programme et le rapport d'inspection du 6 août 2007 portant sur les comptes et le bilan 2006.

prévisionnels. En outre, l'association s'engage à mettre en œuvre, le cas échéant, une réduction progressive de ses dettes à plus d'un an.

Du contrôle des comptes annuels 2007¹¹⁸, l'intendant a déduit que l'évolution financière était plus favorable que celle prévue dans le projet de plan d'assainissement. En effet, pour la première fois depuis trois ans, l'opérateur enregistrait un bénéfice, s'élevant à 75.371 euros, lequel réduit le déficit cumulé à 478.033 euros. L'exercice 2008 se clôture par un bénéfice de 539.470 euros, transformant le déficit cumulé antérieurement en un bénéfice reporté de 61.437 euros. L'assainissement a ainsi été obtenu au terme d'une année, au lieu des deux exercices prévus.

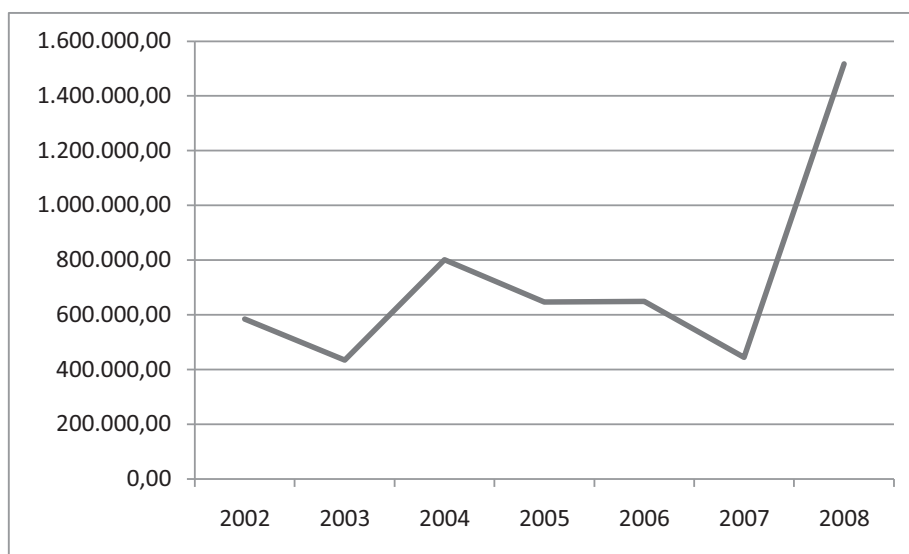
La rapidité de cet assainissement pose question et incite à une analyse précise des comptes de résultats, afin d'en déterminer les causes.

L'évolution des charges et produits comptabilisés sur les exercices 2002 à 2008 est présentée au tableau ci-après.



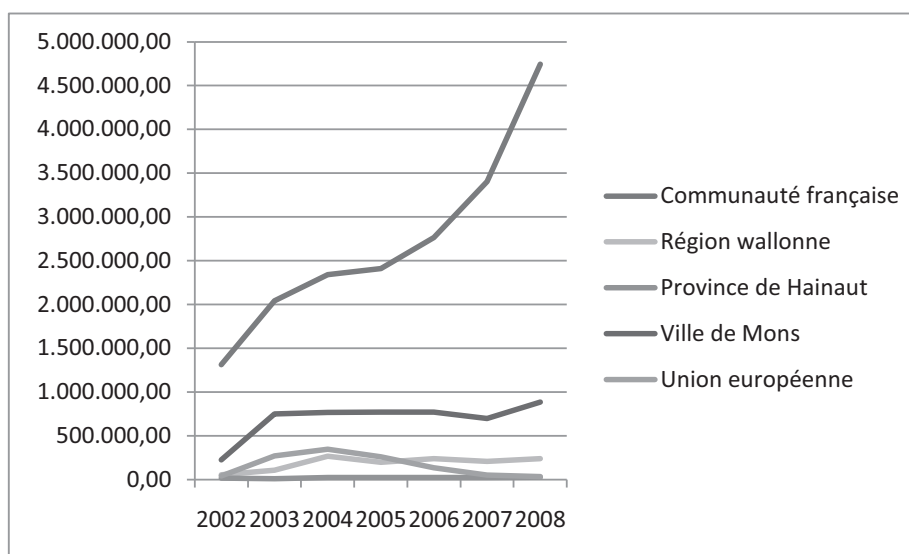
¹¹⁸ Selon un courrier d'accompagnement, l'opérateur a transmis à l'administration ses comptes annuels 2007 et son rapport d'activité le 25 juillet 2008.

Les chiffres d'affaires ont évolué comme suit.



(en euros)

Les subventions de fonctionnement de la Communauté française et celles allouées par d'autres pouvoirs publics ont évolué comme présenté ci-dessous.



(en euros)

L'assainissement résulte de l'augmentation des produits et non d'une réduction des charges. En effet, dans l'intervalle 2006-2008, les charges comptabilisées sont passées de 4.987.654,86 à 7.335.457,00 euros, soit une majoration en valeur absolue de 2.347.802,14 euros. Il s'agit de montants supérieurs aux prévisions

budgétaires¹¹⁹. Par contre, durant le même intervalle, les produits comptabilisés sont passés de 4.826.085,94 à 7.874.927,00 euros. Ces produits se ventilent comme suit.

	2006	2008	Différence
Exploitation	4.751.209,45	7.786.773,00	+ 3.035.563,55
Financier	47.111,33	68.471,00	+ 21.359,67
Exceptionnel	27.765,16	19.683,00	- 8.082,16
Total	4.826.085,94	7.874.927,00	+ 3.048.841,06

(en euros)

Il ressort de l'analyse des comptes de résultats que l'assainissement résulte de l'augmentation des produits d'exploitation.

D'une part, les subventions de fonctionnement de la Communauté française passées de 2.764.572 euros en 2006 à 4.744.545 euros en 2008¹²⁰.

D'autre part, de 2007 à 2008, le chiffre d'affaires s'élève de 443.931 à 1.517.680 euros. Bien que budgétisée¹²¹ en 2008, cette augmentation incite à un optimisme prudent, car elle découle d'opérations exceptionnelles : selon les commentaires de l'administrateur général de l'association sur le budget 2008, cette hausse résulterait de l'intégration de parts de coproductions à recevoir et de la refacturation de frais relatifs à la Fondation 2015¹²², lesquels s'élèvent à 194.166,48 euros. Les dépenses de cette fondation éligibles au subventionnement de la Communauté française sont définies dans ses statuts et une convention du 25 septembre 2008. Bien que la fondation soit autorisée à octroyer des subsides à des opérateurs dans le cadre de son objet social, il ne peut, en aucune façon, y avoir d'intervention destinée à l'apurement du déficit d'une association tierce, en vertu de l'article 55 des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991, lequel dispose que toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

¹¹⁹ Le budget 2006 prévoyait des charges de 4.331.757 euros, tandis que le budget 2008 prévoyait des charges de 6.849.810 euros.

¹²⁰ La subvention de fonctionnement comptabilisée en 2008 représente, à elle seule, 60 % des produits.

¹²¹ Les budgets 2007 et 2008 prévoyaient respectivement le passage du chiffre d'affaires de 459.000 à 1.268.595 euros.

¹²² Il s'agit de la fondation constituée par la Communauté française le 23 mars 2006 (acte publié en annexe au *Moniteur belge* du 31 juillet 2006) afin de préparer et de soutenir la candidature de la ville de Mons comme capitale européenne de la culture, ainsi que de participer à la réalisation des manifestations organisées dans ce cadre.

Le budget 2009 approuvé lors de l'assemblée générale du 18 décembre 2008 prévoit les résultats bénéficiaires suivants.

	Charges	Produits	Résultats
Exploitation	7.702.220	7.981.100	278.880
Financier	50.000	52.370	2.370
Exceptionnel	0	0	0
Total	7.752.220	8.033.470	281.250

(en euros)

Selon l'administrateur général de l'institution, les charges d'exploitation sont composées de charges, difficilement compressibles, afférentes aux infrastructures permanentes et aux rémunérations, charges sociales et pensions. Quant aux produits d'exploitation, le budget intègre l'indexation de la subvention de fonctionnement de la Communauté française, les recettes liées à l'exploitation de la médiathèque et des subventions pour les projets Interreg IV (2008-2011), estimées à 470.000 euros.

Le réviseur d'entreprises a certifié sans réserve les comptes annuels 2008. Cependant, lors de l'approbation des comptes annuels en assemblée générale du 7 mai 2009, il a attiré l'attention sur la fragilité de la situation, qui nécessite la poursuite des efforts dans les prochaines années afin d'assurer la pérennité et la stabilité de l'institution.

La Cour recommande le maintien des outils et mesures d'assainissement à long terme et invite l'administration à s'informer des crédits bancaires obtenus par l'opérateur, comme le prévoit le projet de plan d'assainissement.

En effet, l'assainissement constaté en 2008 résulte d'opérations exceptionnelles affectant le chiffre d'affaires, ainsi que de la majoration substantielle des subventions de fonctionnement de la Communauté française, tandis que, simultanément, les ratios d'indépendance financière indiquent un endettement important.

Dans sa réponse, la ministre souscrit à la recommandation de la Cour, en précisant qu'elle veillera « *au maintien des outils et mesures d'assainissement à long terme des opérateurs qui ont présentés des situations déficitaires nécessitant la mise en œuvre d'un plan d'assainissement* ».

6 ÉVALUATION

Les quatre opérateurs doivent, selon leurs contrats-programmes, se soumettre à une évaluation en cours d'exécution et/ou lors de la procédure de renouvellement de ceux-ci.

L'article 8 du contrat-programme 2002-2006 du Botanique prévoyait une évaluation au moment de la procédure de reconduction ainsi que la prorogation automatique d'un an, en cas de retard de signature du nouveau contrat. Ce contrat-programme

s'est terminé de plein droit le 31 décembre 2006. Il a fait l'objet d'une prorogation automatique d'un an en 2007. En 2008, faute d'accord entre les parties, l'institution a continué à fonctionner et à bénéficier du subventionnement de la Communauté française en dehors de toute base contractuelle. Finalement, par courrier du 14 mai 2009, la ministre a transmis à l'administration un exemplaire non daté du contrat-programme 2009-2013 signé par les parties.

Le contrat-programme 1997-2001 du PBA, prolongé par avenant, s'est terminé de plein droit le 31 décembre 2003. Si, après plusieurs années d'expectative, la situation semble évoluer favorablement¹²³, la Cour observe que depuis 2004, cette institution fonctionne et est subventionnée par la Communauté française en dehors de toute base contractuelle déterminant les engagements financiers des pouvoirs publics, ainsi que les obligations culturelles et artistiques de l'opérateur. L'administration et l'inspection constatent cependant une évolution positive de la qualité des activités de l'opérateur.

L'article 5 du contrat-programme 2003-2007 des Halles de Schaerbeek prévoyait une évaluation lors de la procédure de reconduction du contrat-programme ainsi que la prorogation de ses effets jusqu'à la signature du nouveau contrat. Un contrat-programme 2009-2013 a finalement été conclu le 14 mai 2009. Dans l'intervalle, le subventionnement a perduré, sur la base de la disposition contractuelle prévoyant la prorogation du contrat-programme précédent jusqu'à la signature du nouveau contrat.

En ce qui concerne le Manège.Mons, deux contrats-programmes se sont succédé au cours de la période examinée. L'article 21 du contrat-programme 2003-2006 chargeait un comité d'accompagnement de contrôler annuellement le respect des obligations contractuelles. Ce mode d'évaluation spécifique avait été décidé en raison du modèle expérimental que constituait ce nouvel opérateur.

Les procédures d'évaluation du contrat-programme 2007-2011 diffèrent totalement de celles prévues antérieurement. Le nouveau contrat-programme prévoit une évaluation à mi-parcours, correspondant pour l'essentiel aux dispositions de l'article 69¹²⁴ du décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène, ainsi qu'une évaluation, lors du renouvellement du contrat-programme, avec, dans chaque cas, l'intervention du conseil interdisciplinaire des arts de la scène.

¹²³ En décembre 2009, le directeur général du PBA a adressé à l'administration un projet de contrat-programme 2011-2015, accompagné d'une note d'intention. Il s'agit d'un projet en cours de négociation au sein des instances du PBA, en collaboration avec l'échevinat de la culture de la ville de Charleroi.

¹²⁴ Cet article dispose que « dans les trois mois qui suivent la mi-parcours de son contrat programme, l'opérateur adresse à l'administration un rapport d'évaluation sur le niveau d'exécution de celui-ci. Dans les délais fixés par le gouvernement, l'administration transmet à l'instance compétente, ce rapport d'évaluation. »

7 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Pendant plusieurs années, les quatre centres culturels nominatifs ont bénéficié de subventions de fonctionnement de la Communauté française en dehors de toute réglementation culturelle sectorielle. Depuis son contrat-programme 2007-2011, le Manège.Mons est soumis au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. Cependant, les subventions allouées aux quatre opérateurs audités sont actuellement fixées de manière discrétionnaire, tandis que trois centres nominatifs ne sont toujours pas soumis à un décret culturel sectoriel. Cette situation est paradoxale au regard des 115 centres culturels reconnus par la Communauté française selon le décret du 28 juillet 1992, lesquels perçoivent des subventions de montants inférieurs réglementées par l'arrêté d'exécution du 22 juillet 1996, déterminant par ailleurs le classement des centres culturels en catégories, la procédure, les conditions d'octroi et de maintien de la reconnaissance, le montant des subventions annuelles et ses modalités de liquidation. Compte tenu de leurs missions et de leurs activités principales, la Cour recommande de soumettre le Botanique, le PBA et les Halles de Schaerbeek au décret-cadre du 10 avril 2003 sur les arts de la scène. Il conviendrait cependant que le gouvernement adopte l'arrêté d'application établissant les montants minimal et maximal des aides allouées, conformément au prescrit de l'article 40.

Dans sa réponse, l'administration estime cependant que dans le cas d'une éventuelle fusion entre le PBA et l'Éden, il serait préférable d'inscrire l'institution qui en résulterait dans le décret du 28 juillet 1992 sur les centres culturels. Elle ajoute que le décret précité est en cours de révision tandis qu'une réglementation spécifique des matières pluridisciplinaires et intersectorielle devrait, à terme, voir le jour. Elle tient enfin à préciser que l'adoption d'un arrêté d'application de l'article 40 du décret du 10 avril 2003 sur les arts de la scène lui semble irréalisable en raison des spécificités de chaque institution, notamment en ce qui concerne les charges d'infrastructure. La ministre exprime le même avis dans sa réponse.

À cet égard, la Cour rappelle les termes de l'article 40 du décret selon lesquels « *après consultation de l'instance compétente, le gouvernement arrête, par domaine et par type d'activités, les montants minimal et maximal des aides financière* ».

La Communauté française a désigné des représentants, fonctionnaires ou non, au sein des conseils d'administration des quatre opérateurs audités. Étant donné que leur rôle n'est pas clairement défini et que l'administration n'est pas toujours informée de leur action, la Cour recommande au gouvernement de la Communauté française de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution du décret du 19 décembre 2002 relatif à la représentation de la Communauté française au sein des conseils d'administration des asbl subventionnées dans le secteur culturel, ainsi que d'améliorer l'échange d'informations entre ces représentants et l'administration. Dans leurs réponses respectives, l'administration et la ministre manifestent leur adhésion à cette recommandation.

Sur un plan général, les quatre opérateurs ne sont pas suffisamment contrôlés par l'administration. Les contrôles opérés par le service des centres culturels sont entravés par l'incomplétude des dossiers transmis par les bénéficiaires et celle des pièces justificatives elles-mêmes. Dès lors, la Cour recommande que le service s'assure de l'exhaustivité des dossiers justificatifs transmis par les opérateurs,

renforce son contrôle des comptes annuels et procède, au minimum, à la corrélation entre les activités prévues dans les contrats-programmes et les rapports d'activités. Elle préconise également de rassembler les résultats de ces démarches dans un rapport de contrôle.

Dans sa réponse, l'administration estime que cette recommandation relève d'une confusion entre les « *logiques de coopération et de sous-traitance* ». L'argumentation développée s'oppose à la conception du contrôle administratif recommandée par la Cour, laquelle se fonde sur les contrats-programmes et les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991. La Cour ne souscrit pas à la conception minimaliste de l'administration.

À défaut de gestion centralisée d'un dossier exhaustif par opérateur et par manque de communication au sein de l'administration, le service des centres culturels ne dispose pas de l'entièreté des informations nécessaires à l'exercice de ses missions. À ce titre, la Cour recommande au service d'effectuer les démarches nécessaires afin de compléter les dossiers des quatre opérateurs et de rassembler les documents dans un dossier unique, sous sa responsabilité. Il convient aussi de prendre des mesures pour formaliser la transmission d'informations.

Dans sa réponse, la ministre adhère à la recommandation de la Cour sur l'amélioration et le renforcement du contrôle administratif par le service des centres culturels.

Le SGIC intervient à la demande de la direction générale de la culture ou du gouvernement de la Communauté française pour procéder au contrôle des situations financières ou institutionnelles problématiques. Depuis 2005, l'action des inspecteurs du SGIC est renforcée par l'appui d'une section comptable et financière. La Cour recommande de systématiser le contrôle du SGIC aux quatre opérateurs audités notamment par le biais de l'inspecteur de ressort territorial.

Dans sa réponse, l'administration mentionne que des procédures sont en cours d'élaboration de manière à assurer un contrôle régulier et approfondi de la comptabilité de chaque institution ainsi que de la bonne utilisation des subventions. Sauf en cas de situation problématique avérée rendant nécessaire un accompagnement rapproché, l'administration estime toutefois, sans en préciser les raisons, qu'il n'est ni réaliste ni souhaitable de rendre ce contrôle annuel.

L'analyse par ratios des comptes annuels a révélé des risques significatifs affectant la liquidité et la solvabilité financière du PBA et du Manège.Mons, ainsi qu'un endettement excessif des Halles de Schaerbeek. Le processus d'assainissement du PBA s'est déroulé en dehors de toute implication ou information de l'administration des centres culturels. Malgré les résultats bénéficiaires des exercices 2007 et 2008, la situation financière du PBA demeure précaire. La procédure d'assainissement de la situation financière du Manège.Mons s'est déroulée pendant deux années, alors que la survie de l'institution se trouvait en péril, pour finalement aboutir à l'adoption d'outils de gestion et à un projet de plan d'assainissement, sur lequel les parties concernées n'auraient pas marqué leur accord. L'assainissement de la situation financière obtenu au terme de l'exercice 2008 résulte d'opérations exceptionnelles affectant le chiffre d'affaires, ainsi que de la majoration des subventions de fonctionnement de la Communauté française. Dès lors, la Cour recommande le

maintien des outils et mesures d'assainissement à long terme et invite l'administration à s'informer des crédits bancaires obtenus par cet opérateur.

Dans sa réponse, la ministre souscrit, d'une manière générale, à cette recommandation dans les cas d'opérateurs qui présentent des situations déficitaires nécessitant la mise en œuvre d'un plan d'assainissement.

Enfin, l'audit a mis en évidence que, depuis 2004, le PBA fonctionne en dehors de tout contrat-programme, tandis que le renouvellement des contrats-programmes du Botanique et des Halles de Schaerbeek a abouti, en 2009, avec un an de retard.

2.3 LE SUBVENTIONNEMENT DES SERVICES D'AIDE EN MILIEU OUVERT¹²⁵

Un audit précédent avait mis en évidence, d'une part, les faiblesses du contrôle interne confié à l'inspection comptable de la direction générale de l'aide à la jeunesse et, d'autre part, la méconnaissance, par certains services subsidiés, des prescriptions réglementaires relatives aux modalités de justification de l'emploi des fonds reçus. Le présent audit a constaté que des dispositions avaient été prises pour remédier à ces deux problèmes. Une harmonisation des travaux d'inspection a été mise en œuvre et une procédure informatisée de communication des données comptables et de celles relatives au personnel est progressivement instaurée, malgré certaines difficultés dues aux règles comptables particulières de la Communauté française et en dépit des réticences manifestées par certaines institutions bénéficiaires. Toutefois, la complexité réglementaire et comptable ainsi que l'effectif limité du personnel d'inspection réduisent les effets des actions entreprises en vue d'améliorer la gestion administrative de ce secteur de l'aide à la jeunesse.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a réalisé, dans le courant du premier trimestre 2010, un audit de suivi du contrôle du subventionnement des services d'aide en milieu ouvert réalisé durant le premier semestre 2002 et dont les résultats ont été communiqués au Parlement de la Communauté française, le 6 décembre 2002, par le biais d'un article au 14^e cahier d'observations¹²⁶.

Les 80 services d'aide en milieu ouvert (AMO) constituent un des secteurs des quelque 371 services privés agréés intervenant dans le domaine de l'aide à la jeunesse. Ils relèvent de la responsabilité du service général des institutions privées, structure administrative organisée au sein de la direction générale de l'aide à la jeunesse.

Les services AMO ont été créés par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. Le législateur communautaire a prévu que le maintien du jeune dans son milieu de vie constitue la règle, et l'éloignement de ce milieu, l'exception. Les services d'aide en milieu ouvert permettent ainsi une présence sur le terrain, sans pour autant être interventionnistes. À l'initiative d'un conseiller, d'un directeur ou d'un juge de la jeunesse, les services d'aide en milieu ouvert peuvent proposer au jeune une aide préventive dans son milieu familial. Cette aide peut également être demandée par le jeune lui-même, sa famille ou ses proches.

¹²⁵ Dr 3.493.296.

¹²⁶ 159^e cahier d'observations, 14^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Comm. fr., 350 (2002-2003), N° 1, p. 17-37.

Constitué en asbl ou créé et organisé par un centre public d'aide sociale, le service AMO doit, pour bénéficier des subsides de la Communauté française, être agréé. À cet effet, il doit satisfaire à une série de conditions – parmi lesquelles l'obligation de tenir une comptabilité régulière selon le plan comptable minimum normalisé – et établir, dans un souci d'équilibre financier, le budget et les comptes annuels, qui sont soumis à un réviseur d'entreprises ou à un expert-comptable externe.

1.1 CADRE LÉGAL

Le cadre légal comprend le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, notamment les articles 43 à 49 relatifs à l'agrément et aux subventions, ainsi que les arrêtés du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatifs, respectivement, aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'aide en milieu ouvert.

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

1.2 ASPECTS BUDGÉTAIRES

Les subventions couvrent trois sortes de frais : les frais de personnel, les frais de fonctionnement et, dans certains cas, des frais particuliers liés à la réalisation du projet pédagogique.

Les crédits afférents aux subventions des services AMO repris à la division organique 17 – *Aide à la jeunesse*¹²⁷ du budget ajusté 2009 s'élevaient à 18,504 millions d'euros et les crédits afférents aux subventions pour frais particuliers atteignaient 92.000 euros¹²⁸.

1.3 MÉTHODE

Dans le cadre du suivi du précédent audit réalisé en 2002, les résultats de la mission d'audit effectuée en 2006 par le service général de l'audit et de la qualité du ministère de la Communauté française ont été examinés. Cette mission avait pour objectif initial d'assurer un suivi des conclusions et recommandations de la Cour.

Ensuite, l'évolution de l'environnement légal et réglementaire a été étudiée sur la base d'entretiens relatifs à l'état d'avancement de la procédure de simplification de la réglementation auprès des parties concernées et à l'état d'avancement de l'adaptation et de la simplification du plan comptable, notamment en raison des avis

¹²⁷ Allocation de base 33.17 du programme 01, activité 14.

¹²⁸ Allocation de base 33.14.

négatifs émis par la Commission des normes comptables sur la notion d'exercice triennal. Le plan comptable a également été analysé.

Tous les autres thèmes abordés lors de l'audit ont été traités sur la base d'entretiens et de toutes pièces utiles et pertinentes, telles que notes, directives internes et procès-verbaux de réunions des divers intervenants.

L'avant-projet de rapport a été communiqué au secrétaire général du ministère de la Communauté française par lettre du 15 juin 2010. Aucune réponse n'est parvenue à la Cour. Le projet de rapport a été envoyé à la ministre chargée de la Jeunesse par lettre du 17 août 2010, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

1.4 PORTÉE DE L'AUDIT

Le présent audit a porté sur le suivi accordé aux constats et recommandations formulés par la Cour dans son premier rapport.

Il a, en outre, pris en compte l'application des dispositions de la réforme du subventionnement du secteur de l'aide à la jeunesse instaurée en 1999. Cette réforme n'avait pas pu être examinée lors de l'audit initial en raison de la trop grande proximité de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, il aborde également l'état d'avancement actuel des mesures prévues dans le plan d'action de l'inspection comptable et leur impact concret sur le fonctionnement des services.

2 ÉTAT DE LA SITUATION

Dans son 14^e cahier d'observations adressé au parlement de la Communauté française, la Cour a formulé une série de constats et de recommandations relatifs à la tenue de la comptabilité des services d'aide en milieu ouvert, ainsi qu'au respect des dispositions réglementaires en matière de certains aspects du subventionnement de ces services.

La Cour mettait ainsi en évidence tant les faiblesses du contrôle interne confié à l'inspection comptable de la direction générale de l'aide à la jeunesse que la méconnaissance, par certains services subsidiés, des prescriptions réglementaires relatives aux modalités de justification de l'emploi des fonds reçus.

Les déficiences du contrôle interne étaient dues à un manque de personnel ainsi qu'à l'absence de méthode uniforme de contrôle et de centralisation efficace des données comptables et financières. Outre cette hétérogénéité des pratiques, le transfert d'informations vers les autres instances de financement du secteur n'était pas assuré.

De plus, un délai trop long s'écoulait entre l'octroi des fonds et la vérification définitive de leur utilisation. Semblable décalage dans le temps était générateur d'incertitudes dans le chef des bénéficiaires qui, recevant tous les mois des versements provisionnels, devaient souvent attendre plusieurs années pour connaître les montants dont ils étaient reconnus créanciers pour un exercice déterminé.

L'examen du contentieux laissait apparaître que la récupération des indus n'était pas systématique et qu'en dépit de rapports circonstanciés émanant de l'inspection comptable, l'autorité compétente hésitait à sanctionner les bénéficiaires défaillants par un retrait d'agrément, qui leur suspendrait toute aide financière.

En 2006, le service général de l'audit et de la qualité du ministère de la Communauté française (SGAQ)¹²⁹ a réalisé une mission d'audit. Initialement prévue pour assurer un suivi des conclusions et recommandations de la Cour, cette mission a été étendue à l'ensemble du fonctionnement de l'inspection comptable de l'aide à la jeunesse.

Suite au rapport d'audit, le service de l'inspection comptable a rédigé un plan d'action reprenant les mesures à prendre afin de pallier les carences relevées par le SGAQ.

Deux suivis ont été réalisés, respectivement en juin et en décembre 2007, via un questionnaire soumis aux responsables.

À la fin de l'année 2008, l'état d'avancement du plan d'action a été dressé : la majorité des mesures envisagées (douze sur quatorze) étaient totalement (trois) ou partiellement (neuf) mises en œuvre.

Ces mesures portaient tant sur les processus opérationnels de l'inspection comptable (résorption du retard dans la récupération des indus, application d'une nouvelle procédure de contrôle des subventions, respect de la réglementation au niveau de l'application de la nouvelle procédure) que sur les processus de pilotage et de support (amélioration de l'organisation interne du travail, modification de la réglementation en vue de sa simplification, amélioration des estimations budgétaires, amélioration de la formalisation de la coordination entre l'inspection et les autres services de la direction générale de l'aide à la jeunesse) et également sur la gestion des ressources, des compétences, des effectifs, de la formation et de l'évaluation du personnel et de la communication interne.

Donc, non seulement cette réforme prend en compte les divers aspects des observations formulées par la Cour, mais, en outre, elle s'étend à l'organisation et au fonctionnement des services ainsi qu'aux aspects réglementaires.

3 CONSTATS

3.1 ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Deux questions principales se posent, qui portent, d'une part, sur le processus de la simplification administrative de la réglementation et, d'autre part, sur l'adaptation et la simplification du plan comptable pour le rendre conforme aux dispositions de droit commun applicables à la comptabilité des asbl.

Ces deux aspects sont connexes : les arrêtés du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatifs aux conditions générales d'agrément et d'octroi

¹²⁹ Alors dénommé service général d'audit budgétaire et financier (SGABF).

de subventions pour les services de l'aide à la jeunesse, entrés en vigueur à la même date, le 1^{er} juin 1999, ont été complétés par l'arrêté du 8 octobre 2001 relatif au plan comptable applicable aux services privés de l'aide à la jeunesse.

3.1.1 Simplification administrative de la réglementation

En juillet 2007, une note de travail, rédigée à l'initiative de l'inspection comptable, a repris l'ensemble des modifications déjà proposées en 2003 au ministre compétent, ainsi que certains ajouts concernant des modifications réglementaires introduites jusqu'en septembre 2004.

Il ressort de ce document que l'expérience de l'application de la réglementation sur le terrain durant deux périodes triennales successives a mis en exergue la complexité d'une partie des normes.

Par ailleurs, le service d'audit de la Communauté française a constaté, lors de sa mission, que le processus de simplification de la réglementation avait été postposé.

Le projet a été soumis à la ministre précédente. Un groupe de travail chargé d'examiner l'ensemble des questions soulevées par ce document doit se réunir en vue d'introduire une proposition actualisée auprès du cabinet de l'actuelle ministre.

3.1.2 Adaptation du plan comptable

En mai 2002, le Parlement fédéral a adopté une nouvelle loi relative aux associations sans but lucratif qui modifie la loi du 27 juin 1921.

L'arrêté royal du 19 décembre 2003 publie un plan comptable minimum normalisé applicable aux asbl ; il précise que les associations soumises à un plan comptable spécifique ne sont pas concernées pour autant que les normes soient équivalentes.

Sollicitée, notamment par l'administration de l'aide à la jeunesse, en janvier 2007, la Commission des normes comptables ne reconnaît pas l'équivalence des normes et formule des recommandations en ces termes : « *La Commission souhaite par ailleurs inciter les pouvoirs publics [...] à harmoniser [...] les obligations comptables mises à charge des entités ressortissant à leur compétence en prenant pour modèle le droit commun comptable des associations et fondations mis en place par la loi du 27 juin 1921 telle qu'adaptée en 2002 et par ses arrêtés royaux de juin et décembre 2003.* »

Le document précité constate dans la note relative au plan comptable minimum normalisé de l'aide à la jeunesse que l'administration de ce secteur sera contrainte, à terme, de tenir compte de l'avis rendu par la Commission des normes comptables et, en conséquence, d'adapter le plan comptable de l'aide à la jeunesse de manière à ce qu'il suive la forme du plan comptable applicable aux associations sans but lucratif en vertu des dispositions du droit commun.

Le service de l'inspection comptable a travaillé à la mise au point d'un nouveau plan comptable propre aux services agréés par l'aide à la jeunesse, en collaboration avec un réviseur d'entreprises.

Outre l'harmonisation des prescriptions comptables, les objectifs poursuivis par ce travail consistent à :

- ✓ simplifier la numérotation des comptes proposée, qui souffre d'une trop grande précision ;
- ✓ permettre une utilisation conviviale des applications informatiques, notamment les annexes comptables électroniques ;
- ✓ responsabiliser les pouvoirs organisateurs des services agréés pour leur gestion comptable ;
- ✓ faciliter la gestion des dossiers de contrôle de l'utilisation des subventions par l'administration.

Le document propose de constituer, dès à présent, un groupe de travail chargé de formuler des propositions en ce sens.

Il convient de mettre en évidence le travail réalisé de manière anticipative par l'inspection comptable afin de préparer la prise de décision des autorités responsables.

La Cour recommande de mener à leur terme, dans les meilleurs délais, le processus de simplification des dispositions en matière de subventions aux services privés de l'aide à la jeunesse, ainsi que la mise en concordance des normes comptables applicables à ces mêmes institutions avec le droit commun comptable des associations et des fondations, conformément au souhait de la Commission des normes comptables.

3.2 CONTRÔLE ET COORDINATION DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION

Les services de la gestion comptable et de l'inspection comptable ainsi que ceux de l'agrément et de l'inspection pédagogique constituent le service général des institutions privées, qui est dirigé par un directeur général adjoint.

Initialement constituée d'une seule entité, l'inspection comptable a été scindée en deux services distincts en raison de la spécificité de leurs compétences – la gestion comptable assurant la détermination des subventions et l'inspection contrôlant leur utilisation – afin de clarifier les fonctions et les responsabilités de chaque équipe.

Parallèlement, un poste de direction a été créé pour chapeauter les deux services et le budget concerné.

Comme le service de l'inspection pédagogique, l'inspection comptable a pour première mission d'exercer un contrôle de conformité de l'utilisation des subventions. En leur qualité d'intermédiaire entre l'administration de l'aide à la jeunesse et les services privés, les inspecteurs comptables occupent une position idéale pour, à la fois, conseiller ces services dans l'application des dispositions auxquelles ils sont soumis et attirer l'attention de la hiérarchie et des autorités politiques sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines règles de gestion.

Le service de la gestion comptable détermine et adapte la subvention provisionnelle triennale et annuelle couvrant les frais de personnel de chaque service agréé. Il

détermine également la subvention forfaitaire annuelle pour les frais de fonctionnement.

La directrice sous l'autorité de laquelle ils ont été placés durant plusieurs mois ayant été appelée à d'autres fonctions, les deux services précités sont dirigés actuellement par le responsable de l'inspection comptable. Cette direction unique constitue théoriquement une bonne solution pour faciliter la coordination des deux services.

La Cour note toutefois que ce responsable assume, outre la responsabilité et la coordination du service, la formation de son personnel, la formation du personnel administratif et des directeurs des services privés agréés, la formation du personnel du ministère dans le cadre des brevets d'accèsion au niveau 1, un secteur d'inspection d'un peu plus de 50 services, les inspections spéciales (contentieux, intercommunales, gouvernements provinciaux, CPAS, fonds sociaux) et d'autres tâches diverses.

Il paraît difficile de continuer, à terme, d'assumer de front une fonction de direction et une fonction d'inspection pour un secteur géographique déterminé.

La Cour souligne la nécessité d'assurer la continuité et la stabilité dans la direction et la coordination de ces services, ce qui ne fut pas le cas au cours des dernières années.

En outre, le responsable de l'inspection comptable préside, chaque mois, la réunion des inspecteurs comptables, où s'élabore la coordination des actions à mener. À cet égard, le service d'inspection doit assurer l'accomplissement tant des missions récurrentes que de la nouvelle, qui consiste à vérifier l'utilisation des subventions facultatives délivrées sur une base annuelle et dont le solde (10 ou 20 %) n'est liquidé qu'après la production du rapport d'inspection.

Par ailleurs, au sein du service général des institutions privées, le directeur général adjoint préside une réunion de coordination, qui rassemble le service de l'inspection pédagogique, le service d'agrément, le service de l'inspection comptable, ainsi que la cellule d'information, d'orientation et de coordination.

3.3 NOUVELLE PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE L'USAGE DES SUBVENTIONS

3.3.1 Informatisation

En juillet 2000, la Communauté française, représentée par la directrice générale de l'aide à la jeunesse, a organisé un marché public de services concernant l'étude du rôle et des tâches du service de l'inspection comptable de la direction générale de l'aide à la jeunesse. Ces prestations ont fait l'objet d'une procédure négociée sans publicité, avec consultation de la concurrence, mais sans faire expressément référence à une des hypothèses figurant à l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993. Toutefois, étant donné le montant figurant dans la convention du 5 juillet 2000 (18.592,01 euros hors TVA), il s'agit de l'hypothèse 1°, a), de l'article précité.

Par la suite, le même prestataire a été chargé de diverses missions résultant des conclusions de l'étude précédemment réalisée. Huit conventions, s'étendant entre 2001 et 2010, ont ainsi été conclues entre le prestataire et la direction générale de l'aide à la jeunesse ; elles totalisent un montant de 222.794,15 euros hors TVA et

ont fait, chacune, l'objet d'une procédure négociée sans publicité, mais en ne mentionnant aucune des hypothèses de l'article précité et sans consultation de la concurrence. Dans un courrier adressé, le 27 octobre 2003, au contrôleur des engagements et figurant en annexe à la convention de 2003, le pouvoir adjudicateur fait implicitement référence, pour justifier l'absence de consultation de la concurrence, aux dispositions de l'article 17, § 2, 1°, f), de la loi précitée, lequel autorise le recours à la procédure négociée sans publicité « *pour des travaux, fournitures ou services qui 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* ». Le recours à une telle hypothèse postule toutefois que le pouvoir adjudicateur puisse faire la preuve de la spécificité ou de l'exclusivité dont il se prévaut. Dans le cas de l'utilisation adéquate de cette hypothèse, la consultation de la concurrence s'avère difficile et même impossible lorsque sont invoqués une quelconque spécificité ou des droits d'exclusivité.

Dans le cas à l'examen, les conditions de spécificité et d'exclusivité ne sont pas remplies et le pouvoir adjudicateur aurait dû organiser, dès le départ, un appel d'offres, général ou restreint, sur la base d'un cahier spécial des charges qui aurait indiqué les besoins à satisfaire. Le principe de concurrence aurait, quant à lui, été pleinement respecté par une publicité aux niveaux européen et belge, vu les montants en jeu.

Enfin, il convient de faire observer que les missions prévues dans certaines conventions sont identiques en tout ou en partie et que la prise de cours des conventions est souvent antérieure à leur signature.

Ces conventions annuelles successives ont débouché sur la mise en œuvre d'une série d'outils destinés à améliorer la gestion et le contrôle. Outre des applications informatiques de gestion, le prestataire a, en concertation avec l'administration et le ministre compétent, proposé une nouvelle procédure de contrôle de l'emploi des subventions accordées par l'aide à la jeunesse, à partir de documents informatisés, dits « annexes ». Cette procédure a été formellement instaurée par une décision ministérielle du 17 janvier 2005.

La procédure informatisée a été testée par les premiers utilisateurs pour les comptes annuels de l'exercice 2006. L'usage des annexes informatisées a été vivement recommandé pour les comptes annuels de l'exercice 2006 après leur première mise à jour. Il était toutefois encore possible, pour cet exercice, d'utiliser les annexes papier.

Pour les comptes annuels de l'exercice 2008, les annexes informatisées ont été rendues obligatoires pour tous les services privés de l'aide à la jeunesse.

Cette procédure informatisée a également donné lieu à l'instauration d'une nouvelle procédure des travaux d'inspection, laquelle a fait l'objet de la rédaction d'un manuel de procédures.

Ce manuel rappelle que si l'objectif principal des travaux d'inspection des comptabilités des services privés est de contrôler l'octroi et l'emploi des subventions, un autre objectif, tout aussi important, consiste à apporter une aide à la

direction du service privé concerné, notamment en matière de gestion des subventions octroyées.

En effet, comme le constatent les inspecteurs grâce à leur expérience du terrain, la majorité des directeurs des services privés agréés ne sont pas des professionnels de la réglementation comptable et sont donc plus ou moins efficaces quant au respect des dispositions relatives à l'utilisation des subventions.

Le constat s'explique aisément par le fait qu'il est avant tout demandé aux directeurs de faire valoir des qualités pédagogiques, y compris au niveau de la commission d'agrément, plutôt que des compétences administratives.

Cette situation met bien en évidence l'importance du rôle joué par les inspecteurs, qui, outre les travaux de contrôle, apportent une aide certaine dans des matières telles que la gestion sociale des salaires ou des frais de personnel, la gestion comptable, les aspects normatifs et réglementaires.

Les travaux de contrôle concernent :

- ✓ le secteur des services privés agréés sur la base des arrêtés du 15 mars 1999, soit un peu plus de 350 projets, ou une moyenne de 58 services par inspecteur et par année ;
- ✓ les subventions complémentaires « frais particuliers » en service d'aide en milieu ouvert (article 20), soit 20 services concernés ;
- ✓ les services de formation, soit 5 projets agréés ;
- ✓ les subventions facultatives octroyées sur une base annuelle, « emplois impulsion », « plan renforcement », « services de crise », « accueil d'urgence », « intervention intensive en famille », « rupture », etc., soit un peu plus de 190 services ;
- ✓ les rapports de situation financière des associations pour la commission d'agrément ;
- ✓ les services d'accrochage scolaire, soit 13 projets.

Certains de ces travaux, comme ceux portant sur les subventions complémentaires et facultatives, impliquent le respect d'un calendrier strict, ce qui restreint d'autant la liberté de planifier les tâches, compte tenu de l'effectif des inspecteurs disponibles et des contraintes liées aux activités de coordination¹³⁰.

3.3.2 Contrôle

Quant à la procédure de contrôle proprement dite, le manuel distingue la préparation, les travaux de contrôle, la vérification des dispositions réglementaires formelles, le type de conclusions de fin de rapport, les modalités de transmission du rapport et la procédure administrative éventuelle.

¹³⁰ Six personnes, dont le responsable de la direction et de la coordination des services, cf. le point 4.4 – *Les ressources humaines, techniques et budgétaires des services*.

La préparation du contrôle consiste en une constitution de dossier par rassemblement d'un certain nombre de documents et de pièces énumérés dans le manuel de procédures.

La constitution du dossier est suivie d'un examen de base avant le contrôle sur place, lequel a pour objectif :

- ✓ d'obtenir une connaissance raisonnable du dossier sur la base des pièces qu'il contient et de s'assurer que celles-ci sont correctes tant au niveau de la forme que du contenu ;
- ✓ d'éviter d'aller en contrôle pour faire des opérations de calcul et de concordance de base puisqu'elles peuvent être réalisées au préalable ;
- ✓ de libérer du temps pour des opérations plus utiles en cours de contrôle.

La majeure partie des travaux préparatoires peuvent être accomplis en utilisant la procédure d'examen informatisée.

Les opérations de préparation du contrôle doivent être complétées par une inspection sur place.

Le manuel prévoit même l'éventualité de devoir procéder à l'ensemble de tous les travaux sur place en raison de la carence des services en matière de gestion administrative et comptable. Dans cette hypothèse, les travaux de contrôle prennent au moins une journée.

Les documents et les justificatifs comptables, les documents relatifs à la gestion des salaires, les publications légales et statutaires, les rapports de gestion des commissaires aux comptes et tout autre document susceptible d'apporter de l'information sur la gestion doivent être mis à la disposition de l'inspecteur.

Les travaux de contrôle sur place portent essentiellement sur l'identification précise du service privé, l'analyse des comptes de bilan, la détermination de l'utilisation des subventions pour les frais de personnel, les frais de fonctionnement et les frais particuliers octroyés sur la base de l'article 20 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999¹³¹.

L'inspecteur vérifie également si l'association tient le plan comptable minimum normalisé « Aide à la jeunesse » tel qu'organisé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 octobre 2001 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Il est, en outre, prévu d'examiner la mission du contrôleur aux comptes et la certification des comptes annuels.

Le rapport mentionne la manière dont les comptes annuels sont certifiés et les réserves éventuelles.

Enfin, la situation de l'association est examinée par rapport à la notion de « déficit ». Cette notion est définie à l'article 11, § 4, de l'arrêté du gouvernement du 15 mars

¹³¹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'aide en milieu ouvert.

1999 précité comme « (...) *la différence entre, d'une part, les produits et d'autre part, les dépenses effectives dont question à l'article 29, § 2, du présent arrêté* ».

Au sens de cette disposition, il s'agit uniquement de la différence entre les subventions et les dépenses y relatives.

Ainsi que le souligne l'inspection, une telle manière de procéder ne prend pas en compte l'ensemble de l'activité de l'association, qui, dans de nombreux cas, peut s'exercer en dehors de l'aide à la jeunesse.

Celle-ci ne traduit pas plus correctement l'activité financière du service privé agréé, puisque la notion de charges effectives rejoint les charges admises par l'inspecteur.

Cette disposition fait l'objet d'une demande de modification dans le document de travail précité relatif à l'harmonisation des dispositions réglementaires et des normes comptables, visant à prendre en compte non la seule différence par rapport à l'utilisation des subventions, mais bien la différence entre la classe 7 (les produits) et la classe 6 (les charges).

En effet, les comptes annuels constituent, comme le rappelle l'inspection, la norme économique qui traduit correctement la qualité de l'activité du service privé agréé. Dès lors, il est plus pertinent d'effectuer le ratio de la perte éventuelle de l'exercice comptable sur l'ensemble des produits et des charges.

Enfin, l'inspecteur peut faire figurer dans son rapport des conclusions, si le dossier n'est pas en ordre. Il peut s'agir de :

- ✓ conclusions rédigées à l'adresse de la direction du service privé agréé, lesquelles, dans ce cas, portent en général sur des anomalies bénignes constatées en cours de travaux, ou encore sur des précisions relatives à l'emploi des subventions ;
- ✓ conclusions rédigées à l'adresse des services de l'administration de l'aide à la jeunesse lorsque des libertés sont prises avec les normes réglementaires ou que la situation financière est déficitaire.

Est précisée l'utilité de parfois rédiger ces conclusions par note séparée, qui se terminera par des informations et propositions à l'adresse de la hiérarchie.

Le manuel s'achève par l'exposé de la procédure à suivre à la suite de la découverte de manquements ou de contraventions aux dispositions réglementaires.

Cette procédure présente l'avantage de standardiser les vérifications et d'harmoniser les manières de contrôler.

L'audit réalisé par le service d'audit de la Communauté française a mis en évidence que le manuel de procédures est bien assimilé par les inspecteurs, qu'il y a autant de contrôles sur place qu'auparavant et que le travail est plus proactif (rencontre d'un service qui vient d'être agréé ou aide pour l'utilisation conforme des subventions). Par ailleurs, les inspecteurs travaillent en collaboration avec l'inspection pédagogique, le service d'agrément et la commission d'agrément.

Il convient toutefois de souligner les difficultés résultant de l'application, aux services agréés, du plan comptable de l'aide à la jeunesse.

De ce point de vue, la Cour réitère sa recommandation d'adapter les dispositions de ce plan dans la perspective d'un alignement sur le droit commun comptable applicable aux asbl.

3.4 RESSOURCES HUMAINES, TECHNIQUES ET BUDGÉTAIRES DES SERVICES

3.4.1 Gestion comptable

Composé actuellement de huit collaborateurs, le service de la gestion comptable est chargé, pour chaque service agréé, de déterminer et d'adapter la subvention provisionnelle triennale et annuelle pour les frais de personnel, ainsi que de déterminer la subvention forfaitaire annuelle pour les frais de fonctionnement et les frais de prise en charge des jeunes ; il procède à la fixation définitive annuelle et triennale de ces subventions.

Le service doit également gérer les subventions facultatives destinées à financer des projets particuliers (Accueils d'urgence, Centres de crise, etc.), ainsi que l'impact du financement par le Fonds Maribel de certains emplois AMO.

3.4.2 Inspection comptable

Lors du précédent audit, la Cour soulignait l'insuffisance des effectifs de l'inspection comptable, qui est amenée à effectuer le contrôle financier¹³² de 290 institutions subsidiées par l'administration de l'aide à la jeunesse au 1^{er} janvier 2002. Il était ainsi fait état de six inspecteurs, dont trois seulement étaient opérationnels au moment de la réalisation de l'audit. Début 2009, alors que le nombre d'institutions subsidiées est passé à 371, le service se compose toujours de six inspecteurs, dont le responsable de la direction et de la coordination des services, qui, ainsi que cela a été exposé au point 3.2, assume à la fois une fonction de management, une fonction d'inspection dans un secteur ainsi que diverses activités de formation interne au ministère ou à destination des services AMO.

À cet égard, la Cour a pu constater l'importance de la formation des inspecteurs, qui ont à mener des actions dans un secteur très spécifique s'articulant autour de trois axes principaux :

- ✓ la réglementation applicable tant au niveau de l'aide à la jeunesse qu'en matière de droit des personnes morales (asbl) ;
- ✓ la comptabilité, non seulement la matière spécifique de l'aide à la jeunesse mais aussi les matières qui relèvent de la comptabilité commerciale, de la comptabilité des asbl et des comptabilités publiques ;
- ✓ les lois sociales, notamment les dispositions applicables dans le cadre de la commission paritaire 319.2 et celles en vigueur dans les services agréés qui comportent du personnel sous statut public.

Cette spécificité explique également la longueur de la formation du personnel concerné.

¹³² Il convient de souligner qu'outre ce contrôle financier, les inspecteurs exercent une fonction d'accompagnement des institutions.

La Cour attire donc l'attention sur l'importance de l'effectif et de sa formation, afin de ne pas mettre en péril l'objectif de soutien des services agréés dans l'exercice de leurs missions grâce à l'expertise de l'administration, par au moins une prise de contact annuelle de l'inspection comptable en matière de gestion et d'utilisation adéquate des subventions.

Par ailleurs, il importe de sélectionner les annexes comptables informatisées sur la base de critères qualitatifs et d'en confier le traitement au personnel administratif disponible selon une procédure standardisée. Les compétences du service de gestion comptable en cette matière devraient permettre le traitement automatisé des données. Selon l'administration, une centaine de dossiers pourraient ainsi remplir les conditions pour un tel traitement.

Du temps serait ainsi libéré pour permettre aux inspecteurs de se consacrer aux dossiers de subventions facultatives, dont l'examen doit respecter des délais stricts.

À cet égard, il est à noter qu'une collaboratrice a été affectée à la récupération des indus remboursables au terme des périodes triennales.

En ce qui concerne le traitement des annexes comptables informatisées, un contrat de formation a été mis au point à l'initiative de la direction générale du personnel. La formation doit débuter en juin pour s'achever au début de juillet, date à laquelle s'enchaînera le traitement des dossiers.

Quant aux inspections réalisées, c'est-à-dire clôturées par la dépêche adressée au service en vue d'acter les dépenses acceptées en justification de l'utilisation des subventions, la situation est la suivante :

- ✓ 2006 : demeure en suspens un dossier, qui a fait l'objet d'une dénonciation au procureur du Roi sur la base de l'article 29 du code d'instruction criminelle ;
- ✓ 2007 : il reste onze dépêches à adresser aux services concernés ;
- ✓ 2008 : le contrôle est en cours jusqu'au 30 septembre 2010 ;
- ✓ 2009 : la réception des documents comptables sera clôturée au 30 juin 2010, sur la base de l'article 11, § 3, de l'arrêté du 15 mars 1999.

En ce qui concerne les moyens technologiques, l'administration dispose (ou disposera dans un certain délai) de trois applications informatiques, *E-adaptation*, *E-agrément* et *E-rapport annuel d'activités éducatives*¹³³, développées par une société de consultance.

L'application *E-adaptation* (cadastre des emplois en relation avec la synthèse des frais de personnel subsidiés) mise en œuvre en 2009 doit encore être améliorée et les annexes électroniques prévues dans la procédure de contrôle des subventions doivent encore y être introduites. Cette application contient les données relatives aux revalorisations barémiques et aux subventions provisionnelles, des statistiques et des données financières. Il s'agit d'une base de données à vocation financière et ressources humaines. Elle permet ainsi aux institutions d'introduire en

¹³³ Cette dernière n'est pas encore mise en développement pour des raisons budgétaires.

ligne les données relatives au personnel subsidiable et non subsidiable. L'administration la considère comme un outil de qualité toutefois perfectible.

E-agrément doit être développé en 2010. Il s'agit d'une base de données administrative relative aux agréments ainsi qu'au suivi et à l'historique des procédures d'agrément liées au subventionnement de tous les services relevant de l'aide à la jeunesse. Cette base de données contient ainsi toutes les informations relatives aux différents services agréés. Elle permet également le suivi des divers actes administratifs en toute transparence pour l'opérateur concerné. À court terme, ces deux applications devraient être intégrées de façon complémentaire.

Ces applications sont gérées par l'administration, en collaboration avec le concepteur. L'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) sert de support aux serveurs.

La maîtrise du développement et de la maintenance de l'application dépend donc en grande partie de la collaboration entre l'ETNIC et la société de consultance, et de la reconduction annuelle de la convention liant cette société au ministère. Il s'agit là d'un risque à ne pas négliger, en raison de l'importance de cette application pour la gestion des relations avec les services privés agréés.

La troisième application dénommée *E-rapport annuel d'activités éducatives* devrait permettre de traiter, à des fins statistiques et de pilotage, les données fournies par les services agréés dans le cadre de leur rapport annuel d'activités éducatives.

Ces trois applications seront regroupées en une plateforme commune appelée *E-service*. Cette plateforme unique a pour objectif la simplification administrative pour la transmission des informations entre les services agréés et la direction générale de l'aide à la jeunesse ainsi qu'une bonne gestion des données.

Ces applications constituent donc un progrès, dont il s'imposera d'assurer la bonne finalisation et la pérennité.

Concernant la maîtrise des données budgétaires, le service d'audit de la Communauté française a souligné que la coordination était optimale grâce au développement d'outils informatiques permettant d'obtenir des propositions budgétaires établies de manière satisfaisante, tout en vérifiant les encodages de la gestion comptable.

Par ailleurs, une collaboratrice a été engagée pour le monitoring du budget, après une formation adéquate à sa mission, en remplacement de l'adjointe budgétaire qui a quitté le service en juillet 2008.

4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le rapport de contrôle de la Cour de 2002 avait mis en évidence des faiblesses dans le contrôle interne confié à l'inspection comptable de la direction générale de l'aide à la jeunesse et la méconnaissance, par certains services subsidiés, des prescriptions réglementaires relatives aux modalités de justification de l'emploi des fonds reçus. Les déficiences du contrôle interne étaient dues à un manque de personnel ainsi qu'à l'absence de méthodologie uniforme de contrôle et de centralisation efficace des données comptables et financières.

Un certain nombre d'actions correctrices ont été menées depuis lors.

Toutefois, malgré la mise en œuvre d'une procédure harmonisée des travaux d'inspection généralisant une méthode de contrôle uniforme, l'effectif limité du personnel d'inspection risque, à terme, de mettre en péril la mission d'assistance aux institutions effectuée par les inspecteurs, d'autant que le nombre d'institutions agréées a sensiblement augmenté depuis le précédent contrôle.

Par ailleurs, le contexte réglementaire et comptable actuel n'est pas de nature à faciliter le travail de vérification ou les relations avec les institutions agréées. La Cour recommande donc de simplifier les normes réglementaires et d'harmoniser les normes comptables avec les dispositions fédérales applicables aux asbl.

La transmission informatisée des données relatives au personnel et des annexes comptables des services agréés constitue indubitablement un progrès, qui permet de centraliser les informations nécessaires à la fixation du montant des subventions accordées, même si certaines institutions semblent encore réticentes à travailler selon cette méthode.

2.4 LA RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ARTISTIQUE À HORAIRE RÉDUIT SUBVENTIONNÉ PAR LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE¹³⁴

La Cour des comptes a examiné la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française. Les erreurs relevées par le contrôle affectent essentiellement la valeur de l'ancienneté pécuniaire en raison, notamment, de l'absence de prise en compte du congé de maternité de membres du personnel temporaires dans le calcul de leur ancienneté. Par ailleurs, la Cour recommande de modifier la réglementation relative aux titres étrangers et à la revalorisation barémique des membres du personnel de plus de 57 ans.

1 INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française ; le contrôle a porté sur les rémunérations payées pour l'année scolaire 2008-2009.

1.1 ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ARTISTIQUE À HORAIRE RÉDUIT

Le décret organique du 2 juin 1998¹³⁵, entré en vigueur le 1^{er} septembre 1998, a restructuré l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Les établissements peuvent comprendre des sections dans quatre domaines d'enseignement : la musique, les arts de la parole et du théâtre, la danse, les arts plastiques, visuels et de l'espace.

L'enseignement est organisé en filières préparatoires, de formation, de qualification et de transition.

Sept établissements peuvent également organiser des périodes d'enseignement des humanités artistiques relevant de l'enseignement secondaire de plein exercice dans trois des quatre domaines précités¹³⁶.

¹³⁴ Dr 3.558.621.

¹³⁵ Décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française.

¹³⁶ « Les humanités artistiques ne sont pas organisées dans le domaine des arts plastiques dès lors qu'un enseignement est dispensé dans ce domaine dans quatre établissements relevant de l'enseignement secondaire de plein exercice. » (Doc. parl., Comm. fr., n° 214 (1997-1998) - N° 1, p. 82 et 83).

Par ailleurs, le gouvernement est habilité à reconnaître des organisations particulières d'enseignement et il peut subventionner des cours spécifiques d'initiation aux pratiques artistiques.

Le décret détermine les fonctions, les titres requis et les titres jugés suffisants et fixe un nouveau statut pécuniaire.

Toutes fonctions confondues, le personnel de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit compte environ 2.700 membres, dont 2.560 charges de fonctions de direction et d'enseignement, lesquels sont répartis dans 112 établissements, dont 102 sont organisés par les communes et 10 appartiennent au réseau libre. Pour l'année 2009, les crédits destinés aux traitements s'élèvent à 79,8 millions d'euros.

La gestion administrative et pécuniaire du personnel subventionné est assurée par le service concentré de l'enseignement artistique de la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné, à l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française.

1.2 MÉTHODE

La Cour a contrôlé la régularité du traitement des membres du personnel au regard des normes applicables à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit. Réalisé au cours du premier trimestre 2010, ce contrôle a été effectué sur la base des pièces justificatives versées aux dossiers individuels.

La Cour a analysé, par sondage statistique, un échantillon de paiements liquidés pour le mois de janvier 2009 aux membres du personnel occupant des fonctions enseignantes ou dirigeantes¹³⁷. Pour chaque membre du personnel sélectionné, la Cour a examiné si le traitement avait été établi correctement au regard des trois critères suivants : échelle barémique, ancienneté pécuniaire et volume de la charge¹³⁸. À partir des constatations effectuées dans cet échantillon, la Cour a estimé le niveau probable des erreurs pour l'ensemble des membres du personnel de direction et enseignant et a examiné l'origine et les causes des erreurs constatées.

Le sondage a été effectué sur la base de l'historique des traitements pour le mois de janvier 2009 fourni par l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC).

L'échantillon statistique de 120 membres du personnel représente un taux de sondage de 4,69 %. Les dossiers individuels ont été confrontés aux paiements extraits de l'historique des traitements, afin de contrôler le traitement alloué pour janvier 2009. En outre, des contrôles ciblés sur l'application de dispositions réglementaires spécifiques ont été opérés, à titre complémentaire, à partir de l'historique des traitements pour l'année scolaire 2008-2009.

Les constats auxquels l'audit a donné lieu ont été communiqués le 10 mars 2010, pour le sondage, et le 30 mars 2010, pour les contrôles ciblés, à la responsable du

¹³⁷ Le personnel auxiliaire d'éducation n'a pas été pris en compte.

¹³⁸ Voir les détails à l'annexe 1.

service, pour examen contradictoire et commentaires éventuels. Cette dernière a pris bonne note des remarques formulées et donné instruction de procéder aux corrections demandées¹³⁹.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 8 juin 2010 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. Celui-ci n'a pas réagi dans le délai d'un mois fixé pour la réponse et n'en a pas demandé la prolongation. Le projet de rapport a été envoyé à la ministre de l'Enseignement obligatoire le 20 juillet 2010. Après avoir obtenu, le 7 septembre 2010¹⁴⁰, une prolongation de délai, la ministre a répondu par lettre du 6 octobre 2010.

2 GESTION ADMINISTRATIVE ET PÉCUNIAIRE

2.1 ANALYSE DES RISQUES

Dans son rapport consécutif à l'analyse de risques menée en 2004-2005, le service général de l'audit et de la qualité¹⁴¹ du ministère de la Communauté française a classé parmi les processus spécifiques qui nécessitent une action de deuxième priorité¹⁴² « *la gestion incorrecte, voire inexistante, de la fixation, de l'imputation et de la liquidation des traitements des personnels de l'enseignement subventionné par la Communauté* ».

L'enseignement secondaire artistique à horaire réduit présente un niveau de risques moins important que l'enseignement subventionné de plein exercice. En effet, la réorganisation a permis de simplifier sensiblement la gestion administrative et pécuniaire. Ainsi, depuis l'année scolaire 1998-1999, la répartition du niveau secondaire en degré inférieur et degré supérieur est supprimée, la possession d'un titre requis ou jugé suffisant n'a plus d'incidence sur le barème et le choix entre deux ou trois barèmes pour chaque fonction n'a plus lieu d'être, une même échelle de traitement étant attribuée à l'ensemble des professeurs¹⁴³. Enfin, les directeurs et les sous-directeurs sont également rémunérés selon des barèmes uniques.

¹³⁹ Selon les termes du courriel en réponse du 30 mars 2010.

¹⁴⁰ Entretemps, la Cour avait reçu, le 10 septembre 2010, de la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné, une copie des observations sur l'avant-projet de rapport, lesquelles avaient été adressées le 20 juillet 2010 au secrétaire général du ministère de la Communauté française.

¹⁴¹ Service général d'audit budgétaire et financier du ministère de la Communauté française : *Analyse des risques du ministère de la Communauté française*, Rapport au comité d'audit, juin 2005.

¹⁴² Dans le classement décroissant de 1 à 4, établi en fonction de la probabilité et de l'impact du risque déclaré par les services de l'administration.

¹⁴³ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 25 juin 1998 fixant les échelles de traitement des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française.

Le calcul de l'ancienneté pécuniaire est désormais globalisé : le calcul par établissement, imposé par l'ancien statut pécuniaire¹⁴⁴ – lequel valorisait exclusivement les services accomplis au sein de l'établissement¹⁴⁵ –, fait place à une ancienneté unique résultant de la valorisation des services accomplis dans tout établissement et tout type d'enseignement, ainsi que dans le secteur public.

Le régime d'ancienneté pécuniaire appliqué dans l'enseignement de plein exercice et l'enseignement de promotion sociale est, en fait, étendu à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Par ailleurs, la stabilisation des normes d'encadrement a mis un terme aux fréquentes fluctuations des charges organisées, entraînant des modifications de traitements et des régularisations. Enfin, la réorganisation a facilité l'application des statuts administratifs du personnel¹⁴⁶.

2.2 GESTION DES DOSSIERS

La Cour a examiné la qualité de la gestion administrative des dossiers.

Le service constitue un dossier administratif et pécuniaire pour chacun des établissements dans lesquels exerce le membre du personnel.

Les dossiers permettent de retracer la carrière et de justifier le traitement accordé ; la Cour estime qu'ils peuvent être considérés comme complets et bien structurés. Ils comprennent les documents d'attributions et les déclarations annuelles d'identification et de cumul, dans et hors de l'enseignement, demandées aux membres du personnel. En règle générale, les pièces justifiant les désignations et les nominations, qui émanent des pouvoirs organisateurs, sont versées aux dossiers.

Les carrières présentent globalement une assez grande stabilité. Les membres du personnel exercent rarement une fonction statutaire dans l'enseignement de plein exercice. La continuité des fonctions au sein de l'enseignement artistique à horaire réduit contribue également à faciliter la gestion administrative et pécuniaire.

La plupart des dossiers contiennent un calcul formel de l'ancienneté, établi selon le statut pécuniaire actuel, qui est mis à jour jusqu'à ce que la carrière se stabilise. L'ancienneté prise en compte par l'application de paiement correspond en principe à la valeur actuelle de ce calcul¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Arrêté royal du 10 mars 1965 portant statut pécuniaire du personnel des cours à horaire réduit relevant du ministre de l'Éducation nationale et de la Culture.

¹⁴⁵ Un membre du personnel en fonction dans plusieurs établissements possédait autant d'anciennetés ; la valorisation des services accomplis dans un établissement n'était admise dans un autre que si les fonctions dans le premier établissement avaient été abandonnées.

¹⁴⁶ Décrets du 1^{er} février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné et du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné.

¹⁴⁷ Après la nomination définitive, la valeur de l'ancienneté évolue automatiquement lors du calcul des traitements mensuels successifs.

Les calculs d'ancienneté sont archivés dans des fichiers électroniques à la disposition des agents liquidateurs. Les membres du personnel occupent en effet souvent des fonctions dans plusieurs établissements artistiques à horaire réduit.

La Cour conclut que les bases nécessaires à une gestion administrative de qualité sont réunies.

Dans sa réponse, la ministre souligne que ce constat est rassurant et permet d'augurer l'amélioration des traitements opérés en aval.

2.3 FIXATION DES TRAITEMENTS

Le contrôle, qui a porté sur un échantillon statistique de 120 membres du personnel, a donné lieu à l'examen de quelque 200 dossiers et 228 fonctions, dont 74 % étaient exercées par un membre du personnel nommé à titre définitif. Par ailleurs, l'application de certaines règles spécifiques a été vérifiée pour l'ensemble du personnel concerné par ces dispositions.

Le traitement de janvier 2009 de 13 des 120 membres du personnel comportait une erreur, soit un taux de 10,8 %. La précision du sondage s'élevant à 5,58 %, l'extrapolation de ce taux, avec un niveau de confiance (fiabilité) de 95 % permet donc de considérer qu'en janvier 2009, un traitement inexact a été fixé pour, au plus, 16,4 % des membres du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté.

Le tableau suivant détaille les types d'erreurs constatées.

Tableau 1 – Erreurs constatées dans l'échantillon

Constat	Nombre
Erreur d'échelle barémique	0
Erreur d'attributions (charge)	1
Erreur d'ancienneté pécuniaire	12

Ces résultats précisent les conclusions de l'analyse de risques précitée du service d'audit budgétaire et financier¹⁴⁸.

Les erreurs concernent essentiellement l'ancienneté pécuniaire prise en compte pour fixer le traitement. Les fixations d'ancienneté en cause datent, pour la plupart, de plusieurs années et ont donc affecté le traitement pendant de longues périodes.

Les erreurs constatées dans l'échantillon nécessitent onze régularisations de traitements¹⁴⁹. Le montant de ces régularisations est estimé à 19.900 euros d'arriérés dus à huit membres du personnel et à 7.400 euros d'indus à récupérer

¹⁴⁸ Classant la gestion des traitements dans les processus spécifiques nécessitant une action de deuxième priorité.

¹⁴⁹ Estimation hors pécule de vacances et allocation de fin d'année.

auprès de trois membres du personnel, au bénéfice desquels un montant d'indus estimé à 7.700 euros est en outre définitivement prescrit.

La Cour a comparé la fixation des traitements dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit à celle d'autres secteurs d'enseignement. Elle a ainsi réalisé des audits comportant un sondage de l'exactitude du traitement, respectivement pour les mois de janvier 2007 et janvier 2008, dans l'enseignement de promotion sociale organisé et subventionné par la Communauté française.

Le tableau suivant montre les taux d'erreurs obtenus et leurs extrapolations à l'ensemble du personnel directeur et enseignant de ces enseignements. S'ils ne sont donc pas strictement comparables, en raison de la période examinée, ces résultats reposent tous sur une procédure identique.

Tableau 2 – Pourcentages d'erreurs par type d'enseignement

Enseignement	Erreurs dans l'échantillon ¹⁵⁰	Probabilité maximale d'erreurs (population totale) ¹⁵¹
Secondaire artistique à horaire réduit	10,8 %	16,4 %
Promotion sociale (organisé)	51,7 %	60,6 %
Promotion sociale (subventionné)	37,5 %	46,2 %

Selon la ministre, l'administration a intégralement corrigé les erreurs d'encodage de l'ancienneté pécuniaire. Elle confirme que des directives internes ont été données pour rappeler aux agents traitants de collecter les attestations de service avant toute valorisation de services prestés dans l'enseignement de plein exercice.

2.3.1 Échelle barémique

Le barème unique par fonction est la règle depuis plus de dix ans pour les professeurs, les sous-directeurs et les directeurs. Pour les membres du personnel qui conservent le traitement établi avant l'entrée en vigueur du statut pécuniaire, la question de l'attribution d'un barème ne se pose pas davantage. Le risque d'une erreur d'appréciation n'existe donc plus pour l'attribution de l'échelle de traitement. Dès lors, l'absence d'erreurs de barème constatée dans l'échantillon est normale.

Ce contrôle a été mené conjointement avec la vérification des conditions imposées à l'exercice de la fonction, notamment en fait de titres requis et de titres suffisants.

2.3.2 Ancienneté pécuniaire

Le traitement de douze membres du personnel de l'échantillon contient une erreur d'ancienneté pécuniaire.

Pour neuf d'entre eux, l'erreur d'ancienneté ne modifie pas le nombre d'augmentations annales ou biennales comprises dans le traitement de

¹⁵⁰ Avec la prise en considération de toutes les erreurs d'ancienneté supérieures à un mois.

¹⁵¹ Calculées avec un niveau de confiance de 95 %.

janvier 2009. Ces erreurs sont néanmoins prises en compte dans les résultats du sondage car elles ont un impact sur les traitements futurs. Au demeurant, elles ont faussé, pour la plupart, le niveau des traitements liquidés avant la période contrôlée.

Ces erreurs ont principalement pour origine l'absence de prise en compte du congé de maternité du personnel temporaire dans le calcul de l'ancienneté, ainsi que l'absence même d'un nouveau calcul après l'entrée en vigueur du décret organique.

La Cour a examiné si le service de l'enseignement artistique de la direction générale des personnels de l'enseignement subventionné était en mesure de procéder à un examen systématique des anciennetés barémiques pour s'assurer de la régularité du calcul des traitements pour l'ensemble du personnel.

Un calcul de l'ancienneté pécuniaire établi selon les règles applicables à partir du 1^{er} septembre 1998 doit être versé au dossier.

Dans l'échantillon, 82 % des dossiers contiennent un tel calcul. Ils présentent toutefois un taux d'erreurs relatif de 8 %. Par ailleurs, 16 % des dossiers des membres du personnel ne comprennent pas ce calcul. En ce qui les concerne, un taux d'erreurs relatif de 21 % a été constaté¹⁵².

Ces constats indiquent un rapport entre l'erreur de calcul d'ancienneté et le non-respect des dispositions du statut pécuniaire en vigueur.

Il apparaît également, dans trois cas sur quatre, que l'erreur aboutit à une sous-évaluation de l'ancienneté, de nature à porter préjudice aux membres du personnel. Des constats analogues ont été faits dans l'enseignement de promotion sociale.

La Cour a constaté que ces erreurs résultent principalement de la non-valorisation des congés de maternité. Ces situations ont été également relevées dans l'enseignement de promotion sociale¹⁵³.

Par ailleurs, dans deux dossiers, l'ancienneté pécuniaire prenait en compte des services dans l'enseignement de plein exercice non couverts par une pièce justificative adéquate. Ces irrégularités n'ont pas été considérées comme des erreurs lors du sondage ; elles font toutefois peser une incertitude sur la valeur de l'ancienneté fixée.

La Cour recommande d'établir systématiquement, pour chaque dossier, un calcul de l'ancienneté pécuniaire, afin de justifier le barème appliqué et de permettre l'exercice d'un contrôle interne en vue de limiter le risque d'erreur dans le calcul et la valorisation des anciennetés.

2.3.3 Attributions

Les attributions¹⁵⁴ sont notifiées régulièrement à l'administration par les pouvoirs organisateurs. Le pourcentage important de membres du personnel nommés à titre définitif témoigne de la stabilité des attributions.

¹⁵² Le solde de l'échantillon (2 %) concerne des membres du personnel en fonction accessoire recevant un traitement sans ancienneté ou avec une ancienneté bloquée depuis août 1982.

¹⁵³ Cf. infra le point 2.2.5.

Une erreur a cependant été constatée dans la rémunération d'un membre du personnel bénéficiant du traitement d'activité avant l'entrée en vigueur du statut pécuniaire, lequel conserve ce traitement tant qu'il demeure supérieur au traitement établi dans le nouveau régime¹⁵⁵. Le numérateur de la fraction de charge prise en compte dans le traitement ne correspond pas à celui du traitement liquidé à la veille de l'entrée en vigueur du statut pécuniaire.

2.3.4 Mise en conformité avec le statut pécuniaire

La modification du statut pécuniaire implique généralement la révision du traitement afférent aux périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle règle.

Dans le régime pécuniaire antérieur, les fonctions étaient classées au niveau secondaire inférieur ou secondaire supérieur et rétribuées selon des barèmes liés au niveau de diplôme du membre du personnel.

L'uniformisation du niveau secondaire et l'attribution, à tous les professeurs, du barème du professeur au niveau secondaire inférieur, porteur d'un diplôme d'enseignement artistique supérieur du 1^{er} degré, ont conduit à la mise en œuvre de la garantie de traitement prévue par le statut pécuniaire. Un grand nombre de professeurs qui exerçaient leurs fonctions partiellement ou totalement au niveau secondaire supérieur ont ainsi conservé pendant plusieurs années, parfois jusqu'à la fin de leur carrière, le traitement fixé selon les anciennes dispositions, à la veille de l'entrée en vigueur du décret organique¹⁵⁶.

D'autre part, le fait que la charge de cours d'un professeur soit passée de 20 périodes hebdomadaires de 60 minutes à 24 périodes de 50 minutes a entraîné l'adaptation du volume des prestations des membres du personnel nommés à titre définitif¹⁵⁷.

L'examen des dossiers sélectionnés montre que les traitements ont été revus systématiquement lors de l'entrée en vigueur du statut pécuniaire. Un tableau joint à chaque dossier établit les attributions à titre définitif dont le membre du personnel est titulaire avant l'entrée en vigueur du décret et les transpose correctement dans le nouveau régime organique.

¹⁵⁴ La charge horaire pour laquelle le membre du personnel est désigné ou nommé définitivement.

¹⁵⁵ L'ancienneté pécuniaire n'évolue donc plus.

¹⁵⁶ Article 72 du décret organique.

¹⁵⁷ Selon les modalités fixées par l'article 98 du décret organique.

2.3.5 Prise en considération du congé de maternité du personnel temporaire

Avant le 1^{er} septembre 2003¹⁵⁸, seule la période rémunérée du congé de maternité était prise en compte dans l'ancienneté pécuniaire des membres du personnel temporaires. Depuis cette date, le congé de maternité est considéré comme une période d'activité de service quand le congé est pris durant la période de désignation ; sa durée totale doit dès lors être prise en compte dans l'ancienneté pécuniaire à titre de services effectifs.

Les congés de maternité intervenus avant le 1^{er} septembre 2003 doivent aussi être intégralement pris en considération dans l'ancienneté des traitements afférents aux périodes postérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, s'ils ont été pris dans la période de désignation.

La Cour a constaté que trois membres du personnel de l'échantillon n'ont pas bénéficié de cette régularisation. Un contrôle ciblé a permis d'ajouter sept membres du personnel à cette liste.

La même erreur avait été relevée dans les secteurs de l'enseignement de promotion sociale organisé et subventionné.

La Cour recommande de veiller à appliquer les nouvelles prescriptions réglementaires sur la situation pécuniaire du personnel de l'enseignement. L'organisation d'un contrôle hiérarchique et d'une révision régulière des dossiers aiderait l'administration à garantir une application conforme du statut.

La ministre souligne que l'interprétation de la Cour prônant la valorisation des périodes de congé de maternité antérieures au 1^{er} septembre 2003 dans les traitements alloués à partir de cette date, certes plus favorable aux administrés, n'est pas neutre au point de vue financier ; elle ajoute que dans le contexte budgétaire, en l'absence, à sa connaissance, de décisions judiciaires contraires à l'interprétation et à la pratique de l'administration, la ministre se rallie à la position défendue par cette dernière. Selon l'administration, l'article 129 du décret de la Communauté française du 8 mai 2003 modifiant les dispositions applicables en matière de congés et organisant la protection de la maternité, qui fixe à la date du 1^{er} septembre 2003 l'entrée en vigueur de l'article 9 du même décret modifiant le statut pécuniaire du 15 avril 1958, ne mentionne aucun effet rétroactif. L'instruction a donc été donnée aux agents concernés d'appliquer la nouvelle règle à partir de cette date.

La Cour considère cependant qu'elle n'attribue aucun effet rétroactif à la règle nouvelle, lequel aboutirait à remettre en cause ce qui a été accompli valablement sous l'empire de la loi ancienne, par exemple en demandant la révision des traitements versés régulièrement, avant le 1^{er} septembre 2003, au regard des dispositions en vigueur à l'époque.

¹⁵⁸ Date de l'entrée en vigueur du décret de la Communauté française du 8 mai 2003 modifiant les dispositions applicables en matière de congés et organisant la protection de la maternité, lequel modifie l'article 16, § 3, de l'arrêté royal du 15 avril 1958 ; cet article s'applique à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit en vertu de l'article 78 du décret du 2 juin 1998.

Son collègue estime qu'il y a lieu d'appliquer la règle énoncée par l'article 11 du statut pécuniaire, selon laquelle « 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 ». L'application de cette disposition ne revient pas à remettre en cause les traitements calculés sur la base de la loi ancienne : l'article 11 précité impose notamment de calculer, à partir du 1^{er} septembre 2003, les services admissibles de l'ensemble du personnel visé selon les nouvelles règles établies par l'article 16, § 3, du statut pécuniaire tel que modifié par le décret du 8 mai 2003 précité.

La loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure et qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés¹⁵⁹.

2.3.6 Incidence de la durée de fonctionnement de l'établissement

Le pouvoir organisateur fixe à 32, 36 ou 40 semaines la durée annuelle normale de fonctionnement de l'établissement¹⁶⁰.

La plupart des établissements organisent l'enseignement durant 40 semaines par an. Toutefois, quelques-uns limitent leur fonctionnement à 36 ou 32 semaines. Dans ce cas, la rémunération de leur personnel est limitée à 90 % ou à 80 % du traitement, en vertu de l'article 75, alinéa 2, du décret organique.

La Cour a contrôlé la limitation du traitement des membres du personnel exerçant leurs fonctions dans un établissement fonctionnant pendant moins de 40 semaines par an ; cette vérification a été opérée de façon exhaustive pour l'année 2008-2009, sur la base de l'historique des traitements.

Cinq membres du personnel affectés dans un établissement fonctionnant moins de 40 semaines par an ont été payés au barème 422 à 100 %. Ce résultat, rapporté aux 149 membres du personnel affectés dans ces établissements, correspond à un taux d'erreurs de 3,4 %.

Les erreurs constatées ont affecté le traitement versé pour l'ensemble de la période de désignation ou de l'année scolaire. Le traitement de quatre des cinq membres du personnel concernés a été liquidé correctement à partir de la rentrée en fonctions, l'année scolaire suivante ; la correction n'a pas entraîné pour autant la régularisation des traitements antérieurs.

L'examen des situations montre que la plupart de ces erreurs sont survenues lors de la première désignation dans l'établissement d'un membre du personnel temporaire et qu'elles sont passées inaperçues lors de la nouvelle désignation.

¹⁵⁹ Jurisprudence constante (voy. notamment Cass., 25 novembre 1991, Pas., 1992, I, p. 228 ; Cass., 19 février 1987, Pas., 1987, I, p. 722).

¹⁶⁰ Article 32 du décret organique.

La Cour recommande de revoir systématiquement la durée de fonctionnement de l'établissement lors de l'entrée en fonctions d'un membre du personnel et de documenter cette vérification.

La ministre reconnaît que la limitation des subventions-traitements à 90 % et à 80 % a été perdue de vue à l'occasion d'encodages ponctuels, en cours d'année. Des directives internes ont été adressées aux agents concernés afin de les appeler à la vigilance sur cette particularité.

2.3.7 Cohérence des valeurs de l'ancienneté pécuniaire

Pour calculer le traitement mensuel, l'application de la paie ajoute automatiquement un mois à la valeur de l'ancienneté pécuniaire prise en compte dans le calcul du traitement du mois précédent.

La Cour a vérifié la cohérence des valeurs de l'ancienneté pécuniaire. À cette fin, les variations anormales de l'ancienneté prise en compte pour la fixation des traitements de l'année scolaire 2008-2009 ont été systématiquement recherchées pour l'ensemble des membres du personnel.

L'historique des traitements des personnes dont les rémunérations mensuelles successives ou celles relatives à des fonctions distinctes présentaient une différence d'ancienneté d'un an ou plus a été examiné. Les divergences constatées par la Cour ont, dans la plupart des cas, pu être expliquées par une régularisation de l'ancienneté pécuniaire effectuée en cours d'année.

Toutefois, une différence d'ancienneté entre les traitements afférents à deux fonctions occupées par un même membre du personnel a révélé une erreur d'encodage : celle-ci a conduit, pour l'une des fonctions, à verser, pendant quatre mois, un traitement calculé sur la base de deux ans d'ancienneté, avant que la valeur correcte de 20 ans ne soit rétablie. La régularisation des traitements concernés n'avait néanmoins pas encore été effectuée.

Par ailleurs, deux divergences sont apparues à l'occasion du contrôle des allocations de détachement dans une fonction de sélection ou de promotion. Ces erreurs résultent de déficiences dans la gestion quotidienne des fiches d'ancienneté pécuniaire.

Dans sa réponse, la ministre attribue les retards dans certaines mises à jour au volume annuel de travail imparti à l'administration et à la priorité que celle-ci accorde au suivi des professeurs temporaires accomplissant des intérim successifs, par rapport aux professeurs définitifs en activité de service continue.

La ministre invite par ailleurs l'administration à diffuser systématiquement la circulaire n° 308 du 5 avril 2002, qui confère aux pouvoirs organisateurs une responsabilité en matière de communication des éléments constitutifs du paiement à chaque membre du personnel, afin qu'il puisse s'assurer de l'exactitude de la fixation de sa rémunération et de la corrélation avec sa situation administrative et ses prestations réelles.

3 ASPECTS RÉGLEMENTAIRES

3.1 TITRES ÉTRANGERS

Inséré par le décret du 1^{er} juillet 2005¹⁶¹, l'article 101, alinéa 1^{er}, du décret organique définit les titres étrangers. Cependant, le décret du 30 avril 2009, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2009¹⁶², a ajouté une définition concurrente en remplaçant l'article 100, § 3, du décret organique. L'insertion d'une disposition concurrente est en soi préjudiciable à la clarté du texte.

En outre, la formulation du décret présente des imperfections. L'article 100, § 3, se réfère au décret abrogé¹⁶³ du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques (en l'espèce, à l'article 36 qui réglait cette matière), alors que l'article 101, alinéa 1^{er}, renvoie à la disposition qui a remplacé cet article 36¹⁶⁴. L'intitulé de l'arrêté royal du 4 septembre 1972 auquel il fait ensuite référence est incomplet¹⁶⁵.

Au demeurant, l'article 101, alinéa 1^{er}, se réfère lui-même à l'article 4quater de l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 22 avril 1969¹⁶⁶, abrogé par le décret du 23 janvier 2009¹⁶⁷.

¹⁶¹ Lors de la préparation de l'audit, la Cour a signalé l'omission de cette modification dans la législation coordonnée au centre de documentation administrative du ministère de la Communauté française.

¹⁶² Décret du 30 mars 2009 modifiant le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française.

¹⁶³ Abrogé par l'article 162 du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités.

¹⁶⁴ L'article 43 du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités.

¹⁶⁵ Arrêté royal du 4 septembre 1972 déterminant [en ce qui concerne l'enseignement artistique] les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers.

¹⁶⁶ 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 et supérieur non universitaire de la Communauté française et des internats dépendant de ces établissements.

Par conséquent, la Cour recommande d'amender les dispositions du décret relatives aux titres étrangers.

La ministre a répondu que ces dispositions font actuellement l'objet d'une analyse approfondie.

3.2 TITRES DE CAPACITÉ

Les titres de capacité prévus dans les statuts administratifs¹⁶⁸ pour l'accès aux fonctions de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit peuvent être des titres requis ou des titres jugés suffisants, représentés par des diplômes, certificats ou années d'expérience utile¹⁶⁹.

Les titres suffisants permettent d'exercer la fonction. Les titres requis comprennent en outre un titre d'aptitude pédagogique, constitué d'un diplôme ou de la réussite d'une épreuve spécifique à la fonction. Ils sont exigés pour la nomination définitive.

Du fait de l'attribution d'un barème unique par fonction, le classement des titres de capacité n'a pas d'incidence sur le montant du traitement.

3.3 INCITATION AU MAINTIEN EN ACTIVITÉ

Une revalorisation barémique est accordée aux membres du personnel âgés de 57 ans encore en activité de service dont le traitement est au maximum de l'échelle. Une biennale supplémentaire est intégrée dans le traitement, puis une seconde à dater de leur 58^e anniversaire. La mesure est d'application au 1^{er} janvier 2009, en vertu d'un arrêté du gouvernement du 12 février 2009¹⁷⁰ modifiant les arrêtés fixant les échelles de traitement dans les différents types d'enseignement. L'arrêté du 25 juin 1998 relatif à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit a ainsi été adapté.

¹⁶⁷ Décret du 23 janvier 2009 portant des dispositions relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de fonctions dans les établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire ordinaire et spécialisé, artistique, de promotion sociale et supérieur non universitaire, secondaire artistique à horaire réduit de la Communauté française et les internats dépendant de ces établissements, et dans les centres psycho-médico-sociaux, relatives au congé pour activités sportives et diverses mesures urgentes en matière d'enseignement, article 10 (entré en vigueur le 1^{er} février 2009).

¹⁶⁸ Les décrets précités du 1^{er} février 1993 et du 6 juin 1994 et le décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs.

¹⁶⁹ Et, depuis le 1^{er} septembre 2009, par une notoriété professionnelle, artistique ou scientifique.

¹⁷⁰ Arrêté du gouvernement du 12 février 2009 visant à ajouter une augmentation intercalaire aux membres du personnel enseignant et assimilé ainsi qu'aux membres du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux toujours en service à 57 ans et une deuxième augmentation aux membres du personnel toujours en service âgés de 58 ans.

Une lacune réglementaire existe néanmoins pour les échelles appliquées avant l'entrée en vigueur du statut pécuniaire, lesquelles ne sont pas visées par les arrêtés modifiés. Certains membres du personnel bénéficient encore de ces anciens barèmes, soit à la suite du maintien du traitement fixé à la veille de l'entrée en vigueur du décret organique, soit en vertu du régime transitoire dont ils bénéficiaient sous l'empire de l'ancienne réglementation¹⁷¹.

Ces anciens barèmes étaient appliqués sur la base d'un protocole d'accord conclu dans le cadre de la programmation sociale 1972-1973, lequel n'a jamais été concrétisé dans un texte réglementaire¹⁷².

L'intégration des biennales supplémentaires dans le calcul du traitement est réalisée de façon automatique par l'application de paiement. Elle ne nécessite aucune intervention de l'agent liquidateur.

Par conséquent, la revalorisation barémique a été étendue aux membres du personnel précités en l'absence d'une base réglementaire adéquate. L'examen de l'historique des traitements de l'année scolaire 2008-2009 révèle que les traitements de quinze membres du personnel ont été liquidés sur une base irrégulière à partir du 1^{er} janvier 2009.

La Cour recommande de combler cette lacune réglementaire.

La ministre estime que la volonté manifeste du législateur était d'appliquer la biennale supplémentaire à l'ensemble des membres du personnel de l'enseignement se trouvant dans cette situation, tout en reconnaissant qu'il s'impose effectivement de remédier à cette lacune réglementaire et, partant, de mettre fin à l'irrégularité des paiements à certains membres du personnel âgés de 57 ans et plus.

4 CONCLUSIONS

Le contrôle de la régularité des traitements du personnel directeur et enseignant de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française révèle, sur la base du sondage statistique effectué, que le taux d'erreurs probable dans le calcul des traitements atteint un taux d'erreurs possible maximum de 16,4 %.

Les erreurs portent essentiellement sur la valeur de l'ancienneté pécuniaire. La plupart ont pour origine le défaut de mise à jour des calculs d'ancienneté pécuniaire et des manquements dans la mise en conformité des situations individuelles avec la législation. En particulier, les congés de maternité pris par les membres du

¹⁷¹ Les barèmes visés sont respectivement codés 403, 415, 417, 418 et 469, 434 et 435 par l'ETNIC.

¹⁷² Certaines échelles sont contenues dans l'arrêté royal du 9 novembre 1978 fixant au 1^{er} avril 1972 les échelles de traitements des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation des établissements d'enseignement artistique à horaire réduit de l'État, relevant du ministre de la Culture néerlandaise et du ministre de la Culture française. Cet arrêté n'a pas été modifié par l'arrêté précité du 12 février 2009.

personnel temporaires avant le 1^{er} septembre 2003 ne sont toujours pas pris en compte intégralement dans l'ancienneté pécuniaire.

À la suite de ce constat, la Cour souligne à nouveau les risques de l'absence d'une supervision efficace de l'activité des agents des services de fixation et de liquidation.

Par ailleurs, elle a constaté que les rémunérations revalorisées de certains membres du personnel âgés de 57 ans et plus, en activité de service avec un traitement au maximum de l'échelle, sont liquidées sans la base réglementaire requise.

Enfin, la Cour recommande de revoir la définition des titres étrangers dans le décret organique et de donner une base réglementaire à la revalorisation barémique des membres du personnel de plus de 57 ans.

En ce qui concerne la valorisation des congés de maternité pris par des membres du personnel temporaires avant le 1^{er} septembre 2003, la ministre estime souhaitable de privilégier l'interprétation juridique de l'administration. La Cour souligne toutefois que l'interprétation de l'administration contrevient à la règle énoncée par l'article 11 de l'arrêté royal du 15 avril 1958¹⁷³.

La ministre conclut sa réponse en reconnaissant que le rapport de la Cour a permis de corriger des erreurs et de renforcer le contrôle interne et en signalant qu'elle invite l'administrateur général des personnels de l'enseignement à veiller à l'appui et à la supervision efficace de l'activité des agents concernés et à lui soumettre, dans les meilleurs délais, ses propositions d'amendements réglementaires.

¹⁷³ Portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique

ANNEXE 1 SONDAGE DE L'EXACTITUDE ET DE LA RÉGULARITÉ DES TRAITEMENTS

Pour rappel, le sondage statistique par attributs par prélèvement aléatoire de 120 échantillons de la régularité du traitement liquidé pour le mois de janvier 2009 aux membres du personnel directeur et enseignant a porté sur les critères déterminants du traitement : l'échelle barémique, l'ancienneté pécuniaire et le volume de la charge.

Ces critères impliquent, en outre, la vérification du régime pécuniaire de la rémunération – comme fonction principale ou accessoire –, du respect des limites du cumul des activités dans l'enseignement et des périodes des prestations (les membres du personnel occupent fréquemment plusieurs fonctions).

L'ensemble des éléments contrôlés aboutit, pour chaque dossier sondé, à formuler un jugement selon deux possibilités mutuellement exclusives (exact ou erroné) sur la fixation du traitement. L'erreur s'identifie, avec un effet quelconque, immédiat ou prochain, sur le traitement dû, conformément à la réglementation ou la pratique administrative, en cas de lacune réglementaire, et aux pièces contenues dans le dossier. En particulier, la fixation d'une ancienneté pécuniaire inexacte qui ne modifie pas immédiatement le traitement constitue une erreur en raison du décalage introduit dans l'octroi automatique des augmentations annales ou biennales de traitement par le système de la paie.

Toutefois, les différences ne dépassant pas un mois d'ancienneté pécuniaire ont été négligées.

L'ancienneté pécuniaire comprend les services antérieurs admissibles dûment attestés. Les services antérieurs dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné ont été admis sans attestation, le cas échéant, puisque la gestion est assurée par le même service.

ANNEXE 2 CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCHANTILLON

L'échantillon de 120 membres du personnel compte 6 directeurs, 1 sous-directeur et 113 professeurs, qui assurent au total 228 fonctions dans 87 établissements. Certains professeurs exercent leurs fonctions dans 2 écoles (25 %) ou dans 3 à 5 écoles (19 %).

Les titulaires de 101 de ces fonctions, soit 44 %, ont été nommés à titre définitif avant l'entrée en vigueur du statut pécuniaire. Quatre pour cent d'entre eux conservent encore leur traitement antérieur.

Les 127 autres fonctions sont exercées à 54 % à titre définitif et à 69 % par un titulaire porteur d'un titre requis.

La localisation des écoles est proche de la répartition géographique des 112 établissements de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Tableau 3 - Affectations des membres du personnel

Région / Province	Enseignement		Échantillon	
	école	%	école	%
Bruxelles	27	24 %	22	25 %
Brabant wallon	12	11 %	10	11 %
Hainaut	42	38 %	30	34 %
Liège	16	14 %	13	15 %
Luxembourg	6	5 %	5	6 %
Namur	9	8 %	7	8 %
Total	112	100 %	87	100 %

2.5 EXAMEN DES CONDITIONS D'OCTROI DES PRÊTS D'ÉTUDES ET DES DROITS RESTANT À RECOUVRER¹⁷⁴

Vu les problèmes que la gestion comptable des prêts d'études soulève depuis plusieurs années, la Cour a consacré un examen particulier aux procédures d'octroi et de remboursement de ces prêts, sur la base des données de l'année 2008. Elle a constaté que la condition d'octroi des prêts d'études relative aux revenus de la famille n'est pas fixée de manière précise, ce qui ne garantit pas l'égalité de traitement de tous les demandeurs. La Cour a par ailleurs recommandé que toutes les créances impayées et non prescrites donnent lieu rapidement aux mesures de recouvrement prévues et que tous les droits qui ne peuvent plus être recouverts fassent l'objet d'une demande de mise en décharge auprès du gouvernement de la Communauté française.

1 INTRODUCTION

1.1 RÉTROACTES

Pour remédier aux divers problèmes que soulève la gestion comptable des prêts d'études alloués par la Communauté française depuis plusieurs années, le secrétaire général du ministère de la Communauté française avait mis en place un groupe de travail, au début des années 2000.

Le champ d'action de ce groupe de travail englobait notamment :

- ✓ la résorption des retards dans l'établissement des comptes annuels (comptabilité en deniers) ;
- ✓ l'établissement d'une liste exhaustive des semestrialités de prêts échues et non remboursées ;
- ✓ le respect des diligences et procédures prescrites à l'égard des débiteurs défaillants, notamment la procédure prévoyant la transmission du dossier à l'administration des domaines.

Fin 2006, la Cour a évalué les améliorations apportées à la gestion comptable des prêts d'études, suite aux recommandations du groupe de travail. Les conclusions de ce contrôle ont été communiquées au secrétaire général du ministère de la Communauté française en mars 2007. La Cour y recommandait d'inviter la comptable à accélérer l'établissement de ses comptes et à transmettre au ministre compétent une demande de décharge pour tous les droits irrécouvrables subsistant dans sa comptabilité.

¹⁷⁴ Dr 3.544.683.

1.2 MÉTHODE

À l'occasion du contrôle du compte de gestion en deniers rendu pour l'année 2008, la Cour a dressé un état actualisé de la situation, en procédant à l'étude des 59 demandes de prêts introduites pour l'année académique 2008-2009.

En l'occurrence, elle a vérifié l'application des règles régissant l'octroi des prêts d'études et analysé la procédure de suivi des remboursements ainsi que la fiabilité des états relatifs aux droits restant à recouvrer.

Les résultats de ce contrôle ont été portés à la connaissance du secrétaire général du ministère de la Communauté française le 23 février 2010. Dans une lettre du 27 avril 2010, l'administrateur général de l'administration générale des personnels de l'enseignement a communiqué les éléments de réponse du ministère. Les conclusions de ce contrôle, intégrant les remarques de l'administration, ont été adressées, le 1^{er} juin 2010, aux ministres concernés du gouvernement de la Communauté française. Aucune réponse n'est parvenue à la Cour.

2 DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ET DONNÉES FINANCIÈRES

2.1 PROCÉDURES APPLICABLES À L'OCTROI ET AU REMBOURSEMENT DES PRÊTS

La gestion des prêts d'études s'effectue par le biais d'un fonds organique de type C, permettant, d'une part, de payer les prêts, conformément aux arrêtés d'octroi, et, d'autre part, d'encaisser les remboursements y relatifs.

La matière est régie par le décret du 8 juin 1983 accordant des prêts d'études aux familles comptant au moins trois enfants à charge, ainsi que par l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 8 juillet 1983 fixant les conditions et les modalités d'octroi et de remboursement des prêts d'études. Par ailleurs, le ministère de la Communauté française édite annuellement une brochure reprenant la procédure à suivre pour introduire les demandes de prêts, ainsi que les conditions de leur octroi et leur remboursement.

Les demandes de prêts font l'objet d'un arrêté d'octroi (ou de refus) du gouvernement de la Communauté française.

Tous les prêts sont remboursables en dix semestrialités constantes, calculées sur la base d'un taux d'intérêt annuel de 4 %.

2.2 IMPORTANCE FINANCIÈRE

Le nombre de prêts accordés diminue d'année en année : 288 en 2000, 188 en 2005 et 59 en 2008.

Le crédit variable inscrit au budget général des dépenses de l'année 2008 s'établissait à 491 milliers d'euros.

3 RÉSULTATS DU CONTRÔLE

3.1 CONDITIONS D'OCTROI

La Cour a constaté que les conditions d'octroi relatives aux revenus imposables du ménage ne sont pas fixées de manière précise. En effet, le service compétent s'appuie partiellement sur une circulaire de 1983, dont certaines dispositions sont obsolètes. En outre, pour déterminer le droit au prêt, il défalque, sans base réglementaire, le quotient conjugal et, dans certains cas, ajoute aux revenus les pensions alimentaires perçues par la personne à la charge de laquelle l'étudiant se trouve. Il s'ensuit que le service ne traite pas les demandes de manière égale et uniforme, ce qui n'a toutefois eu aucune incidence sur les décisions d'octroi prises pour l'année 2008-2009¹⁷⁵.

Dans sa réponse, le ministère de la Communauté française a signalé que le service des prêts d'études allait s'aligner sur la législation appliquée aux allocations d'études et qu'il ne serait plus tenu compte de la circulaire de 1983.

3.2 PROCÉDURE DE SUIVI DES REMBOURSEMENTS ET FIABILITÉ DES ÉTATS RELATIFS AUX DROITS RESTANT À RECOUVRER

Les procédures actuellement mises en œuvre pour le recouvrement des semestrialités ne soulèvent pas de critiques fondamentales.

L'examen du respect des règles relatives à l'application des intérêts de retard a montré que le ministère de la Communauté française ne prenait pas en compte les 40 premiers jours suivant la date réglementaire de l'échéance, en méconnaissance des dispositions de l'article 8, § 1bis, de l'arrêté du 8 juillet 1983, selon lesquelles les intérêts de retard doivent être calculés à partir de la date réglementaire d'échéance. Le ministère de la Communauté française a toutefois contesté l'interprétation conférée par la Cour aux dispositions réglementaires précitées.

Le compte de gestion 2008 de la comptable des prêts d'études fait état d'un solde des droits à recouvrer au 31 décembre 2008 de 1.090.975,25 euros. Cet encours concerne 2.189 dossiers, dont 239 prêts soldés, de nombreux dossiers non clôturés présentant des soldes modiques¹⁷⁶, ainsi que 45 prêts d'études octroyés avant 1983 par la Ligue des familles.

La Cour s'est assurée que les semestrialités restant à recouvrer n'étaient pas frappées de prescription. Elle a constaté que 811 prêts, pour un montant restant à recouvrer de 386.230,57 euros, devaient théoriquement être clôturés le 31 décembre 2008 au plus tard. Si l'on applique un délai de prescription de cinq ans à la dernière échéance théorique du plan de remboursement de chacun de ces prêts échus, 703 créances sont potentiellement prescrites, pour un montant de 347.893,16 euros (32,2 % du total à recouvrer). Pour éviter la multiplication des créances prescrites, la Cour a donc recommandé que toutes les créances impayées

¹⁷⁵ Les revenus déclarés par les demandeurs étaient bien en-deçà des maxima fixés.

¹⁷⁶ À titre d'exemple, 281 dossiers ont un solde inférieur à 2,00 euros.

et non prescrites donnent lieu rapidement aux mesures de recouvrement, telles que prévues dans l'arrêté du 8 juillet 1983 et dans la circulaire du ministre du Budget du 29 novembre 2001.

Par ailleurs, l'importance des créances potentiellement irrécouvrables pour cause de prescription a pour conséquence que le montant des droits à recouvrer, tel que mentionné dans le compte de gestion, ne reflète pas exactement la réalité des créances de la Communauté française. Il convient que la comptable mette en œuvre, pour toutes les créances irrécouvrables, la procédure de mise en décharge par le gouvernement, visée par l'article 7 du décret-programme du 17 décembre 2003. Le ministère de la Communauté française s'est engagé à recourir à cette procédure.

*

*

Ce 22^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été adopté le 10 décembre 2010 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.