

Dossier 3.544.067

Cour des comptes

Contrôle des aides accordées
par le fonds social du personnel
de la province du Brabant wallon

*Rapport adopté par la chambre française
de la Cour des comptes, le 9 mars 2010*

1. OBJET DU CONTRÔLE

L'examen du compte de recettes rendu à la Cour par le receveur spécial du fonds social du personnel, pour l'année 2008, a révélé l'existence d'un encours (droits non recouverts) important.

Ce constat a amené la Cour à effectuer un contrôle approfondi des opérations de ce fonds. Ce contrôle visait principalement à vérifier l'exactitude de la comptabilité des droits constatés produite en appui du compte, à évaluer les démarches mises en œuvre pour récupérer les sommes dues à la province et à vérifier la conformité du règlement régissant le fonctionnement du fonds avec les normes supérieures ainsi que son respect par les agents chargés de son application.

Un projet de rapport présentant les remarques et recommandations issues de ce contrôle a été communiqué au collège provincial le 27 octobre 2009. Ce dernier a transmis à la Cour un mémoire en réponse en date du 30 novembre 2009.

De manière générale, le collège provincial a insisté, dans son mémoire en réponse, sur la dimension sociale du fonctionnement du fonds. Il a ainsi mis en exergue le travail réalisé par le travailleur social, remplissant également la fonction de secrétaire du fonds. Ce travailleur social effectue « un contrôle approfondi de la situation financière et de détresse du demandeur ». À côté des aides financières allouées par le fonds, le travailleur social apporte son concours à l'agent en détresse en vue notamment de remettre sa situation administrative en ordre, de faire les démarches nécessaires pour l'obtention d'aides extérieures et d'entamer une démarche d'aide médicale ou psychologique.

À ce sujet, la Cour ne conteste nullement le principe des aides octroyées par le biais de ce fonds ainsi que sa valeur sociale et souligne que son contrôle s'est limité à évaluer le fonctionnement du fonds social sous l'angle comptable et réglementaire.

2. CADRE NORMATIF

Le fonds social du personnel de la province du Brabant wallon a été instauré par une résolution du conseil provincial du 30 juin 2005, en annexe de laquelle était joint un règlement régissant son fonctionnement.

Ce règlement peut être résumé comme suit :

- l'objet du fonds est d'accorder des aides financières exceptionnelles et subsidiaires aux membres du personnel provincial confrontés à une situation particulièrement difficile. Peuvent bénéficier de ces aides les

agents contractuels, temporaires ou statutaires, enseignants ou non enseignants, en fonction au moment de l'introduction de la demande ;

- le financement de ces aides est assuré par une dotation inscrite au budget ordinaire de la province ;
- le fonds social est géré par un comité de gestion composé des six députés provinciaux et de deux représentants syndicaux ;
- l'aide octroyée est récupérable (sans intérêt). Cette récupération fait l'objet d'un plan d'apurement, établi au moment de l'octroi de l'aide, en accord avec le demandeur. Exceptionnellement, le comité de gestion peut renoncer au remboursement. Le montant de l'aide octroyée ne peut dépasser 5 % de la dotation provinciale, sauf décision prise à la majorité des 2/3 des membres du comité de gestion et dûment motivée ;
- le secrétariat du fonds est assuré par un agent provincial. Celui-ci est chargé de s'assurer du suivi des remboursements et d'adresser des rappels ou mises en demeure aux débiteurs du fonds. En cas de défaillance persistante d'un débiteur, le comité de gestion transmet le dossier pour recouvrement au service provincial compétent.

3. COMPATIBILITÉ DU RÈGLEMENT AVEC LES NORMES SUPÉRIEURES

3.1. UTILISATION DES AVANCES DE FONDS

Les aides attribuées par le comité de gestion sont liquidées par le biais de la procédure d'avances de fonds. La gestion de ces avances de fonds relève également de la responsabilité du receveur spécial. Cette procédure méconnaît les dispositions de l'article L2232-3, b, du code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel circonscrit de façon précise la nature des dépenses pouvant être payées sur avances de fonds : les rémunérations payables de la main à la main (quel qu'en soit le montant) et les dépenses pour travaux, fournitures et transports (à condition qu'elles ne dépassent pas 2.500 EUR). Les aides accordées par le comité du fonds n'entrent pas dans ces catégories.

Dans son mémoire en réponse, le collège provincial a souligné qu'il a opté, sur avis du comité de gestion, pour ce mode de paiement parce qu'il est le seul qui garantisse la confidentialité des demandes et de la nature des aides accordées aux bénéficiaires. Il a fait valoir que sans cette confidentialité, le fonds ne pourrait plus fonctionner mais que celle-ci n'empêchait pas un examen approfondi, par le travailleur social, de la situation financière et de détresse du demandeur.

Enfin, la Cour a relevé que, dans un nombre limité de cas, le paiement de l'aide a été irrégulièrement scindé de manière à ne pas outrepasser le plafond de 2.500 EUR. Le collège provincial, dans sa réponse, a souligné que le comité de gestion du fonds devra être attentif à l'avenir au respect de ce plafond.

3.2. LE RESPECT DES RÈGLES FONDAMENTALES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

L'article 5 du règlement charge le secrétaire du fonds de s'assurer du suivi des remboursements et d'adresser des rappels ou mises en demeure aux débiteurs du fonds.

Cette disposition est contraire aux principes de base de la comptabilité publique et notamment à ceux prescrivant que :

- tout comptable est responsable du recouvrement des capitaux, revenus, droits et impôts dont la perception lui est confiée ;
- les fonctions de comptable et d'ordonnateur sont incompatibles.

Il ressort en effet de ces principes de base partiellement repris par l'article 43 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale, que le secrétaire du fonds, qui n'a pas été désigné comptable, n'est pas habilité à remplir les missions qui lui ont été confiées. Il en résulte que c'est au receveur spécial, désigné pour percevoir le remboursement des ordres, que le comité de gestion devrait transmettre toutes les pièces justificatives du droit à recouvrer¹ pour que celui-ci en poursuive le recouvrement, ce qui implique que c'est à lui qu'il appartient d'adresser des rappels, d'octroyer des délais et des facilités de paiement et de rassembler les éléments établissant l'insolvabilité du débiteur.

Dans son mémoire en réponse, le collège provincial a précisé que le recouvrement des prêts a été confié au travailleur social, et non au receveur spécial, « *pour des raisons évidentes de contexte* ».

La Cour fait remarquer que la procédure actuelle a pour effet de générer une distinction entre la personne qui est légalement responsable du recouvrement et celle qui est chargée de poursuivre la récupération des créances.

Enfin, le règlement n'identifie pas clairement le service à qui le dossier doit être transmis en cas de défaillance persistante du débiteur.

¹ L'article 48 de l'arrêté précité dispose en outre que dès qu'il est en possession de ces documents, le receveur spécial doit en contrôler la régularité.

3.3. LA RENONCIATION À LA RÉCUPÉRATION DES AIDES

L'article 2 du règlement attribue au comité de gestion la faculté de renoncer à demander le remboursement d'une aide.

Cette disposition est contraire aux règles définies par l'arrêté royal précité (notamment par l'article 43, § 8²), en ce qui concerne le pouvoir de renonciation à la récupération des droits acquis à la province. On notera à cet égard que l'arrêté royal répartit ces compétences entre le conseil provincial (habilité à décider qu'un droit constaté n'est plus recouvrable) et le collège provincial (habilité à décider qu'un droit constaté est irrécouvrable, notamment en raison de l'insolvabilité avérée du débiteur ou de la prescription du droit).

Il conviendrait donc de supprimer cet article 2 du règlement et de soumettre au conseil provincial ou au collège provincial, suivant le cas, les droits constatés devant faire l'objet d'une annulation.

Le collège provincial a précisé qu'il donnerait suite à la remarque de la Cour en soumettant à l'approbation du collège la liste des irrécouvrables décidés par le comité de gestion. Il a relevé également que ceux-ci, même s'ils ne sont pas nominatifs, ressortent des rapports d'activités du fonds social soumis au collège et au conseil provincial.

La Cour souligne que l'abandon de créances est une prérogative du conseil provincial.

4. EXACTITUDE DE LA COMPTABILITÉ DES DROITS CONSTATÉS

La Cour a pu s'assurer que toutes les aides accordées avaient bien été inscrites au registre des droits constatés et que le montant des droits constatés restant à recouvrer au 31 décembre 2008, tel que mentionné dans le compte, était exact. Elle a relevé, dans un nombre restreint de cas, des problèmes de régularité liés notamment au caractère exceptionnel des situations rencontrées.

² Cet article dispose que le receveur spécial :

1° porte en non-valeurs les dégrèvements, exonérations et réductions autorisés, par décision motivée, par le conseil provincial ;

2° porte en droits constatés irrécouvrables les sommes dues par des redevables dont l'insolvabilité est établie par toutes pièces probantes après décision motivée par la députation permanente;

3° comptabilise comme rectification les droits constatés tombant en annulation du chef d'erreurs matérielles.

5. NON-RESPECT DU PLAFOND DES AIDES FINANCIÈRES

L'article 2, alinéa 3, du règlement dispose que « *sauf décision prise à la majorité des membres du comité de gestion et dûment motivée, l'aide accordée à un agent ne peut dépasser, par an, 5% de la dotation provinciale* ».

Les crédits de fonctionnement, inscrits aux budgets initiaux de la province au profit du fonds social du personnel, se sont élevés à 40.000 EUR en 2006, 2007 et 2008. En l'absence de dérogation dûment motivée, le montant maximal des aides s'élevait donc à 2.000 EUR pour ces trois années.

La Cour relève cependant que trois agents ont bénéficié d'aides financières supérieures à ce plafond.

Le collège provincial a précisé qu'au vu du nombre réduit d'aides accordées par le fonds social, le mécanisme de calcul du plafond de l'aide pourrait être utilement revu.

6. NON-RESPECT DES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LE RÈGLEMENT

Comme indiqué au point 2 ci-dessus, l'article 5 du règlement du fonds dispose que le secrétaire est chargé du suivi des remboursements et d'adresser des rappels ou mises en demeure aux débiteurs du fonds.

Dans les faits, le secrétaire effectue le suivi des remboursements³ mais n'adresse de tels courriers aux débiteurs que sur décision du comité de gestion.

Dans son mémoire en réponse, le collège provincial a précisé que c'est le comité de gestion qui a opté pour cette procédure. Il a ajouté que le règlement pourrait être modifié pour légaliser cette procédure.

Quoi qu'il en soit, la Cour a constaté que de nombreux bénéficiaires ne respectent pas les termes du plan d'apurement qu'ils ont signé et ne répondent pas aux courriers qui leur sont adressés.

Par ailleurs, la Cour souligne que la stipulation prévue dans les conventions signées lors de l'octroi de l'aide, permettant à la province d'opérer des prélèvements sur le traitement du bénéficiaire en défaut d'honorer ses remboursements mensuels, n'a jamais été mise en œuvre.

³ Le receveur spécial lui transmet mensuellement l'état des remboursements en vue de l'établissement des rapports au comité de gestion.

Enfin, les plans d'apurement accordés aux bénéficiaires ne paraissent pas toujours proportionnés au montant à rembourser et aux revenus de ceux-ci.

Ce manque de rigueur dans le suivi de la récupération des aides explique la proportion de l'encours des droits constatés (18.658,49 EUR au 31 décembre 2009) par rapport aux aides financières accordées (30.295,58 EUR à la même date).

7. CONCLUSIONS

La Cour estime que la véritable problématique des aides sociales, telles qu'elles sont octroyées par le fonds social, consiste à pouvoir concilier, d'une part, la légitime confidentialité de celles-ci et, d'autre part, la nécessité de respecter les dispositions légales et réglementaires auxquelles les provinces ne peuvent se soustraire. Elle invite les autorités provinciales, à la lumière des considérations formulées dans le présent rapport, à rechercher des solutions qui rencontrent au mieux ces deux exigences partiellement contradictoires.