

COUR DES COMPTES

La Division "Traitements" du Service central des dépenses fixes

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, mars 2001



COUR DES COMPTES

La Division “Traitements” du Service central des dépenses fixes

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
1 La Division "Traitements" du Service central des dépenses fixes	5
2 Objectifs et principaux résultats du contrôle	6
3 Méthodologie du contrôle	9
4 Réponse du ministre des Finances	9
Chapitre 1	
La liquidation des rémunérations	10
1.1 Le cycle de la liquidation	10
1.1.1 Introduction	10
1.1.2 Ponctualité des paiements	12
1.1.3 Délai de traitement des mutations	12
1.1.4 Communication des modifications à opérer au Service central des dépenses fixes	13
1.1.5 Communication à l'intention des bénéficiaires des paiements	15
1.1.6 Communication à l'intention des employeurs	15
1.2 L'exactitude et l'intégrité des mutations : les principales zones à risques	16
1.2.1 Introduction	16
1.2.2 L'attribution des matricules et la gestion des matricules et des adresses	17
1.2.3 Le traitement des mutations	18
1.2.4 Les états collectifs et les opérations de clôture mensuelles	19
1.2.5 Les statistiques et les instruments de gestion	21
1.2.6 Le contrôle et l'audit internes	22
Chapitre 2	
La gestion des indus et des recettes	26
2.1 Les indus	27
2.2 Les retenues d'office	28

2.2.1	Les plans d'apurement	28
2.2.2	L'autorisation préalable du débiteur	28
2.3	Les recettes	31
2.3.1	Généralités	31
2.3.2	Le suivi des comptes de trésorerie	31

Chapitre 3

Le Service central des dépenses fixes dans l'architecture de la fonction publique fédérale

		34
3.1	Les missions de vérification	34
3.1.1	Dispositions normatives	34
3.1.2	Constatations et recommandations	36
3.2	La localisation et les relations institutionnelles du Service central des dépenses fixes	37
3.2.1	Etat des lieux	37
3.2.2	Conclusions et recommandations	40
3.3	Evolution : la réforme Copernic	42

Annexes

		45
1	Organigramme de la Division "Traitements" du S.C.D.F.	45
2	Les étapes de la codification de la rémunération d'un agent	46
3	Schématisme de la liquidation des rémunérations par le S.C.D.F.	47
4	Schématisme des pièces produites en fin de liquidation par le service comptabilité du S.C.D.F.	48
5	La comptable des recettes du S.C.D.F. – Partie récupération à domicile	49
6	Réponse du ministre des Finances	51

Introduction

En exécution de la mission de contrôle a posteriori du bon emploi des deniers publics, qui lui a été confiée par la loi du 10 mars 1998¹, la Cour des comptes a procédé à un audit de la Division “Traitements” du Service central des dépenses fixes (S.C.D.F.)

L’audit a porté sur la liquidation des rémunérations des agents des services publics payés à l’intervention du S.C.D.F., la gestion des indus, le suivi des recettes, ainsi que le contrôle interne de ces prestations et le positionnement du service dans l’architecture de la fonction publique fédérale.

Dans sa forme actuelle, le S.C.D.F. a été créé par un arrêté royal du 13 mars 1952², lequel a été pris *en vue de permettre la centralisation progressive de la liquidation de toutes les dépenses fixes à charge de l’Etat et de mettre ainsi à la disposition du Gouvernement une documentation constante en matière de personnel*. Il fait partie de l’administration de la Trésorerie du ministère fédéral des Finances³.

Dans le contexte de ce rapport, il y a lieu d’entendre par *liquidation des rémunérations*, les opérations de saisie, d’encodage et de paiement, ainsi que les missions de vérifications confiées au S.C.D.F., à l’exception du calcul proprement dit, qui n’a pas été examiné.

Le S.C.D.F. effectue également le calcul et la liquidation des pensions du personnel statutaire de l’Etat, des Régions et Communautés, ainsi que de certains parastataux. L’octroi et la détermination du montant annuel brut des pensions de retraite et de survie du secteur public relèvent quant à eux de l’administration des Pensions du ministère des Finances. Les activités de cette administration sont en dehors du champ de la présente analyse.

1 La Division “Traitements” du Service central des dépenses fixes

Pour la liquidation des rémunérations, la responsabilité du S.C.D.F., qui y affecte une centaine de personnes, est limitée à l’exécution des décisions prises par les employeurs publics (départements ministériels, organismes d’intérêt public) pour le compte desquels il intervient. Sa mission consiste à effectuer les opérations de calcul, à établir les documents et ordres de paiement, à dresser des états collectifs mensuels et à remplir les obligations des services publics agissant à titre d’employeur (obligations sociales et fiscales), ainsi qu’à communiquer la justification des imputations à la Cour des comptes.

¹ Loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à la Cour des comptes.

² Cet arrêté apportait également des modifications à l’arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l’Etat.

³ Dans ce cadre, il faut entendre par *dépenses fixes* les traitements, les indemnités, les allocations familiales et les pensions. En exécution de l’article 41 des lois sur la comptabilité de l’Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, *“les dépenses fixes, telles que traitements, abonnements, pensions, sont ordonnancées par le ministre des Finances sur les états collectifs qui lui seront transmis par les ministères. Les ministères feront connaître à la Cour des comptes le montant des imputations à faire sur chaque article du budget par suite de la formation de ces états, et, d’après cette communication, la Cour des comptes fait l’enregistrement de ces dépenses. Les paiements sont justifiés à cette Cour avant la clôture de l’exercice.”*

Concrètement, le S.C.D.F. liquide la rémunération du personnel, tant statutaire que contractuel, des ministères fédéraux⁴, ainsi que de nombreux organismes d'intérêt public relevant de l'autorité fédérale⁵. En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, de même que pour les Communautés et Régions, dans les cas où elles font appel à ce service, l'intervention du S.C.D.F. est fondée sur la conclusion de protocoles d'accord, lesquels prévoient le paiement à l'Etat des frais de gestion et l'usage de comptes de trésorerie alimentés par les employeurs⁶ pour la liquidation des dépenses de leur personnel.

En 1999, le S.C.D.F. a effectué le calcul et la liquidation de la rémunération de plus de 94.850 agents, soit une dépense totale de l'ordre de 119 milliards de francs.

En outre, ce service est chargé, en cas de modifications rétroactives des données nécessaires au calcul des rémunérations, du paiement des arriérés, ainsi que de la récupération des sommes indûment versées.

Le S.C.D.F. a également été investi de missions de vérification lors du premier paiement des nouveaux agents, lors de l'octroi d'allocations pour l'exercice de fonctions supérieures, ainsi qu'en ce qui concerne les effectifs des cabinets ministériels⁷.

2 Objectifs et principaux résultats du contrôle

Cette analyse de fonctionnement a pour objectifs une appréciation de la qualité des prestations et des procédures de contrôle interne mises en œuvre, ainsi qu'un examen de la position du S.C.D.F. dans l'architecture de la fonction publique fédérale, compte tenu des missions d'exécution, de vérification et d'information qui lui ont été confiées.

*Qualité des prestations et des procédures de contrôle interne*⁸

Les principales questions d'audit relatives à la qualité des prestations et des procédures de contrôle interne (en termes de pertinence et de suffisance) portaient sur les aspects suivants :

- la rapidité (en cas de nouveau recrutement) et la ponctualité de la liquidation, ainsi que de l'enregistrement des modifications qui interviennent en cours de carrière ;
- la maîtrise des nombreux risques inhérents à l'enregistrement des personnes à rémunérer et des paramètres de calcul de leur rémunération, en termes d'exhaustivité, d'exactitude et d'intégrité ;
- l'accomplissement des missions de vérification et d'information qui ont été confiées au Service central des dépenses fixes par diverses dispositions relatives à la fonction publique fédérale ;

⁴ A l'exception de la Défense nationale. A noter que la Gendarmerie a également fait exception, jusqu'au 1^{er} décembre 1999.

⁵ A titre transitoire, le S.C.D.F. est également intervenu dans la liquidation des rémunérations du personnel des Communautés et Régions. Il en est encore ainsi pour le calcul des rémunérations de la Vlaamse Gemeenschap.

⁶ Voir à ce sujet le point 2.3.2, relatif au suivi de ces comptes de trésorerie.

⁷ Voir à ce sujet le point 3.1, relatif aux missions de vérification.

⁸ Les notions de contrôle et d'audit internes sont définies au point 1.2.6.

- la cohérence du système d'établissement, de vérification et d'approbation des états collectifs mensuels ;
- l'intégrité des ordres de paiement⁹;
- le système de recouvrement des indus et autres recettes à effectuer à l'intervention du Service central des dépenses fixes (habilitations, normes et procédures);
- l'exercice d'une fonction d'audit interne.

Les réponses à ces questions donnent lieu à un bilan contrasté.

L'audit a permis de constater un paiement ponctuel et un traitement rapide des informations qui parviennent au S.C.D.F., de même que l'existence de garanties suffisantes en ce qui concerne l'intégrité des ordres de paiement.

D'emblée, il faut souligner que les nombreuses liquidations et récupérations rétrospectives auxquelles le S.C.D.F. doit procéder ont essentiellement pour origine le retard mis par les employeurs à informer ce service des modifications intervenues dans la situation des agents. Il s'agit là d'une première et importante constatation de l'audit.

La comptabilité des droits constatés, dans les cas où elle est tenue, et le suivi des recettes ont été jugés très bon. Tous les droits constatés ne sont toutefois pas confiés à la comptable ordinaire instituée dans ce service. Les récupérations de traitement auprès des agents en fonction ne donnent en effet pas lieu à une comptabilisation en droit constaté. Ces récupérations font l'objet de retenues d'office par les agents chargés de la codification des données nécessaires aux calculs.

L'audit a également fait apparaître un souci lacunaire de la maîtrise des risques. Les agents des bureaux de mutations lisent, interprètent, codent et encodent les paramètres du calcul des rémunérations. Les mêmes agents règlent en outre les modalités d'apurement des indus par retenue d'office. Dans la plupart des cas, ces agents vérifient eux-mêmes leur propre travail. Les risques d'erreur d'interprétation, de codage ou d'encodage, ainsi que les possibilités d'oubli, voire de fraude, sont insuffisamment pris en compte. Les procédures de contrôle interne sont en effet indigentes, voire inexistantes.

Par ailleurs, l'examen des comptes de trésorerie ouverts au profit des organismes d'intérêt public pour le compte desquels des rémunérations sont liquidées a mis en évidence certains soldes négatifs récurrents, dont l'impact se traduit, pour l'ensemble de ces comptes, par un solde global négatif de l'ordre de 3 milliards de francs au 1^{er} janvier 1999 et de 3,9 milliards de francs au 1^{er} janvier 2000.

La complexité des opérations d'administration des rémunérations de près de 100.000 personnes, dans la carrière desquelles interviennent de nombreuses modifications, est amplifiée par l'opacité des documents comptables et des états collectifs, lesquels sont approuvés sur la base de simples contrôles de cohérence. En outre, les limites des applications informatiques utilisées imposent diverses interventions manuelles afin d'accomplir certaines opérations et d'assurer la concordance entre le total des montants imputés et le total des paiements.

⁹ C'est-à-dire un examen des modifications qui peuvent survenir entre la clôture des enregistrements, l'approbation des ordres de paiement et leur communication pour exécution.

¹⁰ Voir point 1.2.6.

Les modalités d'attribution des accès aux programmes⁹, de même que le peu de lisibilité des applications informatiques ont été considérés comme des facteurs de nature à aggraver les inconvénients liés à cette faiblesse dans la gestion des risques. De manière générale, les possibilités des applications informatiques sont sous-employées. Qui plus est, les statistiques disponibles et les instruments de gestion sont lacunaires, de sorte qu'une appréciation de la qualité des prestations, de leur exhaustivité et de leur exactitude ne peut être portée.

Or les informations détenues au S.C.D.F. représentent un potentiel important en terme de gestion, tant pour le S.C.D.F. que pour les services du personnel des départements et organismes d'intérêt public, ainsi que pour le ministère de la Fonction publique.

Jusqu'à présent, aucune fonction d'audit interne n'a été exercée au sein de la Division "Traitements" du S.C.D.F. Tout en soulignant les initiatives déployées ces dernières années par les fonctionnaires dirigeants du S.C.D.F. afin d'améliorer la qualité des prestations et de placer les bénéficiaires des paiements au centre des préoccupations, la Cour des comptes estime que ces efforts peuvent et doivent être poursuivis et approfondis.

Il est en effet possible de remédier aux carences relevées par le développement d'une culture du contrôle interne, une organisation plus cohérente du service ainsi qu'une nouvelle conception des applications informatiques utilisées, à partir d'un schéma intégré de l'ensemble du cycle de la liquidation, de manière telle qu'aucune intervention manuelle ne doive plus être opérée lors de la clôture des opérations mensuelles.

La position du Service central des dépenses fixes dans l'architecture de la fonction publique fédérale

Les principales questions d'audit relatives à la position du S.C.D.F. dans l'architecture de la fonction publique fédérale portaient sur l'exécution des missions de vérification qui lui ont été confiées, ses relations avec les autres acteurs de la fonction publique fédérale, ainsi que son rattachement au ministère des Finances.

Il est apparu que toutes les missions de vérification confiées au S.C.D.F. n'étaient pas accomplies, le devoir d'information prescrit lors de manquements constatés à l'occasion du premier paiement des nouveaux agents étant, par exemple, délibérément ignoré. Dans le cas particulier du personnel du ministère des Finances, le S.C.D.F. est même placé dans une situation qui ne lui permet pas d'accomplir matériellement cette mission légale.

Au cours de l'audit, le S.C.D.F. est apparu comme un service structurellement isolé, dont les relations fonctionnelles avec les services du personnel des employeurs publics pour lesquels il intervient, de même qu'avec les autres acteurs de la fonction publique fédérale, s'effectuent essentiellement de manière occasionnelle et volontaire.

La difficulté pour le S.C.D.F. de concilier sa mission d'exécution (calcul et liquidation des rémunérations) avec l'exercice de missions de vérification doit être appréciée dans le contexte général de la fonction publique fédérale. L'audit a en effet permis de constater l'indigence de la fonction de contrôle dans l'organisation de la fonction publique fédérale. Il n'existe, par exemple, aucun dispositif approprié permettant de s'assurer que les règles statutaires sont correctement et uniformément appliquées au sein des diffé-

rents départements ou que les informations qui parviennent au S.C.D.F. sont le reflet fidèle des éléments matériels contenus dans le dossier individuel des personnes rémunérées.

Ce constat, de même que le peu d'arguments qui peuvent encore justifier que le S.C.D.F. relève du ministère des Finances, amènent la Cour des comptes à recommander son intégration dans une structure transversale unique regroupant tous les acteurs centraux de la fonction publique fédérale (tels que, par exemple, le Secrétariat permanent de recrutement (SELOR), le Service d'administration générale, le Service de santé administratif,...). Une telle structure représenterait en effet une plus-value évidente, en termes de gestion des ressources humaines et d'audit interne.

3 Méthodologie du contrôle

L'audit a donné lieu à une lettre de mission adressée au ministre des Finances puis au directeur du service "Comptabilité générale" de l'administration de la Trésorerie les 16 et 17 juin 1999. Les vérifications ont été closes le 22 février 2000 par un premier bilan avec les fonctionnaires responsables du service.

Un rapport provisoire a alors été établi et a donné lieu à un premier débat contradictoire avec les fonctionnaires dirigeants du S.C.D.F. en date du 8 septembre 2000.

Afin de réaliser cet audit, les techniques suivantes ont été utilisées : entrevues, établissement de diagrammes de circulation, tests de cheminement, vérification de dossiers par sondage.

La qualité des prestations (en termes de ponctualité, d'exactitude et d'exhaustivité) a été examinée, pour tous les départements ministériels concernés, sur la base d'un choix aléatoire de codifications à opérer parmi celles qui ont été adressées au S.C.D.F. au cours de l'année 1998 et du premier semestre de l'année 1999.

L'exécution par le S.C.D.F. des missions de vérification qui lui ont été confiées a été appréciée au départ de l'examen exhaustif des relevés de mutations approuvés au cours du premier trimestre de l'année 1999.

La Cour des comptes a pu compter sur la disponibilité et la parfaite collaboration des membres du personnel du S.C.D.F. Lors de la présentation de l'audit, les fonctionnaires dirigeants de ce service ont constaté que plusieurs des questions posées entraînent également dans leurs préoccupations, en particulier le statut, la position du service, ainsi que ses apports potentiels au management des services publics.

Il convient également de souligner que le temps et l'énergie que les personnes concernées ont dû consacrer afin de répondre aux questions qui leur étaient posées dans le cadre de l'audit représentent également un investissement utile pour leur service, ainsi qu'en témoignent diverses mesures qui ont été adoptées par le S.C.D.F. en cours d'audit.

4 Réponse du ministre des Finances

Le rapport d'audit a été adressé au ministre des Finances en date du 8 novembre 2000.

Le ministre des Finances a fait savoir, par dépêche datée du 21 décembre 2000, ci-annexée, qu'il souscrit aux observations formulées par son administration, dont il a été tenu compte dans le rapport.

En ce qui concerne notamment la localisation institutionnelle du S.C.D.F., la Cour avait jugé souhaitable que la réponse reflète également la position du ministre de la Fonction publique, concerné au premier chef par ses recommandations.

A ce propos, le ministre des Finances se réfère à la décision du Conseil des ministres en date du 10 novembre 2000 qui a approuvé, sur proposition du ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, les nouveaux organigrammes de l'administration fédérale découlant de la réalisation du plan Copernic. Ceux-ci prévoient notamment le maintien du paiement des traitements de la fonction publique fédérale au sein de l'administration de la Trésorerie. Un commentaire de la réponse du ministre figure au point 3.3 du présent rapport.

Le ministre souligne enfin la création d'une cellule d'audit interne au sein de l'administration de la Trésorerie avec effet au 1^{er} octobre 2000. Cette information a été intégrée dans le présent rapport suite à l'échange de vues contradictoire avec l'administration concernée¹¹.

Chapitre 1

La liquidation des rémunérations

1.1 Le cycle de la liquidation

1.1.1 Introduction

Les fonctionnaires payés à l'intervention du S.C.D.F.¹² doivent disposer de leur traitement, soit sur leur compte financier, soit via une assignation postale, à terme échu, le dernier jour ouvrable du mois¹³. Le cycle des opérations est organisé en fonction de cette obligation mensuelle de résultat.

A un rythme au moins mensuel, les employeurs publics informent le S.C.D.F. des modifications (appelées "mutations") intervenues dans l'identité des agents à rémunérer et/ou dans les paramètres du calcul de leur rémunération. Ces relevés de mutations, approuvés par les employeurs, constituent des ordres de calcul et de liquidation qui sont codés et encodés par les agents des bureaux de mutations de la Direction "Exécution" du S.C.D.F.¹⁴ Cet encodage permet de générer et d'adapter le calcul informatisé et mensuel des rémunérations.

¹¹ Voir à ce propos la note 39.

¹² Voir en annexe l'organigramme de la Division "Traitements" du S.C.D.F.

¹³ A l'exception du traitement de décembre (liquidé le premier jour ouvrable du mois suivant), de l'allocation de fin d'année et du pécule de vacances.

¹⁴ A l'exception de la Gendarmerie, dont les services effectuent eux-mêmes les opérations de codage et de saisie des données, et de la Communauté flamande, laquelle utilise uniquement les logiciels de calcul du S.C.D.F.

La Direction "Exécution", composée de 76 personnes, comprend une dizaine de bureaux chargés de l'encodage, organisés sur la base des départements pour lesquels des rémunérations sont liquidées. Elle comprend également un service spécialisé pour les allocations familiales, ainsi qu'un service chargé de la première correspondance pour la récupération des indus auprès des personnes qui ne sont plus rémunérées par le S.C.D.F.¹⁵

La rémunération nette du mois, ainsi que les cotisations sociales et fiscales y afférentes, font l'objet de la liquidation dite normale, tandis que les modifications rétrospectives de la rémunération (indus, arriérés) sont reprises dans la liquidation dite spéciale. Les deux liquidations font cependant l'objet d'un seul ordonnancement, à l'exception du mois de décembre, pour lequel deux paiements distincts sont prévus.

En ce qui concerne l'enregistrement des mutations, l'encodage est arrêté et le calcul des traitements est effectué aux environs du 20 de chaque mois afin de laisser cinq jours ouvrables aux services qui interviennent dans les opérations collectives de calcul, de vérification et de clôture pour accomplir l'ensemble de leurs tâches, ensuite de quoi les ordres de paiements sont approuvés par un fonctionnaire dirigeant de la Direction "Comptabilité" et transmis par bande magnétique au Postchèque pour exécution, via le comptable centralisateur.

Dans le cas des départements ministériels fédéraux, les dépenses sont directement imputées à charge des allocations de base du budget, au moyen d'ordonnances de dépenses fixes transmises a posteriori à la Cour des comptes. Dans les autres cas, elles sont mises à charge de comptes d'ordre de la trésorerie dédiés par organisme concerné.

Ces opérations de clôture et de liquidation sont effectuées, pour l'essentiel, par la Direction "Comptabilité", composée de 16 personnes et dont les tâches essentielles sont :

- la liquidation et ordonnancement des rémunérations ;
- la gestion des déclarations O.N.S.S. trimestrielles et des versements des cotisations (en ce compris la gestion des demandes de rectification de trimestres antérieurs, des avis rectificatifs de l'O.N.S.S. qui en résultent, ainsi que de la situation comptable pour chaque immatriculation) ;
- la gestion des déclarations annuelles des cotisations de pension et des versements mensuels des cotisations de pensions au Fonds de pension de survie (agents statutaires) ;
- la gestion du compte fiscal annuel et des déclarations mensuelles ainsi que des versements mensuels en précompte professionnel ;
- la gestion des comptes d'ordre de trésorerie pour les organismes parastataux, les agents contractuels subventionnés avec prime et les fonds pour les cotisations de sécurité sociale et le précompte (situations mensuelles en recettes, en dépenses et en soldes) ;
- l'établissement des frais de gestion du S.C.D.F. à partir des coûts en personnel et en moyens informatiques ;
- la liquidation et l'ordonnancement de paiements urgents ;

¹⁵ Les étapes de la codification de la rémunération d'un agent sont présentées en annexe.

- la gestion des recettes du S.C.D.F. qui sont enregistrées dans un compte de comptable ;
- l'établissement du planning des dates pour les diverses liquidations et la communication de ces informations au comptable centralisateur, au Postchèque et aux ordonnateurs.

La Division "Traitements" du S.C.D.F. comprend également une Direction "Développement", ainsi qu'une Direction "Formation et documentation". Ces deux directions, composées de 13 personnes, sont actuellement sous la responsabilité d'un même fonctionnaire et leurs activités peuvent être énumérées comme suit :

- analyses de système et relations avec le Centre de Traitement de l'Information (service informatique de la Trésorerie)¹⁶ ;
- suivi de la réglementation ;
- tenue de la documentation, des formations internes et externes ;
- gestion des accès informatiques ;
- attribution des nouveaux matricules ;
- gestion des entrées et sorties (courriers papier et supports magnétiques) ;
- exécution de certains contrôles.

1.1.2 Ponctualité des paiements

A ce jour, les échéances mensuelles des rémunérations liquidées à l'intervention du S.C.D.F. ont été respectées. Ce constat porte sur les liquidations répétitives, ainsi que sur les modifications qui sont parvenues à temps dans le calendrier mensuel des encodages. Les retards qui peuvent se produire dans l'introduction d'une nouvelle rémunération doivent actuellement être imputés aux délais mis par les employeurs afin d'adresser au S.C.D.F. les informations nécessaires (voir point 1.1.4.) A ce sujet, il y a lieu de mentionner la possibilité de liquider une avance sur rémunération par une procédure non automatisée, par exemple en faveur des agents nouvellement recrutés pour lesquels les informations n'ont pu être communiquées dans des délais compatibles avec la liquidation du mois.

Le S.C.D.F. effectue ponctuellement le paiement des agents dont il est chargé de liquider la rémunération, ce qui constitue sa mission principale.

1.1.3 Délai de traitement des mutations

D'après les mesures effectuées au cours de l'audit, le délai de traitement des relevés de mutations, lesquels comprennent les instructions des employeurs, est de l'ordre de sept jours ouvrables¹⁷ pour les départements

¹⁶ Le C.T.I. est chargé de l'écriture, de la maintenance et de la gestion de l'ensemble des applications informatiques nécessaires au fonctionnement du S.C.D.F. sur la base des informations fournies par la Direction "Développement". Il est également chargé, outre du calcul des traitements par le système informatique, de la production des listings, bandes magnétiques de paiement, etc.

¹⁷ Ce délai ne tient pas compte du relevé de mutations n° 18 du 17 septembre 1998, concernant le Moniteur belge, oublié et encodé le 2 février 1999, soit après un délai de 158 jours.

ministériels et les organismes d'intérêt public, à l'exception du ministère des Finances, pour lequel ce délai est de l'ordre de dix jours ouvrables. Ces délais sont calculés à partir de la date d'approbation par les ordonnateurs compétents (services du personnel des employeurs) jusqu'à la date d'encodage des mutations au S.C.D.F.

Les mutations sont traitées rapidement, c'est-à-dire dans un délai qui n'occasionne aucun retard dans la liquidation des traitements.¹⁸ Cependant, à leur entrée, les relevés de mutations ne sont ni datés, ni répertoriés. Cet enregistrement d'entrée paraît pourtant essentiel en termes d'exhaustivité des prestations et de gestion. Il résulte de cette situation une absence d'instruments de suivi des intrants laquelle témoigne d'une préoccupation insuffisante quant aux performances dans les différents bureaux.

1.1.4 Communication des modifications à opérer au Service central des dépenses fixes

Il est fréquent que le S.C.D.F. soit informé des modifications intervenues dans la carrière d'un agent avec plusieurs semaines, voire plusieurs mois de retard. Selon le ministre des Finances, *"si l'événement en question doit avoir pour conséquence une diminution ou un arrêt de paiement de la rémunération, les retards incriminés ont pour conséquence inévitable des paiements indus. En ce qui concerne l'intervention du S.C.D.F., il n'y a pas d'autres causes entraînant des paiements indus à part les cas minimes d'erreurs matérielles"*¹⁹.

Ainsi, des congés de maladie sont souvent signalés plusieurs semaines, voire plusieurs mois après la période concernée, ce qui impose de récupérer un indu.

Il arrive aussi que des arriérés de traitement doivent être versés.

Ces retards de communication ont également été constatés à l'expiration de la période d'occupation d'agents contractuels, auquel cas les indus qui en découlent doivent être recouverts rapidement, le délai de prescription étant alors de douze mois²⁰.

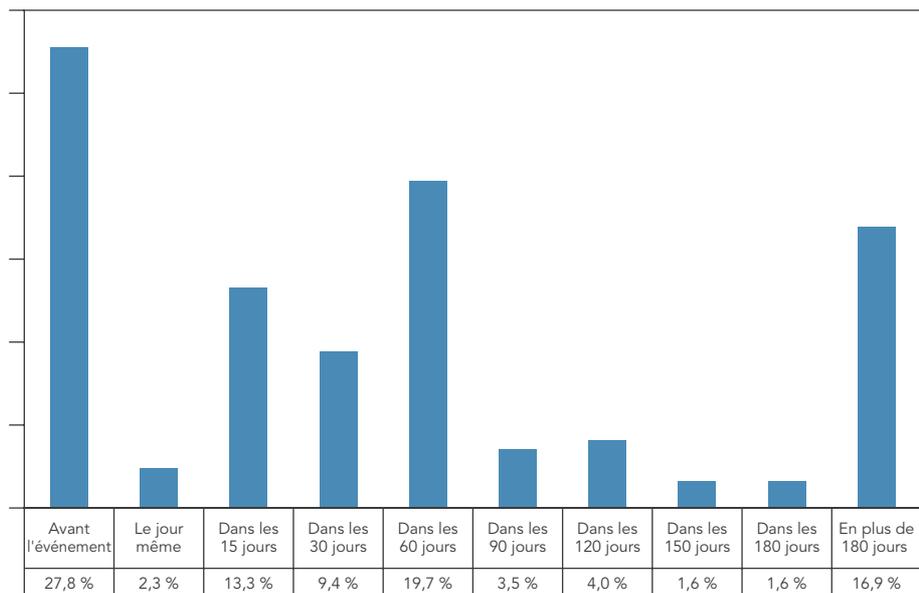
Le retard mis par les départements à communiquer les modifications qui interviennent dans les paramètres de calcul des rémunérations a pu être illustré par l'examen d'un échantillon de 1.048 mutations, choisies aléatoirement parmi les relevés adressés au S.C.D.F. au cours de l'année 1998 et du premier semestre de l'année 1999.

¹⁸ Lors de l'échange de vues contradictoire, l'administration a indiqué que l'un des critères, intitulé "Rythme de travail", dans la description de fonction qui fonde le dossier d'évaluation de l'agent chargé des mutations, vise le respect du cycle des paiements et la flexibilité de l'agent pour exécuter les mutations dans des conditions difficiles.

¹⁹ Réponse du ministre des Finances à une question du 2 juillet 1991, Ch. Repr., S.O. 1990-1991, Bull. Q. R., n° 170, pp. 14.556-14.557. Voir également la réponse à une question du 13 juin 1991, Ch. Repr., S.O. 1990-1991, Bull. Q. R., n° 166, pp. 14.227-14.228.

²⁰ En vertu de l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, les actions naissant du contrat sont prescrites un an après la cessation de celui-ci ou cinq ans après le fait qui a donné naissance à l'action, sans que ce dernier délai puisse excéder un an après la cessation du contrat.

Nombre de jours calendrier entre la modification d'un paramètre de calcul et la communication de l'information au S.C.D.F. (en pourcentage de l'échantillon)



Etant donné le temps nécessaire pour effectuer les calculs et les paiements, le délai utile pour qu'il soit tenu compte des modifications sans générer d'arriéré ou d'indu est de l'ordre de 15 jours après l'événement. Dans l'échantillonnage, il a été constaté que seuls 43,3 % des changements étaient communiqués au S.C.D.F. dans cette période utile. Dans près d'un quart des cas, le relevé des mutations est transmis après 90 jours.

Ces constatations doivent être nuancées selon les départements concernés, la situation relevée étant assez inégale. Ainsi, le délai moyen de transmission constaté dans l'échantillon du ministère des Finances était de 82 jours alors qu'il dépassait 100 jours pour les ministères de l'Agriculture (115), des Affaires économiques (148), des Affaires sociales (165) et qu'il se situait même largement au-delà pour le ministère de la Justice en ce qui concerne la magistrature (636). Il faut noter que certains organismes d'intérêt public n'échappent pas à ce constat (par exemple, le délai moyen de transmission est de 127 jours pour la Régie des bâtiments). Par contre, d'autres transmettent les renseignements dans le délai utile. Il en est ainsi généralement pour les services du Premier Ministre (8), le personnel des Cours et Tribunaux (13), le ministère des Communications et de l'Infrastructure (14) et le ministère de l'Intérieur (15).

La communication tardive d'un événement entraînant une modification du calcul de la rémunération au S.C.D.F. a pour conséquence un surcroît de travail (imposé par la récupération des indus et la liquidation des arriérés) ainsi que la création d'une zone à risques importante du fait de la prise en compte non-exhaustive des droits constatés et des nombreuses rectifications en matières fiscale et sociale.

La Cour recommande qu'un effort particulier soit demandé aux départements et organismes d'intérêt public afin d'accélérer la transmission de l'information au S.C.D.F. en vue de réduire drastiquement le nombre d'indus et d'arriérés.

1.1.5 Communication à l'intention des bénéficiaires des paiements

À l'occasion de leur première rémunération, ainsi que de toute modification ultérieure dans les données qui les concernent, les agents qui sont rémunérés à l'intervention du S.C.D.F. reçoivent une fiche de traitement. Les agents sont également informés du montant et des motifs des retenues d'office effectuées sur les paiements qui leur sont dus (voir le point 2.1). Par contre, seule une information sommaire est fournie en cas de paiement d'arriérés²¹.

Depuis 1994, un effort de transparence a été réalisé dans la présentation de ces fiches, lesquelles mentionnent les références utiles du service du personnel de l'agent, ainsi que de la personne qui gère son dossier au S.C.D.F.²². En juin 1998, cet effort a été poursuivi et approfondi par la diffusion d'une brochure intitulée *Comprendre votre fiche de traitement*, laquelle a été réalisée en collaboration avec le Bureau de lisibilité de l'Institut de formation de l'administration fédérale²³.

Ces initiatives s'inscrivent clairement dans l'esprit de la *Charte de l'utilisateur des services publics*²⁴ et ont pour finalité de permettre à toutes les personnes concernées de comprendre l'ensemble des informations relatives à leur rémunération.

Les bénéficiaires sont correctement informés à l'occasion de leur premier traitement ou d'une modification dans les données qui les concernent ainsi qu'en cas de récupération d'indu.

1.1.6 Communication à l'intention des employeurs

Les organismes d'intérêt public – pour lesquels le S.C.D.F. intervient en vertu d'une convention et moyennant versement d'une rétribution au Trésor – sont mensuellement informés du traitement calculé pour chaque agent, ainsi que de la ventilation détaillée des sommes prélevées sur le compte de trésorerie ouvert à leur intention.

Quant aux départements ministériels, ils reçoivent mensuellement des états relatifs aux imputations effectuées par allocation de base, ainsi qu'aux nouvelles mutations et aux retenues du mois. Ces informations sont également disponibles sur support électronique. À la demande de certains employeurs, des états ponctuels peuvent être produits ou les données des états habituels peuvent être traitées en format de base de données Access.

De manière générale, ces informations suscitent peu de réactions de la part des départements ministériels (dont les dépenses fixes sont directement imputées). Par contre, les organismes d'intérêt public leur accordent plus d'attention, plus particulièrement dans le but d'enregistrer correctement ces dépenses dans leur comptabilité.

²¹ Au cours du débat contradictoire, l'administration signale qu'une fiche plus détaillée est en cours de développement.

²² Il s'agit d'une application de la circulaire n° 360 du 28 avril 1992 sur la transparence et l'accessibilité de l'administration.

²³ Créé en exécution de la circulaire n°360 déjà citée en note 22.

²⁴ M. B. du 22 janvier 1993.

A l'exception des retraitements dans un format plus convivial, les états adressés aux employeurs sont difficilement accessibles, en termes de lisibilité et de transparence (voir point 1.2.4.)

En toute hypothèse, les réactions des différents employeurs aux informations qui leur sont adressées ne constituent pas actuellement une forme de contrôle des opérations effectuées au S.C.D.F.

Il est à noter également que les départements ministériels sont mensuellement informés du niveau de consommation des crédits qui couvrent les rémunérations liquidées, ainsi que des risques de dépassement qui pourraient résulter de ces liquidations.

Annuellement, le S.C.D.F. invite également ces départements à lui communiquer les modifications qui interviennent dans la structure de leur budget, par allocation de base. Des transferts de services ou des suppressions d'allocations de base peuvent en effet engendrer des difficultés dans la liquidation des arriérés. Ceux-ci sont en effet imputés à charge de la même allocation de base que les traitements de référence, allocation qui peut avoir été supprimée depuis lors. Une solution structurelle pourrait être trouvée, dans le cadre des directives budgétaires, en organisant une transcodification avant de supprimer une allocation de base à charge de laquelle des dépenses fixes peuvent être imputées. Concrètement, des dispositions transitoires devraient préciser les allocations de base à charge desquelles pourrait être imputée toute dépense qui se rapporte à une allocation de base supprimée.

Les départements reçoivent mensuellement des états relatifs aux imputations effectuées par allocation de base, ainsi qu'aux nouvelles mutations et aux retenues du mois tandis que les organismes d'intérêt public sont mensuellement informés du traitement calculé pour chaque agent, ainsi que de la ventilation détaillée des sommes prélevées sur le compte de trésorerie ouvert à leur intention.

Il faut toutefois souligner que les états transmis aux employeurs sont difficilement accessibles en termes de lisibilité et de transparence.

1.2 L'exactitude et l'intégrité des mutations : les principales zones à risques

1.2.1 Introduction

Structurellement, le cycle de la liquidation comprend de nombreux risques d'erreurs inhérents à la nature des opérations, aux accès et applications informatiques, ainsi qu'à l'organisation même du service.

L'appréciation de ces risques nécessite toutefois une délimitation correcte du champ des responsabilités du S.C.D.F. La liquidation des rémunérations est en effet fondée sur des relevés récapitulatifs dressés par les employeurs. Le S.C.D.F. travaille donc à partir de données secondaires (la donnée primaire étant le dossier individuel des personnes rémunérées)²⁵.

²⁵ Le dossier d'un agent constituant une source primaire de données, les relevés transmis constituent des sources secondaires sur la base desquelles un traitement est effectué au S.C.D.F. (décodage – codification S.C.D.F. - encodage), le calcul et la liquidation du traitement pouvant apparaître comme les quatrième et cinquième étapes de la rémunération d'un fonctionnaire.

Les risques inhérents aux opérations effectuées par le S.C.D.F. doivent être maîtrisés de manière telle que :

- les personnes à rémunérer soient correctement identifiées ;
- tous les relevés reçus et toutes les mutations qu'ils contiennent soient traités rapidement ;
- les mutations soient enregistrées avec exactitude, ce qui suppose une interprétation correcte des informations contenues dans les relevés de mutation, une codification correcte et un encodage conforme ;
- les sommes liquidées soient effectivement dues, c'est-à-dire couvertes par un ordre approuvé par un ordonnateur compétent pour engager les crédits à charge desquels elles sont imputées ;
- les ordres de paiement individuels soient conformes aux résultats du calcul et leur intégrité soit garantie ;
- les sommes à récupérer (indus) soient effectivement recouvrées.

De manière générale, l'insuffisance des procédures de contrôle interne ne permet pas d'avoir une assurance raisonnable quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à l'intégrité des mutations.

Le fait que les mutations successives qui peuvent être enregistrées avant la clôture mensuelle des encodages ne sont pas disponibles dans les données historiques est un exemple qui illustre cette situation. Dans le dispositif embryonnaire de contrôle interne en vigueur, on trouve la signature de l'agent qui a encodé une mutation, lequel est identifié par son numéro de registre national. Cependant, lorsque plusieurs mutations successives se font au cours du même mois, seule subsistera la signature du dernier agent intervenant. En conséquence, la procédure de contrôle interne est inefficace puisqu'elle ne permettrait pas de retrouver l'auteur d'une erreur ou d'une fraude lors des premières interventions.

Les principales zones à risques qui ont été identifiées au cours de cette analyse de fonctionnement du S.C.D.F. sont présentées ci-après. Les risques spécifiques aux répétitions d'indus sont traités au chapitre 2 relatif à la gestion des indus et des recettes.

1.2.2 L'attribution des matricules et la gestion des matricules et des adresses

En application de l'article 87 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général de la comptabilité de l'Etat, un numéro de matricule destiné à l'identification des bénéficiaires des paiements effectués par le S.C.D.F. peut être porté sur les bordereaux d'assignation et reproduit sur les titres de paiement.

Ces matricules sont attribués aux agents nouvellement rétribués, à la demande des départements. L'attribution de ce numéro de matricule, qui est différent et indépendant du numéro de registre national, est effectuée à l'intervention des Directions "Développement" et "Formation et documentation" du S.C.D.F.

Bien que les numéros de matricule attribués ne puissent être modifiés, il a été constaté que les modalités d'attribution et d'administration de ces numéros propres au S.C.D.F. témoignent d'une réflexion insuffisante quant au risque et d'une conception lacunaire des procédures de contrôle interne.

Dans la pratique, un même agent peut se voir attribuer plusieurs numéros de matricule. Ainsi, jusqu'il y a peu, un agent détaché dans un cabinet ministériel, par exemple, se voyait attribuer un autre numéro de matricule. Depuis le mois de novembre 1999, un nouveau système permet de gérer plusieurs "contrats" pour un même agent et donc, théoriquement, un seul numéro de matricule suffit. Néanmoins, il reste techniquement possible d'affecter plusieurs matricules à un même agent. L'univocité du numéro de matricule repose donc sur la bonne volonté des agents en charge de la réservation de ceux-ci.

De plus, en l'absence d'une procédure de suivi et de contrôle de la gestion des matricules et des adresses, il n'existe aucune garantie que les numéros de matricule des agents retraités, décédés ou qui ont quitté la fonction publique, ne soient plus utilisables. La banque de données est mise à jour plutôt sporadiquement sur intervention du C.T.I. Concrètement, il est matériellement possible à un agent ayant accès au programme d'utiliser un numéro de matricule qui devrait être désactivé et d'en modifier les champs d'adresse.

Il existe, en outre, un large accès au registre des matricules et des adresses (lequel comprend les références des bénéficiaires, en ce compris les indications relatives à l'exécution des paiements). Tous les agents chargés des mutations, ainsi que les personnes qui ont un code d'accès supérieur, peuvent travailler dans ces fichiers et modifier les données d'adresse, sans vérification ou approbation.

Toutes ces situations constituent des zones à risques importantes pouvant conduire à des erreurs ou à des détournements de fonds.

L'attribution d'un numéro de matricule propre au S.C.D.F. représente des garanties moindres que l'usage du numéro de registre national ou d'un numéro univoque qui serait composé à partir de celui-ci et d'un algorithme. En toute hypothèse, la Cour recommande l'organisation, à un niveau élevé de la structure hiérarchique, de procédures de validation et de contrôle interne de l'attribution et de la gestion des matricules et des adresses.

1.2.3 Le traitement des mutations.

Les relevés de mutations qui parviennent au S.C.D.F. ne sont, ni datés à leur entrée, ni enregistrés, de sorte qu'il n'existe aucun moyen de garantir que tous les relevés reçus sont traités de façon exhaustive et dans un délai raisonnable. Ainsi, dans l'échantillonnage effectué en cours d'audit, il a été constaté qu'un relevé de mutations, oublié, n'avait été encodé que 158 jours après sa communication au S.C.D.F.²⁶.

En outre, le nombre de personnes concernées par un relevé n'est pas nécessairement précisé par les employeurs et aucun suivi structurel de l'exhaustivité du traitement des mutations contenues dans un relevé n'est organisé.

Chacun des agents des bureaux de mutations lit, interprète, code et encode les données contenues dans les relevés de mutations qui lui sont soumis. Ce sont les mêmes agents qui règlent les modalités d'apurement des indus par retenue d'office. Les risques d'oubli et de fraude lors de l'interprétation,

²⁶ Il s'agit du relevé de mutations n° 18 du 17 septembre 1998, concernant le Moniteur belge, encodé le 2 février 1999.

du codage et de l'encodage sont insuffisamment pris en compte dans les procédures.

Dans la plupart des cas, les contrôles réalisés sur les mutations enregistrées sont en effet effectués par les mêmes agents qui ont procédé à l'encodage. Une vérification par les chefs de bureaux existe, certes mais elle n'est pas généralisée. En outre, cette vérification porte, soit sur la codification des données (sur papier), soit sur une confrontation entre les listes de vérification et les données à l'écran et, très rarement, sur une confrontation des données de base contenues dans le relevé de mutations avec les données telles qu'encodées.

Cette situation constitue d'autant plus une zone à risques que les accès aux applications ne sont pas spécialisés (à l'exception des mutations relatives au personnel de l'administration de la Trésorerie, chaque agent peut effectuer une mutation dans n'importe quel département ou organisme pour lequel des rémunérations sont calculées et liquidées par le S.C.D.F.).

En outre, les ordonnateurs du calcul (les employeurs) ne sont pas sollicités afin d'effectuer des confirmations. Une telle procédure permettrait de réaliser des vérifications occasionnelles sur la base de sources externes et non de faire valider par les employeurs toutes les opérations effectuées par le S.C.D.F. Le nombre de personnes rémunérées devrait toutefois pouvoir être confronté par les deux intervenants.

Des dispositions doivent être prises afin d'enregistrer, dès leur entrée et de manière centralisée, tous les relevés de mutations qui parviennent au S.C.D.F., ainsi que le nombre de matricules ou de mutations sur lesquels ils portent. Cet enregistrement devrait fonder l'organisation de procédures de contrôle quant au délai de traitement, à l'exhaustivité et à la qualité des mutations effectuées. Des vérifications occasionnelles sur la base de dossiers individuels, ainsi qu'une vérification périodique du nombre de personnes rémunérées devraient également faire l'objet d'un examen contradictoire avec les employeurs concernés.

1.2.4 Les états collectifs et les opérations de clôture mensuelles

Les résultats individuels obtenus après le calcul (traitement informatique) pour la liquidation normale (liquidation du mois) sont définitifs. Par contre, dans le cas des liquidations spéciales (arriérés et indus), des interventions doivent encore être opérées en vue de plusieurs recalculs. Plus précisément, il arrive qu'il faille corriger certaines erreurs ou procéder à des compensations entre arriérés et indus. Ces interventions sont effectuées par la cellule "Développement" (rôle francophone) ou par un chef de bureau (rôle néerlandophone). Ces derniers doivent également modifier les données du fichier de mutations afin de corriger certaines erreurs et de pallier ainsi les lacunes des applications informatiques (nombre insuffisant de positions pour une mutation, imputation budgétaire inexistante, ...).

Ces phases de correction terminées²⁷, les données individuelles sont regroupées et la concordance entre le total des montants imputés²⁸ et le

²⁷ Voir diagramme en annexe.

²⁸ Soit à charge du budget général des dépenses, soit à charge de comptes de trésorerie pour les parastataux.

total des paiements doit être assurée, avant que les ordonnances de paiement puissent être imprimées²⁹. Cette mise en concordance nécessite d'ultimes corrections effectuées par la Direction "Comptabilité", lesquelles peuvent affecter la réalité de l'imputation budgétaire des dépenses.

Les limites des applications informatiques³⁰ et les nombreuses interventions que celles-ci imposent d'opérer manuellement sont à l'origine de ces différences entre le total des montants imputés et le total des paiements. Ces limites se traduisent concrètement par une insuffisance de contrôles automatiques, notamment dans la phase d'encodage des données³¹, par un traitement incomplet des informations, ainsi que par la production d'états collectifs qui ne sont pas organisés en fonction de la structure budgétaire de l'Etat.

Les ordonnances de paiement sont en effet émises par département et par groupe d'agents (statutaires francophones ou néerlandophones et contractuels francophones ou néerlandophones). Plusieurs ordonnances concernent donc un même département. En annexe de chacune de ces ordonnances est jointe une liste ventilant le montant imputé par allocation de base entre les différentes composantes de la rémunération (par exemple : montant du salaire brut, de l'O.N.S.S., de la cotisation patronale, des allocations familiales, etc.).

Parallèlement aux ordonnances, sont imprimées des listes de tous les paiements (virements et assignations) effectués (en faveur des agents, des comptes d'ordre de trésorerie pour l'O.N.S.S., le Fonds de pension de survie ou les Contributions directes, du budget des voies et moyens et des organismes d'intérêt public³²). Ces listes de paiements sont organisées par groupe d'agents et non par allocation de base, de sorte qu'aucune réconciliation n'est possible, par allocation de base, entre le détail des paiements et les ordonnancements.

Il résulte de ces défauts d'organisation des états collectifs que, sans totaliser toutes les ordonnances relatives à un département, il n'est pas possible, pour un mois déterminé, de prendre connaissance de la charge budgétaire totale des dépenses de personnel.

Outre les insuffisances fonctionnelles relevées dans la conception des programmes, les états collectifs produits manquent de lisibilité (clarté de la présentation) et de transparence (définition des concepts et des données). Loin de favoriser leur utilisation, ces carences rendent ces états difficilement exploitables, tant par les gestionnaires du S.C.D.F. que par les services du personnel des employeurs pour le compte desquels il intervient.

²⁹ Voir la schématisation des pièces produites en fin de liquidation en annexe.

³⁰ Le S.C.D.F. est soutenu dans sa tâche par un système informatique qui permet, sur la base de la codification effectuée par les agents chargés des mutations, de calculer les traitements, retenues et arriérés ainsi que les cotisations sociales à verser. Les calculs étant faits, le système produit les bandes de paiement et génère le fichier comptable qui renseigne la Direction "Comptabilité" sur la charge budgétaire imputée par article budgétaire et lui permet de rédiger les ordonnances de paiement nécessaires.

³¹ Par exemple, la possibilité d'enregistrer une date de mise à la retraite ou de fin de contrat qui n'autorise la poursuite des liquidations que moyennant une confirmation, ou l'obligation de compléter certains champs de données avant d'enregistrer une mutation.

³² Pour ces deux derniers bénéficiaires, cela concerne principalement les résultats des compensations effectuées sur le traitement des agents.

Pour les gestionnaires du S.C.D.F., ces états devraient faciliter les opérations mensuelles de clôture et permettre l'organisation de contrôles afin de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des mutations enregistrées, ainsi que l'intégrité des paiements. En approuvant les ordonnances de paiement, les ordonnateurs délégués du S.C.D.F. valident en effet le cycle des opérations d'encodage, de calcul et de liquidation effectuées à l'intervention des divers bureaux.

Quant aux départements, ces états devraient favoriser leur gestion (nombre d'agents rémunérés, charge budgétaire en termes de prévision et de réalisation, position administrative des agents rémunérés, ...).

En outre, dans les deux cas, la cohérence et la lisibilité des informations produites devraient rendre possibles des contrôles sur la base d'une comparaison avec des données externes.

Complémentairement, en matière d'obligations sociales, il a été constaté que, depuis 1996, le S.C.D.F. n'est plus en état d'informer l'Office national de sécurité sociale des rectifications rétrospectives en vue de permettre un ajustement des cotisations. Seules des situations ponctuelles donnent encore lieu à de telles rectifications, sur la base de demandes individuelles, afin, par exemple, de permettre aux agents concernés de pouvoir attester de leur rémunération effective.

La Cour des comptes recommande une révision de la présentation des écrans et des états produits, ainsi qu'une nouvelle conception des applications utilisées, à partir d'un schéma intégré de l'ensemble du cycle de la liquidation, de manière telle qu'aucune intervention manuelle ne doive plus être opérée afin de clôturer les opérations mensuelles.

1.2.5 Les statistiques et les instruments de gestion

Le contrôle a montré que les responsables du S.C.D.F. ne disposent pas d'instruments de suivi et de gestion qui leur permettraient d'apprécier la qualité des prestations ainsi que la bonne affectation des moyens dont ils disposent.

De manière générale, aucune information n'est disponible quant au volume des mutations effectuées chaque mois ou au nombre de personnes rémunérées, ni pour l'ensemble du S.C.D.F., ni par bureau de mutations. Les délais de traitement des relevés de mutations ne sont pas suivis et il n'est pas tenu compte du nombre de paiements indus, ni de leur cause, ni de leur total en valeur. En outre, il n'a pas été possible d'obtenir un relevé des matricules pour lesquels aucune mutation n'a été enregistrée depuis plus de trois ans.

Le manque de données récapitulatives disponibles et la structuration des informations rendent difficile la construction d'une analyse statistique sur la base d'échantillons représentatifs. Cette situation doit être appréciée à un double niveau. En effet, d'une part, toutes les possibilités des applications existantes ne sont pas utilisées ; d'autre part, les potentialités d'utilisation d'autres programmes informatiques ne sont pas exploitées.

Cette pauvreté des instruments de gestion s'inscrit dans le contexte d'un souci insuffisant du contrôle interne.

La Cour des comptes estime que le développement d'outils statistiques permanents constitue le socle indispensable à une appréciation et à une amélioration de la gestion du S.C.D.F., laquelle devrait être davantage axée

sur la performance. A titre d'exemple, un suivi chiffré de la qualité des prestations dans les différents bureaux de mutations devrait permettre d'améliorer l'affectation des ressources humaines³³ ainsi qu'une généralisation des bonnes pratiques. Cette démarche pourrait être initiée à partir de l'élaboration d'un rapport annuel d'activités, lequel serait notamment destiné aux acteurs centraux de la fonction publique fédérale ainsi qu'aux employeurs.

1.2.6 Le contrôle et l'audit internes

Le contrôle et l'audit internes selon les normes internationales

“Le contrôle interne est mis en place par la direction d'une entité contrôlée et relève de sa responsabilité. Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des politiques et des procédures conçues et mises en place par la direction d'une entité contrôlée afin d'assurer :

- la réalisation économique, efficiente et efficace des objectifs de l'entité ;*
- le respect des règles externes (lois, règlements, ...) et des politiques de la direction ;*
- la protection des actifs et des informations ;*
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ; et*
- la qualité des pièces comptables et la présentation en temps voulu d'informations financières et de gestion fiables.*

Le concept de contrôle interne s'étend au-delà des considérations purement comptables et financières et englobe deux éléments :

- l'environnement de contrôle, c'est-à-dire l'attitude générale, la prise de conscience et les actions des cadres supérieurs et des directeurs opérationnels à l'égard du contrôle interne et de son importance au sein de l'entité.*
- les procédures de contrôle interne, c'est-à-dire les procédures qui, en marge de l'environnement de contrôle mis en place par la direction de l'entité, contribuent à la réalisation des objectifs fixés par cette dernière. (...)*

L'un des principaux moyens de contrôle est la séparation des responsabilités ou des fonctions qui, si elles étaient combinées, permettraient à un individu d'enregistrer et d'effectuer la totalité d'une opération. La séparation des fonctions diminue le risque de manipulation ou d'erreur intentionnelles et augmente le niveau de contrôle. Les fonctions qui devraient être séparées comprennent celles de l'ordonnancement, de l'exécution, de la protection, de l'enregistrement et, dans le cas d'un système comptable informatisé, celles relatives aux opérations de développement des systèmes et aux opérations quotidiennes. L'audit interne, comme le contrôle financier doit être indépendants de la gestion quotidienne des activités.”³⁴

³³ L'administration a tenu à souligner, lors du débat contradictoire, que lors de la réorganisation des bureaux de gestion, il a été tenu compte de la charge de travail par agent.

³⁴ EUROSAL, *Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de l'INTOSAI*, 1998, Ligne directrice n° 21.

*“L’audit interne est une activité d’audit créée par une organisation et rattachée à son niveau hiérarchique le plus élevé. Ses fonctions incluent, entre autres, l’examen, l’évaluation et le suivi du caractère adéquat et de l’efficacité des systèmes comptables et de contrôle interne.”*³⁵

Les procédures de contrôle interne

Le caractère multiple (près de 100.000 personnes rémunérées) et répétitif des liquidations effectuées à l’intervention du S.C.D.F., justifient qu’une attention particulière soit portée à la maîtrise des risques. Ainsi que plusieurs exemples déjà cités en témoignent, les procédures de contrôle interne mises en œuvre au S.C.D.F. sont largement insuffisantes. En ce qui concerne le traitement des mutations, cette situation peut être résumée comme suit³⁶ :

- absence de description des procédures ;
- absence d’indicateurs d’entrée des relevés de mutations ;
- pas de liste récapitulative des nouveaux matricules ouverts ;
- absence de suivi de l’exhaustivité et de la qualité des mutations ;
- insuffisance des statistiques disponibles.

A l’exception, d’ailleurs fort limitée³⁷, d’un contrôle systématique organisé sur les recalculs positifs (arriérés) de plus de 100.000 francs, les procédures internes qui visent à s’assurer de l’exhaustivité et de l’exactitude des mutations reposent en grande partie sur la vérification, par les agents, des encodages auxquels ils ont eux-mêmes procédé. De manière générale, les contrôles ne portent que très rarement sur une confrontation des résultats de l’encodage avec le document de base (relevé de mutations).

Cette insuffisance peut également être constatée à la Direction “Comptabilité”, en ce qui concerne les états collectifs et les opérations de clôture mensuelles. Bien qu’ils approuvent les ordonnances de paiement, les ordonnateurs délégués du S.C.D.F. n’effectuent aucun contrôle des états collectifs. Les opérations effectuées ont en effet pour seule finalité d’assurer la nécessaire cohérence entre les grands chiffres.

En ce qui concerne l’actuelle séparation des tâches, il y a lieu de souligner que la répartition des fonctions entre les directions n’est pas nécessairement le fruit d’un souci d’homogénéité et de cohérence. D’une part, des agents des Directions “Développement” et “Documentation et formation” interviennent dans des opérations qui relèvent de la Direction “Comptabilité” ou de la vérification des mutations ; d’autre part, en approuvant les documents finaux, les fonctionnaires de la Direction “Comptabilité” valident l’ensemble du cycle de la liquidation (de l’encodage au paiement effectif).

Depuis la création, en 1994, de la Direction “Développement”, une réflexion est toutefois engagée et l’introduction de nouvelles procédures de contrôle interne est envisagée, sur la base d’un inventaire présenté ci-après.

³⁵ *Idem*, Ligne directrice n° 51.

³⁶ D’autres risques sont présentés en matière de recettes, voir le chapitre 2.

³⁷ Ce contrôle est en effet limité à une vérification de vraisemblance des encodages effectués, sans les confronter aux documents de base (relevés de mutations).

- Suppression automatique du versement de primes lorsqu'il appert qu'un agent change de service (mobilité, nouvelle affectation) et ce jusqu'à un nouvel ordre de calcul (dans un relevé de mutations) ;
- contrôle systématique des situations dans lesquelles le même compte en banque est alimenté par des versements associés à différents numéros de matricule ;
- contrôle régulier des situations dans lesquelles un agent âgé de plus de 65 ans continue à percevoir un traitement ;
- encodage, au moment de l'entrée en service, de la date présumée de la fin de l'occupation de l'agent et estimée soit à partir de l'âge de l'agent (hypothèse de l'entrée en service d'un agent statutaire), soit des dispositions du contrat³⁸ ;
- systématisation d'un contrôle ponctuel, effectué de manière intuitive par le responsable d'un bureau de gestion, si ce contrôle a permis de détecter des erreurs ou fraudes.

Le contrôle jugé prioritaire est celui qui porte sur l'encodage, dès le premier paiement, du terme du contrat de travail. En effet, compte tenu, d'une part, de l'importance en volume des recrutements contractuels et, d'autre part, de la règle générale de l'engagement par contrat d'une durée déterminée, le risque d'un versement d'indus résultant de l'envoi tardif d'un relevé de mutations signifiant l'expiration du contrat doit être rencontré. Ce risque est d'ailleurs accentué par le délai de prescription d'un an qui caractérise les droits qui naîtraient d'un versement d'indus.

Pour ce qui concerne les autres contrôles, bien que cette liste n'ait pas la vocation d'être définitive, elle pourrait d'ores et déjà être complétée par l'encodage de la date de prise de fin théorique des fonctions supérieures et, à moyen terme, par celui de la date de prise de fin des mandats.

Les accès aux applications informatiques

Cette absence d'une culture du contrôle interne se traduit également dans les modalités d'accès aux applications informatiques. Ces accès sont hiérarchisés et non spécialisés. Concrètement, ceci signifie que les personnes qui ont accès à un niveau d'applications ont également accès à tous les niveaux qui sont répertoriés comme étant inférieurs.

A titre d'exemple, l'accès aux applications relatives aux états collectifs mensuels est réservé à certains fonctionnaires, tandis que les accès aux applications relatives aux mutations sont ouverts aux dizaines d'agents des bureaux de mutations. L'accès hiérarchisé se traduit par le fait que les fonctionnaires qui ont accès aux applications "comptables" ont également accès aux applications "mutations".

Une gestion plus spécialisée de ces accès les limiterait aux seules applications fonctionnellement nécessaires à l'agent pour lui permettre d'effectuer son travail.

La seule initiative, d'ailleurs récente, en matière de gestion des accès, a été de réserver à deux responsables de bureaux la possibilité d'introduire des mutations relatives au personnel de l'administration de la Trésorerie.

³⁸ Cet encodage des fins de contrat existe déjà pour ce qui concerne le personnel de la Gendarmerie.

La structure du personnel et l'absence de cellule d'audit interne

Les carences présentées par les procédures de contrôle interne se traduisent également par une séparation insuffisante des tâches entre les différentes directions, ainsi que par l'absence d'une cellule d'audit interne chargée d'évaluer les risques et de vérifier la validité, la réalité et l'efficacité des procédures mises en œuvre afin de les rencontrer.

Ce constat doit être nuancé compte tenu de la structure du personnel du S.C.D.F., lequel comprend peu d'agents de niveau 1.

Il faut ajouter que l'appréciation de l'adéquation du personnel aux tâches du S.C.D.F. est d'autant moins évidente qu'il n'existe pas, pour le service, de cadre spécifique. En effet, le cadre du personnel est établi pour l'ensemble de l'administration de la Trésorerie et non pas d'après les centres d'activités, ce qui constitue une faiblesse au point de vue de la gestion.

L'effectif de la Division "Traitements" du S.C.D.F. se présente comme suit en septembre 2000.

	Effectif global	Statutaires	Contractuels
Agents de niveau 1	11	11	0
Agents de niveau 2+	35	35	0
Agents de niveau 2	37	19	18
Agents de niveau 3	21	18	3
Agents de niveau 4	0	0	0
Totaux	104	83	21

La ventilation de ce personnel entre les différentes directions se présente, quant à elle, de la manière suivante.

	Effectif global	Agents de niveau 1
Direction générale du S.C.D.F.	2	2
Développement	6	1
Documentation, formation	6	1
Comptabilité	16	3
Exécution	74	4

A l'heure actuelle, neuf fonctionnaires de niveau 1 sur un total de onze sont affectés à la direction même de la division "Traitements" du S.C.D.F. ou à des départements qui absorbent l'essentiel des ressources humaines ("Comptabilité" et "Exécution") et les deux autres agents "Développement" et "Documentation, formation" qui sont susceptibles de se consacrer au contrôle et à l'audit internes ne sont pas spécialisés dans cette fonction. Ils ont en effet pour tâche principale la mise en place de programmes et séances de formation à l'attention des membres des services du personnel des ministères et organismes d'intérêt public, la constitution et la mise à jour d'une bibliothèque/base de données relative au droit de la fonction publique et le suivi d'affaires générales.

La Cour des comptes considère que les risques des opérations effectuées au S.C.D.F. doivent être rencontrés par un dispositif structuré et permanent.

Cet objectif peut être atteint en accordant une plus grande priorité au développement d'un environnement de contrôle interne et en fondant les procédures à mettre en œuvre sur une étude de l'ensemble du cycle de la liquidation et une évaluation des risques.

Les accès aux applications informatiques doivent être attribués et limités en fonction du travail à fournir et sur la base d'un document approuvé par l'autorité hiérarchique supérieure. Toute modification des accès doit également être soumise à une telle procédure.

Il y a lieu également de veiller à une répartition plus cohérente des fonctions entre les différentes directions afin d'assurer une séparation claire entre les différentes tâches de codification, vérification et comptabilisation.

Il est enfin recommandé de créer une cellule d'audit interne, relevant de l'autorité directe du fonctionnaire dirigeant du S.C.D.F. et chargée d'apprécier la qualité du contrôle interne et de valider les opérations relatives à l'attribution et à la gestion des accès informatiques, des matricules et des adresses³⁹.

L'ensemble de ces recommandations pourrait également se traduire par une distinction des responsabilités entre les phases d'encodage, de calcul et de paiement. Actuellement, ces différentes phases sont validées en fin de parcours, par l'approbation des ordonnances d'imputation et des ordres de paiement.

Chapitre 2

La gestion des indus et des recettes

Le calcul et la liquidation des rémunérations du personnel de la fonction publique fédérale donne lieu à plusieurs types de recettes. Il s'agit, pour l'essentiel, du recouvrement des frais de gestion facturés aux organismes d'intérêt public et de la récupération des avances et des retenues effectuées sur les rémunérations liquidées par le S.C.D.F. (répétition d'indus à la suite d'une erreur ou de la révision des paramètres de la rémunération d'un agent, remboursement de prêts sociaux).

2.1 Les indus

La principale cause d'indus en matière de rémunération réside dans la transmission tardive des nombreuses modifications qui interviennent dans la carrière d'un agent⁴⁰. Il a été constaté que ce retard pouvait atteindre plusieurs

³⁹ Au cours de l'échange de vues contradictoire, l'administration a considéré que cette recommandation était déjà rencontrée par la création d'une cellule d'audit interne de l'administration de la Trésorerie composée de deux fonctionnaires et placée sous l'autorité de l'administrateur général de la Trésorerie. Voir l'arrêté royal du 12 janvier 2000 modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 1971 fixant le règlement organique du ministère des Finances, ainsi que les dispositions particulières y assurant l'exécution du Statut des agents de l'Etat.

⁴⁰ Les responsables du S.C.D.F. évaluent dans une fourchette de 30 à 40.000 par an le nombre de recalculs négatifs générés par ces mutations. En novembre 1999 par exemple, la situation de 1.835 agents a fait l'objet d'un recalcul négatif, représentant une somme totale de 53 millions de francs à récupérer.

années (arrêtés rétroactifs, communication tardive de la fin d'un contrat ou d'une disponibilité, ...).

La pratique actuelle du S.C.D.F. est, à cet égard, de deux ordres. Si l'agent est en activité de service ou absent pour une courte durée, la récupération s'effectue d'office, par compensation sur les sommes qui lui sont ou lui seront dues⁴¹. Dans les autres cas, lorsque l'agent n'est plus rémunéré par le S.C.D.F. pendant une longue période (en cas de fin de contrat, de démission, d'absence de longue durée ou de pension), il est avisé par écrit de l'indu et est invité à le rembourser.

La constatation de ces droits, l'envoi de ce premier courrier et la communication de la créance au comptable des recettes sont effectués par les "cellules des indus", lesquelles accomplissaient auparavant l'ensemble des tâches de recouvrement. Le cas échéant, un premier, voire un second rappel seront ensuite adressés par le service comptable. A chacune de ces trois étapes, il est possible au débiteur d'obtenir un paiement échelonné. En cas de décès ou à défaut de paiement après le second rappel, ou d'une proposition d'apurement dans un délai raisonnable, eu égard aux délais de prescription, les créances sont transmises à l'administration des Domaines du ministère des Finances. Cette procédure particulière n'appelle pas de commentaire dans le cadre du présent rapport.

La Cour tient à souligner que, dans les deux cas (retenue d'office ou recouvrement après enregistrement du droit), l'organisation actuelle ne permet pas d'avoir une assurance raisonnable quant à l'exhaustivité et à l'intégrité de la récupération des indus.

En effet, lorsqu'une mutation aboutit, après le calcul, à un résultat négatif, donc à une obligation de récupération, des états individuels, produits par le C.T.I., sont adressés aux agents des bureaux de mutations, via les personnes qui effectuent les compensations directes éventuelles entre arriérés et indus. Ces états individuels ne sont, ni enregistrés, ni suivis dès leur origine. Selon le cas, les agents des bureaux de mutations effectueront eux-mêmes les retenues d'office (voir ci-après) ou devront transmettre ces notes de récupération aux "cellules indus" afin qu'elles soient enregistrées dans la comptabilité des droits constatés et des recettes.

La Cour des comptes recommande que des dispositions suffisantes soient prises afin de garantir un enregistrement automatique et immédiat de tous les droits constatés, chaque fois qu'un indu est détecté, de telle sorte que la responsabilité de leur recouvrement incombe au comptable des recettes du S.C.D.F.

En outre, des dispositions devraient être prises afin de sensibiliser davantage les employeurs aux possibilités de limiter le nombre d'indus en informant plus rapidement le S.C.D.F. des modifications à opérer.

⁴¹ Les questions posées par cette procédure sont examinées au point 2.2.

2.2 Les retenues d'office

2.2.1 Les plans d'apurement

Les retenues d'office sont effectuées par compensation avec les sommes dues et peuvent donner lieu à des plans d'apurement étalés sur plusieurs années. Les récupérations effectuées pour des indus liquidés pendant l'année budgétaire en cours diminuent les dépenses imputées à charge du département, tandis que les sommes récupérées qui portent sur des années antérieures donnent lieu à un versement au budget des voies et moyens.

Dans le cas où les sommes à récupérer peuvent venir en déduction d'arriérés de traitement, une compensation directe est effectuée par la cellule "Développement", pour le rôle francophone, ou par un chef de bureau, pour le rôle néerlandophone (voir point 1.2.4.)

Lorsqu'aucune compensation directe et suffisante n'est possible, la retenue est effectuée à l'intervention des agents des bureaux de mutations.

Il incombe à ces derniers de déterminer et d'encoder les plans d'apurement. Les états individuels qui leur sont adressés à cet effet ne sont toutefois, ni enregistrés, ni suivis dès leur création. Les seuls contrôles qui sont opérés sont effectués par la Direction "Comptabilité" et ne portent que sur le suivi des plans d'apurement. De plus, ils ne sont pas toujours contemporains (ainsi, dans un bureau, le contrôle effectué en décembre 1999 concernait le mois de mai 1999), ce qui en altère sensiblement l'efficacité.

Il résulte de cette situation que le risque d'oubli (involontaire ou frauduleux) d'encodage d'un plan d'apurement, n'est actuellement pas rencontré. Seul un enregistrement automatique et immédiat, dans la comptabilité des droits constatés, de tous les indus détectés permettrait d'y porter remède comme signalé au point 2.1 supra.

Les agents des bureaux de mutations informent les débiteurs concernés du plan d'apurement. Comme aucune instruction n'encadre ces récupérations d'office, chaque agent détermine, sous sa seule responsabilité, la durée et l'importance de la mensualité du plan en fonction du montant à récupérer, de la rémunération du débiteur ou des réactions de ce dernier. Il n'est pas rare de voir des plans étalés sur de nombreux mois, voire sur plusieurs années. Il n'existe dès lors aucune garantie d'un équitable traitement entre les débiteurs.

2.2.2 L'autorisation préalable du débiteur

En outre, ces récupérations sont effectuées sans solliciter l'autorisation préalable du débiteur et sans égard pour les quotités cessibles et saisissables ou, par ailleurs, pour les droits éventuels d'autres créanciers sur le traitement de l'agent. Ce procédé heurte dès lors les dispositions contenues dans la loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération, ainsi que les dispositions du Code judiciaire relatives aux quotités cessibles et saisissables.

Compte tenu des dispositions du Code civil relatives à la répétition de l'indu, il existe en effet trois types de compensations : la compensation légale (lorsque les créances sont certaines, liquides, exigibles, cessibles et saisissables en vertu, notamment, des règles du Code judiciaire – articles 1409 et 1410), la compensation conventionnelle (accord des parties) et la compen-

sation judiciaire (ordonnée par le juge). Le S.C.D.F. fonde les récupérations d'office qu'il effectue sur le mécanisme de la compensation légale.

Selon la doctrine⁴² et la jurisprudence⁴³, tenant compte des travaux parlementaires, ainsi que de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il est clair que la loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération s'applique aux agents statutaires de l'Etat, des provinces, des communes, des établissements publics qui en dépendent et des organismes d'intérêt public. Le Conseil d'Etat considère en effet que l'article 1^{er} de la loi d'avril 1965 concernant la protection de la rémunération s'applique à toutes les personnes travaillant dans un rapport de subordination⁴⁴ et *qu'au nombre des personnes qui accomplissent du travail dans un lien de subordination, il faut compter, en principe, les agents des services publics.*

L'article 23 de la loi de 1965 précise de manière restrictive les retenues qui peuvent être effectuées sur la rémunération.

"Peuvent seuls être imputés sur la rémunération du travailleur :

- 1° les retenues effectuées en application de la législation fiscale, de la législation relative à la sécurité sociale et en application des conventions particulières ou collectives concernant les avantages complémentaires de sécurité sociale ;*
- 2° les amendes infligées en vertu du règlement d'atelier ;*
- 3° les indemnités et dommages et intérêts dus en exécution des articles 8 de la loi (...) sur le contrat de travail, 5 quater des lois coordonnées relatives au contrat d'emploi et 24 de la loi du 1^{er} avril 1936 sur les contrats d'engagement pour le service des bâtiments de navigation intérieure ;*
- 4° les avances en argent faites par l'employeur ;*
- 5° le cautionnement destiné à garantir l'exécution des obligations du travailleur.*

Le total des retenues ne peut dépasser le cinquième de la rémunération en espèce due à chaque paie, déduction faite des retenues effectuées en vertu de la législation fiscale, de la législation relative à la sécurité sociale et en vertu des conventions particulières ou collectives concernant les avantages complémentaires de sécurité sociale. Toutefois, cette limitation n'est pas applicable lorsque le travailleur a agi par dol ou a mis volontairement fin à son engagement avant la liquidation des indemnités et dommages et intérêts visés à l'alinéa 1^{er}, 3^o."

⁴² Voir l'article "Protection de la rémunération des travailleurs – champ d'application ratione personae de la loi du 12 avril 1965" in *Rev. Dr. Soc.*, 1987, p. 502. Voir également *Créances de l'Etat, recouvrement et prescription*, ministère de l'Education nationale, "Vade mecum", décembre 1987, pages 5 à 10.

⁴³ Voir arrêt n°15.600 du 6 décembre 1972 et 16.032 du 27 septembre 1973 du Conseil d'Etat ainsi que Cour du Travail de Bruxelles du 8 avril 1981, *J.T.T.*, 1982, p. 94, ainsi que Trib. Trav. Bruxelles, 17 juin 1985, *Jur. Trav. Brux.*, 1985, p. 300.

⁴⁴ Voir *Doc. parl.*, Ch. Repr., 1962-1963, 471-11, p. 10.

Les cas de récupération étant limitativement énumérés, il ressort de ce texte que les retenues ne peuvent être effectuées lorsqu'il s'agit d'un indu à récupérer⁴⁵. Le mécanisme de compensation légale ne peut donc être invoqué compte tenu de la protection de la rémunération, telle qu'organisée par l'article 23 de la loi de 1965⁴⁶.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que l'on recoure au système de la compensation conventionnelle⁴⁷, laquelle nécessite toutefois l'accord préalable du débiteur.

La pratique actuellement en vigueur au S.C.D.F. ne permet cependant pas d'invoquer le système de la compensation conventionnelle, puisque l'autorisation préalable du débiteur n'est pas exigée. Qui plus est, l'application de celle-ci ne dispense pas de respecter les dispositions relatives aux quotités cessibles et saisissables, contenues aux articles 1409 et 1410 du Code judiciaire⁴⁸.

Toutes les récupérations à effectuer doivent être enregistrées en tant que droits constatés auprès du comptable des recettes du S.C.D.F. notamment en vue d'assurer l'exhaustivité de leur traitement.

Des directives d'encadrement, auxquelles les agents devront se conformer lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'apurement, doivent être adoptées afin de garantir au mieux le traitement équitable des débiteurs.

Par ailleurs, même si les procédures actuelles ont donné lieu à peu de contestations, la pratique actuelle de compensation immédiate devrait être revue afin de respecter la législation sur la protection de la rémunération et sur les seuils de saisissabilité. En particulier, l'autorisation préalable du débiteur devrait être obtenue avant la mise en œuvre d'un plan d'apurement comprenant des retenues d'office.

Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'une mise en conformité immédiate aux dispositions légales alourdirait considérablement le travail et aboutirait à un dispositif coûteux, voire impraticable, dans les conditions actuelles d'organisation du S.C.D.F.

Dans l'immédiat, la Cour des comptes estime en tout cas que le respect des seuils de saisissabilité devrait être intégré dans les applications informatiques et respecté dans la mise en œuvre des plans d'apurement. En outre,

⁴⁵ Seules les récupérations en cas d'avances en argent pourraient être acceptées (en vertu de l'article 23, 4°, de la loi du 12 avril 1965).

⁴⁶ A noter que l'article 42 de la loi de 1965 sur la protection de la rémunération érige notamment en infraction pénale, punie d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, toute infraction aux dispositions de l'article 23 précité, commise par l'employeur, ses préposés ou mandataires.

⁴⁷ Voir Cass., 14 mars 1988, Pas., 1988, I, p. 844, qui précise que l'article 23 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération mentionne bien de manière limitative les sommes qui peuvent être imputées sur la rémunération et qui donnent lieu à compensation légale mais qu'il n'est toutefois pas d'ordre public. Vu que cet article est une disposition impérative et non d'ordre public, rien ne s'oppose à la compensation conventionnelle (dont le respect s'impose en vertu de l'article 1134 du Code civil – principe de la convention-loi).

⁴⁸ Au 01/01/2000, la partie saisissable de la rémunération nette est de 20 % entre 32.501 et 34.900 francs (soit 480 francs), 40 % entre 34.901 et 42.200 francs (soit 2.920 francs) et totale au-delà de 42.200 francs. A partir de juin 2000, ces montants seront majorés de 2.000 francs par enfant à charge, notion qui sera précisée par arrêté royal (loi du 24 mars 2000).

le courrier adressé aux débiteurs devrait être plus explicite quant à leurs droits au regard des plans proposés.

Enfin, des actions de sensibilisation des employeurs aux causes d'indus doivent être menées de façon permanente, afin de réduire significativement le nombre des indus. Ces actions pourraient être appuyées par une information sur les nombres et causes d'indus, ainsi que sur les difficultés éventuelles à les recouvrer.

2.3 Les recettes

2.3.1 Généralités

Depuis le 1^{er} janvier 1998, un comptable des recettes institué au sein de la Direction "Comptabilité" du S.C.D.F. est chargé de recouvrer les paiements urgents, les sommes en transit auprès du comptable du contentieux (fonds en souffrance), les frais de gestion, ainsi que les créances diverses (auprès d'organisations syndicales, etc.).

La récupération des indus auprès des personnes qui ne sont plus rémunérées par le S.C.D.F. a également été confiée à ce comptable, depuis le 1^{er} mai 1999 pour les agents du rôle francophone et depuis le 1^{er} janvier 2000 pour les agents du rôle néerlandophone.

Cette comptabilité est bien tenue. Cependant, elle nécessite un triple encodage dans des systèmes informatiques différents. Il en résulte de fréquentes discordances qui, même si elles sont corrigées par le comptable, occasionnent un surplus de travail. En outre, il a été constaté que les créances transmises à l'administration des Domaines apparaissent dans la comptabilité comme étant apurées alors qu'elles doivent être annulées dans ce compte sur la base de l'avis d'inscription du droit dans la comptabilité du receveur de l'Enregistrement et des Domaines.

La Cour des comptes recommande, d'une part, une rationalisation des systèmes utilisés afin d'éviter de multiples encodages ainsi que des mises en concordance superflues et, d'autre part, l'annulation des créances enregistrées par l'administration des Domaines.

2.3.2 Le suivi des comptes de trésorerie

Les comptes de trésorerie dont dispose le S.C.D.F. comprennent des comptes d'attente (destinés aux cotisations sociales ainsi qu'au précompte professionnel) ainsi que les comptes ouverts afin de liquider les rémunérations pour compte d'organismes d'intérêt public. Ces derniers comptes doivent en principe être alimentés préalablement aux dépenses, de manière à ce qu'ils ne présentent pas de position débitrice et que leur solde tende vers zéro. Plusieurs comptes d'attente ainsi que les comptes d'ordre qui concernent les organismes financièrement les plus importants ont fait l'objet d'un examen⁴⁹.

⁴⁹ Il s'agit plus précisément des comptes ouverts pour la Régie des transports maritimes, la Régie des bâtiments, l'Office de contrôle des assurances, l'Institut national des invalides de guerre, les Archives générales du Royaume, l'Institut national de criminologie et de criminalistique, l'Institut d'expertise vétérinaire, le Musée royal d'Afrique centrale, la Commission communautaire commune, l'Orchestre national de Belgique, ainsi que le paiement des receveurs régionaux pour compte du ministère de l'Intérieur.

Le suivi des comptes de trésorerie a été jugé très bon sur le plan administratif. Des difficultés ont toutefois été relevées.

Les comptes inactifs

Des comptes inactifs ne sont pas clôturés et d'autres, en principe clôturés, ont été archivés alors que subsistait un solde, positif ou négatif, à apurer. La dénomination et la situation des comptes prématurément archivés figure dans le tableau ci-après.

Compte	Objet	Situation actualisée au 31 mars 2000 (en francs)
87 09 04 34	Etablissement pour malades mentaux de Tournai	0 ⁵⁰
87 09 07 37	Conseil économique provincial des Flandres	7.391
87 09 09 39	Œuvre nationale des invalides de guerre	-7.452.397
87 09 10 40	Office national des anciens combattants et victimes	-6.782.857
87 09 22 52	Paiement pour REFRIBEL	3.067.709
87 09 31 61	Office national du lait et dérivés	253.897
87 10 14 47	Affaires sociales – contractuels subventionnés ⁵¹	-7.969.171

Parmi les comptes inactifs en attente d'une clôture, figurent un compte ouvert pour la rémunération de contractuels subventionnés de la Communauté française, qui présente un solde négatif de l'ordre de 2,2 millions de francs, ainsi qu'un compte ouvert pour la rémunération de contractuels subventionnés de la Région de Bruxelles-Capitale, qui présente un solde positif de 80 millions de francs.⁵²

Les comptes présentant un solde positif ou négatif récurrent

En ce qui concerne les soldes positifs récurrents, il y a lieu de relever la situation des comptes d'attente relatifs au précompte professionnel (traduite par un solde de l'ordre de deux cents millions à la fin de l'année 1999), ainsi que celle des comptes d'attente relatifs à la sécurité sociale (traduite par un solde de l'ordre de huit cents millions à la fin de l'année 1999). En cours d'audit, à la suite des investigations de la Cour des comptes quant à un solde positif récurrent sur le compte d'attente pour le précompte professionnel, un montant de 100 millions de francs a été versé au Trésor.

Les principaux comptes de trésorerie présentant une situation négative récurrente sont repris dans le tableau suivant.

⁵⁰ Ce dossier, archivé prématurément, comportait un solde positif de 63.960.627 FB au moment du contrôle. Suite à l'intervention des auditeurs de la Cour, ce dossier a été réactivé et le solde positif remboursé.

⁵¹ Il s'agit d'un compte en litige, la créance du S.C.D.F. étant contestée à la suite de modifications intervenues dans l'identité de l'employeur. Il en est de même du compte 87 09 12 42 (Fonds des constructions hospitalières), lequel présente un négatif de 7.761.648 francs.

⁵² Il s'agit des comptes 87 10 55 88 et 87 10 86 22.

Compte	Objet	Situation au 01/01/1999 (en francs)	Situation au 01/01/2000 (en francs)
87 09 02 32	Régie des transports maritimes	-153.825.994	-183.606.885
87 09 08 38	Régie des bâtiments	-2.039.386.717	-2.014.580.397
87 09 35 65	Ministère de l'Intérieur (receveurs régionaux)	-972.333.468	-1.545.498.068
87 09 37 67	Institut scientifique de la santé publique	-176.262.233	-295.113.400

Le solde négatif récurrent de ces comptes est tel que l'ensemble des comptes de trésorerie ouverts pour la liquidation de rémunérations présentait une situation débitrice de l'ordre de 3 milliards de francs au 1^{er} janvier 1999 et de 3,9 milliards de francs au 1^{er} janvier 2000.

A ce sujet, il faut rappeler que la situation de la Régie des transports maritimes est connue depuis plusieurs années⁵³ et que la situation de la Régie des bâtiments a déjà fait l'objet de commentaires de la Cour des comptes à l'occasion de l'examen du projet de budget général des dépenses pour l'année 1997⁵⁴, où elle avait fait observer que la Régie recevait depuis 1992 une dotation destinée à couvrir le coût de location des diverses administrations fédérales. Auparavant, ce type de dépenses était directement repris dans les budgets propres des départements. Leurs crédits étaient cependant insuffisants. La Régie des bâtiments avait ainsi accumulé une créance considérable, estimée à 3,9 milliards de francs au 31 décembre 1995. Pour financer les charges locatives impayées, la Régie avait utilisé, au fur et à mesure des besoins, les sommes initialement destinées au remboursement des traitements de ses agents liquidés par le S.C.D.F., de telle sorte que la Régie restait redevable envers ce dernier d'une somme de 3,3 milliards de francs. La Cour ajoutait qu'une compensation de la créance détenue par la Régie et de sa dette avait été envisagée et que, dans la mesure où les dépenses liées à cette opérations risquaient ainsi de ne jamais faire l'objet d'inscription de crédits au sein des budgets des divers départements concernés, une telle procédure ne serait pas conforme aux principes de spécialité et d'universalité budgétaire.

Le ministre du Budget et des Finances⁵⁵ avait répondu que la proposition de la Cour des Comptes avait des effets sur les besoins nets de financement vu que la dépense et non la recette faisait l'objet d'une écriture comptable. Il ne lui semblait pas justifié que le Gouvernement doive hypothéquer ses chiffres budgétaires pour remédier à une situation intolérable du passé qui, de surcroît, n'avait plus d'impact financier puisque tous les paiements avaient eu lieu dans le passé. Il ajoutait qu'il serait vérifié si l'apurement du

⁵³ Cf. Commentaires et observations de la Cour des comptes sur le projet de loi ajustant le budget de l'Etat pour l'année budgétaire 1995, *Doc. parl. Ch. repr.*, n° 194/3 – 95/96, pp. 79 – 80.

⁵⁴ Rapport de la commission des Finances et du Budget, *Doc. parl. Ch. repr.*, n°734/3-96/97, p. 79.

⁵⁵ Rapport de la commission du Budget et des Finances, *Doc. parl. Ch. Repr.*, n°734/3-96/97, p. 253.

compte du S.C.D.F. pourrait s'opérer dès lors après approbation de crédits supplémentaires dans la loi des comptes, et ce par une ordonnance de transcription dans les écritures. Ce n'est qu'à ce moment là que la Régie pourrait porter cette opération aux écritures comptables. L'opération susvisée aurait pu s'effectuer par la voie de la loi des comptes de l'année budgétaire 1994.

Si le découvert a été quelque peu réduit depuis lors, il faut constater que la question n'est toujours pas réglée.

Compte tenu de la nature des dépenses, les fonctionnaires dirigeants du S.C.D.F. ne subordonnent pas la liquidation des rémunérations à la préalimentation du compte. Dans ce contexte, ils ne disposent d'autres moyens d'action que l'envoi de rappels aux institutions concernées ou d'une demande d'intervention adressée à l'administrateur général de la Trésorerie ou au ministre des Finances.

La Cour des comptes considère que des dispositions doivent être prises afin de limiter strictement le préfinancement par l'Etat des rémunérations liquidées pour compte de tiers⁵⁶ et, en toute hypothèse, de garantir l'apurement rapide des situations négatives constatées. En ce sens, les autorités responsables de ces découverts devraient être sensibilisées au problème.

Chapitre 3

Le Service central des dépenses dans l'architecture de la fonction publique fédérale

3.1 Les missions de vérification

3.1.1 Dispositions normatives

Le S.C.D.F. n'agit pas seulement en tant que service d'exécution financière des décisions des autorités investies du pouvoir de nomination, mais il participe également à l'exercice de certaines fonctions de contrôle en matière de personnel dans la fonction publique fédérale⁵⁷.

Le contrôle des recrutements

Le S.C.D.F. participe au contrôle des procédures de recrutement dans certains services publics par la vérification, avec l'ordre de paiement du premier traitement, de la présentation d'une copie de l'arrêté ou de la décision de nomination, visée, selon le cas, par l'inspecteur des Finances, le commissaire du Gouvernement ou le délégué du ministre des Finances. Ce visa atteste de la régularité du recrutement.

⁵⁶ Au sens juridique du terme ou au sens budgétaire (c'est-à-dire, dans ce contexte, tous les cas où le S.C.D.F. ne peut procéder directement à l'imputation des rémunérations à charge du budget général des dépenses).

⁵⁷ Dans d'éventualité où un département soumis à ces contrôles procéderait lui-même à l'encodage des mutations avant de les adresser au centre de calcul, ces vérifications confiées au S.C.D.F. pourraient être effectuées sur la base d'une validation avant calcul et liquidation.

L'article 8, § 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique dispose en effet que, "sans préjudice des dispositions de l'article 87 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat et remplacé par les dispositions prévues à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 mars 1952 organisant le S.C.D.F., ce dernier, pour tous les agents payés à son intervention, vérifie, lors du premier paiement de chaque agent, s'il est joint à l'ordre de paiement une copie de l'arrêté ou de la décision de nomination ou du contrat, dûment visée. Si ce visa fait défaut, le S.C.D.F. en fait l'observation au ministre dont relève l'agent ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination et il en informe :

- le ministre dont relève l'organisme, s'il s'agit d'un agent d'un organisme d'intérêt public où la nomination n'est pas effectuée par le ministre ou sur sa proposition ;
- l'administrateur général du Service d'administration générale ;
- le secrétaire permanent au recrutement ;
- l'inspecteur général des finances, chef de corps."

Cette mission de vérification et d'information du S.C.D.F. peut aboutir à la constatation de la nullité de plein droit des recrutements irréguliers à la suite d'une procédure menée par le secrétaire permanent au recrutement, le secrétaire général du ministère de la Fonction publique, l'administrateur général du Service d'administration générale (ministère de la Fonction publique) et le chef de corps de l'inspection des Finances.

Jusqu'à récemment, cette décision devait être notifiée à l'agent dans un délai de six mois à partir de la date de la nomination ou du contrat. Ce délai de six mois a été supprimé par la loi du 22 mars 1999 portant diverses mesures en matière de fonction publique. L'intérêt des vérifications au stade du premier paiement à opérer n'en demeure pas moins essentiel, compte tenu notamment de l'absence de fonction d'audit interne dans la fonction publique fédérale (voir point 3.2.)

Il convient toutefois de préciser que le S.C.D.F. n'a pas pour autant la compétence de surseoir à la liquidation du traitement. Bien au contraire, en posant que la nullité du recrutement est sans effet sur la rémunération des services effectués, l'article 6 de la loi précitée du 22 juillet 1993 n'exclut pas qu'un recrutement irrégulier donne lieu au versement d'un salaire.

L'exercice d'une fonction supérieure

Lors de l'octroi d'allocations pour l'exercice d'une fonction supérieure, l'arrêté royal du 8 août 1983 prescrit au S.C.D.F. de vérifier, pour chaque période concernée, si l'ordre de premier paiement est appuyé par une copie certifiée conforme de l'acte de désignation et des avis requis. Si tel n'est pas le cas, le S.C.D.F. a le devoir d'informer le ministre concerné et de suspendre le paiement de cette allocation, jusqu'à ce que le dossier ait été complété.

La composition des cabinets ministériels

La circulaire du 28 juin 1995, concernant la composition, le fonctionnement et le logement des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat, prévoit que le S.C.D.F. ne peut procéder au paiement des rétributions des membres des cabinets que s'il reçoit des copies conformes des arrêtés de nomination et de détachement des membres, des agents d'exécution et du personnel

auxiliaire, dûment visées par les services du Premier Ministre. Cette circulaire précise que les arrêtés mentionnent toutes les données permettant de vérifier la nomination et la rétribution, telles que le grade exact, la date de naissance et l'échelle barémique à laquelle le taux de traitement se réfère.

3.1.2 Constatations et recommandations

La mesure dans laquelle le S.C.D.F. satisfait à ces missions a été appréciée sur la base d'un examen exhaustif des relevés de mutations approuvés au cours du premier trimestre de l'année 1999.

De manière générale, ces missions de vérification imposent que des documents justificatifs soient joints aux relevés de mutations approuvés par les ordonnateurs compétents, ce qui n'est pas le cas des autres décisions qu'ils adressent au S.C.D.F.

Il paraît important de préciser que les relevés de mutations sont des états récapitulatifs conservés chronologiquement et qu'aucun dossier individuel reprenant les pièces justificatives n'est tenu.

Il a été constaté que le défaut de production des pièces justificatives ne donnait pas lieu à une communication aux autorités concernées (dans le cas des recrutements susceptibles d'être annulés) ou ne faisait pas obstacle à la liquidation des allocations pour l'exercice d'une fonction supérieure.

En ce qui concerne les nouveaux recrutements, la mission de vérification confiée au S.C.D.F. n'est pas accomplie de manière satisfaisante et le devoir d'information qui incombe à ce service est délibérément négligé. Qui plus est, dans les cas où les documents justificatifs font défaut, aucun rappel écrit officiel n'est effectué et aucun suivi des pièces manquantes n'est organisé.

A titre d'exemple, les relevés de mutations transmis par le service du personnel du ministère de l'Agriculture pour les mois de janvier à mars faisaient état de 39 nouveaux recrutements contractuels (ou prolongations de contrats). Dans 35 cas manquait en annexe une copie du contrat visée par l'inspection des Finances. Pendant la même période, 27 avis favorables de l'inspection des Finances relatifs à des mutations antérieures étaient transmis avec retard.

Compte tenu du caractère incomplet des dossiers de recrutement transmis au S.C.D.F. par les services du personnel, les fonctionnaires dirigeants du service estiment qu'une application littérale de la loi aboutirait à l'ouverture d'un nombre considérable de procédures d'annulation de plein droit qui concluraient finalement à la régularité de l'engagement, après que les pièces justificatives aient été produites.

En ce qui concerne l'exercice d'une fonction supérieure, les vérifications opérées ont permis d'établir que le défaut de production des documents requis ne fait pas obstacle à la liquidation des allocations. Lorsque ces documents parviennent finalement au S.C.D.F., ils ne font pas l'objet d'un examen systématique.

Ces réserves doivent toutefois être nuancées en ce qui concerne le personnel du ministère de la Justice et le personnel du ministère des Finances :

- Le suivi des dossiers effectué dans les bureaux de mutations qui ont en charge le personnel du ministère de la Justice a en effet pu faire l'objet

d'une appréciation plus favorable.

- Paradoxalement, en ce qui concerne le personnel du ministère des Finances, les relevés de mutations sont établis par le service "Automatisation" du Secrétariat général, lequel ne transmet aucune pièce justificative au S.C.D.F., de sorte que ce dernier est dans une situation qui ne lui permet pas d'accomplir une mission qui lui a été confiée par le Législateur⁵⁸. Qui plus est, la compétence de ce service n'inclut pas le traitement des relevés de mutations relatifs aux allocations et indemnités, également pris en charge par le service "Automatisation"⁵⁹.

En ce qui concerne les vérifications prévues à l'occasion d'un premier paiement, la Cour considère que les responsables du S.C.D.F. doivent satisfaire à l'obligation légale d'informer le ministre et d'organiser une stratégie active de rappel des services du personnel concernés à leurs propres obligations.

Quant aux allocations pour fonctions supérieures, elles constituent un complément temporaire de traitement et aucun impératif social ou aucune contrainte fonctionnelle ne peut être allégué pour légitimer l'exécution sans délai de la demande de mutation dans les cas où elle n'est pas appuyée par les justificatifs requis. Ce contrôle doit pouvoir être renforcé et sera avantageusement complété par l'encodage d'une date théorique d'expiration de l'exercice des fonctions supérieures.

Enfin, la Cour des comptes tient à souligner que la localisation institutionnelle du S.C.D.F. au sein du ministère des Finances ne peut en aucune manière justifier, qu'à l'égard du personnel de ce département, ce service soit dépossédé des missions de vérification qui lui ont été confiées par le Législateur et par le Roi.

3.2 La localisation et les relations institutionnelles du Service central des dépenses fixes

3.2.1 Etat des lieux

Dans le contexte institutionnel actuel, le S.C.D.F. apparaît comme une subdivision de l'administration générale de la Trésorerie, au sein du ministère des Finances. L'inclusion du S.C.D.F. au sein de l'administration de la Trésorerie serait historiquement fondée sur le fait que seule cette administration disposait des moyens mécanographiques nécessaires pour assurer des paiements massifs et réguliers.

Les tâches principales de l'administration de la Trésorerie consistent en :

- l'exercice de compétences en matières monétaires ;

⁵⁸ A l'exception des relevés relatifs au personnel des cabinets et aux "contrats-étudiants" conclus en période estivale. A noter que ce service transmet les données "adresses" sur support magnétique.

⁵⁹ Des procédures de collaboration entre le S.C.D.F. et le service automatisation ont toutefois été esquissées au travers d'un protocole interne conclu en avril 1999. L'objectif des deux services est d'élaborer ensemble un système intégré pour le personnel du ministère des Finances qui pourrait éventuellement être proposé ultérieurement comme standard pour la fonction publique fédérale.

- la comptabilisation de toutes les opérations (financières, patrimoniales et budgétaires) des administrations et notamment de toutes les recettes effectuées par les administrations fiscales ;
- le paiement de toutes les dépenses des services d'administration générale de l'Etat à l'intervention du Postchèque ;
- l'établissement du compte annuel du Trésor et du compte général de l'Etat ;
- l'émission et l'amortissement de tous les emprunts de l'Etat.

Outre les services du personnel des employeurs pour le compte desquels il intervient, ainsi que les services du ministère des Finances dont il dépend, le S.C.D.F. est fonctionnellement en relations avec le Service d'administration générale, lequel est attaché au ministère de la Fonction publique⁶⁰.

Dans ses missions de calcul et de liquidation des rémunérations, le S.C.D.F. agit en effet comme le secrétariat social de certains services publics et est de facto amené à donner une interprétation aux dispositions à caractère pécuniaire des statuts du personnel.

La conception et la coordination du statut administratif et pécuniaire du personnel des ministères fédéraux, des établissements scientifiques de l'Etat et de certains organismes d'intérêt public relèvent du Service d'administration générale.

Cette situation peut provoquer des conflits d'interprétation entre un service localisé au ministère des Finances et le Service d'administration générale, lequel ne donne pas systématiquement des interprétations, par voie de circulaire, de tous les textes qu'il émet.

Un protocole de collaboration entre le ministère de la Fonction publique, Service d'administration générale, d'une part, et le ministère des Finances, administrations de la Trésorerie et des Pensions, d'autre part, a été conclu le 15 septembre 1995 pour pallier notamment cette difficulté et pour résoudre les autres problèmes que soulève l'absence de liens organiques entre les deux services.

A cet effet, les dispositions de la convention prévoient :

- l'échange, avant publication, des projets de réponse aux questions parlementaires dont l'objet pourrait avoir une incidence, soit *sur la gestion du personnel de la fonction publique*, soit *sur la gestion du paiement des rémunérations et des pensions* ;
- la communication réciproque de *toute communication officielle de portée générale vers les services du personnel* dans les domaines de compétences respectives et dont l'objet pourrait avoir une incidence, soit *sur la gestion du personnel de la fonction publique*, soit *sur la gestion du paiement des rémunérations et des pensions* ;
- l'organisation, *le cas échéant*, d'une concertation réciproque préalable avant que le Service d'administration générale n'émette une interprétation de dispositions relatives au statut pécuniaire ;
- l'alimentation, par le S.C.D.F., de la banque de données du Service d'administration générale ;

⁶⁰ L'administration des Pensions peut également être citée, plus particulièrement pour la récupération d'indus.

- l’avis préalable du S.C.D.F., dans un délai de dix jours ouvrables à dater de sa réception, sur tout projet de texte élaboré par le Service d’administration générale portant modification du statut administratif et pécuniaire, si ce projet est de nature à avoir une incidence sur les applications informatiques de la Trésorerie.

Les pièces administratives qui ont pu être examinées montrent que cette convention a permis de résoudre des conflits d’interprétation⁶¹ et que le S.C.D.F. apparaît comme un partenaire actif.

Ces relations avec le Service d’administration générale s’inscrivent dans le contexte, finalement limité, des attributions du S.C.D.F. telles qu’elles découlent de l’arrêté royal du 13 mars 1952, dont l’actualisation s’avère nécessaire.

En ce sens, en mars 1997, le fonctionnaire dirigeant du S.C.D.F. a d’ailleurs adressé au Service d’administration générale un projet de modification de l’arrêté royal du 13 mars 1952 organisant le S.C.D.F. Ce projet visait notamment à adapter cet arrêté à l’évolution du contexte légal, réglementaire et technique dans lequel ce service exerce ses activités⁶² et à faire coïncider son champ d’application avec celui de l’arrêté royal n°141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public⁶³.

Outre les économies potentielles d’une gestion salariale centralisée de toute la fonction publique fédérale, ce fonctionnaire identifiait comme suit les avantages des modifications proposées :

- permettre une alimentation uniforme de la banque de données en ce qui concerne les éléments de la rémunération ;
- effectuer des simulations chiffrées afin d’évaluer l’impact budgétaire global des nouvelles mesures ;
- uniformiser l’application du statut pécuniaire.

Complémentairement, afin de pouvoir centraliser toutes les dépenses à effectuer en matière de personnel, il était proposé d’étendre la notion de dépense fixe, à toutes les dépenses qui résultent des obligations nées à charge de l’Etat agissant comme employeur, et d’autoriser le S.C.D.F. à utiliser le numéro du registre national des personnes physiques comme matricule de référence.

Si elles avaient été adoptées, les diverses adaptations proposées auraient abouti à ériger le S.C.D.F. en interlocuteur unique du secteur public fédéral en ce qui concerne l’application du statut pécuniaire et la gestion des rémunérations. Par analogie, *“le secteur “Pensions” du S.C.D.F. est quant à lui déjà l’interlocuteur unique de l’administration des Pensions et participe à*

⁶¹ Resteraient en suspens les problèmes suivants : le conflit des interprétations données par le Service d’administration générale et le S.C.D.F. quant à la problématique des effets pécuniaires de la suspension disciplinaire, ainsi que la clarification de la situation administrative des receveurs régionaux en période de stage.

⁶² Par exemple, le paiement à terme échu de toutes les rémunérations.

⁶³ Cette banque de données a pour finalité de déterminer les effectifs réellement à disposition des services publics, quelles que soient les modalités de la liquidation de leur rémunération. Elle doit contenir la situation administrative et pécuniaire des personnes concernées, le nombre d’emplois ou de fonctions correspondant à chaque grade ou fonction, ainsi que les dépenses globales liées aux rémunérations.

l'échange des données qui s'effectue au niveau de la Banque carrefour de la Sécurité sociale"⁶⁴.

Fondamentalement, les finalités poursuivies par la création du S.C.D.F., telles qu'elles apparaissent dans les considérants de l'arrêté royal du 13 mars 1952, ne sont pas encore réalisées⁶⁵. Par ailleurs, l'arrêté royal n° 141 du 30 décembre 1982 créant une banque de données relative aux membres du personnel du secteur public a été pris "afin de mettre à la disposition du Gouvernement tous les éléments statistiques nécessaires à la prise de décisions efficaces relatives au personnel du secteur public, (...) rémunéré directement ou indirectement à charge de l'Etat"⁶⁶.

La volonté de faire coïncider le champ d'application des dispositions relatives au S.C.D.F. avec celles relatives à la banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public doit être appréciée en tenant compte des difficultés d'élaboration de cette dernière. D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant certaines mesures en matière de fonction publique⁶⁷, dix ans après la décision de créer cette banque de données, tous les services publics ne fournissaient pas les informations demandées⁶⁸.

3.2.2 Conclusions et recommandations

La localisation institutionnelle actuelle du S.C.D.F. s'inscrit dans la fonction d'exécution des dépenses de l'Etat fédéral et non dans la fonction de gestion et d'administration des ressources humaines. Au sein du ministère des Finances, le S.C.D.F. apparaît d'ailleurs comme une entité dont les missions sont excentrées par rapport à celles de l'administration de la Trésorerie.

Cette situation est porteuse de plusieurs difficultés :

- la coopération avec le ministère de la Fonction publique, auteur des textes qu'il revient au S.C.D.F. d'appliquer ;
- l'exécution des missions de vérification à l'égard du personnel du ministère des Finances⁶⁹ ;
- la maîtrise des moyens de fonctionnement au sein d'une administration ayant d'autres priorités⁷⁰.

⁶⁴ Note de mars 1997 précitée.

⁶⁵ A savoir, permettre la centralisation progressive de la liquidation de toutes les dépenses fixes à charge de l'Etat et mettre ainsi à la disposition du gouvernement une documentation constante en matière de personnel.

⁶⁶ Cf. rapport au Roi, M.B. du 13 janvier 1983, page 475.

⁶⁷ Devenu la loi du 22 juillet 1993.

⁶⁸ Doc. parl. Sénat, 661-1 (1992-1993), page 14.

⁶⁹ Voir page 37.

⁷⁰ Le S.C.D.F. est particulièrement dépendant en ce qui concerne le personnel et les moyens informatiques. En ce qui concerne le personnel, ses besoins s'inscrivent dans un cadre du personnel unique pour l'ensemble de l'administration de la Trésorerie. En ce qui concerne les moyens informatiques, les applications sont gérées par le Centre de traitement de l'information de l'administration de la Trésorerie (les responsables de ce dernier évaluent entre 19 et 33 %, selon l'optique d'analyse choisie, la part de l'application "Traitements" dans les applications gérées par ce centre).

Plus globalement, les services centraux qui interviennent dans le recrutement, la carrière et la pension du personnel des départements fédéraux relèvent de trois ministères différents, à savoir, le ministère de la Fonction publique, les ministères des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, ainsi que le ministère des Finances⁷¹.

En 1993, dans le cadre de l'étude de *Mesures poursuivant l'amélioration qualitative du fonctionnement des services publics à l'occasion de la radioscopie des besoins en personnel de la fonction administrative nationale*⁷², le Gouvernement avait décidé la création d'un département d'administration générale (devenu le ministère de la Fonction publique), intégrant notamment le Service d'administration générale, la Direction générale de la sélection et de la formation (devenu l'Institut de formation de l'administration fédérale), le Secrétariat permanent de recrutement (devenu Selor), le Bureau fédéral des achats, ainsi que l'Office médico-social de l'Etat. L'intégration d'autres services, dont le S.C.D.F., était également envisagée. Finalement, ni l'Office médico-social de l'Etat (devenu le Service de santé administratif⁷³), ni le S.C.D.F. n'ont été rattachés à cette structure.

Enfin, nonobstant l'existence d'un bureau conseil au sein du ministère de la Fonction publique⁷⁴, la Cour des comptes a constaté qu'il n'existait aucun audit interne de la fonction publique fédérale. A l'exception des contrôles organisés à l'occasion des recrutements ou lors de l'allocation d'indemnités pour l'exercice de fonctions supérieures (et dont la mise en œuvre fait l'objet de réserves dans le présent rapport), les décisions à portée individuelle qui sont prises par les différents services du personnel des départements fédéraux et leurs incidences en terme de rémunération ne font l'objet d'aucun contrôle organisé.

La Cour considère que le rattachement du S.C.D.F. au ministère de la Fonction publique constituerait une mesure offrant un potentiel important en terme de gestion des ressources humaines des départements fédéraux.

⁷¹ Déjà dans le cadre de *la Radioscopie de la fonction publique*, partant de la considération qu'il y avait un intérêt à ce que l'administration de la Trésorerie "se recentre ... sur sa mission de base ou son "métier" : gérer, en coopération avec d'autres institutions (Banque Nationale, O.C.P., etc.) l'actif et le passif financier de l'Etat", le Bureau A.B.C. avait préconisé de conférer au S.C.D.F. un régime d'autonomie allant jusqu'à son détachement, ainsi que la création d'un Office Central des Dépenses Fixes ou O.C.D.F.

⁷² Note du 14 janvier 1993, adaptée suite à la décision du Conseil des ministres du 5 février 1993 et annexée au *Doc. parl. Sénat*, 661-2 (1992-1993), pages 65-97.

⁷³ Le Service de santé administratif est une subdivision de l'administration de l'Expertise médicale du ministère de la Santé publique, dont les missions principales portent sur le contrôle des absences pour maladie des agents des services publics, l'organisation des examens médicaux d'admission aux emplois publics, ainsi que l'organisation d'examen médicaux en cours de carrière, par exemple à la suite d'un accident de travail ou en vue d'une admission à la pension prématurée. Ces missions sont effectuées au profit des départements fédéraux, d'organismes d'intérêt public, ainsi que pour compte d'autres pouvoirs.

⁷⁴ Il s'agit du Bureau conseil en organisation et gestion ABC fonctionnant plus comme un consultant externe que comme une cellule d'audit interne chargée du contrôle de la correcte application des statuts.

Dans un souci de cohérence et de rationalisation (documentation unique, choix des logiciels, bases de données⁷⁵, construction d'indicateurs intégrés, unité de conception et d'action), la Cour des comptes recommande d'intégrer les acteurs centraux de la fonction publique fédérale dans une structure transversale unique, laquelle pourrait comprendre, outre les services actuellement rattachés au ministère de la Fonction publique, le S.C.D.F., voire le Service de santé administratif et l'administration des Pensions. Le ministre chargé de la Fonction publique deviendrait ainsi l'interlocuteur unique des départements fédéraux en matière de ressources humaines et aurait la responsabilité de l'ensemble des services transversaux qui interviennent dans le recrutement, la carrière et la pension du personnel. L'intégration du Service d'administration générale et du S.C.D.F. dans une même structure, soumise à une autorité unique, constituerait d'ailleurs une solution administrative plus efficace que la conclusion d'un protocole de collaboration qui, d'un point de vue juridique, peut seulement être interprété comme une déclaration commune d'intentions.

Complémentairement, la Cour des comptes recommande la création d'un service transversal d'audit interne de la fonction publique fédérale, en vue d'assurer, notamment, un contrôle de la bonne application du statut dans les différents services et départements. Ce service d'audit interne devrait idéalement avoir également en charge le contrôle de la validité et de la suffisance des procédures de contrôle interne organisées en matière d'administration du personnel dans les différents départements fédéraux.

3.3 Evolution : la réforme Copernic

Depuis l'envoi du présent rapport au ministre des Finances, le Conseil des ministres a adopté, en date du 1^{er} décembre 2000, dans le cadre de la réforme Copernic, les futurs organigrammes des services publics fédéraux. Deux points sont en relation avec les recommandations énoncées ci-dessus :

- Le maintien du paiement des dépenses fixes au sein de l'administration de la Trésorerie du service public fédéral horizontal des Finances.

Cette décision confirme le fait que le S.C.D.F. restera rattaché à la fonction d'exécution des dépenses et non à celle de gestion et d'administration des ressources humaines. La Cour estime cependant que le service qui calcule les rémunérations constitue actuellement une source essentielle d'informations en terme de gestion des ressources humaines. Tant pour cette raison que dans un souci de cohérence, ce service devrait dès lors faire partie d'une structure transversale regroupant tous les acteurs centraux de la fonction publique fédérale. Cette structure favoriserait une unité de conception et d'action ainsi que la construction et l'utilisation d'indicateurs qui pourraient être extraits d'une source unique de données.

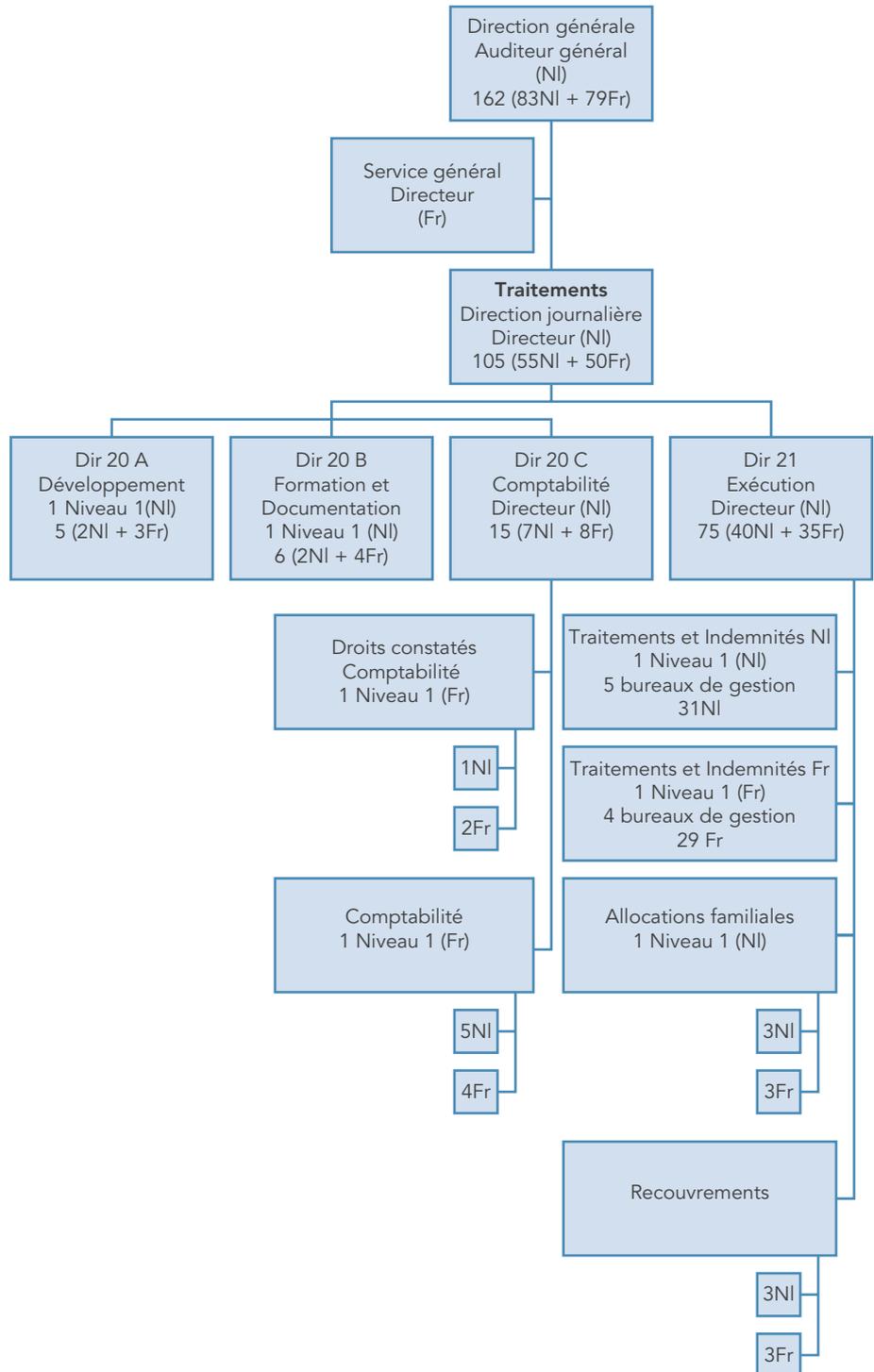
⁷⁵ L'information réciproque des différents services pourrait être favorisée et se traduire, par exemple, par un meilleur suivi des congés-maladies, de sorte que les causes d'indus en seraient réduites. En outre, le S.C.D.F. est une source potentielle de données utiles à la gestion des ressources humaines et permet également de dégager les coûts réels en personnel des entités. Cette possibilité n'est pas simplement théorique, ainsi qu'en témoigne l'utilisation qui en est faite par le service lui-même en vue de l'établissement des frais de gestion.

- La mise en place de structures d’audit ainsi que de contrôle interne et de gestion tant au niveau des services publics fédéraux horizontaux que verticaux.

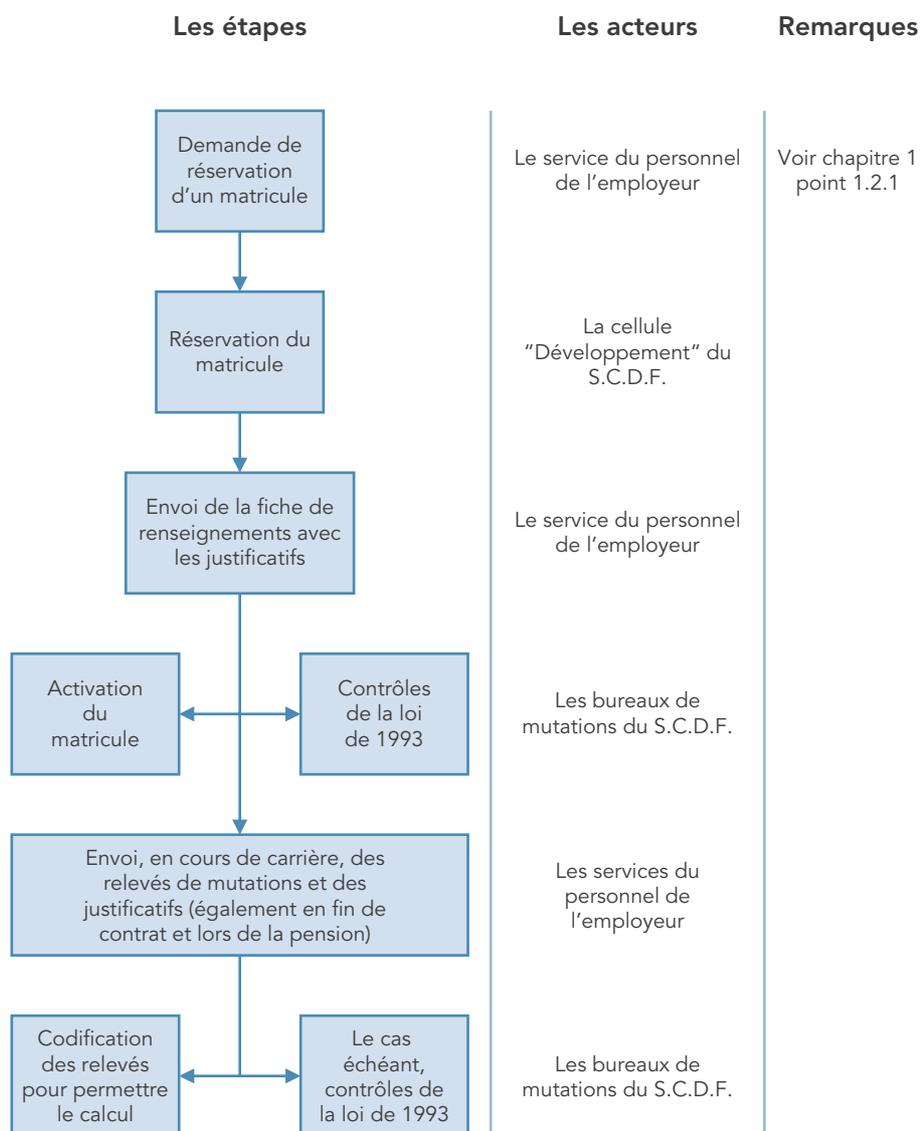
La Cour considère que les recommandations formulées à ce propos peuvent s’inscrire dans le cadre de la réforme Copernic. Elle insiste dès lors pour que soit explicitement désigné un service transversal d’audit interne de l’ensemble des services “Ressources humaines”, à rattacher directement au plus haut niveau de la gestion des ressources humaines fédérales.

Annexes

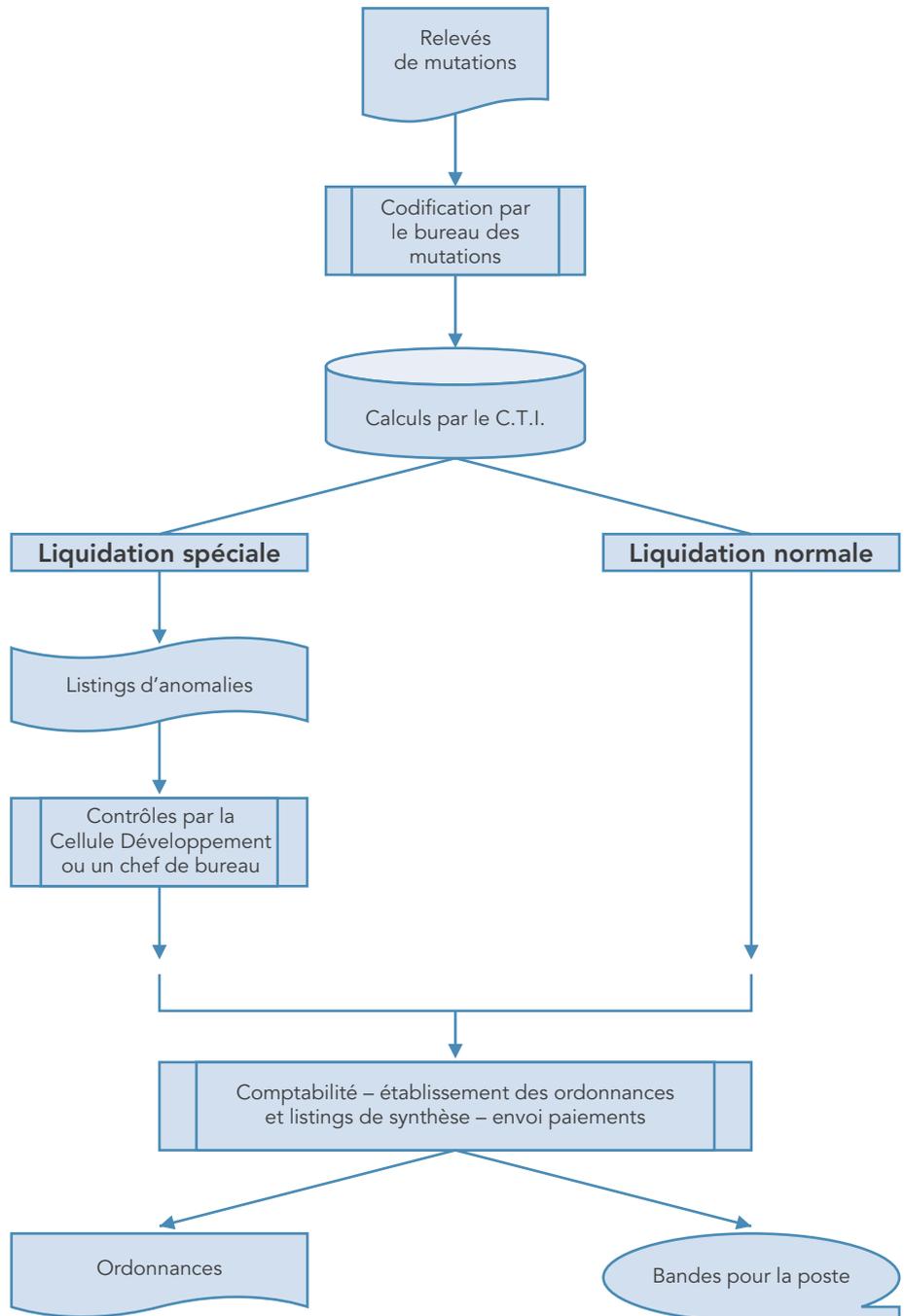
1 Organigramme de la Division "Traitements" du S.C.D.F.



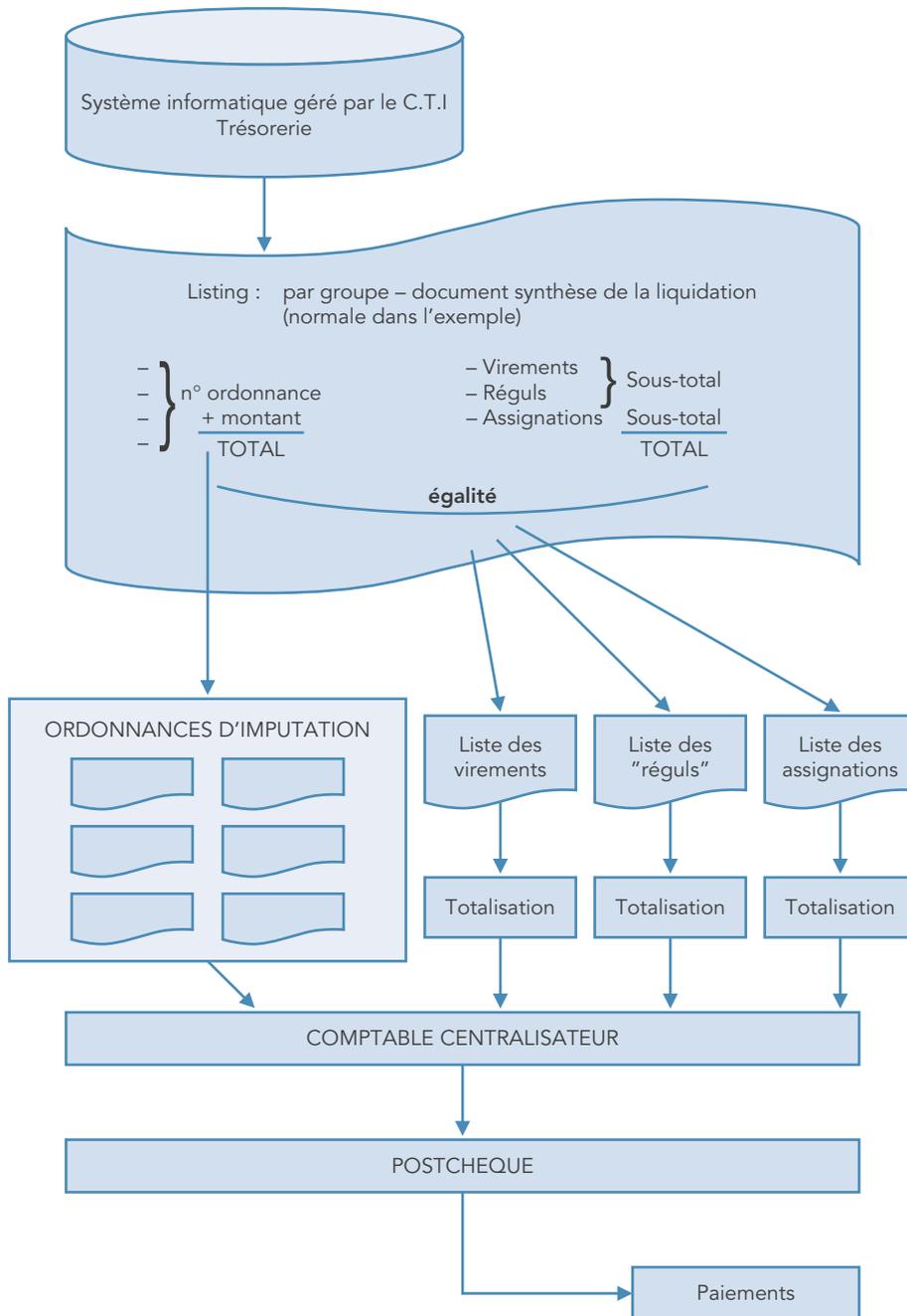
2 Les étapes de la codification de la rémunération d'un agent



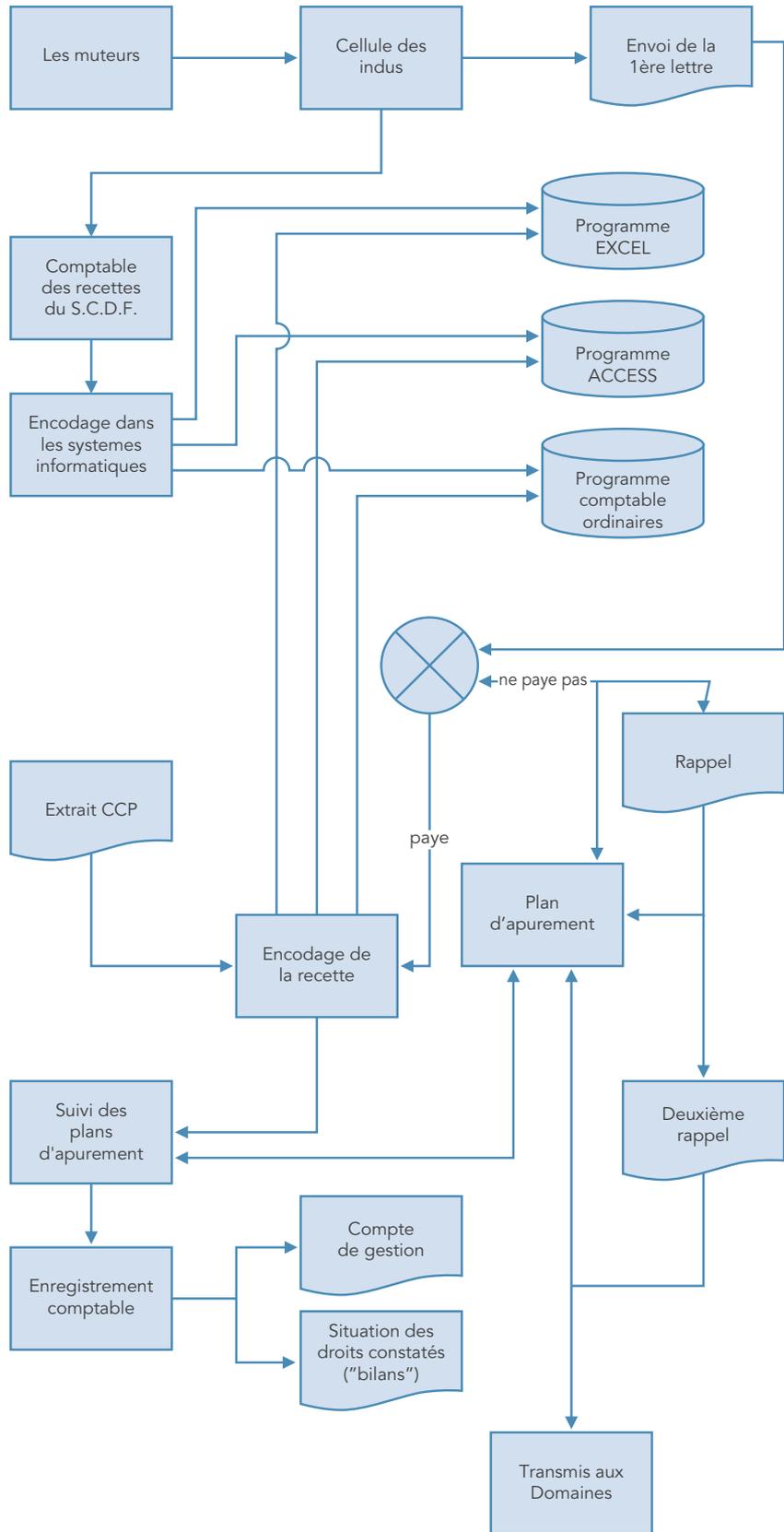
3 Schématisation de la liquidation des rémunérations par le S.C.D.F.



4 Schématisation des pièces produites en fin de liquidation par le service comptabilité du S.C.D.F.



5 La comptable des recettes du S.C.D.F. - partie récupérations à domicile



6 Réponse du ministre des Finances

Ministère des Finances
Le Ministre

Bruxelles, le 21 décembre 2000

Trésorerie
S.C.D.F. – Dir 21

Monsieur W. DUMAZY
Premier Président de la
Cour des comptes

Nos Réf. : CABFIN/FIS/60959

Vos Réf. : N° A5 – 1.689.482 L2

Objet : Analyse, par la Cour des comptes, du fonctionnement de la division "traitements" du Service central des dépenses fixes, Administration de la Trésorerie.

Monsieur le Premier Président,

En réponse à votre lettre du 8 novembre 2000 concernant l'objet ci-dessus, j'ai l'honneur de vous faire savoir que je souscris aux observations qui ont été formulées par mon Administration lors de la réunion contradictoire du 8 septembre 2000 et dont il a été tenu compte pour la rédaction de la version actuelle du rapport d'analyse.

D'autre part, en ce qui concerne les recommandations relatives à la localisation institutionnelle du Service central des dépenses fixes et à l'organisation d'un service transversal d'audit interne de la fonction publique fédérale, je me réfère à la décision du Conseil des Ministres en date du 10 novembre 2000 qui a approuvé, sur proposition du Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, les nouveaux organigrammes de l'Administration fédérale découlant de la réalisation du plan Copernic.

Ces organigrammes prévoient notamment le maintien au sein de l'Administration de la Trésorerie du paiement des traitements assurés par le service central des dépenses fixes.

Dans ce cadre est également prévue la mise en place d'un système de contrôle interne pour l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Enfin, je porte à votre connaissance qu'une cellule d'audit interne a été créée au sein de l'Administration de la Trésorerie avec effet au 1^{er} octobre 2000.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

D. REYNDERS

dépôt légal	D/2001/1128/5
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be