
PARLEMENT WALLON

SESSION 2008-2009

25 MARS 2009

RAPPORT D'AUDIT ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT WALLON

Concernant l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem)

**En exécution de la résolution visant à charger la Cour des comptes
de réaliser une mission d'audit du Service public de l'emploi
et de la formation (Forem) ***

déposée par M. B. Wesphael et Consorts

* Voir Doc. **880** (2008-2009) – N° 1 à 3.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	6
CHAPITRE 1 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	10
1.1 Contexte	10
1.1.1 <i>Objet de l'audit de la gestion des ressources humaines</i>	<i>10</i>
1.1.2 <i>Méthode</i>	<i>10</i>
1.1.3 <i>Confidentialité et protection des données à caractère personnel.....</i>	<i>12</i>
1.2 Cadre et effectifs	12
1.2.1 <i>Généralités.....</i>	<i>12</i>
1.2.2 <i>Répartition des effectifs.....</i>	<i>13</i>
1.2.3 <i>Évolution des effectifs</i>	<i>21</i>
1.3 Contexte réglementaire et normes de référence.....	21
1.3.1 <i>Contexte réglementaire.....</i>	<i>21</i>
1.3.2 <i>Les principes généraux</i>	<i>22</i>
1.4 Contractualisation du personnel	22
1.4.1 <i>Aperçu des effectifs.....</i>	<i>22</i>
1.4.2 <i>Le principe du recrutement statutaire et les exceptions visées par l'article 2 de l'ARPG.....</i>	<i>23</i>
1.4.3 <i>Taux de contractualisation du personnel du FOREM</i>	<i>26</i>
1.4.4 <i>Implications de la contractualisation</i>	<i>30</i>
1.5 Procédures de sélection du personnel du FOREM.....	32
1.5.1 <i>Recrutements statutaires</i>	<i>32</i>
1.5.2 <i>La sélection des agents contractuels.....</i>	<i>34</i>
1.6 Gestion pécuniaire	37
1.6.1 <i>La valorisation des services antérieurs.....</i>	<i>37</i>
1.6.2 <i>La détermination de l'échelle de traitement</i>	<i>38</i>
1.6.3 <i>Les divers compléments de traitement</i>	<i>43</i>
1.6.4 <i>Avantages en nature</i>	<i>48</i>
1.6.5 <i>Allocations horaires et prestations irrégulières</i>	<i>50</i>
1.7 Projet de statut spécifique au FOREM	53
1.7.1 <i>Constats opérés relativement à la gestion des ressources humaines</i>	<i>53</i>
1.7.2 <i>Utilité de l'adoption d'un statut spécifique au FOREM.....</i>	<i>53</i>
1.7.3 <i>Projet de statut spécifique.....</i>	<i>54</i>
1.7.4 <i>Recommandations</i>	<i>59</i>
CHAPITRE 2 LES MARCHÉS PUBLICS.....	60
2.1 Contexte	60
2.2 Méthode.....	60
2.3 L'audit de suivi	60
2.3.1 <i>La gestion des dossiers</i>	<i>60</i>
2.3.2 <i>La passation des marchés publics</i>	<i>61</i>
2.3.3 <i>L'exécution des marchés publics</i>	<i>67</i>

2.3.4	<i>Les différents types de marchés</i>	69
2.4	Les marchés publics de services conclus de 2005 à 2008	69
2.4.1	<i>Généralités</i>	69
2.4.2	<i>Les marchés de services de formation</i>	70
2.4.3	<i>Les services de consultance</i>	73
2.4.4	<i>Les prestations de coaching</i>	83
2.4.5	<i>La conception et la réalisation du plan stratégique de communication 2007-2011 du FOREM</i>	85
2.5	Conclusions et recommandations	86
CHAPITRE 3	LES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI	88
3.1	Contexte	88
3.2	Méthode	88
3.3	Les secteurs marchand et non marchand	89
3.3.1	<i>Bref rappel de la situation</i>	89
3.3.2	<i>Évolution de la situation</i>	89
3.3.3	<i>Commentaires</i>	91
3.4	Le secteur des pouvoirs locaux	94
3.4.1	<i>Risque de subventionnement excessif des rémunérations</i>	94
3.4.2	<i>Régularisation des avances</i>	94
3.4.3	<i>Commentaires</i>	94
3.5	Le secteur enseignement - Communauté française	95
3.5.1	<i>Utilisation des points avant 2007</i>	95
3.5.2	<i>Convention applicable à partir de 2007</i>	96
3.6	Conclusions et recommandations	98
CHAPITRE 4	LES PARTENARIATS CONCLUS PAR LE FOREM	101
4.1	Contexte	101
4.2	Partenariats conclus par FOREM Conseil	102
4.2.1	<i>Missions de FOREM Conseil</i>	102
4.2.2	<i>Modes de financement des partenariats</i>	102
4.2.3	<i>Coût des partenariats</i>	103
4.2.4	<i>Contrôle de l'utilisation des subventions versées par FOREM Conseil</i>	105
4.2.5	<i>Financement des MIRE, des EFT et des OISP</i>	105
4.2.6	<i>Commentaires</i>	106
4.2.7	<i>Financement de l'action de deux organisations syndicales pour l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi</i>	109
4.3	Les partenariats conclus par FOREM Formation	112
4.3.1	<i>Contexte</i>	112
4.3.2	<i>Types d'opérateurs de formation</i>	112
4.3.3	<i>Types de partenariats</i>	113
4.3.4	<i>Formations hors procédure marché public</i>	115
4.3.5	<i>Formations faisant l'objet d'un marché public</i>	117
4.4	Conclusions et recommandations	118

CHAPITRE 5 LA MAÎTRISE DES RISQUES, LE CONTRÔLE INTERNE ET L'AUDIT INTERNE	121
5.1 Contexte	121
5.2 La maîtrise des risques	121
5.2.1 Détermination des objectifs.....	121
5.2.2 Détermination et analyse des risques.....	124
5.3 Le contrôle interne relatif aux achats.....	126
5.3.1 Introduction.....	126
5.3.2 Processus et procédures	126
5.3.3 Examen des achats.....	127
5.3.4 Examen des factures	129
5.3.5 Évaluation des fournisseurs.....	131
5.3.6 Conclusions et recommandations.....	132
5.4 Le contrôle interne relatif aux cartes carburant.....	133
5.4.1 Introduction.....	133
5.4.2 Règles applicables	134
5.4.3 Véhicules légers.....	134
5.4.4 Véhicules lourds de FOREM Formation	135
5.4.5 Conclusions et recommandations.....	136
5.5 Le contrôle interne relatif aux cartes de crédit	137
5.5.1 Introduction.....	137
5.5.2 Cartes recensées	137
5.5.3 Constats opérés par l'audit interne	138
5.5.4 Conclusions.....	139
5.6 L'audit interne.....	139
5.6.1 Contexte	139
5.6.2 Organisation de l'audit interne	140
5.6.3 Fonctionnement de l'audit interne	142
5.6.4 Conclusions et recommandations.....	143
CHAPITRE 6 LA TRANSPARENCE ET LE RAPPORTAGE	145
6.1 Contexte	145
6.2 Le Budget.....	145
6.2.1 Les enjeux.....	145
6.2.2 La lisibilité du budget.....	145
6.2.3 L'information du Parlement	148
6.2.4 Excédents budgétaires portés en réserve	148
6.2.5 Conclusions et recommandations.....	150
6.3 Le rapportage et les informations de gestion à destination du management	152
6.3.1 La disponibilité et la qualité des données	152
6.3.2 Le rapportage.....	155
6.3.3 Le contrat de gestion.....	156
6.3.4 Les indicateurs	156
6.3.5 Le rapport annuel de suivi du contrat de gestion	159

6.3.6 <i>Les informations de gestion à destination du management</i>	161
6.3.7 <i>Conclusions et recommandations</i>	162
ANNEXE 1 : RÉPONSE DU MINISTRE MARCOURT	165
ANNEXE 2 : RÉPONSE DU MINISTRE TARABELLA	168

INTRODUCTION

Mission de la Cour des comptes

L'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), classé parmi les organismes de la catégorie B (au sens de la loi du 16 mars 1954) par le décret du 6 mai 1999¹, est administré par un comité de gestion paritaire et soumis au pouvoir de contrôle des ministres dont il relève², à l'intervention de deux commissaires du Gouvernement.

En 2003, le FOREM a subi une profonde mutation, consécutive à la réforme du marché de l'emploi, qui a eu pour effet d'en extraire les services de placement payant et de le réorganiser en trois entités : FOREM Conseil (régisseur-ensemblier), FOREM Formation (opérateur public de formation) et FOREM Support (services communs).

La Cour des comptes procède régulièrement à des audits comptables et financiers, à des audits de légalité et de régularité, ou encore à des audits de gestion, au sein du FOREM³.

Le Parlement wallon a adopté une résolution, le 3 décembre 2008, chargeant la Cour des comptes des missions suivantes :

- ✓ vérifier que l'ensemble des recommandations émises dans le rapport de 2006 sur la gestion des marchés publics au FOREM sont mises en œuvre ;
- ✓ faire toutes les propositions jugées utiles afin d'améliorer les dispositifs de transparence et de contrôle ;
- ✓ s'assurer que le statut du FOREM et son respect au regard du code de la fonction publique est en adéquation avec ses missions ;
- ✓ analyser en profondeur la passation des marchés publics de services au FOREM durant les années non encore couvertes par les précédents audits ;
- ✓ faire rapport sur les éventuels autres dysfonctionnements qui seraient constatés dans la gestion du FOREM ;
- ✓ assurer toute mission d'investigation et de contrôle qui apparaîtrait nécessaire à cette fin.

Portée de l'audit

Outre les marchés publics, essentiellement de services, et la gestion administrative et pécuniaire du personnel de l'Office, la Cour a examiné plusieurs domaines afin

¹ Décret du 6 mai 1999 modifié par le décret du 13 mars 2003, le décret-programme du 18 décembre 2003 et le décret du 17 novembre 2005. Le décret du 6 mai 1999 a abrogé le décret du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional de l'emploi.

² Durant l'actuelle législature 2004-2009, le FOREM est soumis à la tutelle de deux ministres, le ministre chargé de l'Emploi et celui en charge de la Formation.

³ Cf., par exemple, les audits consacrés au plan formation-insertion (2003), aux marchés publics (2006), aux aides à la promotion de l'emploi (2007), ainsi que les articles aux cahiers d'observations traitant de questions comptables et financières.

d'évaluer la transparence des informations-clés produites par l'organisme ainsi que la qualité du contrôle interne.

Les thèmes traités dans le présent rapport portent sur une partie importante des dépenses de l'Office. Le tableau suivant a été établi au départ de la comptabilité économique du FOREM plutôt que de la comptabilité budgétaire, car cette dernière ne permet pas de globaliser aisément les dépenses par nature⁴.

Tableau 1 – Évolution des charges d'exploitation du FOREM⁵ / période 2004-2007, avec mention des principaux postes

	2004	2005	2006	2007
Prestations sociales et stagiaires dont :	514,2	516,3	575,2	610,0
- APE	410,7	439,4	493,5	512,3
- Autres interventions (PTP et ACS Bxl)	12,9	18,4	20,6	22,1
- Interv dans la formation des stagiaires art. 5 et 6	23,7	27,7	29,8	35,8
- Stagiaires en FP et immersion linguistique	11,2	11,5	14,6	20,5
- Frais déplacement et séjour des stagiaires	7,1	7,7	9,2	10,9
Rémunérations, charges sociales et pensions	140	157,3	166,7	183,5
Services et biens divers dont:	51,4	57,0	69,7	80,7
- Honoraires des consultants	9,3	9,3	9,7	12,0
- Conventions avec organismes extérieurs	4,7	7,9	16,8	22,2
- Chèques formation, y compris chèques langues en 2007	7,5	7,5	8,2	8,2
Approvisionnement et marchandises	2,5	2,6	3,0	3,8
Dotations aux amortissements et provisions	13,7	14,2	13,8	12,3
Autres charges d'exploitation	0,1	0,1	0,2	0,2
Total	721,9	747,5	828,6	890,5

(en millions d'euros)

1) Les principales charges du FOREM sont les prestations sociales, d'une part, et les interventions en faveur des stagiaires en formation professionnelle (610 millions d'euros en 2007), d'autre part.

Parmi les prestations sociales figurent les aides à la promotion de l'emploi (APE), qui ont augmenté de 25 % en quatre ans, passant de 410,7 millions d'euros en 2004 à 512,3 millions d'euros en 2007. Ces aides font l'objet d'un audit de suivi, ciblé sur les excédents de subventionnement, au chapitre 3.

Quant aux interventions en faveur des stagiaires, il s'agit principalement des indemnités forfaitaires versées aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation professionnelle ; l'augmentation sensible de ces dépenses en 2007 traduit notamment le renforcement de la mesure plan langues, dans le cadre du plan

⁴ Cf. infra, chapitre 6 consacré à la transparence et au rapportage.

⁵ Ne sont donc pas prises en considération les charges financières et exceptionnelles (moins de 10 millions d'euros en 2007).

d'actions prioritaires pour l'avenir wallon (+4,7 millions d'euros en 2007). La question de la fiabilité des statistiques relatives aux formations des stagiaires est évoquée incidemment au chapitre 6, relatif à la transparence et au rapportage.

Enfin, parmi les interventions dans la formation des stagiaires figurent entre autres les subventions versées dans le cadre des partenariats de FOREM-Conseil (24,8 millions d'euros en 2007) et les interventions financières dans le cadre de l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle (10,9 millions d'euros en 2007). L'augmentation relevée en 2007 est liée principalement au plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon (lutte contre les pénuries) et au plan d'accompagnement des chômeurs. Les questions qui gravitent autour des partenariats sont regroupées au chapitre 4.

2) La deuxième catégorie, en termes financiers, est constituée des rémunérations du personnel de l'Office (183,5 millions d'euros en 2007). Entre 2004 et 2007, ces charges ont progressé de 31 %, tandis que l'effectif s'est accru de 26 % durant la même période⁶. La gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel est analysée au chapitre 1 du présent rapport.

3) Dans la catégorie des biens et services divers (80,7 millions d'euros en 2007) figurent tout d'abord les montants versés par FOREM Formation aux opérateurs de formation dans le cadre de conventions (17,2 millions d'euros en 2007)⁷. La forte progression de ces dépenses en 2006 et 2007 est principalement liée aux mesures prises dans le cadre des actions prioritaires pour l'avenir wallon.

Les honoraires des consultants sont également classés dans cette catégorie ; ces dépenses restent stables, aux alentours de 9,5 millions d'euros. En 2008, elles devraient s'élever à quelque 10,1 millions d'euros. La consultance en informatique consomme plus de la moitié du montant précité. Les acquisitions de services et de biens divers sont traitées en partie via l'examen des marchés publics, au chapitre 2⁸.

4) De manière transversale, cette fois, le rapport de la Cour aborde les aspects liés à la transparence et au rapportage (chapitre 6) et à la gestion des risques, au contrôle interne et à l'audit interne (chapitre 5).

Méthode

En réponse à la lettre du président du Parlement wallon du 16 décembre 2008 transmettant les documents parlementaires relatifs à la résolution adoptée le 3 décembre, la Cour des comptes a informé celui-ci de l'envoi, le jour même, d'une lettre de mission au ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine, au ministre de la Formation ainsi qu'à l'administrateur général du FOREM.

⁶ L'effectif est passé de 2.881,73 ETP (3.200 unités) début 2004 à 3.631,64 ETP (4.159 unités) début 2008.

⁷ Montant inclus dans les 22,2 millions enregistrés sous la rubrique des conventions avec des organismes extérieurs.

⁸ Le chapitre 2 concerne également le respect des règles en matière de marchés publics de travaux (bref suivi du premier audit).

La Cour précisait dans cette lettre que sans préjudice d'autres éléments qui découleraient des résultats de ses travaux, l'audit du FOREM comporterait quatre axes, à savoir les marchés publics, le personnel, la transparence et le contrôle interne.

La consultation des bases de données concernées, l'examen des dossiers sélectionnés, les entretiens et les divers contrôles se sont déroulés de la mi-décembre 2008 à la fin février 2009.

La Cour tient à souligner que cet audit a pu être réalisé grâce à la bonne collaboration de tous les services rencontrés.

Le projet de rapport a été adressé à l'administrateur général du FOREM ainsi qu'aux deux ministres de tutelle, le 10 mars 2009. Ceux-ci ont informé la Cour qu'ils transmettraient leurs remarques pour le 18 mars.

L'administrateur général du FOREM a communiqué une réponse circonstanciée par courrier daté du 18 mars. Les ministres de tutelle ont répondu à la Cour par dépêches du 19 mars, annexées au présent rapport.

Il a été tenu compte, chaque fois que cela a été jugé pertinent, des commentaires et précisions apportés à cette occasion.

Conformément aux règles de procédures internes, le présent rapport a été allégé des références permettant l'identification des personnes et des dossiers particuliers, sauf lorsqu'il s'est avéré impossible de procéder autrement.

CHAPITRE 1 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.1 CONTEXTE

1.1.1 Objet de l'audit de la gestion des ressources humaines

Dans sa résolution du 3 décembre 2008, le Parlement wallon définit l'audit de la gestion des ressources humaines par la Cour des comptes dans les termes suivants : « *Le Parlement wallon, considérant le non-avancement des débats sur la construction d'un « statut propre » au FOREM, ce qui est de nature à freiner la mise en œuvre d'un véritable plan de gestion des carrières et de formation du personnel ; (...) charge la Cour des comptes de (...) s'assurer que le statut du FOREM et son respect au regard du Code de la fonction publique est en adéquation avec ses missions; ...⁹* ».

Ainsi circonscrit, l'audit a eu pour premier objet de vérifier si la situation administrative et pécuniaire du personnel du FOREM respectait la réglementation en vigueur (essentiellement le code wallon de la fonction publique – CWFP).

Dans le délai imparti, ce contrôle de légalité et de régularité a porté sur les seuls aspects de cette situation touchant directement ou indirectement à la rémunération du personnel et à ses accessoires (allocations et indemnités), à l'exclusion notamment des processus d'évaluation, des formations et du régime des congés.

Compte tenu de la durée du contrôle et du nombre de membres du personnel du FOREM, seuls les éléments déterminants du calcul de la rémunération de base des agents ont été vérifiés de façon systématique, à savoir la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire, la présence au dossier du diplôme ou titre éventuellement requis par le statut, la régularité du recrutement et de la carrière et, en fonction du déroulement de celle-ci, le choix de l'échelle de traitement.

Si les avances pour frais de mission à l'étranger et le paiement des heures supplémentaires ainsi que la mise à disposition d'un véhicule de fonction ont également pu faire l'objet d'un contrôle, la régularité des frais de déplacement (frais de parcours, frais de séjour, utilisation d'un véhicule personnel et remboursement des indemnités kilométriques) n'a pu être vérifiée dans le cadre du présent audit.

Dans un second temps, la Cour s'est attachée à apprécier dans quelle mesure les irrégularités constatées trouvaient leur fondement dans la spécificité du FOREM en tant qu'organisme public.

Enfin, le statut propre du FOREM, actuellement à l'état de projet, a été analysé afin d'apprécier dans quelle mesure les dispositions qu'il porte sont de nature à remédier aux problèmes rencontrés dans la gestion des ressources humaines.

1.1.2 Méthode

Cet audit a été réalisé essentiellement par le biais de trois types d'analyse.

- ✓ L'analyse approfondie des textes statutaires applicables, cette analyse devant permettre, d'une part, d'apprécier la conformité de ces normes aux

⁹ *Doc. parl.*, Rég. w., 880 – 3 (2008-2009).

textes hiérarchiquement supérieurs et, d'autre part, d'identifier les éventuelles lacunes, imprécisions ou équivoques susceptibles de générer des erreurs dans le calcul des traitements ou de favoriser les situations contentieuses entre le FOREM et les membres de son personnel.

- ✓ L'analyse croisée des données transmises sous forme électronique par le service ayant en charge la gestion des rémunérations. Cette méthode – non probabiliste – permet, par l'utilisation d'indicateurs de cohérence adaptés au contenu de la réglementation applicable à l'entité contrôlée, de cibler les catégories de membres du personnel dans le chef desquels existe un risque particulier d'erreur, compte tenu des paramètres objectifs de leur situation.

A ce titre, il a été procédé à l'examen de la situation individuelle et notamment de la fiche de paie afférente au mois de décembre 2008 de cent six agents, sélectionnés par sondage aléatoire dans les catégories suivantes :

- titulaires d'une allocation statutaire de fonction supérieure¹⁰ ;
- titulaires d'une allocation de fonction supérieure contractuelle relevant de l'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 15 décembre 1994¹¹ ;
- bénéficiaires d'une allocation d'encadrement¹² ou d'ajustement¹³ ;
- personnel contractuel bénéficiant d'une échelle de traitement afférente à un grade de promotion¹⁴ ;
- personnel bénéficiant d'une échelle spéciale au sens de l'article 233 du CWFP¹⁵ ;
- personnel engagé dans le courant de l'année 2008 (contrôle du processus de sélection)¹⁶.

La fiabilité du fichier transmis a été contrôlée, pour chaque agent dont la situation a été examinée, par confrontation avec les données encodées dans le logiciel *Presta* utilisé pour la gestion de la paie du personnel du FOREM.

- ✓ Le seul examen des données informatiques fournies par le service du personnel ne permettant pas d'envisager tous les types de risques susceptibles d'affecter la situation pécuniaire des membres du personnel, il a été nécessaire de le compléter par l'analyse de la situation individuelle d'un certain nombre d'agents sélectionnés dans le cadre d'un sondage aléatoire par attributs au sein de l'effectif du FOREM considéré comme population globale de référence. Les dossiers de soixante agents ont été examinés à ce titre. Les attributs du sondage (considérés comme des « caractéristiques

¹⁰ 9 agents sur les 20 agents relevant de cette catégorie.

¹¹ 12 agents sur les 53 agents bénéficiant de telles allocations.

¹² 12 agents parmi les 121 agents bénéficiaires.

¹³ 12 agents sur les 195 agents concernés.

¹⁴ 17 situations examinées sur une population de 396 personnes concernées.

¹⁵ 24 dossiers analysés sur 56 titulaires d'échelles spéciales.

¹⁶ 20 dossiers d'engagement examinés.

qualitatives des unités de l'échantillon ») retenus dans le cadre de l'audit tiennent, pour chacun de ces agents,

- dans le respect des conditions fixées par le statut ou par les normes supérieures pour l'exercice de la fonction et l'occupation de l'emploi, en particulier la possession d'un diplôme déterminé ;
- dans la conformité au statut de l'échelle de traitement qui lui a été attribuée¹⁷ ;
- dans l'exactitude de l'ancienneté pécuniaire admise dans son chef.

La représentativité de l'échantillon global a été vérifiée au regard des paramètres suivants : répartition de la population et de l'échantillon par niveau ; répartition statutaires/contractuels.

1.1.3 Confidentialité et protection des données à caractère personnel

L'audit de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel du FOREM, en ce qu'il implique l'accès des auditeurs à des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, a fait l'objet d'un traitement garantissant la confidentialité des données collectées, les auditeurs se trouvant par ailleurs soumis au secret professionnel et astreints à des règles déontologiques strictes quant aux informations dont ils acquièrent connaissance dans le cadre de leurs fonctions.

Dans le même souci de confidentialité, l'identité des agents dont la situation a permis d'étayer les remarques émises dans le cadre du présent rapport ne peut être dévoilée. Elle a été communiquée aux seuls gestionnaires du FOREM, afin de leur permettre de discuter les constatations opérées.

1.2 CADRE ET EFFECTIFS

1.2.1 Généralités

Un AGW du 22 juin 2006, adopté en exécution de l'article 25 du décret du 6 mai 1999, a fixé le cadre organique du FOREM.

Ce cadre organique fixe, en son article 1^{er}, le nombre d'emplois pouvant être occupés au sein du FOREM en distinguant :

- ✓ le personnel soumis au CWFP et à l'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel (point I du cadre) ;
- ✓ le personnel contractuel pédagogique visé par l'AGW du 15 décembre 1994 portant règlement du personnel contractuel de la formation professionnelle de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (point II du cadre) ;
- ✓ et le personnel exécutant les tâches auxiliaires et spécifiques visées à l'AGW du 3 juin 1999 (point III du cadre).

¹⁷ Une échelle non conforme au statut peut être attribuée, notamment, en cas d'irrégularité dans le cours de la carrière de l'agent (recrutement, promotion, transfert, etc.).

Les tableaux repris ci-après rendent compte de l'occupation du cadre en opérant les mêmes distinctions. Ces données résultent de l'exploitation du fichier électronique fourni en début d'audit par le département des ressources humaines (DRH) et reprenant les données afférentes à l'effectif en fonction à la date du 30 novembre 2008.

Enfin, un AGW du 15 février 2007 a supprimé le niveau 4. Les emplois concernés ont été transposés au niveau 3 (échelles D3 et D4), mais les échelles E1 et E2, antérieurement afférentes au niveau 4 et supérieures aux échelles D3 et D4, ont été maintenues à titre transitoire. Les quatorze emplois de niveau 4 repris au cadre doivent donc être considérés comme mis en extinction.

1.2.2 Répartition des effectifs

L'analyse de la répartition des effectifs appelle les commentaires suivants.

Contractualisation

Le tableau 2 repris ci-après recense les effectifs du FOREM visés au point I du cadre organique. Ces effectifs ne comprennent pas les emplois relevant de la formation professionnelle visés à l'AGW du 15 décembre 1994 précité (voir tableau 3) et ceux relevant des tâches spécifiques et auxiliaires (voir tableaux 4 et 5) visés par l'AGW du 3 juin 1999, qui peuvent réglementairement être pourvus par contrat de travail.

Le point I du cadre organique du 22 juin 2006 ne correspond plus intégralement à l'ensemble des missions actuellement prises en charge par l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, certaines de ces missions revêtant, du fait de leur mode de financement, un caractère temporaire¹⁸.

Le tableau suivant indique un effectif de 2.564,47 équivalents temps plein (ETP), dont 2.076,7 (80,98 %) sont engagés dans les liens d'un contrat de travail.

Il permet également de comparer la répartition théorique de l'effectif selon le rang attribué officiellement à chaque agent (colonne A) et la répartition de ce même effectif (colonne B), sur la base de la rémunération perçue par chaque agent, en tenant compte du ou des compléments de rémunération octroyés¹⁹, cette rémunération totale révélant le rang hiérarchique réellement occupé par l'intéressé.

¹⁸ Voir infra, point 1.4.3.

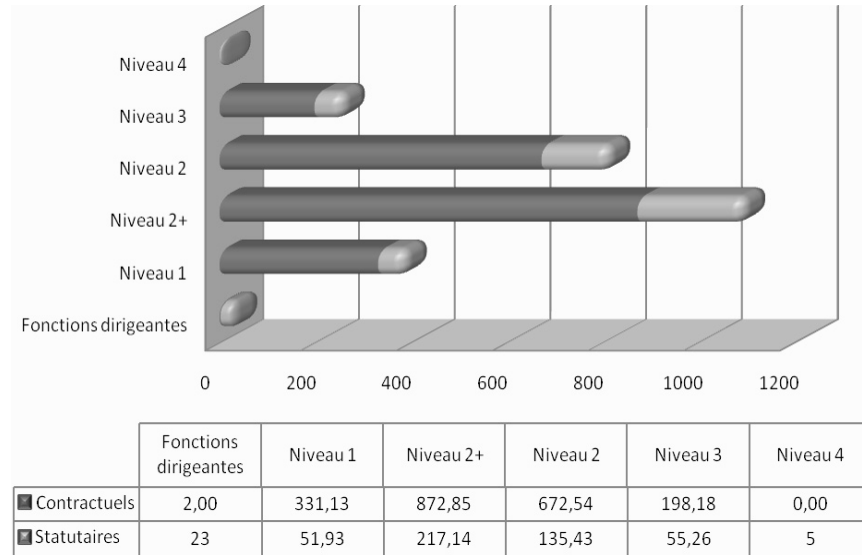
¹⁹ A propos de ces compléments, voir infra.

Tableau 2 – Statutaires et contractuels publics (en ETP) (Point I du cadre)

Niveau	Grade	Echelle/ Rang	Cadre	Effectifs recensés selon le grade et le rang officiels			Effectifs recensés en tenant compte du niveau de la rémunération effective (avec compléments)			Différence B-A
				Statut.	Contr.	Total A	Statut.	Contr.	Total B	
Fonctions dirigeantes										
	Administrateur général	A1	1,00	1,00		1,00	1,00		1,00	
	Administrateur général adjoint	A2	1,00							
	Directeur général	A2	3,00				2,00	1,00	3,00	+3,00
	Inspecteur général	A3	5,00	3,00		3,00	5,00		5,00	+2,00
	Conseiller technique	O6			1,00	1,00			0,00	-1,00
	Directeur	A4	29,00	19,00	1,00	20,00	23,80	4,00	27,80	+7,80
	Sous-total		39,00	23,00	2,00	25,00	31,80	5,00	36,80	+11,80
	Pourcentage d'occupation du cadre			58,97%	5,13%	64,10%			94,36%	
Niveau 1	Premier attaché (empl. d'encadr.)	A5	73,00	23,24		23,24	34,24		34,24	+11,00
	Attaché	A6	47,00	28,69		28,69	23,49		23,49	-5,20
	Pool (A5-A6)		256,00							
	Premier attaché échelle spéciale	A5S	0,00		6,80	6,80	1,00	6,80	7,80	+1,00
	Instructeur principal	O2	0,00		3,00	3,00			0,00	-3,00
	Premier attaché	A5			34,60	34,60		55,00	55,00	+20,40
	Attaché échelle spéciale	A6S			9,00	9,00		9,00	9,00	
	Attaché	A6			277,73	277,73		268,13	268,13	-9,60
	Sous-total		376,00	51,93	331,13	383,06	58,73	338,93	397,66	+14,60
	Pourcentage d'occupation du cadre			13,81%	88,07%	101,88%			106,04%	
Niveau 2+	Premier gradué (empl. d'encadr.)	B1	85,00	63,94		63,94	99,23		99,23	+35,29
	Pool (B1-B2-B3)		1.039,00							
	Premier gradué	B1			3,00	3,00		36,20	36,20	+33,20
	Gradué principal	B2		83,56	165,87	249,43	81,97	167,07	249,04	-0,39
	Gradué	B3		69,64	703,98	773,62	54,84	693,56	748,40	-25,22
	Sous-total		1.124,00	217,14	872,85	1.089,99	236,04	896,83	1.132,87	+42,88
	Pourcentage d'occupation du cadre			19,32%	77,66%	96,97%			100,79%	
Niveau 2	Premier assistant (empl. d'encadr.)	C1	35,00	44,10		44,10	46,10		46,10	+2,00
	Pool (C1-C2-C3)		725,00							
	Premier assistant	C1			4,00	4,00		8,00	8,00	+4,00
	Assistant principal	C2		40,34	24,82	65,16	39,09	39,22	78,31	+13,15
	Assistant	C3		50,99	643,72	694,71	30,64	601,64	632,28	-62,43
	Sous-total		760,00	135,43	672,54	807,97	115,83	648,86	764,69	-43,28
	Pourcentage d'occupation du cadre			17,82%	88,49%	106,31%			100,62%	
Niveau 3	Premier adjoint (empl. d'encadr.)			1,00					0,00	
	Pool (D1-D2-D3)		337,00							
	Premier adjoint	D1		28,16		28,16	23,16	2,00	25,16	-3,00
	Adjoint principal	D2		16,30	11,10	27,40	13,80	12,90	26,70	-0,70
	Adjoint	D3		10,80	187,08	197,88	3,40	172,18	175,58	-22,30
	Sous-total		338,00	55,26	198,18	253,44	40,36	187,08	227,44	-26,00
	Pourcentage d'occupation du cadre			16,35%	58,63%	74,98%			67,29%	
Niveau 4	Pool (E1-E2-E3)		14,00						0,00	
	Premier opérateur	E1		4,00		4,00	4,00		4,00	
	Opérateur principal	E2		1,00		1,00	1,00		1,00	
	Opérateur	E3							0,00	
	Sous-total		14,00	5,00	0,00	5,00	5,00	0,00	5,00	
	Pourcentage d'occupation du cadre			35,71%	0,00%	35,71%			35,71%	
Total en ETP			2.651,00	487,77	2.076,70	2.564,47	487,76	2.076,70	2.564,46	
	Pourcentage de l'effectif total			19,02%	80,98%					

La figure 1 ci-dessous donne une image de la répartition des effectifs par niveau selon le statut ; elle met en évidence l'importance de la contractualisation.

Figure 1 Répartition des effectifs par niveau et par statut



En tenant compte des autres catégories de personnel, reprises aux tableaux 3 à 5, l'effectif du FOREM atteint 3.671,18 ETP²⁰, dont 3.183,42 sous contrat. Le taux de contractualisation s'élève alors à 86,71 %. Les conséquences d'une telle contractualisation seront envisagées au point 1.4.4 du présent rapport.

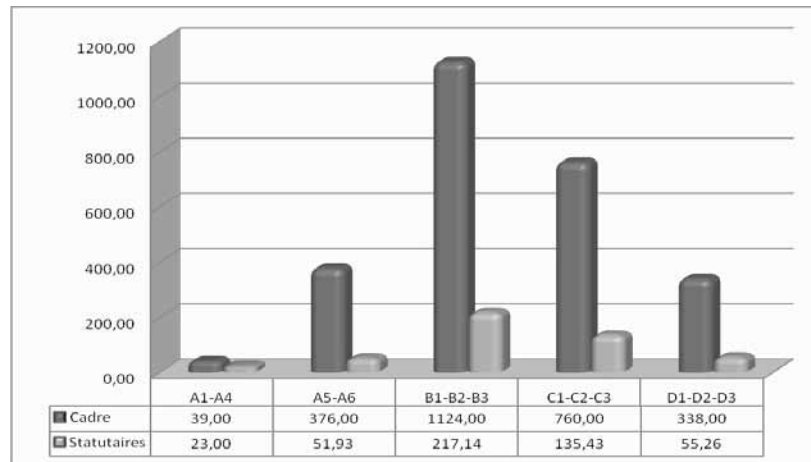
Les emplois de management et d'encadrement

Les données reprises ci-avant révèlent la difficulté, compte tenu du faible nombre d'agents statutaires en fonction au sein du FOREM, de pourvoir régulièrement aux emplois d'encadrement et aux fonctions dirigeantes.

La figure suivante donne un aperçu de la situation au 30 novembre 2008 et compare, par rang, le nombre d'emplois prévus au cadre et le nombre d'agents nommés.

²⁰ Exprimé en unités, l'effectif total du FOREM s'élève, à la même date, à 4.274 agents.

Figure 2 – Nombre de statutaires par rapport au nombre d'emplois prévus au cadre



Compléments de traitement

L'audit a permis d'identifier 391 agents bénéficiant de compléments de traitement de natures diverses : allocations octroyées pour l'exercice de fonctions supérieures soit à des agents statutaires soit aux membres du personnel pédagogique ; allocations dites « d'ajustement » et « d'encadrement ». L'examen des dossiers a révélé, dans plusieurs cas, le cumul irrégulier, dans le chef d'un même agent, de plusieurs de ces compléments²¹.

Ces divers compléments sont calculés de manière à faire bénéficier l'intéressé du traitement afférent à un rang supérieur, en raison de la fonction effectivement exercée.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, en effet, « tous ces compléments ont été mis en œuvre sur une base structurelle en fonction du poste occupé, le complément visant à palier l'écart salarial éventuellement constaté lorsqu'il ne pouvait être procédé à une nomination ».

Le cadre constituant en principe une limite budgétaire aux recrutements et engagements, il n'est pas sans intérêt de ventiler le personnel du FOREM en fonction de ce rang effectif, révélé par le niveau de la rémunération totale.

L'examen des colonnes A et B du tableau 2 figurant ci-dessus permet notamment d'établir ce qui suit :

- ✓ fonctions dirigeantes :
 - le taux d'occupation global du cadre évolue de 64,10 % à 94,36 % ;
 - les effectifs de rang A3 et de rang A4 passent respectivement de 3 à 5 ETP et de 20 à 27,8 ETP ;

²¹ Cf. infra point 1.6.3.

- ✓ niveau 1 :
 - le nombre d'équivalents temps plein augmente de 14,6 unités, passant de 383,06 à 397,66 ETP ;
 - le taux d'occupation du cadre évolue de 101,88 % à 106,04 % ;
- ✓ niveau 2+
 - l'effectif augmente de 42,88 ETP, passant de 1.089,99 à 1.132,87 ETP.

Globalement, l'on constate une diminution du nombre d'agents affectés aux niveaux inférieurs (2 et 3) et une augmentation équivalente du nombre d'agents affectés aux niveaux supérieurs (fonctions dirigeantes, niveaux 1 et 2+). Il s'en déduit que des agents normalement engagés et rémunérés dans un niveau inférieur et titulaires en principe du diplôme correspondant sont en fait employés et rémunérés dans un rang supérieur à leur grade officiel.

Réponse
du FOREM

Une telle situation s'explique, selon le FOREM, par les spécificités du statut qui permet, tant pour les conseillers que pour les contractuels pédagogiques, de prendre en considération la durée de l'expérience professionnelle, en plus du diplôme.

Les contractuels pédagogiques

Le point II du cadre fixe un nombre global de 835 emplois de contractuels pédagogiques, sans préciser le nombre de postes propres à chaque rang de la hiérarchie²², de sorte que les perspectives de carrière des agents relevant de cette catégorie dépendent intégralement des décisions de l'autorité, en fonction des nécessités du moment.

Réponse
du FOREM

Ce mécanisme confère une plus grande souplesse à la gestion des effectifs. Selon le FOREM en effet : « *Il est clair que la nécessaire souplesse à conserver pour l'ouverture ou la fermeture de postes de spécialités extrêmement diversifiées et dépendantes des besoins de l'environnement socio-économique, impacte les postes d'encadrement. D'une part, en regard des particularités techniques des postes d'encadrement à FOREM Formation et, d'autre part, en fonction du développement de telle ou telle activité au détriment ou en complément d'une autre* ».

Le tableau repris ci-dessous atteste par ailleurs l'impact des compléments de traitement évoqués plus haut.

²² Il s'agit des emplois de conseiller technique intersectoriel, conseiller technique, coordonnateur principal intersectoriel, coordonnateur, instructeur principal et instructeur.

Tableau 3 – Contractuels pédagogiques - AGW 15 décembre 1994 (Point II du cadre)

Grade	Rang/ Echelle	Cadre	Effectifs recensés selon le grade et le rang officiels	Effectifs recensés en tenant compte du niveau de la rémunération réellement perçue (avec compléments)
Pool		835		
Conseiller technique intersectoriel	A2			1,00
Conseiller technique intersectoriel	07		1,00	1,00
Directeur technique	A4S			2,00
Conseiller technique	06		3,00	1,00
Coordonnateur principal intersectoriel	04		11,00	14,43
Coordonnateur	03		64,71	76,50
Instructeur principal	02		33,73	57,92
Instructeur	01		772,46	732,05
Sous-total		835	885,90	885,90
Ingénieur	05	0	1	1
Total		835	886,90	886,90

Ainsi, parmi les agents affectés à des emplois de contractuels pédagogiques, il s'en trouve plusieurs qui bénéficient d'échelles A2²³ et A4S, supérieures aux échelles de traitement fixées par l'AGW du 15 décembre 1994.

Réponse
du FOREM

Le FOREM justifie l'octroi de ces échelles de traitement par une appréciation des responsabilités et charges assumées par leurs titulaires²⁴.

De même, à prendre en compte la rémunération réellement perçue par chaque agent, laquelle intègre le complément attribué, les rangs supérieurs apparaissent plus nombreux qu'au regard du grade officiel figurant au contrat²⁵.

Les tâches spécifiques

L'AGW du 3 juin 1999 fixe, en exécution de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal fixant les principes généraux (ARPG), la liste des tâches d'expertise pour lesquelles le FOREM est autorisé à recourir à l'engagement contractuel.

Réponse
du FOREM

²³ Il y a, à cet égard, lieu de se référer à l'article 12bis de l'AGW du 18 décembre 2003 réglant la situation des agents contractuels, qui attribue, dans le cadre d'un mandat, l'échelle A2 au conseiller technique intersectoriel.

²⁴ La réponse du 18 mars 2009 précise à cet égard : « Les A2 et les A4s identifiés dans le tableau 4 par la Cour des comptes sont justifiés eu égard à la fonction exercée et des missions & des responsabilités qui leurs sont confiées. En effet, il y a un Conseiller technique intersectoriel et 1 Conseiller technique faisant fonction de Directeur général au rang A2. Pour les A4S, deux personnes sont concernées. Le niveau de rémunération 06 des conseillers techniques aujourd'hui appelés Directeurs techniques est égal voire inférieur au niveau de rémunération d'un agent de niveau A4. Le niveau A4 correspond à une fonction de Directeur régional. L'encadrement de FOREM Formation est constitué de personnel pédagogique. Les deux personnes concernées, en regard de la très lourde charge que constitue la direction des Départements production et clientèle, ont donc une indemnité qui leur permet d'égaliser leur revenu vis-à-vis de fonction à même niveau de responsabilité dans le reste de l'organisme ».

²⁵ En particulier, le grade d'ingénieur de rang 05 concerne un seul emploi, mis en extinction.

Selon les informations fournies par le DRH, le cadre fonctionnel visé à l'article 11, § 2, du CWFP n'a pas été formellement adopté pour ce qui concerne le FOREM. Or, la finalité de cet outil de gestion, qui doit en principe faire l'objet d'une mise à jour mensuelle, est double : répartir les emplois du *pool* entre les différentes directions et services, et déterminer les métiers auxquels correspondent les emplois.

Réponse
du FOREM

Aux termes de la réponse précitée du 18 mars 2009, « avec un cadre occupé à 100 %, l'enjeu, en plus de la maîtrise de l'effectif, devient également celui de la maîtrise de la masse salariale. C'est pour cette raison que le FOREM a préféré se doter d'un outil de pilotage de l'effectif complété d'un outil de pilotage de la masse salariale. A noter que l'outil de suivi des effectifs a plutôt une vocation de contrôle a posteriori, et que celui de suivi des dépenses a davantage vocation de prévision (projection à un an) ».

Un fichier électronique a été communiqué en cours d'audit reprenant l'affectation des agents au sein des différents services opérationnels.

Par contre, aucun agent du FOREM ne s'est vu attribuer un « métier »²⁶ au sens de l'article 11, § 3, du code. Or, le bénéfice d'une échelle spéciale (A4S, A5S, A6S) est réservé aux titulaires de certains métiers dont la liste est fixée à l'annexe II du code.

L'article 234 du code précise en outre que « l'agent à qui est octroyée une échelle de traitement A6S ou A5S, qui demande à exercer un autre métier pour lequel des échelles de traitement A6 ou A5 sont prévues, perd le bénéfice des échelles de traitement A6S ou A5S dès qu'il exerce cet autre métier ».

Selon le DRH, la liste de l'annexe II ne serait pas adaptée aux besoins du FOREM, même si elle a fait l'objet d'une adaptation au profit de cet organisme afin d'y intégrer les métiers de conseil.

Réponse
du FOREM

Le FOREM avance que « le projet de révision du CWFP en cours d'élaboration (...) vise à remplacer ce concept de cadre fonctionnel par celui « de plan de personnel » qui recouvre une dimension beaucoup plus dynamique et intègre une dimension budgétaire ».

La Cour relève que le projet en question remplace effectivement le cadre fonctionnel par un plan de personnel « ... exprimant au moins annuellement les effectifs existants ainsi que les besoins en personnel, actuels et futurs » mais complète ce dispositif par un « organigramme » répartissant les emplois entre les différents services et déterminant les métiers attachés à ces emplois. Le projet de modification du code maintient donc la notion de métier²⁷.

Le paragraphe 4 de l'article 11 du CWFP, tel que modifié par ce projet précise en outre que « pour les grades de conseiller, de premier attaché et d'attaché et aux

²⁶ Par métier, il faut entendre un ensemble de compétences et de capacités requises pour exercer certaines catégories de fonctions.

²⁷ Article 11 du CWFP, tel que modifié par le projet : « § 2. Le comité de direction visé à l'article 163 établit un organigramme. Il détermine les métiers attachés à ces emplois.

Le comité de direction établit en outre un plan de personnel exprimant au moins annuellement les effectifs existants ainsi que les besoins en personnel, actuels et futurs ».

§ 3. Par métier, il faut entendre un ensemble de compétences et de capacités requises pour exercer certaines catégories de fonctions ».

niveaux B et C, l'appartenance à un métier tel que visé à l'annexe II au présent arrêté, suppose soit la détention d'un ou plusieurs diplômes ou certificats d'études, conformément à la liste de l'annexe III, soit la promotion par accession au niveau supérieur ».

Par ailleurs, il a été constaté l'octroi, à plusieurs agents chargés d'exercer ces fonctions spécifiques, d'un complément de traitement les amenant à un rang supérieur à celui qui leur a été officiellement attribué. S'agissant par hypothèse d'agents sous contrat de travail engagés pour l'exercice d'une mission bien circonscrite, l'échelle afférente à cette fonction aurait dû leur être attribuée d'emblée, dès l'engagement, sans avoir recours à un quelconque complément de traitement.

Réponse
du FOREM

Le FOREM justifie l'octroi de telles revalorisations salariales, en cours de « carrière », dans les termes suivants : « Les fonctions spécifiques confiées à ces personnes ont, au fil du temps, évolué du fait des nouvelles missions confiées à l'Office. De nouvelles activités et responsabilités sont apparues dans le chef de ces personnes et d'autres ont dû être étoffées. Le poids de la fonction a, par conséquent, été réévalué ».

Le tableau 4 ci-après fait état de cette situation au 30 novembre 2008. L'on y constate notamment l'attribution de compléments correspondant aux échelles de traitement des rangs A2 et A4S. Cette situation est examinée au point 1.6.3 du présent rapport.

Tableau 4 – Contractuels « tâches spécifiques » - AGW 3 juin 1999 (Point III A du cadre)

Grade	Rang/ Echelle	Cadre	Effectifs recensés selon le grade et le rang officiels	Effectifs recensés en tenant compte du niveau de la rémunération effective (avec compléments)
			Total	Total
Niveau 1		53		
Directeur général	A2			2
Inspecteur général	A3		8	6,8
Directeur Echelle spéciale	A4S		2	4
Directeur	A4		13,8	11
Premier Attaché Echelle spéciale	A5S		27,5	28,5
Premier Attaché	A5		10,8	9,8
Attaché Echelle spéciale	A6S		8,8	8,8
Attaché	A6		2	2
Chef Magasinier Opérateur	60		1	1
Niveau 2+		8		
Premier gradué	B1		2	2
Gradué principal	B2		3	3
Total		61	78,9	78,9

Les tâches auxiliaires

Le cadre organique du 22 juin 2006 ne vise pas expressément les emplois repris à l'article 41, 2°, de l'AGW précité du 15 décembre 1994²⁸. S'agissant d'emplois

²⁸ Il s'agit des emplois de chef magasinier opérateur, ouvrier, magasinier, ouvrier d'entretien, et manœuvre. Les agents titulaires de ces emplois bénéficient des échelles de traitement 60 à 64.

contractuels ne correspondant pas aux missions organiques du FOREM, ils ont été recensés dans ce rapport sous la catégorie des tâches auxiliaires.

La situation au 30 novembre 2008 est reprise au tableau 5. Elle n'appelle aucun commentaire particulier.

Tableau 5 – Contractuels « tâches auxiliaires » - AGW 3 juin 1999 (Point III b du cadre)

<i>Grade</i>	<i>Rang/ Echelle</i>	<i>Cadre</i>	<i>Effectifs</i>
<i>Pool</i>		210	
	<i>Adjoint</i>	D3	107,04
	<i>Chef Magasinier</i>	Opérateur	4,45
	<i>Ouvrier</i>	Outilleur	2,5
	<i>Magasinier</i>		6,03
	<i>Ouvrier d'entretien</i>		0,8
	<i>Manoeuvre</i>		20,1
Total		210	140,92

1.2.3 Évolution des effectifs

L'évolution des effectifs fait l'objet, mensuellement, d'un tableau de bord de suivi émanant de la direction des ressources humaines. Le tableau afférent au mois de décembre 2008 corrobore les données extraites du fichier électronique transmis en début d'audit par ce service : à la date du 30 novembre 2008, l'effectif total du FOREM atteignait 3.671,03 ETP.

Sur la base de ces tableaux de bord successifs, l'évolution des effectifs, exprimés en ETP et en unités, peut être résumée comme suit²⁹.

Tableau 6 – Évolution des effectifs

	<i>1/01/2006</i>	<i>1/07/2006</i>	<i>1/01/2007</i>	<i>1/07/2007</i>	<i>1/01/2008</i>	<i>1/07/2008</i>	<i>1/01/2009</i>
<i>Nombre d'agents</i>	3.694,00	3.870,00	3.984,00	4.109,00	4.159,00	4.223,00	4.274,00
<i>Evolution en unités</i>							15,70%
<i>ETP</i>	3.251,83	3.422,48	3.526,54	3.590,72	3.631,64	3.637,94	3.671,03
<i>Evolution en ETP</i>							12,89%

1.3 CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET NORMES DE RÉFÉRENCE

1.3.1 Contexte réglementaire

Le FOREM est visé à l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

²⁹ Les tableaux de bord afférents à l'année 2006 ne comportaient pas l'expression du nombre d'unités (UPO), les effectifs y étant recensés seulement en ETP ; les entrées et sorties y étaient cependant indiquées à la fois en ETP et en unités : les données indiquées pour janvier et juillet 2006 résultent d'une balance de ces données.

Par conséquent, son personnel statutaire se trouve également soumis à l'AGW du 18 décembre 2003 portant le CWFP³⁰.

En vertu de l'article 2bis du même décret, un autre arrêté du 18 décembre 2003 a apporté à ce code des dérogations ou des modalités particulières d'application, au profit du personnel du FOREM³¹.

Par ailleurs, son personnel contractuel est soumis à l'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, lequel a également été adapté aux spécificités du FOREM³².

Le contexte réglementaire est complété par des AGW des 15 décembre 1994 et 3 juin 1999, respectivement applicables au personnel pédagogique et aux tâches auxiliaires et spécifiques.

1.3.2 Les principes généraux

La situation administrative et pécuniaire du personnel du FOREM a également été vérifiée au regard de l'ARPG³³.

A défaut d'un décret wallon mettant en œuvre, au profit de l'organisme, l'article 2, § 2³⁴, de cet arrêté, son personnel demeure soumis à l'ensemble des principes généraux qu'il énumère.

1.4 CONTRACTUALISATION DU PERSONNEL

1.4.1 Aperçu des effectifs

L'examen de la situation des effectifs du FOREM³⁵ a démontré un taux global de contractualisation de l'ordre de 81 % du personnel affecté à la partie I du cadre organique. En prenant en considération les membres du personnel pédagogique

³⁰ Article 1^{er} : « La qualité d'agent régional est reconnue à tout agent statutaire occupé à titre définitif dans les services du Gouvernement wallon ou dans un organisme auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, ci-après dénommés organismes ».

³¹ Article 2bis : « Les organismes d'intérêt public suivants disposent d'un statut spécifique : 1° l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi ; ... ».

³² En vertu de l'article 1^{er} de l'AGW du 18 décembre 2003 relatif au personnel contractuel du FOREM : « Sous réserve de l'application des dispositions qui prévoient des dérogations ou des modalités particulières d'application dans le présent arrêté, l'arrêté du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, ci-après dénommé « l'arrêté » est applicable aux membres du personnel contractuel de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, ci-après dénommé « l'Office. »

³³ Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

³⁴ Voir infra, point 1.4.2.

³⁵ Voir supra, point 1.2 du présent rapport.

ainsi que les agents engagés pour exécuter des tâches auxiliaires ou spécifiques, ce taux atteint 86,71 % de l'effectif total de l'organisme.

1.4.2 Le principe du recrutement statutaire et les exceptions visées par l'article 2 de l'ARPG

Principe

L'instauration d'un régime statutaire pour les agents de l'État touche à la nature de leurs fonctions : « ... *participant à l'exercice de la puissance publique, il convient de prémunir les intéressés contre toute pression illégitime exercée sur leur emploi et, partant sur leur rémunération. La stabilité de l'emploi contribue à garantir l'indépendance du fonctionnaire. C'est la raison pour laquelle également les cas d'engagement contractuel sont strictement limités par la réglementation afférente à la fonction publique* »³⁶.

La Cour des comptes rappelle le principe du recrutement statutaire consacré par les articles 1^{er} et 2 de l'ARPG, ainsi que le caractère restrictif des hypothèses d'engagement contractuel autorisées par la même disposition.

Les quatre exceptions visées par l'article 2, § 1^{er}, de l'ARPG sont d'ailleurs reproduites à l'article 2 de l'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel tel que modifié spécifiquement pour le FOREM.

L'article 2, § 2, de l'ARPG

Une note, datée du 17 décembre 2008, émanant du DRH du FOREM avance que le contrat de gestion « ... *fixe des objectifs à atteindre en termes de résultats, d'efficience et d'impact. La réalisation des missions du FOREM est menée au centre de l'activité économique et dans une logique de concurrence et/ou de comparaison avec les autres acteurs.* »

La Cour relève que l'AR du 20 octobre 1992 pris en exécution de l'article 62, § 1^{er}, du premier ARPG du 22 novembre 1991³⁷ avait intégré l'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi au nombre des organismes soumis aux principes généraux.

Le système de liste instauré à l'époque par cette disposition avait pour finalité de dispenser de l'application de ces principes les organismes (« hors liste ») exerçant leurs activités dans un contexte entrepreneurial.

L'ARPG du 22 décembre 2000 porte désormais, en lieu et place de ce système de liste, que « *le décret (...) peut déterminer que, pour les activités d'une personne morale de droit public qui entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics*

³⁶ B. Hurlet, Juge au tribunal du travail, Colloque IFE du 21 juin 2005.

³⁷ « *Les principes généraux énoncés aux articles 1^{er} à 60 sont applicables aux membres du personnel qui, à titre statutaire, prestent leurs services auprès des personnes morales de droit public qui relèvent des Communautés, des Régions, (...) et dont la liste est fixée par Nous après concertation avec l'exécutif concerné.* »

ou privés, il sera satisfait pour l'exercice de ces activités aux besoins en personnel par des personnes engagées par contrat de travail »³⁸.

Jusqu'à présent, cette disposition n'a pas été mise en œuvre au bénéfice du FOREM. Toutefois, pour prendre en compte les spécificités du FOREM, l'article 25 du décret du 6 mai 1999 tel que modifié par le décret du 13 mars 2003³⁹ légitime l'engagement par contrat de travail en se référant aux hypothèses visées à l'article 2, § 1^{er}, de l'ARPG, en particulier le recours au concept de « tâches spécifiques ».

Le FOREM, dans sa réponse du 18 mars 2009, avance à ce sujet :

« Le FOREM ne bénéficie pas de dispositions qui pourraient lui être accordées dans le cadre de la mise en œuvre d'activités qui entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés tel que cela pourrait être le cas en application de l'ARPG du 22 décembre 2000.

Le débat se situe bien par rapport au contexte dans lequel le FOREM est amené à réaliser ses missions. Depuis 1997, le FOREM se trouve dans un environnement, qui s'il ne peut être qualifié de concurrence (au sens commercial), peut à tout le moins faire l'objet de comparaison. Les missions qui lui sont confiées ne sont plus le fait d'un monopole public mais le sont du fait d'une légitimité qui peut être remise en question au regard de sa capacité à réaliser ses missions avec efficience.

Cela implique un ensemble d'enjeux et de capacités qui ne sont pas toujours en phase avec les concepts classiques d'administration notamment en termes de réactivité et de flexibilité ».

Les tâches spécifiques

Ces tâches spécifiques sont définies, pour le FOREM, par plusieurs arrêtés.

- ✓ Un AGW a été adopté en date du 15 décembre 1994 portant règlement du personnel contractuel de la formation professionnelle du FOREM. Un second arrêté, daté du même jour, inclut ces diverses fonctions au nombre des tâches spécifiques pour lesquelles l'engagement contractuel est admis par l'ARPG. Leur situation fera l'objet de plus amples développements sous le point 1.4.3 du présent rapport.
- ✓ L'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel en Région wallonne a été modifié pour ce qui concerne le FOREM afin d'autoriser l'engagement par contrat de travail, en qualité d'experts et

³⁸ Article 2, § 2.

³⁹ « L'Office est autorisé à recruter du personnel contractuel aux fins exclusives énumérées à l'article 2, §1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux (...).

En ce qui concerne les tâches spécifiques, l'Office est autorisé à recruter du personnel contractuel placé sous règlements particuliers pour des tâches d'expertise, des tâches de consultance, des tâches pédagogiques et d'encadrement liées à celles-ci et (des tâches permettant à l'Office en son entité « Régisseur-ensemblier » d'être un acteur du marché mixte de l'emploi.

Dans le respect de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, le Gouvernement arrête, après avis du comité de gestion, une liste de ces tâches spécifiques ».

éventuellement dans un grade de promotion, des agents chargés des fonctions de conseillers-emploi⁴⁰.

- ✓ Enfin, le Gouvernement wallon a adopté, le 3 juin 1999, un arrêté déterminant les tâches auxiliaires et spécifiques au sein de l'Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi.

Concernant les tâches informatiques, et considérant que l'urgence invoquée a empêché la section de législation du Conseil d'État d'émettre un avis sur l'arrêté du 3 juin 1999, la Cour ne peut que faire siennes les réserves exprimées par celle-ci relativement à un autre projet d'arrêté⁴¹ rédigé en termes identiques : « *L'exercice de fonctions en liaison directe avec l'implantation et l'utilisation des techniques informatiques est à ranger dans la catégorie des tâches organiques et permanentes* »⁴².

Par ailleurs, le point 8 de l'article 1^{er} de cet arrêté vise « *les tâches confiées à des experts correspondant à des fonctions de niveau 1 et qui exigent une qualification professionnelle requise pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie* ». Cette disposition, formulée en termes si généraux qu'il est impossible d'identifier les tâches dont il s'agit, implique la création de nouvelles tâches spécifiques par simple décision des organes du FOREM, ce qui constitue une subdélégation, contraire à l'article 2 de l'ARPG⁴³.

Sous ces réserves, l'engagement de personnel par contrat de travail dans le cadre des arrêtés précités est conforme à l'article 2 de l'ARPG.

Au-delà de ce constat, la Cour des comptes estime que les agents exerçant les fonctions de formateurs pédagogiques devraient être maintenus dans les liens d'un

⁴⁰ Art. 4, § 3 : « *Par métier du conseil, il faut entendre le métier qui porte sur le conseil et l'appui aux particuliers, entreprises et opérateurs du marché régional du travail dans le cadre des fonctions de conseil exercées au sein de l'entité « Régisseur-ensemblier » visées à l'article 2, alinéa 6, 1°, du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, tel que modifié par le décret du 13 mars 2003, ainsi que des fonctions d'encadrement hiérarchique immédiat de ces fonctions* ». Voir également les articles 6bis et 8 du même arrêté.

⁴¹ Avis du 25 juin 1997 relatif à l'arrêté du 16 septembre 1998 du Gouvernement de la Communauté française fixant les tâches auxiliaires et spécifiques.

⁴² A l'appui de l'embauche d'informaticiens sous contrat « tâches spécifiques », le FOREM fait valoir qu'il « ... a fait le choix stratégique d'internaliser les compétences critiques à forte valeur ajoutée par rapport aux innovations et nouvelles technologies et d'externaliser une partie de l'informatique de gestion « classique » constituée de tâches basiques, telles que la gestion du parc informatique PC, le helpdesk, etc. Or, ce sont précisément les agents qui exécuteraient ces tâches plus « classiques » qui pourraient, le cas échéant, être des agents statutaires occupant des fonctions d'informaticiens tels que décrites dans le code de la RW. Ces compétences critiques à forte valeur ajoutée pour faire usage des technologies innovantes sont indispensables au FOREM pour répondre aux missions qui lui sont confiées, notamment dans le cadre des projets tels que l'approche multi canal, la présence web, l'inscription en ligne (e-government), les télécom, la simplification administrative (connexion BCSS), etc. ».

⁴³ En l'espèce, une décision du bureau exécutif du 9 novembre 1999 a défini les différentes tâches couvertes par ce point 8. Les organisations syndicales ont émis des réserves à cet égard, considérant que « *ces fonctions auraient dû intégrer le cadre et être remplies par des agents statutaires* ».

contrat d'emploi, à l'encontre de la solution proposée à l'article 529, § 2⁴⁴, du projet de statut spécifique au FOREM⁴⁵.

En effet, ces tâches sont qualifiées de spécifiques, au sens de l'article 2, § 1^{er}, de l'ARPG par l'article 25 du décret organique du 6 mai 1999 tel que modifié par le décret du 13 mars 2003, de sorte que ce décret devrait être modifié pour permettre le recrutement d'agents définitifs sur des emplois de cette nature.

En outre, la Cour estime qu'une statutarisation massive du personnel pédagogique représente un risque pour le FOREM en termes de gestion des ressources humaines : le volume et les qualifications de cette catégorie particulière de personnel étant susceptibles, en fonction de l'évolution du contexte économique et des secteurs pour lesquels une pénurie de main d'œuvre est constatée, de connaître d'importantes mutations – notamment en raison de l'action même du FOREM –, celui-ci pourrait se voir contraint de maintenir en service des agents statutaires dont les compétences ne seraient plus adaptées aux circonstances du marché de l'emploi et aux exigences du service.

L'exercice de tâches organiques par des agents contractuels

D'autres services, moins sensibles, de par leur nature, aux fluctuations du marché de l'emploi et à un éventuel changement de missions du FOREM, tels que l'administration générale, le DRH, le service informatique (DSI), la direction des ressources matérielles et financières, ou le service juridique, connaissent des taux de contractualisation compris entre 76,7% et 100 %⁴⁶.

L'exercice de tâches organiques par des agents contractuels constitue, dans l'ordre juridique actuel, une situation anormale à laquelle il convient de tenter de remédier. Le point 1.7 du présent rapport examine la pertinence des solutions avancées à cet égard dans le cadre du statut spécifique en cours d'élaboration.

Il convient préalablement de s'interroger sur les causes et les conséquences de la contractualisation massive du FOREM.

1.4.3 Taux de contractualisation du personnel du FOREM

Pour apprécier le taux de contractualisation, la Cour a examiné plusieurs facteurs évoqués par le FOREM.

La charge du passé

L'exercice de tâches organiques par des agents sous contrat s'expliquerait en premier lieu par le poids du passé : selon les données transmises par le DRH du FOREM, au jour de sa création, le 8 mars 1989, l'Office wallon, chargé de reprendre

⁴⁴ « § 2. Les membres du personnel contractuel titulaires d'un contrat à durée indéterminée qui à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté sont lauréats d'un examen de capacité ou d'un examen d'urgence tels que prévus à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 1994 portant règlement du personnel contractuel de la formation professionnelle de l'Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi sont statutarisés à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté. »

⁴⁵ Voir infra, point 1.7.3.

⁴⁶ DRH : 76,7 % ; ressources matérielles et financières : 86,51 % ; DSI : 100 % ; administration générale : 82,26 % ; direction juridique : 80 %.

les compétences de l'ONEM en matière d'emploi, comptait, parmi les 1.752 agents composant son effectif, 1.124 personnes engagées par contrat de travail.

Les missions non récurrentes

En dehors de l'exercice des tâches auxiliaires et spécifiques dont il a été question, l'ARPG ainsi que l'AGW du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels autorisent le recours au contrat de travail dans le but de pallier « *des besoins exceptionnels et temporaires en personnel* ».

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, l'occupation d'emplois financés par des ressources temporaires ou l'exercice de missions limitées dans le temps entrent dans le champ de cette exception. Or, le FOREM a été confronté, au fil du temps, à ces deux hypothèses, se voyant confier des missions financées par des budgets additionnels non récurrents, en provenance du Fédéral, de la Région wallonne ou de l'Union européenne.

Ainsi, le FOREM a encore récemment été associé à la mise en œuvre, d'une part, du plan Marshall (plan langues, pôles de compétitivité, lutte contre les pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité, etc.) et, d'autre part, du plan d'accompagnement des chômeurs issu de l'accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés.

C'est la raison pour laquelle, selon les explications fournies par son responsable, le fichier des affectations transmis par le DRH enregistre notamment, en dehors du cadre organique du 22 juin 2006, quelque 101 emplois financés par des fonds européens et 467 emplois libellés « hors cadre »⁴⁷.

Les procédures de recrutement

Une note circonstanciée, datée du 17 décembre 2008 et émanant du DRH, avance également la double explication suivante : « 1. *Le faible recours au recrutement statutaire s'explique par une succession de situations réglementaires ayant compliqué sa mise en œuvre.* 2. *Une autre explication se trouve dans le manque de flexibilité et de rapidité inhérent aux processus de recrutement nécessaires pour réaliser les missions de l'Office dans les délais prescrits par le Gouvernement wallon*».

Quant au premier point, une note interne datée du 6 décembre 2001 explicite les « situations réglementaires » dont il est question : il s'agit essentiellement de l'absence de cadre empêchant de déclarer les emplois vacants et de l'inexistence de réserves de recrutement de l'ancien Secrétariat permanent de recrutement (SPR) dans les fonctions de base du FOREM, dans les années qui ont suivi la constitution de celui-ci.

Quant au « *manque de flexibilité et de rapidité inhérent aux processus de recrutement* », cette question doit être appréhendée sous un double point de vue :

➤ *La notion de métier*

Les procédures de recrutement actuellement organisées sur la base des articles 110 et suivants du code wallon de la fonction publique, en collaboration avec le

⁴⁷ Seuls ont été comptabilisés les emplois pourvus d'un titulaire.

SELOR, le sont « ... pour l'ensemble des services du Gouvernement et des organismes d'intérêt public dépendant de la Région soumis audit code ». L'article 113 ajoute : « Il y a un concours de recrutement pour chaque métier. Il y a un seul programme de concours pour les métiers communs à plusieurs ministères ou organismes ».

Il résulte de l'argumentaire avancé par les instances du FOREM que la liste des métiers figurant à l'annexe II du CWFP ne serait pas adaptée à la spécificité de l'organisme. Cette inadéquation expliquerait l'absence de cadre fonctionnel et d'attribution d'un métier à ses agents.

La Cour doit toutefois nuancer cette approche de la situation.

Un examen de l'effectif en place au sein du FOREM a permis d'identifier plusieurs catégories de fonctions ne présentant aucune spécificité par rapport aux métiers définis par le code : ainsi des fonctions d'informaticien, de juriste, de psychologue, des tâches administratives, des missions liées à la gestion des ressources humaines ou à la tenue de la comptabilité, les tâches de secrétariat ou de traduction, la passation et l'exécution des marchés publics, etc.⁴⁸. Il en résulte que, pour pourvoir aux emplois correspondant à ces fonctions, le FOREM pourrait avoir recours aux réserves constituées, pour chaque métier concerné, par le SELOR.

Par ailleurs, la spécificité de l'Office a d'ores et déjà été prise en compte, d'une part, par l'insertion des métiers « de conseil »⁴⁹ dans la liste définie à l'annexe II du CWFP et, d'autre part, par la modification de l'article 112 du même code, aux fins d'associer le département des ressources humaines de l'Office à l'élaboration des programmes des concours afférents auxdits métiers de conseil. L'organisation de concours au seul profit du FOREM pour ces métiers de conseil s'avère donc concevable dans l'état actuel de la réglementation.

Enfin, l'existence de diverses dispositions autorisant l'engagement de contractuels pour l'exercice de tâches spécifiques⁵⁰, au premier rang desquelles figurent les tâches liées à la formation professionnelle, permet de répondre à d'autres spécificités des métiers du FOREM.

A défaut, pour les instances responsables de l'Office, de démontrer que certains de ses agents exercent des fonctions – hors les métiers de conseil et les tâches visées par les arrêtés des 15 décembre 1994 et 3 juin 1999 – qui présentent une spécificité telle qu'elles ne puissent être rattachées à l'un des métiers visés à l'annexe II du CWFP, la Cour des comptes estime que la réglementation actuellement en vigueur ne constitue pas un obstacle au recrutement statutaire de son personnel.

⁴⁸ Ces tâches sont reprises sous les métiers n^{os} 4, 15, 20, 21, 29, 32, 36, 43, 44, 47, 51, 53, 55 et 56 de l'annexe II du CWFP.

⁴⁹ L'annexe II du code intègre les métiers de conseil suivants : « au rang A6, les métiers de responsable d'équipe, de conseiller en bilan professionnel et orientation, de chargé de relations partenariales, de chargé des relations entreprises, de chargé des relations aux particuliers ; aux rangs B1, B2 et B3, les métiers de responsable d'équipe, de conseiller dans les activités dédiées aux particuliers, de conseiller dans les activités dédiées aux entreprises, de conseiller dans les activités dédiées aux relations partenariales ».

⁵⁰ Voir supra point 1.4.2.

➤ *Les délais de mise en œuvre des procédures de recrutement*

Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de juger de l'efficacité et de la célérité des procédures de recrutement mises en œuvre conformément au CWFP.

Ces procédures se déroulent à l'intervention de plusieurs acteurs, au nombre desquels figurent, outre le SELOR, le Gouvernement wallon, la commission des programmes visée à l'article 112 du code, le département des ressources humaines du service ou de l'organisme concerné et le service des affectations de la Région wallonne chargé de la gestion des réserves.

La Cour des comptes n'a, jusqu'à présent, mené aucun audit lui permettant d'apprécier le délai moyen s'écoulant, en Région wallonne, entre la survenance d'un besoin en personnel et la désignation définitive sur l'emploi déclaré vacant. Elle ne peut par conséquent pas juger de la pertinence de l'argument invoqué par les instances du FOREM.

Le FOREM a fait valoir à l'appui de ses critiques des procédures de recrutement statutaire les arguments suivants⁵¹ :

« Pour objectiver ce problème, quatre faits significatifs :

1. *En 2004, le FOREM a organisé une 3^e épreuve dans le cadre du recrutement de conseiller sur base des procédures de gradués réalisées lors des « méga-concours ». Entre le moment où la demande a été formulée et l'entrée en stage des lauréats, il s'est écoulé plus d'une année.*
2. *Dans le cadre de l'application des spécificités du statut pour le métier de conseiller, nous avons lancé l'organisation d'un concours début 2008. Nous sommes en mars 2009 et la première épreuve vient seulement de se dérouler. Même si on ne tient pas compte du fait que cette dernière soit « gelée » par une procédure de recours, la planification la plus optimiste ne nous permet pas d'envisager de connaître les lauréats avant le mois de septembre 2009 (soit un an et 8 mois).*
3. *La programmation des concours pour la Région wallonne en 2009 ne prévoit que dix procédures pour le SPW et tous les OIP. Signalons que les premières procédures viennent à peine de démarrer.*
4. *Tant pour la mise en œuvre du plan d'accompagnement en 2003 que pour le plan Marshall en 2007, le délai que nous laissaient nos autorités de tutelle n'était que de 5 mois. Dans les faits, il aura été de 9 mois.*

Plusieurs centaines de personnes ont été recrutées sur différentes fonctions (conseillers, administratifs, formateurs, experts), avec dans certaines régions des effets de pénuries de lauréats. Si nous avons réalisé ces recrutements dans le cadre d'un engagement sous contrat à durée déterminée (besoins exceptionnels et temporaires) nous n'aurions tout simplement pas pu attirer suffisamment de personnes pour atteindre les objectifs qui font aujourd'hui l'objet d'un débat sur notre efficience ».

Réponse
du FOREM

⁵¹ Réponse du 18 mars au projet de rapport.

La Cour relève que les exemples cités ne concernent que le « métier » de conseiller ainsi que des procédures de recrutement mises en œuvre il y a peu par la Région wallonne – et d’ailleurs toujours en cours. La réponse du FOREM à l’avant-projet de rapport n’établit pas qu’il ait été fait appel aux réserves de SELOR, notamment pour les métiers non spécifiques au FOREM, telles que les fonctions administratives. Cette réponse n’explique pas davantage les raisons pour lesquelles les banques de données de SELOR ne sont pas consultées lors d’engagements par contrat de travail, ainsi que l’impose pourtant l’AGW du 18 décembre 2003 relatif à la situation du personnel contractuel, cette consultation pouvant par ailleurs, être menée simultanément aux appels à candidatures lancé par le FOREM.

Quoi qu’il en soit, à supposer que les procédures de recrutement mises en œuvre ne permettent pas d’avoir recours dans des délais raisonnables à du personnel définitif, et à supposer qu’il est dès lors loisible à l’Office d’engager du personnel sous contrat de travail « *dans l’attente d’un recrutement statutaire* », une telle solution ne doit pas être envisagée comme définitive et ne dispense pas le FOREM d’engager la procédure de recrutement aussitôt que possible, pour peu que l’emploi concerné soit un emploi permanent.

L’attractivité des rémunérations et autres avantages liés à la fonction

Réponse
du FOREM

Le FOREM justifie encore le recours au contrat de travail, même dans le cas de tâches permanentes, par le souci « *de disposer de personnel expérimenté et de le conserver* » et, dans ce but, de se montrer un employeur attractif : « *... dans des domaines tels que la finance, le contrôle de gestion, la communication ou l’informatique, (...) dès qu’il est question d’attirer des collaborateurs expérimentés il est impossible de le faire dans le cadre strict des barèmes de recrutement de la fonction publique* ».

Il ajoute que : « *Il faudrait au minimum pouvoir recruter sur base de barèmes de promotion et reconnaître l’ensemble de l’expérience professionnelle du secteur privé (mais même là nous sommes encore faibles par l’absence de système complémentaire de pension)* ».

La Cour relève que la situation concurrentielle existant sur le marché de l’emploi à l’égard de certaines catégories de professions concerne, sans distinction, tous les services publics désireux de recruter dans ces domaines et non seulement le FOREM. En outre, toutes les catégories d’agents pour lesquelles se constate une contractualisation importante au sein de l’Office ne peuvent être considérées comme « en pénurie ».

1.4.4 Implications de la contractualisation

La contractualisation importante de l’effectif du FOREM a des conséquences négatives sur l’efficacité de la gestion des ressources humaines.

Précarisation

L’assignation régulière de nouvelles missions à l’organisme⁵² et la reconduction temporaire, à plusieurs reprises, de certaines de ces missions, a eu pour effet de maintenir les agents contractuels concernés dans une situation précaire pendant de

⁵² A ce sujet, voir supra, point 1.4.3.

longues années, créant ainsi un contexte social peu propice à une gestion adéquate des ressources humaines.

Une telle situation ne manque pas de susciter des conflits, notamment lorsque le poste occupé de longue date par un agent contractuel devient, sur décision des autorités, un emploi permanent du cadre financé par le budget ordinaire de l'Office et est, à ce titre, déclaré vacant et pourvu par un agent définitif (que ce soit par mutation, promotion ou recrutement)⁵³.

La note précitée du 17 décembre 2008 soutient à cet égard : « *De plus, en tant que service public, le FOREM se doit de proposer à son personnel un emploi de longue durée, ce qui constitue une ligne de force du contrat moral entre le Service public et l'agent. La statutarisation du personnel est un gage d'indépendance et de continuité. Pour ce faire, le FOREM doit favoriser et multiplier les possibilités d'emplois et de carrières de ses agents et maintenir un intérêt, une motivation et une satisfaction constante tout au long d'un temps de carrière qui peut atteindre 40 ans.* »

Par ailleurs, la réglementation actuelle ne favorise guère la régularisation des agents contractuels en place : la combinaison des articles 114, § 1^{er}⁵⁴, et 115, § 4⁵⁵, du code aboutit à classer les lauréats d'un concours selon les résultats des seules épreuves de base préalables et non selon les résultats des épreuves complémentaires, plus spécifiques à la fonction. Cette méthode de classement peut dès lors aboutir à la situation suivante : des agents contractuels ayant exercé la fonction à pourvoir pendant de nombreuses années et classés idéalement aux épreuves complémentaires axées sur le profil de cette fonction ne sont pas classés en ordre utile pour avoir enregistré des résultats plus faibles (quoique satisfaisants) lors des épreuves générales préalables.

Outre qu'une telle situation est perçue par l'agent comme un désaveu de ses capacités, l'autorité se trouve confrontée à l'alternative suivante : soit renoncer à un recrutement définitif et maintenir irrégulièrement en fonction un agent contractuel donnant entière satisfaction, soit s'exposer à lui substituer un agent statutaire moins apte à exercer immédiatement la fonction et qu'il faudra former.

L'absence de perspectives de carrière

Les textes réglementaires, qu'il s'agisse de l'ARPG ou de l'AGW du 18 décembre 2003, ont organisé la situation administrative et pécuniaire des agents contractuels en prenant en compte le caractère en principe temporaire de l'engagement par contrat de travail.

C'est ainsi que les agents contractuels du FOREM, même occupés de longue date, sont exclus, réglementairement, des promotions par avancement de grade ainsi que des épreuves d'accession au niveau supérieur, telles qu'organisées par la Région wallonne en collaboration avec le SELOR.

⁵³ Voir un exemple de conflit de ce type dans l'arrêt du Conseil d'État du 28 mars 2008 n°181.539, Gérard c/ FOREM.

⁵⁴ « Les concours de recrutement comportent une ou plusieurs épreuves de base destinées, par métier, à évaluer les capacités dont question à l'annexe II, section II. »

⁵⁵ « Les candidats sont classés dans la réserve sur la base du total des points obtenus à l'ensemble des épreuves de base. En cas d'égalité des points, le candidat le plus âgé est classé le premier. »

A l'exclusion des contractuels pédagogiques visés par l'AGW du 15 décembre 1994, des titulaires de tâches spécifiques au sens de l'AGW du 3 juin 1999 et des contractuels exerçant les fonctions de conseiller, pour lesquels l'AGW du 18 décembre 2003 autorise exceptionnellement l'accès aux grades de promotion, les agents contractuels du FOREM se trouvent réglementairement privés de tout avancement, fût-il d'ordre pécuniaire – sauf à accorder de tels avancements au mépris de la réglementation en vigueur.

La difficulté de gérer deux catégories de personnel soumises à des réglementations différentes

Le FOREM fait valoir en outre que la cohabitation « ... d'effectifs statutaires avec des effectifs contractuels pour des proportions importantes (...) génère une organisation hybride composée, au niveau du pilotage par des mandataires, et à tous les autres niveaux d'encadrement, de personnel d'un composite statutaires/contractuels, ce qui engendre des filières de carrières parallèles non compatibles entre-elles ».

Dans sa réponse du 18 mars 2009, le FOREM soutient que « la meilleure solution ne peut être qu'une solution homogène permettant tous les parcours de carrières possibles quelles que soient les fonctions occupées »⁵⁶.

1.5 PROCÉDURES DE SÉLECTION DU PERSONNEL DU FOREM

1.5.1 Recrutements statutaires

Étant donné que les procédures de sélection et de recrutement sous statut ne dépendent pas essentiellement du FOREM mais du SELOR et du service affectations de la Région wallonne, la régularité du recrutement n'a été vérifiée que pour les agents statutaires relevant de l'échantillon défini au point 1.1.2 du présent rapport⁵⁷. Cet examen a donné lieu aux constatations suivantes.

Maintien d'une échelle de promotion à des agents recrutés

En 2005, le DRH du FOREM a interrogé la direction de la réglementation de la Région wallonne pour savoir si un agent admis au stage après avoir réussi un concours du SELOR pouvait continuer à bénéficier de l'échelle de traitement afférente à un grade de promotion dont il bénéficiait précédemment en qualité de contractuel. La réponse fut négative⁵⁸.

Néanmoins, cinq agents bénéficient d'un complément de traitement portant leur rémunération au niveau de celle qu'ils percevaient en qualité de contractuels avant leur nomination définitive. Dans deux de ces cas, l'échelle de traitement afférente au

⁵⁶ Sur cette question, voir le point 1.7 du présent rapport, relatif au projet de statut spécifique du FOREM.

⁵⁷ Pour mémoire, l'examen a porté sur 166 dossiers au nombre desquels figuraient 29 agents statutaires.

⁵⁸ « Lorsqu'un contractuel est recruté statutairement, il commence une nouvelle carrière et ne bénéficie en cette circonstance d'aucun droit acquis au maintien du traitement dont il bénéficiait en tant que contractuel. Il y a dès lors lieu d'appliquer aux anciens contractuels l'échelle de traitement qui correspond au grade auquel ils sont recrutés conformément au CWFP ».

grade de recrutement a été appliquée pendant la durée du stage et le complément n'a été accordé qu'à l'issue favorable de celui-ci.

Selon le FOREM, pareille décision est appliquée de façon systématique, afin de ne pas démotiver le personnel par une diminution de son traitement en cas de réussite d'un concours de recrutement⁵⁹. Comme en matière de négociation du salaire à l'engagement ou d'octroi d'augmentations salariales en cours de « carrière », les instances du FOREM ont pris l'option de privilégier le souci d'une gestion efficiente des ressources humaines de l'organisme quitte à contrevenir au cadre réglementaire établi.

Il en résulte que les agents recrutés sous statut acquièrent la stabilité d'emploi d'un agent définitif tout en conservant les avantages pécuniaires liés à leur emploi contractuel antérieur.

Recrutements nominatifs

Dans le même ordre d'idées, le FOREM a décidé le 17 mars 1992 de poser « ... le principe du recrutement prioritaire, en tant qu'agents statutaires, des agents contractuels de l'Office ». Cette décision a été renouvelée le 26 mars 1996. Deux notes du bureau exécutif, datées respectivement des 16 janvier et 13 février 2001, se réfèrent à cette dernière décision et admettent au stage deux agents de niveau A sur la base de ce système de recrutement nominatif.

La Cour fait observer qu'il n'appartient pas à une autorité administrative, même dans le souci de pérenniser son personnel contractuel⁶⁰, de déroger à la règle du concours et à l'ordre du classement des lauréats, en réservant certains emplois aux membres de son personnel engagés sous contrat.

Pour les recrutements postérieurs à 2001, la Cour a opéré, dans la limite de l'échantillon examiné, les constatations suivantes :

➤ *Les recrutements au rang A6*

Le bureau exécutif, en sa séance du 1^{er} juin 2004, a autorisé la déclaration de vacance de cinq emplois de rang A6. Pour pourvoir à ces emplois, il a été fait appel à la réserve de recrutement d'attachés n° AFW9910A, dont le procès-verbal a été établi par le SELOR le 30 mai 2000.

Dans le cadre de cette procédure de recrutement, le FOREM a fait appel au service affectations de la Région wallonne, en juillet 2004. Celui-ci lui a transmis, deux mois plus tard, les dossiers de cinq lauréats de ce concours, classés entre la 69^e et la 150^e place. Aucun autre candidat mieux classé ne semble s'être manifesté.

Réponse
du FOREM

⁵⁹ La réponse du FOREM avance à cet égard : « Il s'agit donc d'une décision de saine GRH visant à maintenir sur leur fonction des personnes expérimentées tout en essayant de favoriser l'emploi statutaire. Ne pas le faire, c'est tout simplement sous entendre à ces personnes que conserver le statut de « contractuel » est plus intéressant pour elles. C'est également se soustraire au principe de non discrimination qui veut qu'à travail égal corresponde un salaire égal. Il est impossible de faire fonctionner efficacement un organisme où pour une même fonction on pourrait avoir trois statuts différents et des rémunérations distinctes ».

⁶⁰ Lequel se manifeste de la façon la plus claire dans l'article 529 du projet de statut spécifique, visant à statuariser la majorité des agents contractuels de l'Office. Voir à ce sujet le point 1.7 du présent rapport.

Il apparaît que ces cinq lauréats étaient tous, à l'époque, employés par le FOREM sous contrat d'emploi au rang A6. Le 30 novembre 2008, deux d'entre eux bénéficiaient d'un complément de traitement leur permettant d'atteindre une rémunération calculée dans l'échelle A4 afférente au grade de directeur.

➤ *Les recrutements au rang B3*

De même, la Cour a relevé qu'en date du 11 janvier 2005, le FOREM a décidé d'admettre au stage, au rang B3 (gradué), 43 lauréats d'un concours de recrutement dont le procès-verbal de clôture a été établi par le SELOR le 30 mai 2000. Le classement de ces 43 lauréats était alors compris entre la 8^e et la 857^e places.

Réponse
du FOREM

Ce concours a été suivi, selon les informations fournies par le FOREM, d'une épreuve complémentaire, spécifique au métier de conseiller, dont le procès-verbal a été dressé par le SELOR le 18 novembre 2004.

La liste des lauréats admis au stage a été confrontée aux données intégrées au logiciel *Presta*. Cette analyse a fait apparaître qu'à une exception près, les lauréats retenus étaient, avant leur admission au stage, engagés par contrat au sein du FOREM, souvent depuis plus de dix ans.

1.5.2 La sélection des agents contractuels

Généralités

La Cour a vérifié si les conditions dans lesquelles les agents contractuels du FOREM sont sélectionnés répondent aux normes applicables en la matière. L'analyse a porté sur un échantillon spécifique de vingt dossiers sélectionnés de façon aléatoire parmi les effectifs entrés en fonction au sein de l'organisme pour la première fois au cours de l'année 2008⁶¹.

Normes de référence – appréciation

➤ *L'AGW du 18 décembre 2003*

L'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du FOREM n'est pas applicable au personnel contractuel pédagogique visé par l'arrêté précité du 15 décembre 1994 ni aux contractuels engagés pour exercer des tâches spécifiques telles que définies par l'AGW du 3 juin 1999⁶².

De la sorte, la procédure fixée par l'AGW du 18 décembre 2003 ne concerne que les agents engagés pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel (BET)⁶³ et les agents engagés pour « ... *pourvoir à l'exécution de tâches*

⁶¹ Selon les données fournies par le DRH du FOREM, 288 personnes sont entrées en service sous contrat au cours de l'année 2008. Au nombre de celles-ci figuraient 71 contrats de remplacement, 79 personnes engagées à durée déterminée et 138 ayant bénéficié d'emblée d'un contrat à durée indéterminée. Les dossiers de l'échantillon ont été choisis au sein de cette dernière catégorie d'agents. Cet échantillon comptait cinq agents contractuels subventionnés, deux contractuels pédagogiques soumis à l'AGW du 15 décembre 1994, un agent engagé pour l'exercice de tâches spécifiques et douze agents engagés sur la base de l'AGW du 18 décembre 2003.

⁶² Article 1^{er}, alinéa 2.

⁶³ Article 2, § 1^{er}, 1^o.

exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter »⁶⁴.

Concernant les contractuels BET, l'AGW du 18 décembre 2003 précise que « *parmi les lauréats de la sélection, la priorité est accordée aux personnes pouvant attester de la réussite de tout concours de recrutement de même niveau organisé par le SELOR pour pourvoir aux besoins de la Région, et dont la réserve de recrutement est toujours valide* ». Pour ces agents, l'article 4 prévoit en outre que « *l'administrateur général ou son délégué procède à une première sélection des candidats pour les postes à pourvoir* », ces candidats présélectionnés faisant l'objet d'une simple audition par le responsable hiérarchique du service fonctionnel où la personne sera appelée à travailler. Celui-ci transmet le rapport d'audition à l'administrateur général. Les candidats sont classés dans l'une des deux catégories suivantes : « *convient pour la fonction* » ou « *ne convient pas pour la fonction* », le choix final appartenant à l'administrateur général ou son délégué.

La Cour relève que la procédure ainsi instaurée présente un risque sérieux quant à l'objectivité de la sélection. En effet, toute la procédure se déroule en interne sans intervention d'un jury indépendant ; elle autorise une présélection des candidats ; la sélection repose sur un simple entretien et le classement opéré ne lie pas l'administrateur général ou son délégué, celui-ci pouvant librement choisir parmi les candidats jugés aptes à exercer la fonction.

Le risque est d'autant plus avéré que les besoins en personnel auxquels il est subvenu par cette procédure ne se révèlent pas toujours, en pratique, « *exceptionnels et temporaires* » au sens de l'ARPG.

➤ *Le personnel pédagogique*

En ce qui concerne les contractuels pédagogiques, l'AGW du 15 décembre 1994 prévoit en son article 5 que « *seule la réussite d'un examen de capacité permet au candidat de lever la clause résolutoire qui figure au contrat de travail* ». A défaut de réussir, dans un délai de dix-huit mois, un tel examen, dont les modalités sont organisées avec précision par les articles 12 à 17 de l'arrêté, le contrat est rompu. Ces dispositions n'appellent aucun commentaire particulier.

➤ *L'AGW du 3 juin 1999*

La sélection des agents contractuels chargés d'exécuter les tâches spécifiques définies par l'AGW du 3 juin 1999 ne fait l'objet d'aucune réglementation particulière, ces tâches étant exclues expressément du champ d'application de l'AGW précité du 18 décembre 2003⁶⁵.

Tout au plus, l'article 2, dernier alinéa, de l'AGW du 3 juin 1999 dispose-t-il que « *l'expert peut bénéficier de l'échelle de traitement du fonctionnaire qui exerce, comme titulaire d'un grade de promotion, une fonction identique ou analogue, sans toutefois pouvoir dépasser l'échelle de traitements A4 ou A4S selon le cas* ».

⁶⁴ Article 2, § 1^{er}, 4°. Pour ce qui concerne cette dernière catégorie d'agents, l'article 5 de l'arrêté prévoit notamment la constitution d'une commission de sélection « *présentant les garanties d'impartialité et d'objectivité requises* », chargée d'organiser des tests et épreuves « *adaptés à la fonction à pourvoir* ».

⁶⁵ Voir supra.

Encore cette disposition ne s'applique-t-elle qu'aux experts visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 8°, de l'arrêté, chargés de l'exécution « ... des tâches confiées à des experts correspondant à des fonctions de niveau 1 et qui exigent une qualification professionnelle requise pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie ».

La rémunération des agents contractuels chargés de l'exécution des autres tâches spécifiques visées par l'arrêté ne connaît donc aucune limitation réglementaire. La Cour estime qu'il y a là une double lacune réglementaire qu'il appartient au Gouvernement wallon de combler.

Procédure de sélection

Une note transmise par le DRH le 17 février 2009 explicite les modalités des processus de sélection mis en œuvre au FOREM en distinguant « concours » et « sélection »⁶⁶.

L'examen de cette note ainsi que des vingt dossiers de l'échantillon révèle une procédure de sélection présentant les risques inhérents à une procédure réalisée exclusivement en interne. Afin d'augmenter les garanties d'objectivité et d'impartialité, la Cour émet à cet égard les remarques suivantes.

✓ *L'appel aux candidatures*

Le FOREM privilégie l'appel aux candidats via son site internet et la consultation du fichier des candidatures spontanées constitué en interne. Il n'est jamais fait appel aux banques de données du SELOR, alors que l'AGW du 18 décembre 2003 accorde une priorité aux lauréats des réserves constituées par cet organisme. Cette consultation offre pourtant une garantie d'objectivité dans la mesure où, lors de la consultation, les données figurant dans la banque de données du SELOR sont anonymes et que l'identité des candidats n'est révélée aux administrations que si la consultation porte ses fruits.

✓ *La présélection*

Dans la mesure où une présélection est autorisée par l'AGW du 18 décembre 2003, celle-ci doit se limiter à écarter les candidats ne réunissant pas les conditions objectives requises pour l'exercice de la fonction, à savoir la possession d'un diplôme ou la justification d'une expérience professionnelle déterminée. Or, selon la note précitée du 17 février 2009, l'examen des dossiers de candidatures « *se fait par le management, en présence d'un consultant en recrutement et sélection, qui se prononce sur la proximité du profil avec le poste à pourvoir : sont retenus ceux qui présentent les caractéristiques les plus proches du poste à pourvoir* ».

✓ *Le dossier administratif*

Même lorsqu'il s'agit d'engager des agents contractuels, le rejet d'une candidature à un emploi public constitue un acte administratif détachable

⁶⁶ « Le concours est la forme de procédure de recrutement privilégiée dans le cadre d'une recherche de nombreuses personnes (à qui on peut proposer immédiatement ou dans un terme moyen des postes) (...). Des réserves sont ainsi constituées (...). La sélection est la forme privilégiée dans le cadre d'une recherche pour un poste spécifique. »

contestable devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Dès lors, la Cour recommande de constituer, pour chaque engagement, un dossier administratif permettant de vérifier qu'une comparaison des titres et mérites des différents candidats a bien eu lieu. De même, le courrier par lequel les candidats évincés sont avertis de leur échec doit mentionner les voies de recours qui leur sont ouvertes⁶⁷.

✓ *La comparaison des titres et mérites des candidats*

L'AGW précité du 18 décembre 2003 retient comme critères de sélection des agents contractuels « *le diplôme et la formation ou l'expérience professionnelle, les aptitudes et compétences, et la motivation pour occuper l'emploi* »⁶⁸.

La Cour estime qu'en vertu de cette disposition, la possession d'un diplôme déterminé requis dans l'appel à candidatures ainsi que la formation et l'expérience professionnelle avérée des candidats doivent conserver un caractère prépondérant dans le processus de sélection. Elle estime en outre que, dans la mesure du possible, les épreuves écrites, éventuellement sous la forme de questionnaires standardisés, doivent être préférées à un simple entretien.

✓ *La composition du jury*

La note précitée précise que le jury appelé à se prononcer sur les titres et mérites des candidats est composé a minima du responsable du service qui cherche à recruter et d'un président issu du DRH ou validé par lui. Ce jury peut s'adjoindre d'autres personnes : un responsable de service, un collègue responsable de même niveau, un expert interne ou externe du domaine.

La Cour recommande d'élargir le jury, chaque fois que la nature de la fonction à pourvoir le permet, à des personnes extérieures à l'Office, notamment issues du corps enseignant ou du milieu professionnel concerné.

1.6 GESTION PÉCUNIAIRE

1.6.1 La valorisation des services antérieurs

La valorisation des services admissibles au titre de l'ancienneté pécuniaire a été vérifiée, pour chaque agent repris dans l'échantillon⁶⁹, au regard des articles 238 et suivants du CWFP.

⁶⁷ En vertu de l'article 3, 3°, du décret wallon du 30 mars 1995 : « *tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours* ».

⁶⁸ Article 4, « § 3. *Pour les niveaux 1, 2+ et 2, les critères de sélection sont les suivants : le diplôme et la formation, les aptitudes et compétences, et la motivation pour occuper l'emploi.*

En ce qui concerne les métiers du conseil, pour le niveau 2+, les critères de sélection sont les suivants : le diplôme et la formation ou l'expérience professionnelle utile, les aptitudes et compétences, et la motivation pour occuper l'emploi.

Pour les niveaux 3 et 4, les critères de sélection sont les suivants : les aptitudes et compétences et la motivation pour occuper l'emploi ».

⁶⁹ Pour mémoire, 166 dossiers au total.

✓ *Calcul de l'ancienneté pécuniaire*

Une seule erreur a été relevée quant au calcul de l'ancienneté pécuniaire, touchant à la valorisation des services antérieurs au regard des attestations figurant au dossier. L'administration s'est engagée à rectifier la situation de l'intéressé.

✓ *Valorisation des services en qualité de chômeur mis au travail*

Dans trois autres cas, des services antérieurs en qualité de chômeur mis au travail (CMT) ont été valorisés au-delà de la limite de six ans fixée par l'article 238 du CWFP, sur la base d'une décision de principe interne au FOREM.

Réponse
du FOREM

Le FOREM répond que cette décision se fonde sur diverses dispositions réglementaires (abrogées depuis plusieurs années) qui prévoyaient la valorisation des prestations de CMT pour les agents sous contrat d'agent contractuel subventionné⁷⁰.

L'Office ajoute qu'il « *aurait été contraire aux principes généraux et à la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail (cela équivaudrait à un acte équipollent à rupture) de revoir le calcul des services antérieurs à la baisse et par conséquent la rémunération* ».

La Cour relève que l'article 236 du CWFP dispose, comme de nombreux statuts d'ailleurs, que « *lors de toute modification du statut pécuniaire d'un grade, le traitement lié à ce grade est à nouveau fixé comme si le nouveau statut pécuniaire avait existé de tout temps* ». Cette disposition stipule également : « *Dans un même grade, lorsque le nouveau traitement ainsi fixé est inférieur à celui dont l'agent bénéficie au moment de l'entrée en vigueur d'une nouvelle carrière pécuniaire, le bénéfice de l'ancienne carrière pécuniaire est maintenu jusqu'à ce qu'un traitement au moins égal soit obtenu dans la nouvelle carrière pécuniaire* ».

L'application de ces principes empêche une quelconque diminution du traitement des agents concernés en cas de modification du statut. L'argumentation précitée du FOREM ne peut dès lors être retenue.

✓ *Valorisation des services prestés dans le secteur privé*

Enfin, les précisions apportées durant la phase contradictoire ont permis d'identifier un agent dans le chef duquel les services prestés dans le secteur privé ont été valorisés dans l'ancienneté pécuniaire à concurrence de 14 ans, en contravention à l'article 238, §3 du CWFP limitant également ces services à six ans.

1.6.2 La détermination de l'échelle de traitement

Les dossiers retenus dans le cadre de l'échantillon ont également été examinés sous l'angle de l'échelle de traitement attribuée à chaque agent au regard des conditions fixées par le CWFP et ses annexes. Cet examen donne lieu aux constatations suivantes.

⁷⁰ Arrêté royal du 11 février 1991, arrêté de l'exécutif régional wallon du 12 septembre 1991 et arrêté royal du 18 novembre 1991 modifiant l'AR du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des ministères.

Octroi des échelles spéciales A4S, A5S et A6S

➤ Généralités

Aux termes de l'article 233 du CWFP, l'agent bénéficie, en fonction de son rang, d'une des échelles de traitement qui figurent à l'annexe XIII du code. Pour certains métiers, identifiés à l'annexe II⁷¹, des échelles spéciales, plus avantageuses et identifiées par un « S », sont prévues.

Comme déjà signalé supra⁷², c'est l'exercice du métier dont l'agent est titulaire qui commande l'attribution d'une telle échelle spéciale⁷³. Or, aucun métier n'a été attribué formellement aux agents du FOREM conformément à l'article 11 du CWFP⁷⁴.

La régularité de l'octroi d'une échelle spéciale n'a pu dès lors être vérifiée qu'au regard, d'une part, du diplôme⁷⁵ dont l'agent est titulaire et, d'autre part, du profil de la fonction exercée.

➤ Constatations

Cinquante-sept agents contractuels bénéficient d'échelles spéciales (A4S, A5S ou A6S).

L'administration a été invitée à transmettre, pour vingt-quatre d'entre eux⁷⁶, sélectionnés de façon aléatoire, une copie du diplôme, du curriculum vitae, de l'appel aux candidats et de la description de la fonction exercée. L'examen de ces éléments, déterminants de l'attribution d'une échelle spéciale, a permis de dégager les conclusions suivantes :

- ✓ Dix-huit agents sont affectés au département des systèmes d'information (DSI). Comme rappelé au point 1.4.2, selon le Conseil d'Etat, l'exercice de fonctions liées à l'implantation et l'utilisation des techniques informatiques relève des tâches organiques et permanentes.
- ✓ L'appel aux candidats ainsi que la description de fonction y figurant n'ont été transmis que pour treize des dossiers contrôlés. Si ces documents mentionnaient systématiquement l'exigence d'un diplôme de niveau universitaire et, dans plusieurs cas, d'une expérience professionnelle dans le

⁷¹ Laquelle fixe la liste des métiers dont les agents peuvent être titulaires.

⁷² Cf. point 1.2.2.

⁷³ Selon l'annexe II du code, les échelles de traitement A5S ou A6S sont octroyées aux titulaires des métiers 3 à 14. Il s'agit globalement des fonctions de : docteur en sciences ou en sciences chimiques, informaticien, ingénieurs agronomes, ingénieurs civils, médecin, pharmacien et vétérinaire. En cas de promotion, les titulaires de ces métiers bénéficient de l'échelle A4S afférente au grade de directeur.

⁷⁴ Cf. point 1.2.2.

⁷⁵ En effet, l'article 11, § 4, du code précise que « *aux rangs A6, B3 et C3 (rangs de recrutement respectifs des niveau 1, 2+ et 2), l'appartenance à un métier tel que visé à l'annexe II au présent arrêté, suppose soit la détention d'un ou plusieurs diplômes ou certificats d'études, conformément à la liste de l'annexe III, soit la promotion par accession au niveau supérieur* ».

⁷⁶ Douze d'entre eux ont été engagés pour l'exercice de tâches spécifiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'ARPG.

domaine considéré, trois seulement indiquaient l'échelle à attribuer à la personne sélectionnée. Il s'agissait, dans un seul cas, d'une échelle spéciale au sens de l'article 233 du CWF⁷⁷. Cette absence de mention de la rémunération, qui constitue pourtant un élément essentiel de tout appel aux candidats, permet de facto à l'autorité de négocier le traitement lors de l'engagement, ce qui va à l'encontre des principes rappelés plus haut.

- ✓ Par ailleurs, sur les treize appels aux candidats qui ont pu être examinés, deux s'adressaient exclusivement au personnel en fonction au sein du FOREM, ce qui a limité le nombre des candidats potentiels.
- ✓ Il a également été constaté, au sein de l'échantillon, que six agents seulement étaient porteurs d'un diplôme donnant droit à l'attribution d'une échelle spéciale au sens de l'article 233 du CWF⁷⁷ et de l'annexe II du code.
- ✓ Dix autres agents étaient porteurs d'un diplôme universitaire ne donnant pas droit à l'échelle spéciale qui leur a été attribuée.
- ✓ Sept agents, identifiés comme porteurs d'un diplômé en informatique, ont été affectés à la DSI et rémunérés dans les échelles A5S ou A6S. Il en va de même d'un agent titulaire d'un certificat de l'enseignement secondaire supérieur. L'appréciation des compétences techniques des intéressés relève de la seule responsabilité du FOREM. Une analyse succincte de leur curriculum vitae montre cependant que ceux-ci disposaient d'une expérience de quinze à vingt années dans le domaine informatique.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise à cet égard que les candidats sont recrutés essentiellement sur base de la complémentarité entre leur niveau de formation et l'expérience dont ils peuvent se prévaloir.

- ✓ Quatre agents bénéficient d'une échelle spéciale qui n'est pas justifiée, eu égard à la formation et à l'expérience des intéressés : deux licenciés en psychologie affectés au service informatique (dont l'un bénéficie de l'échelle A4S), dont le curriculum vitae n'atteste que d'une expérience limitée dans le domaine informatique, et deux agents porteurs de diplômes de diplômé en informatique délivrés respectivement en 2001 et 2002.

Octroi d'échelles afférentes à des grades de promotion à des agents contractuels

➤ *Généralités*

En vertu de l'article 30 de l'ARPG, interprété à la lumière des articles 1^{er} et 2 du même arrêté⁷⁸, l'accès aux échelles afférentes à des grades de promotion est exclu pour les agents contractuels. L'article 8 de l'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux agents contractuels prescrit d'ailleurs en son § 1^{er} que « *les membres du personnel contractuel perçoivent une rémunération identique au traitement lié au grade de recrutement, octroyé aux agents pour le même grade ainsi que les augmentations intercalaires et sexennales qui y sont liées* ».

⁷⁷ En l'occurrence une échelle A6S.

⁷⁸ Lesquels établissent une distinction fondamentale entre les agents définitifs et les agents contractuels, ces derniers ne pouvant être engagés que dans des hypothèses exceptionnelles d'interprétation restrictive.

La réglementation autorise cependant certaines dérogations à ce principe.

✓ *Les métiers de conseil*

L'article 8 précité, tel que modifié au profit du FOREM, permet l'octroi d'une échelle de promotion aux agents visés à l'article 6bis de l'arrêté, exerçant les métiers du conseil. Le dernier alinéa de l'article 234 du CWFPP prévoit d'ailleurs que « *les agents qui accomplissent un métier du conseil auxquels sont confiées des fonctions correspondant à un premier grade de promotion bénéficient de l'échelle de traitement du rang B2* ».

✓ *Les tâches spécifiques*

De même, l'AGW du 3 juin 1999 prévoit, en son article 2, dernier alinéa, que « *l'expert peut bénéficier de l'échelle de traitement du fonctionnaire qui exerce, comme titulaire d'un grade de promotion, une fonction identique ou analogue, sans toutefois pouvoir dépasser l'échelle de traitements A4 ou A4S selon le cas* ». Cette disposition ne concerne toutefois que les tâches d'expertise visées à l'article 2, 8°, de cet arrêté. La rémunération afférente aux autres tâches spécifiques n'est pas fixée par l'arrêté.

Une décision du bureau exécutif datée du 9 novembre 1999⁷⁹ a déterminé l'échelle afférente à chacune de ces fonctions.

✓ *Les experts de haut niveau*

Enfin, l'ARPG autorise l'engagement par contrat en vue « *... de pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter* ».

La Cour des comptes rappelle le caractère restrictif de cette exception admise par l'ARPG⁸⁰. Le recours à la notion d'expert de haut niveau est réservée aux hypothèses dans lesquelles s'impose le concours d'un individu ayant acquis, dans son domaine d'activité et préalablement à son engagement par le FOREM, une large expérience.

L'article 8 de l'AGW du 18 décembre 2003 fixe, en son paragraphe 2, une limite à la rémunération des contractuels engagés sur cette base : « *Sauf circonstance particulière dûment motivée par le Comité de gestion, les membres du personnel contractuel, engagés (...) pour exercer des tâches visées à l'article 2, § 1^{er}, 4°, du présent arrêté bénéficient d'une rémunération identique au traitement lié aux grades d'attaché (A6 ou A6S), de premier attaché (A5 ou A5S), de directeur ou de conseiller (A4 ou A4S), octroyé aux agents pour les mêmes grades et les mêmes fonctions ainsi que les augmentations intercalaires qui y sont liées.* »

⁷⁹ Référencée 99-0607 AA.

⁸⁰ L'article 2, § 4, de l'arrêté du 18 décembre 2003 entend faire entrer dans le champ de cette exception « *... les tâches qui intègrent des méthodes de gestion ou des connaissances techniques de haut niveau* ». Cette disposition a fait l'objet de la remarque suivante de la part de la section de législation du Conseil d'Etat : « *Une telle définition n'est guère pertinente. En effet, elle pourrait être interprétée comme autorisant le recrutement contractuel pour toute fonction dirigeante dans une administration ou un organisme d'intérêt public dès lors qu'une telle fonction implique nécessairement de très bonnes connaissances en matière de gestion. Cette définition est en conséquence trop large.* »

➤ *Constatations*

L'analyse des données communiquées par le DRH a permis d'identifier 396 agents contractuels bénéficiant, hors compléments⁸¹, d'une échelle de traitement afférente à un grade de promotion. Les dossiers de dix-sept d'entre eux, sélectionnés de façon aléatoire, ont été examinés.

Le taux de contractualisation de l'effectif du FOREM a pour conséquence inévitable l'occupation par des agents contractuels d'emplois d'encadrement ou de fonctions dirigeantes ne rentrant dans le champ d'aucune des trois exceptions précitées. Au-delà de cette remarque, le montant de la rémunération perçue par les agents repris dans l'échantillon s'est avéré, dans la plupart des cas, identique au traitement d'un agent statutaire exerçant la même fonction.

L'exercice de tâches spécifiques appelle, par ailleurs, les remarques suivantes.

- ✓ Deux agents ont été engagés pour l'exercice de tâches spécifiques visées par l'AGW du 3 juin 1999. Ces emplois sont, en vertu de la décision du comité de gestion du 9 novembre 1999, rémunérés dans le rang A3. La Cour relève à cet égard qu'un commissaire du Gouvernement avait formulé, à l'occasion de l'adoption de cette décision, des réserves quant à l'attribution d'une échelle de rang A2 pour l'exercice de tâches spécifiques. Un complément de traitement leur a toutefois été octroyé, portant leur traitement à un niveau comparable, voire supérieur, à celui de l'échelle A2.
- ✓ Un agent s'est vu confier, à l'issue d'une procédure de sélection interne clôturée début mai 2003, la fonction spécifique « d'expert en analyse et développement ». Selon l'appel aux candidats, cette fonction est rémunérée dans l'échelle A4. De fait, la fiche de paie de l'intéressé fait référence à cette seule échelle de traitement. Néanmoins, il bénéficie d'un complément de traitement portant sa rémunération au niveau d'une échelle A4S, ce complément étant justifié, selon une note émanant du responsable du DRH et datée du 26 octobre 2003 « ... *par le surcroît de responsabilités et d'exigences engendré par cette mission* ».
- ✓ Dans tous les cas précités, les compléments de traitement octroyés aux divers intéressés constituent des augmentations salariales sans rapport avec les allocations diverses (fonctions supérieures, allocations d'encadrement et d'ajustement) dont il sera question au point 1.6.3.
- ✓ Par ailleurs, l'analyse des dossiers a révélé une décision du bureau exécutif du 16 juillet 2002⁸² énumérant une série de neuf fonctions spécifiques supplémentaires destinées « ... *à doter le Régisseur-Ensembleur d'un certain nombre de compétences indispensables à la mise en œuvre de ses nouvelles missions* ». Cette même décision fixe l'échelle de traitement afférente à chacune de ces nouvelles tâches. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'ARPG, la liste des tâches spécifiques doit être fixée préalablement par le Gouvernement compétent. Il n'appartient pas aux

⁸¹ Voir ci-après point 1.6.3.

⁸² Référencée 02.1315 AA.

instances du FOREM de déroger, par décision interne, à l'AGW du 3 juin 1999 ou de compléter celui-ci.

1.6.3 Les divers compléments de traitement

Généralités

Le fichier transmis par le DRH du FOREM révèle l'attribution, à 391 agents, de compléments de traitement de diverses natures. La rémunération totale découlant de l'octroi de tels compléments correspond, au centime près et à ancienneté égale, au montant d'une échelle de traitement supérieure à celle dont l'agent est officiellement titulaire.

Dans neuf cas, le traitement total s'est avéré ne pas correspondre exactement au montant d'une échelle reprise à l'annexe XIII du code, ou à l'AGW du 15 décembre 1994 pour ce qui concerne le personnel de formation. Interrogée à ce sujet, l'administration a fait savoir qu'il s'agissait d'un « ... *complément salarial pour arriver à un montant convenu* »⁸³.

Il ressort des documents transmis par le DRH que l'octroi de tels compléments serait justifié soit par le souci, eu égard au taux de contractualisation de l'effectif du FOREM, de pourvoir à des emplois correspondant à des fonctions dirigeantes ou d'encadrement, soit par la volonté d'offrir à la personne engagée une rémunération attractive faisant l'objet d'une négociation.

Par ailleurs, l'importance de ces compléments permet à leur bénéficiaire une progression barémique⁸⁴, par rapport à leur grade officiel, pouvant atteindre six rangs (douze cas relevés) ou même neuf rangs (deux cas)⁸⁵.

L'analyse des données indique en outre cinq cas de cumul de ces compléments.

Une note transmise par le DRH le 17 décembre 2008 souligne que « *la statutarisation du personnel est un gage d'indépendance et de continuité* ». La Cour ne peut que se rallier à cette opinion. Elle relève en outre que les agents engagés sous contrat de travail peuvent non seulement être licenciés, mais que l'autorité est également habilitée, en modifiant la nature des fonctions qui leur sont confiées, à diminuer leur traitement du ou des complément(s) dont ils bénéficiaient jusqu'alors.

Parmi ces divers compléments, il y a lieu de distinguer les allocations pour fonction supérieure accordées à des agents statutaires, les allocations pour fonction supérieure consenties au personnel pédagogique et les allocations d'encadrement et d'ajustement.

Réponse
du FOREM

⁸³ Le FOREM précise : « *Les neuf cas identifiés par la Cour des comptes font référence à des fonctions impliquant une lourde charge en matière de gestion d'activités et impliquant un niveau de responsabilité élevé. Des connaissances techniques pointues relevant d'une complexité particulière sont indispensables pour exercer ce type de fonction. Le niveau de rémunération a donc été adapté sur base du poids de la fonction et en regard des pratiques salariales du marché* ».

⁸⁴ Pour 101 agents, la progression barémique couvre trois rangs successifs, ce qui correspond à une promotion par accession au niveau supérieur.

⁸⁵ Il s'agit de deux agents de rang D3 percevant une rémunération totale calculée au rang A6.

Allocation pour fonctions supérieures

L'attribution de fonctions supérieures est régie par les articles 63 à 70 du CWFP. Elle donne droit à l'octroi d'une allocation correspondant « ... à la différence entre la rémunération dont l'agent bénéficierait dans l'échelle de traitement du grade correspondant à la fonction et la rémunération dont il bénéficie dans son grade actuel »⁸⁶.

A la date du 30 novembre 2008, vingt agents bénéficiaient d'une telle allocation. Neuf dossiers ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cet examen appelle les remarques suivantes.

- ✓ La durée des fonctions supérieures est limitée à un an (renouvelable une fois) à compter de la déclaration de vacance. L'examen des dossiers a révélé une durée bien supérieure à la limite prévue. Le taux de contractualisation de l'effectif du FOREM et l'impossibilité actuelle de pourvoir à ces emplois par promotion, faute d'agents statutaires, explique le maintien de ces fonctions supérieures.
- ✓ Dans cinq cas, l'allocation pour fonction supérieure est cumulée avec une allocation d'encadrement ou d'ajustement : par exemple, un agent de rang A6 perçoit une allocation pour fonction supérieure au rang A5 et une allocation d'encadrement portant sa rémunération au rang A4 de directeur ; il en résulte que l'agent concerné n'exerce pas effectivement les fonctions de rang A5 pour lesquelles l'allocation pour fonction supérieure lui a été octroyée.
- ✓ Dans un cas, la décision d'octroyer les fonctions supérieures au rang A4 a pris la forme d'une simple mention manuscrite signée par l'administrateur général et non d'une décision en bonne et due forme de l'organe de gestion.

Allocation pour fonctions supérieures des contractuels pédagogiques

Selon le fichier électronique transmis par le DRH du FOREM, soixante agents contractuels pédagogiques bénéficient également d'une allocation pour fonctions supérieures dite de « régime privé ».

L'article 21 de l'AGW du 15 décembre 1994 précise en son paragraphe 5 que « les conditions et modalités selon lesquelles tout membre du personnel peut être appelé à exercer une fonction supérieure et les avantages qui sont liés à cette fonction font l'objet d'un protocole du comité de secteur compétent ».

Interrogée sur l'existence d'un tel protocole, le DRH du FOREM a fourni une note du comité de gestion du 7 septembre 1993⁸⁷ et portant « projet d'instruction relatif à l'octroi de fonctions supérieures au personnel attaché à la formation professionnelle », ainsi qu'une note émanant de la direction des ressources humaines, datée du 22 février 1994 et reprenant les mêmes instructions.

Ces deux documents, antérieurs à l'AGW du 15 décembre 1994 et se référant explicitement à la réglementation précédente, ne constituent pas un protocole du comité de secteur au sens de l'article 21, § 5, précité.

⁸⁶ Article 284 du CWFP.

⁸⁷ Référencée 93-1237 AA.

La Cour estime qu'un tel protocole ne peut modifier le statut des agents du FOREM. L'AGW du 15 décembre 1994 ne peut recevoir exécution que par le biais d'un autre arrêté du Gouvernement wallon, seul compétent pour fixer le statut du personnel, ou, sur délégation formelle, par le biais d'un arrêté ministériel. L'article 21, § 5, devrait donc être revu sur ce point.

Enfin, les instructions fournies, à les supposer applicables, précisent que les fonctions supérieures ne peuvent être accordées que sur un emploi vacant ou momentanément inoccupé. Or, ainsi que la Cour l'a relevé⁸⁸, le cadre organique du 22 juin 2006 fixe un *pool* global pour les emplois de contractuels pédagogiques, sans préciser le nombre de postes afférent à chacun des grades visés par l'AGW du 15 décembre 1994.

Allocations d'encadrement et d'ajustement

➤ *Contexte*

L'analyse des données a mis en évidence l'octroi, à 320 agents, de compléments de salaire qualifiés d'allocations « d'encadrement » ou « d'ajustement ».

Interrogé quant à la base réglementaire de ces allocations, le DRH a communiqué deux documents intitulés « protocoles d'accord avec les organisations syndicales », datés respectivement du 23 octobre 2006 et du 3 septembre 2008 et posant les modalités pratiques de l'octroi de ces avantages pécuniaires.

Il ressort de ces deux documents que les instances du FOREM, constatant « ... l'impossibilité pour l'Office d'employer un mécanisme statutaire afin de pourvoir aux postes de responsables de service et d'équipe », ont mis en œuvre des procédures destinées à assurer « la stabilisation de l'encadrement opérationnel de l'Office ».

Ce constat repose sur des circonstances pouvant être résumées de la façon suivante.

1° Le taux d'agents contractuels présents au sein de l'Office a pour conséquence que les postes d'encadrement ne peuvent être pourvus exclusivement par du personnel statutaire, alors que le FOREM est dans l'obligation de satisfaire aux missions qui lui sont imposées, notamment par le contrat de gestion, et doit assurer, dans toute la mesure du possible, la continuité du service public. Il en résulte que des agents sous contrat se voient confier des postes à responsabilité (rangs A5, A6, B1 et C1) pour lesquels il y a lieu de les rémunérer conformément aux barèmes prévus par le CWFP.

2° Les agents statutaires du FOREM, à défaut d'organisation, par la Région wallonne des « *épreuves de validation des compétences par métier* », des « *examens d'aptitude à l'encadrement* » et des « *tests de sélection professionnelle destinés à vérifier l'adéquation du profil du lauréat avec le poste à pouvoir* » – épreuves imposées par l'article 56 du CWFP – ne peuvent être promus à ces emplois d'encadrement.

3° Certains agents statutaires de rang B2, lauréats d'épreuves antérieures d'accès au rang B1, ne peuvent être promus à ce rang supérieur en raison des normes de

⁸⁸ Voir supra, point 1.2.

promotion imposées par l'article 49 du code⁸⁹, le nombre de postes à pouvoir par promotion étant proportionnel à l'effectif statutaire et non à l'effectif global.

Les instances du FOREM ont donc décidé, en accord avec les organisations syndicales représentées au comité de concertation, d'engager des actions destinées, d'une part, à pourvoir à autant d'emplois que possible et à stabiliser les titulaires en place (contractuels ou statutaires) de ces fonctions et, d'autre part, d'octroyer à chacun une rémunération en rapport avec les responsabilités assumées.

Ces mesures peuvent être synthétisées comme suit :

1° organisation en interne d'épreuves de validation des compétences par métier et de vérification des compétences managériales pour les responsables de service et les responsables d'équipes, épreuves ouvertes tant aux statutaires qu'aux contractuels ;

2° déclarations de vacance des emplois concernés et désignation des responsables statutaires ou contractuels lauréats des épreuves précitées⁹⁰ ;

3° dans l'attente de la réalisation de toutes ces mesures, octroi aux responsables de services et aux responsables d'équipe en fonction d'une allocation « d'encadrement » ;

4° organisation d'un concours pour les emplois de conseiller de manière à augmenter l'effectif statutaire et, partant, le nombre de promotions possibles aux rangs B2 et B1 ;

5° dans l'attente de la clôture de ce concours, attribution d'une allocation « d'ajustement » aux agents exerçant les fonctions de conseiller sans être titulaire de l'échelle de traitement B3, cette allocation couvrant la différence entre la rémunération de chaque intéressé et ladite échelle.

➤ *Fondement réglementaire*

Sans remettre en cause la nécessité d'assurer la continuité du service et l'occupation des emplois d'encadrement prévus au cadre, la Cour relève le défaut de base réglementaire des épreuves organisées en interne afin de pourvoir à ces postes, ainsi que des allocations d'encadrement et d'ajustement, qui doivent, de ce fait, être tenues pour irrégulières.

Les deux protocoles précités dérogent en effet au CWFP sur plusieurs points quant aux conditions de promotion aux emplois d'encadrement. En ce qu'ils octroient des avantages pécuniaires sur la base de conditions prédéfinies et en ce qu'ils fixent notamment les conditions de participation aux épreuves internes donnant accès – fût-ce de façon temporaire – à ces emplois, ces deux instruments entendent manifestement modifier le statut des agents du FOREM, compétence appartenant au seul Gouvernement wallon en vertu du décret du 22 janvier 1998 précité, du

⁸⁹ Article 49, § 3 : « A partir du 1^{er} janvier 2007, le nombre d'emplois de promotion s'établit selon les normes suivantes : (...) 3° pour le rang B1, à 16% du total des agents des rangs B3, B2 et B1; (...) ».

⁹⁰ Les lauréats statutaires se voient accorder une priorité sur les lauréats contractuels.

CWFP et de l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Par ailleurs, si le Conseil d'Etat considère que « *la procédure préalable de négociation avec les organisations syndicales a le caractère d'une formalité substantielle* »⁹¹, cette négociation doit s'inscrire dans le cadre fixé par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, « *sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre les réglementations de base ayant trait tant au statut administratif que pécuniaire* ».

L'AR du 29 août 1985 considère comme réglementation de base ayant trait au statut pécuniaire au sens de la loi les modalités relatives à l'octroi des indemnités et allocations de toute nature ainsi que les avantages en nature⁹².

De même, l'article 3, 11°, de cet AR soumet à la négociation « *... le régime de promotion, de changement de grade ou d'avancement de grade, de promotion par accession au niveau supérieur et tout autre régime de progression de carrière, le passage à d'autres fonctions, spécialisées ou non, l'exercice de fonctions supérieures, etc.* ».

Les allocations d'ajustement et d'encadrement dont il est question entrent sans conteste dans le champ d'application de ces deux dispositions.

Le FOREM est repris à l'annexe I de l'AR du 28 septembre 1984, pris en exécution de la loi du 19 décembre 1974, comme dépendant du Comité de secteur XVI. Tout arrêté modifiant les éléments de base du statut de son personnel doit donc être soumis à ce comité pour négociation.

Réponse
du FOREM

Afin de justifier l'adoption des protocoles dont question en comité interne de concertation, les instances du FOREM avancent l'argumentation suivante : « *Etant donné le caractère spécifique de ce problème au FOREM, nous avons opéré le même parallélisme en ce qui concerne l'application des dispositions du code, prévu en terme de transposition des compétences du Gouvernement wallon vers le Comité de gestion. Nous avons ainsi opéré un parallélisme identique entre Comité de secteur XVI et Comité interne de concertation* ».

La Cour relève qu'aucune disposition du décret organique du 6 mai 1999 ne confère une quelconque compétence réglementaire en matière de personnel au Comité de gestion. L'article 2 du décret du 22 janvier 1998 octroie par ailleurs expressément la compétence de fixer le statut du personnel du FOREM au seul Gouvernement wallon, lequel aurait dû, de la sorte, adopter les dispositions litigieuses.

⁹¹ Arrêt du Conseil d'Etat du 22 septembre 2006, n° 162.616, CGSP contre la Région wallonne.

⁹² Article 4 : « *Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut pécuniaire : 2° concernant les indemnités, allocations de toute nature et avantages en nature accordés aux membres du personnel, les règles fixant : a) les bénéficiaire ; b) les conditions de leur octroi ; c) leur montant ; d) leur protection ; e) les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon.* »

En outre, en vertu de l'article 87, §5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, « les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent (...) de la compétence de l'autorité fédérale ... ». A ce titre, il ne peut être dérogé, même par décret, aux règles adoptées en cette matière. La Cour constate d'ailleurs que les différents arrêtés du Gouvernement wallon dérogeant, au profit du FOREM, au CWFP ainsi qu'à l'AGW du 18 décembre 2003 relatif au personnel contractuel ont été soumis à la procédure de négociation au sein du comité de secteur XVI⁹³.

1.6.4 Avantages en nature

Dans le cadre de l'audit, une vérification sommaire de certains avantages en nature octroyés aux membres du personnel du FOREM a été effectuée.

Les véhicules de fonction

➤ *Aspect fiscal*

Les données les plus récentes communiquées par le DRH de l'Office mentionnent cinquante-sept agents bénéficiant de la mise à disposition gratuite d'un véhicule du FOREM⁹⁴.

L'utilisation d'un tel véhicule, tant pour accomplir des déplacements strictement privés que pour se rendre du domicile au lieu de travail, constitue dans le chef du travailleur un avantage de toute nature imposable.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, une circulaire de l'administration fiscale⁹⁵ prévoit que le nombre de kilomètres à prendre en considération est évalué forfaitairement à :

- 5.000 km par an lorsque la distance d'un trajet simple entre le domicile et le lieu de travail fixe est inférieure ou égale à 25 km⁹⁶ ;
- 7.500 km par an lorsque la distance d'un trajet simple entre le domicile et le lieu de travail fixe est supérieure à 25 km⁹⁷.

Le montant de l'avantage imposable est calculé en multipliant ce nombre de kilomètres par une indemnité kilométrique forfaitaire qui est fonction de la cylindrée du véhicule.

L'examen des fiches de paie des intéressés a permis de vérifier que cet avantage en nature était calculé conformément aux dispositions fiscales en vigueur et soumis au précompte professionnel.

⁹³ Protocoles n°384 et n°385 du Comité de secteur XVI, établis le 26 mai 2003. L'AGW du 15 décembre 1994 relatif au personnel pédagogique avait pareillement été soumis à la négociation en comité de secteur (protocole n° 148 daté du 9 décembre 1994).

⁹⁴ Le FOREM est propriétaire d'un de ces véhicules ; les autres font l'objet d'un contrat de location.

⁹⁵ Circulaire AFER Ci.RH.241/561.364 8/2004 du 5 février 2004.

⁹⁶ Onze agents concernés selon les données transmises par le FOREM.

⁹⁷ Quarante-six agents concernés.

➤ *Aspect réglementaire*

Lors du dernier contrôle comptable et financier⁹⁸, la Cour avait relevé l'absence de décision du comité de gestion fixant les conditions d'accès à ce type d'avantage. Un projet de règlement a été présenté au comité de gestion du 20 janvier 2009. Le procès-verbal relatif à ce point n'était pas encore approuvé à la fin de l'audit.

Selon ce projet de règlement, l'attribution d'un véhicule de fonction s'opère sur proposition du directeur général à l'administrateur général en fonction des disponibilités budgétaires et des besoins du service. Le budget est attribué en fonction de la catégorie : administrateur général : achat ; administrateur général adjoint, directeurs généraux et assimilés : loyer de 680 euros par mois ; inspecteurs généraux et assimilés : loyer de 600 euros par mois ; agents dont la mission (indépendamment du grade) implique, par nature, un nombre important de déplacements ou encore une flexibilité horaire et une disponibilité très importantes compliquant significativement l'utilisation des transports en commun⁹⁹ : loyer de 520 euros par mois.

Les modalités d'utilisation sont reprises dans un « guide du conducteur d'un véhicule de fonction ou lié à la mobilité ». Il y est notamment précisé que le bénéficiaire choisit le véhicule, dans la limite du budget fixé, parmi une liste de véhicules proposés par l'adjudicataire du marché. Certains véhicules sont exclus (voitures de sport, coupés, cabriolets, 4X4). Les entretiens, les pneus, l'assistance et les assurances sont compris dans le montant du loyer ; les amendes sont à charge de l'agent.

Le FOREM se réserve le droit d'exiger une participation financière complémentaire dans certains cas (consommation excessive, frais non couverts par l'assurance, etc). L'usage est strictement réservé à l'agent ou à une personne vivant sous le même toit (liste à préciser par le bénéficiaire). S'agissant d'un avantage en nature fiscalisé, les bénéficiaires peuvent utiliser le véhicule à des fins privées également à l'étranger : dans ce cas, l'agent est tenu de prendre en charge ses frais de carburant et de péages.

Par ailleurs, l'employé reçoit une carte carburant et un code secret¹⁰⁰.

Ainsi qu'il a été relevé ci-avant, l'AR du 29 août 1985, pris en exécution de la loi du 19 décembre 1974, considère comme « *réglementation de base ayant trait au statut pécuniaire au sens de la loi les modalités relatives à l'octroi des indemnités et allocations de toute nature ainsi que les avantages en nature* ».

La Cour constate qu'au regard de la réglementation en matière de fonction publique, les règles déterminant les catégories de bénéficiaires ainsi que le montant estimé et les modalités d'octroi de ces avantages relèvent du statut pécuniaire et donc de la compétence du Gouvernement wallon. Par comparaison, le Gouvernement de la Communauté française a adopté, le 7 décembre 2007, un arrêté relatif à l'acquisition, la location et l'utilisation de véhicules destinés aux services du

⁹⁸ Cf. article publié au 20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl. Rég. w.*, 877 (2008-2009), N° 1, p. 14.

⁹⁹ Ainsi que des véhicules de service, hormis les camions.

¹⁰⁰ Cf. également le point 5.4 consacré au contrôle interne relatif aux cartes carburant.

Gouvernement de la Communauté française, à certains organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les téléphones mobiles

Le FOREM bénéficie du contrat cadre conclu par le SPW de Wallonie avec un opérateur de téléphonie mobile. Parmi le personnel de l'Office, 674 agents sont concernés.

L'octroi de cet avantage est soumis aux modalités suivantes.

La demande d'abonnement par un membre du personnel doit être validée par le directeur régional ou central dont il dépend. L'agent utilise soit son mobile personnel, soit un mobile mis à sa disposition par le FOREM et qui reste propriété de l'Office.

Un montant forfaitaire maximum est pris en charge par le FOREM ; il va de dix à soixante euros en fonction du profil de l'utilisateur et du volume estimé de communications professionnelles. Les communications nationales entre les mobiles des collègues concernés du FOREM sont gratuites¹⁰¹.

L'agent est autorisé à utiliser l'appareil mobile à des fins personnelles, tout dépassement du forfait lui étant facturé directement par l'opérateur téléphonique. L'agent reçoit une facture mensuelle reprenant le détail des coûts (abonnement et communications) ainsi que le montant pris en charge par l'Office.

L'agent signe également un document, reprenant les règles d'utilisation, par lequel il s'engage à assurer le paiement de la facture complémentaire en cas de dépassement du forfait.

De 2005 à 2008, les dépenses de téléphonie mobile ont progressé comme suit :

Tableau 7 – Évolution des dépenses de téléphonie mobile (en euros)

2005	2006	2007	2008
103.809,50	114.527,97	122.767,96	151.561,48

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise à cet égard que si le coût de la téléphonie mobile a bien augmenté de 47.700 euros environ, celui de la téléphonie fixe a diminué de quelque 74.700 euros durant la même période. L'Office mentionne également une renégociation des tarifs de téléphonie mobile afin de contenir l'augmentation de ce type de dépenses.

1.6.5 Allocations horaires et prestations irrégulières

Normes de référence

Le régime des heures supplémentaires et des prestations irrégulières du personnel du FOREM est encadré, d'une part, par la loi du 14 décembre 2000 fixant certains

¹⁰¹ Point 1.1.1.1 des conditions tarifaires liées au contrat cadre.

aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public¹⁰² et, d'autre part, par l'AGW du 14 juin 2001 réglant la valorisation des prestations irrégulières et des prestations de garde et de rappel et l'octroi d'allocations relatives à des travaux spécifiques.

Cet arrêté, après avoir rappelé, en son article 6, le caractère exceptionnel des prestations supplémentaires, limite la « *compensation des heures de prestations excédentaires par des congés de récupération à un nombre d'heures correspondant à vingt-quatre jours de congé de récupération par an, le solde éventuel de ces heures donnant d'office droit à l'octroi de l'allocation horaire.* »¹⁰³.

Par ailleurs, les articles 9 et 12 de cet arrêté déterminent respectivement le taux de rémunération horaire¹⁰⁴ et les coefficients de valorisation des prestations en fonction de l'heure et du jour de prestation¹⁰⁵.

Enfin, l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 1994 portant règlement du personnel contractuel de la Formation professionnelle fixe, en son article 22¹⁰⁶, un régime similaire pour cette catégorie d'agents.

Règlement de travail

Le règlement de travail de l'Office, entré en vigueur le 1^{er} février 2007, ainsi que son annexe 1, qui précise les limites dans lesquelles des prestations supplémentaires peuvent être soit récupérées soit rémunérées¹⁰⁷, se sont avérées, à l'analyse, conformes aux normes précitées.

¹⁰² Cette loi précise notamment, en son article 8 que la durée du travail ne peut excéder en moyenne trente-huit heures par semaine sur une période de référence de quatre mois et ne peut excéder cinquante heures par semaine sauf : 1° en cas de travaux urgents à effectuer aux machines et au matériel ; 2° en vue de faire face à un accident survenu ou imminent ; 3° dans le cadre de l'hébergement et de la prise en charge pédagogique de personnes. Elle prévoit en outre des repos compensatoires correspondants aux dépassements de la limite hebdomadaire moyenne de travail.

¹⁰³ Article 14.

¹⁰⁴ 1/1 850^e de la rémunération annuelle brute pour toute heure prestée, éventuellement affectée des coefficients multiplicateurs.

¹⁰⁵ 150 % pour les prestations du samedi, 200 % pour les prestations du dimanche, etc.

¹⁰⁶ « 1° Les membres du personnel sollicités pour effectuer des prestations supplémentaires exceptionnelles le samedi, le dimanche, les jours fériés ou en dehors des heures d'ouverture des centres de formation fixées à l'article 27, §2, bénéficient d'un repos compensatoire. Les modalités de récupérations sont établies comme suit : les prestations supplémentaires effectuées du lundi au vendredi en dehors des heures normales d'ouverture des centres de formation ou le samedi sont récupérées à concurrence de 150 %, les prestations supplémentaires effectuées le dimanche, le travail de nuit ou un jour férié donnent lieu à une récupération double.

2° Par dérogation au 1°, les prestations supplémentaires liées aux sessions de cours du samedi sont rémunérées moyennant un sursalaire de 50 % ».

¹⁰⁷ En règle générale, l'agent a le droit de prêter et de récupérer 24 jours par an. Par dérogation, les prestations des membres du personnel faisant partie de l'encadrement supérieur ne font l'objet d'aucun calcul de boni ou mali ; leurs prestations exceptionnelles ne donnant lieu à aucune récupération, ils bénéficient d'un forfait annuel de 16 journées de récupération. Si ce forfait annuel n'est pas épuisé, le solde est rémunéré.

Report des heures supplémentaires sur l'année suivante

Si l'AGW précité du 14 juin 2001 limite la compensation des prestations excédentaires à vingt-quatre jours de congé de récupération par an, le FOREM a toléré, jusqu'en 2006, l'accumulation totale des prestations supplémentaires.

Un avis au personnel daté du 16 novembre 2006 a apporté des dérogations au régime institué par l'article 14 de l'AGW du 14 juin 2001 : le solde d'heures supplémentaires acquis avant le 31 décembre 2004 a pu être, au choix des agents ayant atteint l'âge de 58 ans à cette date, reporté en fin de carrière ou rémunéré intégralement. Aux agents n'ayant pas atteint cet âge à la date du 31 décembre 2004, le choix a été laissé soit d'obtenir rémunération du solde en question, soit de récupérer les heures proméritées selon un plan d'apurement s'étalant sur cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2007.

A titre dérogatoire, 48 jours de prestations supplémentaires générées en 2005 ont pu être récupérés et, le cas échéant, reportés en 2006. De même, il a été admis que 48 jours de prestations supplémentaires, générés en 2006, puissent être récupérés en 2006 à concurrence de 24 jours et reportés sur 2007 pour le surplus.

Cette note de service établissait le principe selon lequel, à compter de l'exercice 2007, plus aucun report ne serait possible sur l'année ultérieure.

Cependant, deux notes de service respectivement datées du 23 août 2007 et du 20 novembre 2008 ont dérogé à ce principe en autorisant, d'une part, un report sur l'année suivante à concurrence de deux jours de prestations (lorsque l'agent n'a récupéré que 22 jours au cours de l'exercice en cours) et, d'autre part, ont admis que des dérogations individuelles, incompatibles avec la notion de statut, puissent être accordées par le DRH¹⁰⁸.

Situations individuelles

Le service de la gestion pécuniaire de l'Office a communiqué, le 19 janvier 2009, un fichier reprenant, par agent, les montants versés en 2008 en raison de prestations supplémentaires. Les justificatifs afférents aux sommes payées à trente bénéficiaires, sélectionnés de façon aléatoire, ont été examinés et se sont révélés conformes aux règles et principes rappelés.

En vertu de l'article 13 du règlement de travail, le service du personnel est habilité « ... à vérifier que les prestations et absences enregistrées correspondent effectivement aux prestations effectuées »¹⁰⁹.

¹⁰⁸ « Le Comité RH pourra accorder des dérogations aux principes énoncés ci-dessus moyennant demande préalable introduite par la hiérarchie justifiant de circonstances particulières (surcroît de travail, problèmes familiaux, ...) ».

¹⁰⁹ Les calculs s'effectuent au départ des données enregistrées, à chaque pointage, dans la base de données « Chronos ».

1.7 PROJET DE STATUT SPÉCIFIQUE AU FOREM

1.7.1 Constats opérés relativement à la gestion des ressources humaines

L'audit de la gestion des ressources humaines du FOREM, mené dans les limites précisées au point 1.1.1 du présent rapport, a permis, en synthèse, d'opérer les constats suivants :

- ✓ l'absence de titulaires statutaires pour les fonctions dirigeantes (rangs A1 à A4) et pour les emplois d'encadrement de rang A5, respectivement à concurrence de 41,02 % et de 68,16 % ;
- ✓ l'impossibilité de promouvoir par avancement de grade, notamment sur les emplois d'encadrement B1, les agents statutaires en fonction, le nombre d'emplois de promotion étant réglementairement proportionnel à l'effectif statutaire en place ;
- ✓ le recours important à l'attribution de fonctions supérieures ;
- ✓ l'octroi de compléments de traitement (allocations d'encadrement et d'ajustement), dépourvus de base réglementaire, à des agents contractuels occupant les emplois de responsables de service ou de responsables d'équipe ;
- ✓ la mise en œuvre, par l'attribution de tels compléments, de procédures de promotion non conformes au statut, la rémunération des bénéficiaires pouvant atteindre, du fait de ces avantages pécuniaires, un niveau supérieur de plusieurs rangs à leur grade officiel ;
- ✓ l'attribution de postes à responsabilité à des agents issus d'un niveau inférieur à celui du poste à pourvoir et ne disposant pas forcément du diplôme requis ;
- ✓ l'exercice de tâches permanentes par des agents contractuels ;
- ✓ la pérennisation de membres du personnel contractuel, d'une part, par la réservation d'emplois jusqu'à leur recrutement et, d'autre part, par le maintien, une fois recrutés, de l'échelle préférentielle dont ils bénéficiaient en qualité de contractuels ;
- ✓ l'attribution d'échelles spéciales plus avantageuses en dehors des conditions prévues par l'article 233 du CWF ;
- ✓ l'octroi d'augmentations salariales à certains agents contractuels ;
- ✓ la mise à disposition d'un véhicule de fonction et d'un téléphone mobile sans base réglementaire.

1.7.2 Utilité de l'adoption d'un statut spécifique au FOREM

L'adoption d'un statut propre au FOREM présenterait plusieurs avantages.

En premier lieu, il constituerait une solution plus acceptable sur le plan légistique. En effet, les articles 1^{er} et 2 de l'AGW du 18 décembre 2003 portant statut des agents de l'Office rendent applicable à ceux-ci, sous réserve de certaines dérogations, le CWF ainsi que toute modification qui lui serait apportée par le Gouvernement wallon. Pareil procédé réglementaire est susceptible d'engendrer des lacunes, des équivoques ou des interprétations divergentes.

Par ailleurs, la référence à un statut dont ses instances dirigeantes ne maîtrisent ni la teneur, ni l'évolution, porte atteinte à l'autonomie de l'Office quant à la gestion de ses ressources humaines.

Une note datée du 17 décembre 2008, émanant de la direction des ressources humaines constate en ce sens que les missions du FOREM « ... évoluent avec le débat politique et l'environnement socio-économique » et que « le FOREM doit donc s'adapter au changement de manière permanente ... ». La même note justifie la nécessité d'un statut spécifique notamment par le souci « ... d'optimiser la gestion de ses ressources humaines en le dotant d'une flexibilité organisationnelle et de mécanismes qui lui permettent, dans une logique d'emploi de longue durée de (...) réagir rapidement aux changements, cessations ou réorientations de missions, notamment par la voie de la mobilité ».

L'adoption d'un statut particulier permettrait en effet une réorganisation de la hiérarchie¹¹⁰, l'adaptation du régime pécuniaire¹¹¹ et la mise en œuvre de procédures de recrutement¹¹², de stage¹¹³, de changement de fonction, de réaffectation, ou de promotion¹¹⁴ jugées mieux correspondre aux besoins spécifiques de l'organisme.

La Cour constate toutefois que les diverses irrégularités affectant la gestion des ressources humaines trouvent, directement ou indirectement, leur raison d'être dans la contractualisation de l'effectif du FOREM, dont les causes et les effets ont été évoqués au point 1.4 du présent rapport.

Le projet de statut soumis à l'attention de la Cour n'est donc susceptible de régler ces divers problèmes que pour autant qu'il permette de diminuer, à brève échéance, le taux de contractualisation de l'organisme.

Son article 1^{er} réserve en effet, conformément d'ailleurs à l'ARPG, « ... la qualité d'agent à tout agent statutaire occupé à titre définitif dans les services de l'Office ». Ce nouveau statut, en l'état actuel des choses, ne serait donc susceptible de s'appliquer qu'à une minorité de l'effectif.

1.7.3 Projet de statut spécifique

Généralités

Il n'appartient pas à la Cour des comptes de se substituer à la section de législation du Conseil d'Etat et de se livrer à une analyse exhaustive du projet de statut qui lui a été soumis, ce texte provisoire présentant d'ailleurs, sur plusieurs points, des alternatives et étant susceptible de connaître encore des modifications substantielles.

En outre, deux projets d'arrêtés modifiant respectivement le CWFP et l'AGW du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels ont été soumis pour

¹¹⁰ Voir les articles 19 et suivants du projet.

¹¹¹ Articles 270 et suivants du projet de statut.

¹¹² Voir les articles 31 à 43 du projet, commentés ci-après.

¹¹³ Voir les articles 46 et suivants du projet.

¹¹⁴ Les articles 67 et suivants du projet distinguent la carrière du personnel « non-encadrant » et la carrière « managériale ».

avis au Conseil d'Etat, de sorte qu'il conviendrait d'analyser l'utilité d'un statut spécifique au FOREM à la lumière des textes définitifs issus de cette nouvelle réforme et des avis rendus par le Conseil d'Etat. En particulier, l'article 9 du projet modifiant l'AGW du 18 décembre 2003 sur les contractuels instaure une véritable carrière pour les agents engagés pour exercer des tâches spécifiques ou auxiliaires ou une mission d'expert.

La Cour relève par ailleurs que l'article 278, § 2, du projet de statut spécifique limite toujours à six ans, pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, les services en qualité de chômeur mis au travail dans le secteur public, contrairement à la pratique évoquée au point 1.6.1 du présent rapport.

La Cour a examiné dans quelle mesure le projet de statut était susceptible d'apporter des solutions au problème de la contractualisation de l'effectif. A ce titre, les dispositions du projet relatives aux cadres, aux procédures de recrutement ainsi que les mesures transitoires appellent les commentaires suivants.

Cadre organique et cadre temporaire

Le FOREM, considérant les difficultés de gestion liées à la cohabitation de personnel statutaire et de personnel contractuel, soutient qu'il est possible de réussir « l'hybridation »¹¹⁵ de ces deux catégories d'agents par l'articulation des concepts de cadre organique et de cadre temporaire. Le FOREM précise que « *c'est d'ailleurs ce qui constitue la ligne de force du projet de statut propre* »¹¹⁶.

Dans cette optique, le cadre organique doit définir le volume des effectifs permettant de garantir les missions récurrentes¹¹⁷. Le cadre temporaire¹¹⁸ correspond aux missions additionnelles qui sont confiées à l'Office mais qui peuvent être appelées à disparaître.

La note du 18 mars 2009 précitée précise de quelle manière l'articulation entre ces deux cadres peut s'opérer :

Réponse
du FOREM

« Le personnel sur le cadre organique est statutaire au sens complet du terme. Le personnel sur le cadre temporaire est, quant à lui, contractuel et dispose de tous les attributs d'un statutaire à l'exception de la nomination définitive (ex concept de temporaire).

Que l'on soit statutaire ou temporaire, les processus de recrutement et de carrière sont identiques, ce qui permet de remplacer les départs sur le cadre organique de manière automatique sur base de l'ancienneté et qui permet au contractuel (ou temporaire) de devenir statutaire définitif après un certain temps d'exercice.

Réponse
du FOREM

¹¹⁵ Le FOREM, dans sa note du 18 mars 2009 explique : « Cette situation génère une organisation hybride composée, au niveau du pilotage par des mandataires, et à tous les autres niveaux d'encadrement, de personnel d'un composite statutaires/contractuels, ce qui engendre des filières de carrières parallèles non compatibles entre-elles. La meilleure solution ne peut être qu'une solution homogène permettant tous les parcours de carrières possibles quelles que soient les fonctions occupées ».

¹¹⁶ Voir réponse datée du 18 mars 2009.

¹¹⁷ Voir article 26, §1^{er} du projet de statut.

¹¹⁸ Voir l'article 27 du projet : « Par cadre temporaire, il faut entendre l'ensemble des emplois qui sont affectés à la réalisation des missions non récurrentes de l'Office ».

Ce mécanisme permet de déployer une politique de gestion des ressources humaines homogène, à défaut de quoi, l'autre moyen de l'obtenir est la contractualisation de l'ensemble du personnel. Nous serions alors dans un cas d'application type ARPG 22 décembre 2000 ».

Le remplacement « automatique » des agents statutaires par les agents contractuels affectés sur le cadre temporaire suppose que ces derniers se trouvent préalablement dans une situation réglementaire permettant leur recrutement statutaire : en d'autres termes, ils doivent être lauréat d'un concours de recrutement ou bénéficier d'éventuelles mesures transitoires. Il y a donc lieu d'examiner ce que le projet de statut prévoit à ces deux égards.

Procédures de recrutement

Le projet de statut, dans son état actuel, tient toujours pour une condition de nomination d'être lauréat d'un concours de recrutement ou d'une sélection. L'article 57 précise toutefois que ces épreuves sont « *organisées par l'Office sur base d'un règlement de concours validé par un organisme public agréé par le Gouvernement wallon* ».

La Cour des comptes relève que la seule norme supérieure imposant aux entités fédérées le recours au SELOR réside dans l'article 87, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, mais que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹¹⁹, cet article n'impose pas la même obligation aux personnes morales de droit public qui en dépendent, sauf si des dispositions réglementaires particulières rendent cette procédure obligatoire¹²⁰.

Il ne découle pas forcément de cette jurisprudence que tout organisme soit habilité à organiser lui-même ses propres épreuves de recrutement. La circonstance que le règlement de l'épreuve soit, ainsi que le prévoit le projet de statut, « validé par un organisme public agréé » ne suffit pas à garantir l'objectivité et l'impartialité de la procédure, d'autant que le recrutement dans les emplois de « spécialiste » ou « d'encadrement » serait, selon ce projet¹²¹, subordonné à la condition de justifier d'une expérience professionnelle présentant un lien avec la fonction exercée dont l'appréciation relèverait du FOREM lui-même, en tant qu'organisateur de l'épreuve.

En outre, l'article 41, § 2, charge le DRH de gérer les réserves de recrutement et de désigner les lauréats de ces réserves sur des emplois déclarés vacants. A la lumière des constatations opérées quant à la réservation d'emplois à des agents contractuels du FOREM¹²², cette disposition suscite également des interrogations quant à l'objectivité de la procédure.

¹¹⁹ Arrêt n°78/2000 du 21 juin 2000.

¹²⁰ En ce qui concerne le FOREM, ces dispositions réglementaires tiennent à ce jour dans les articles 1^{er} et 19 du CWF : le premier étend l'application du code aux organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne et le second exige, pour pouvoir être nommé agent statutaire, la réussite d'une épreuve organisée par le SELOR.

¹²¹ Article 32.

¹²² Voir point 1.5.1.

L'intervention d'un organisme extérieur ne peut donc se limiter à la validation du règlement de l'épreuve¹²³.

Au-delà de cette remarque, la Cour relève que l'article 31 du projet autorise le recrutement direct dans des emplois de promotion pour le personnel non-encadrant, « ... *en l'absence de candidat à la vacance d'emploi en interne, de candidat à la mobilité interne ou d'agent désigné pour exercer des fonctions supérieures* ». Pour les emplois d'encadrement, ce recrutement direct est limité à un quart des emplois du rang concerné. Une telle limitation empêcherait donc de pourvoir à bref délai les emplois d'encadrement actuellement inoccupés.

Par ailleurs, la notion de « métier » est maintenue par les articles 35 du projet, l'appartenance à un métier supposant « ... *1° soit la détention d'un ou plusieurs diplômes ou certificats d'études conformément à la liste de l'annexe I, assortis ou non d'une expérience utile ; 2° soit la promotion par accession au niveau supérieur* ». L'article 36 du projet précise encore qu'un concours ou une sélection est organisé « *pour chaque métier* ».

La Cour constate que ces dispositions ne semblent pas de nature à réduire, à bref délai, le taux de contractualisation constaté au sein du FOREM, compte tenu des délais d'organisation de ces épreuves, telles que décrites aux articles 37 et suivants du projet.

L'article 38 précise encore, en son paragraphe 3, que « *le jury est composé, au minimum, d'un président, agent de niveau A issu du département des ressources humaines ainsi que de deux membres possédant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau dans le domaine concerné* ». La Cour relève que cette disposition ne requiert pas systématiquement la présence, au sein du jury, de personnes indépendantes, extérieures à l'Office¹²⁴.

Enfin, aux termes de l'article 39, § 2, les lauréats sont classés « ... *dans chaque réserve sur base du total des points obtenus aux épreuves* », ce qui permet, au contraire de l'article 115, § 4, actuel du CWFPP de prendre davantage en considération les résultats des épreuves techniques, directement en rapport avec l'exercice de la fonction.

Mesures transitoires

L'article 9, § 3, de l'ARPG précise : « § 3. - *Le statut règle la procédure, le mode de détermination des épreuves et des critères de recrutement et de sélection, ainsi que leur publicité. Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité* ».

¹²³ Actuellement, le rôle de SELOR ne se limite pas à valider le règlement des concours : il réceptionne et vérifie les candidatures ; il désigne les membres des commissions de sélection et organise lui-même concours et sélection.

¹²⁴ Même si le paragraphe 5 du même article dispose que « *les membres du jury non membres du personnel de l'Office d'un concours d'accession ou d'une épreuve complémentaire bénéficient d'une allocation de septante-cinq euros par demi-journée, rattachée à l'indice pivot 138,01 au 1er janvier 1990 et indexée conformément aux règles de l'article 287.* ».

Cette disposition constitue l'expression du principe général de l'égalité des citoyens dans l'accès aux emplois publics¹²⁵. Ce principe a pour corollaire le respect du classement des lauréats opéré par le SELOR à l'issue de tout concours.

En ce qu'ils dérogent à ces règles, les articles 529 et 530 du projet de statut portant mesures transitoires doivent être tenus pour irréguliers.

En particulier, le paragraphe 1^{er} de l'article 529 prévoit que « *les membres du personnel contractuel titulaires d'un contrat à durée indéterminée qui à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté prouvent leur réussite à un concours correspondant à la fonction ou au niveau de la fonction exercée organisé par le SELOR à quelque niveau de pouvoir que ce soit dont la réserve est encore active ou non sont nommés statutaires à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté* ».

Que les réserves de recrutement visées soient toujours actives ou non, cette disposition déroge au principe de l'attribution, dans l'ordre du classement, des emplois vacants et lèse les droits des autres lauréats, en accordant une priorité aux agents contractuels du FOREM.

Le paragraphe 3 de l'article 529 appelle une remarque identique, en ce qu'il fausse également les résultats du concours organisé pour l'accès aux emplois de conseiller¹²⁶ au détriment des candidats extérieurs au FOREM.

Quant au paragraphe 4 du même article, il accorde le même genre de priorité aux agents contractuels du FOREM titulaires d'un contrat à durée indéterminée et lauréats, à la date d'entrée en vigueur du statut, d'un processus d'examen organisé par l'Office. Cette disposition prévoit que les intéressés « *sont statutarisés à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté* ». Sur ce point, la Cour rappelle que de telles procédures, organisées par le FOREM lui-même, n'offrent pas toutes les garanties d'objectivité et d'impartialité requises par l'article 9 de l'ARPG¹²⁷.

Le paragraphe 5 de l'article 529 prévoit, pour les agents contractuels qui ne se trouveraient pas dans les conditions des paragraphes 1 à 4, l'organisation, par l'Office en collaboration avec l'organisme public agréé par la Région wallonne, d'examens en vue de leur statutarisation. Ce paragraphe 5 ajoute que « *les lauréats de ces examens seront versés dans un double classement prioritaire selon qu'ils sont ou non membres du personnel de l'Office* ».

Quant au paragraphe 2 de l'article 529, qui vise en particulier à statutariser le personnel pédagogique¹²⁸, la Cour rappelle que la statutarisation de cette catégorie

¹²⁵ Voir l'article 10 de la Constitution.

¹²⁶ « *Les membres du personnel contractuel titulaires d'un contrat à durée indéterminée qui à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté sont lauréats d'une procédure de recrutement de conseillers organisée par l'Office en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi sont statutarisés à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté* ».

¹²⁷ Voir le point précédent consacré aux procédures de recrutement.

¹²⁸ « *Les membres du personnel contractuel titulaires d'un contrat à durée indéterminée qui à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté sont lauréats d'un examen de capacité ou d'un examen d'urgence tels que prévus à l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 1994 portant règlement du personnel contractuel de la formation professionnelle de l'Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi sont statutarisés à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté* ».

de personnel représente un risque pour le FOREM en termes de gestion des ressources humaines¹²⁹.

Enfin, le paragraphe 2 de l'article 530 du projet de statut doit également être tenu pour non conforme aux règles et principes prérappelés en ce qu'il porte que « *les membres du personnel contractuel qui, à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont statutarisés en application de l'article 529 et qui exercent une fonction d'encadrement sont réputés être dans les conditions d'ancienneté administrative et de rang lors de la première déclaration de vacance du poste qu'ils occupent* ». Une telle disposition a pour effet de placer les intéressés dans une situation plus favorable pour l'octroi des emplois de promotion qu'ils occupent et entérine le choix opéré précédemment par l'autorité pour l'attribution de fonctions supérieures.

1.7.4 Recommandations

En conclusion, la Cour estime que le projet de statut spécifique actuellement en cours d'élaboration ne contient pas de disposition conforme aux normes supérieures permettant de réduire, à brève échéance, le taux de contractualisation de l'Office.

Cette réduction constitue toutefois un objectif prioritaire à atteindre dans la mesure où cette contractualisation se trouve à l'origine de la plupart des dysfonctionnements constatés au cours de l'audit.

A cette fin, la Cour des comptes recommande la mise en œuvre des mesures suivantes :

- ✓ élaboration de descriptions de fonctions par référence, dans toute la mesure du possible, aux métiers repris à l'annexe II du CWFP ;
- ✓ pour chacune des fonctions dont il serait établi qu'elles n'entrent pas dans le cadre de la liste fixée par cette annexe II, établissement d'une description de fonction particulière et détermination de l'échelle de traitement y afférente ;
- ✓ pour les emplois permanents du cadre, faire appel aux réserves de recrutement existantes du SELOR ;
- ✓ dans la mesure où cet appel aux lauréats ne permet pas de pourvoir aux emplois, organisation de nouveaux concours de recrutement¹³⁰, y compris, dans les limites autorisées par l'article 9 du CWFP tel que modifié au profit du FOREM, pour les emplois de directeur de rang A4.

Par ailleurs, le statut spécifique en projet ne devrait être adopté et soumis à la section de législation du Conseil d'Etat qu'après que la réforme du CWFP et de l'AGW du 18 décembre 2003 relatif aux agents contractuels aura donné lieu à l'adoption de textes définitifs.

¹²⁹ Voir point 1.4.2 du présent rapport.

¹³⁰ Les emplois étant occupés par des agents contractuels, la durée des procédures de sélection et de recrutement n'est pas de nature à mettre en péril la continuité du service.

CHAPITRE 2 LES MARCHÉS PUBLICS

2.1 CONTEXTE

Au niveau des marchés publics, le Parlement wallon a chargé la Cour des comptes de deux missions :

- 1) le suivi de l'audit de légalité réalisé en 2005-2006¹³¹ ;
- 2) l'analyse de la passation des marchés publics de services conclus de 2005 à 2008.

2.2 MÉTHODE

Vu le délai imparti à l'audit et le nombre élevé de marchés publics conclus par le FOREM, la technique de l'échantillonnage a été retenue. Les données nécessaires à la constitution de l'échantillon n'étant pas complètement centralisées, elles ont été réclamées aux différents services. En vue d'en assurer la fiabilité et l'exhaustivité, celles-ci ont été recoupées avec les données issues de la comptabilité économique.

Sur cette base, l'échantillon a été établi de manière à y inclure tous les services de l'administration centrale du FOREM ainsi que tous les types de prestations et de modes de passation. Il comprend :

- ✓ pour la première mission : trente et un marchés conclus en 2008, dont cinq marchés publics de travaux, cinq marchés publics de fournitures et vingt et un marchés publics de services ;
- ✓ pour la seconde mission : sept marchés de services passés en 2005, neuf conclus en 2006, dix-huit en 2007 et les vingt et un marchés précités passés en 2008.

En vue de compléter l'analyse technique des marchés publics, la Cour a procédé à l'examen des procédures relatives aux achats et de leur application concrète, en particulier par les directions régionales du FOREM. Cette approche des achats, sous l'angle du contrôle interne, figure au point 5.3.

2.3 L'AUDIT DE SUIVI

2.3.1 La gestion des dossiers

Dans les conclusions de l'audit réalisé en 2005-2006, la Cour avait préconisé :

- ✓ de centraliser les données relatives à l'ensemble des marchés publics ;
- ✓ d'utiliser un mode d'identification des marchés publics commun à tous les services du FOREM ;
- ✓ de compléter les dossiers afférents aux marchés publics et de regrouper l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés.

¹³¹ Audit dont les résultats ont été publiés au 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl. Rég. w.* 482 (2006-2007) – N° 1, p 92 à 112.

Depuis juillet 2007, la cellule de coordination des achats (CCA) a été chargée de centraliser les marchés publics de l'Office par la constitution d'une base de données intégrant les bases de données déjà existantes au sein de l'organisme. Elle a démarré avec deux services pilotes : la CCA et la Gestion immobilière. En ce qui concerne cette nouvelle base de données, la Cour formule les considérations suivantes :

- ✓ pour l'instant, seuls les marchés publics dont le montant estimé atteint 22.000 euros hors TVA y sont repris ; dans un souci de centralisation et de transparence, l'ensemble des marchés publics devraient figurer dans cette base de données, quel que soit leur montant ;
- ✓ les marchés de tous les services du FOREM doivent être concernés, sans exception ; ces services doivent transmettre dans les meilleurs délais les informations permettant de compléter la base de données ;
- ✓ l'intégration des informations dans la base de données devrait être réservée exclusivement aux gestionnaires de celle-ci ;
- ✓ l'outil étant appelé à se développer, le recours à un système informatique plus élaboré (de type *workflow*), qui associe les données de la comptabilité et les renseignements relatifs aux marchés publics, est nécessaire.

Dans chaque dossier de marché public figure un historique qui reprend diverses informations provenant de la base de données.

Une cellule Marchés publics a été créée en 2007 au sein du service juridique du FOREM. Elle a connu une certaine instabilité au niveau de son personnel et est actuellement composée de trois personnes. Si tous les marchés atteignant le montant estimé de 22.000 euros hors TVA lui sont en principe soumis¹³², cette cellule dépend de la diligence des autres services. La cellule collabore activement avec la CCA, gestionnaire de la base de données relative aux marchés publics et examine tous les marchés se trouvant dans celle-ci. Actuellement, la cellule est en charge de l'élaboration de certains documents type (cahier spécial des charges en fonction des différentes procédures, décision d'attribution du marché, etc.).

Malgré ces efforts, certains dossiers demeurent incomplets.

Réponse
du FOREM

Le FOREM confirme l'initiative relevée au point 5.3.6, à savoir le développement d'une application *workflow* qui permettra de suivre le traitement d'un achat, de l'expression du besoin jusqu'à la mise en paiement. Ce projet, initialement limité à l'achat de biens, sera étendu à tous les achats et services.

2.3.2 La passation des marchés publics

Les règles de publicité

Dans son audit précédent, la Cour rappelait que, pour tous les marchés publics soumis à la publicité, les obligations y relatives doivent être intégralement remplies.

Le FOREM ne publie toujours pas d'avis de pré-information¹³³. Selon l'Office, cette exigence serait difficile à respecter étant donné que la libération de son financement

¹³² Cf. toutefois point 5.3.3 relatif au contrôle interne.

¹³³ Article 3 (travaux), 29 (fournitures) et 55 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

s'opère en plusieurs fois, en cours d'année. La Cour rappelle que la publication d'un tel avis permet pourtant au pouvoir adjudicateur de réduire le délai de réception des demandes de participation ou des offres.

Le FOREM propose d'établir ces avis de pré-information à partir de 2010.

Par contre, l'Office veille désormais à opérer la publication d'avis de marché passé¹³⁴. La CCA est d'ailleurs le service chargé d'en assurer l'élaboration. Parmi les marchés retenus, trois marchés publics de services ont fait l'objet d'une publicité aux niveaux européen et belge et, chaque fois, un avis de marché passé a effectivement été publié. Cependant, dans le cadre de deux marchés publics, l'un de fournitures et l'autre de services faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, un tel avis n'a pas été publié, en dépit des articles 34 et 60 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, le montant hors TVA de ces marchés dépassant le seuil européen.

La sélection qualitative

La sélection qualitative est obligatoire dans le cas d'une adjudication, d'un appel d'offres ainsi que d'une procédure négociée avec publicité au sens de l'article 17, § 3, de la loi précitée, et facultative dans l'hypothèse d'une procédure négociée sans publicité au sens de l'article 17, § 2, de la loi précitée.

Lorsque la phase de sélection est obligatoire, le pouvoir adjudicateur réclame, au niveau des causes d'exclusion, une déclaration sur l'honneur par laquelle le soumissionnaire atteste qu'il ne se trouve pas dans une des situations prévues aux articles 17, 43 ou 69 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Dans l'ensemble, cette obligation est bien respectée au niveau des marchés publics examinés pour lesquels la sélection qualitative est obligatoire. Il importe toutefois d'indiquer clairement, dans les documents du marché, que cette déclaration sur l'honneur porte sur les causes d'exclusion visées au § 2 des articles précités et que les documents couverts par cette déclaration seront réclamés ou vérifiés avant l'attribution du marché. Au niveau de la capacité économique et financière ainsi que technique des candidats ou des soumissionnaires, les documents dont la production est réclamée par le pouvoir adjudicateur sont généralement transmis.

Dans le cas du seul marché public faisant l'objet d'un appel d'offres restreint, un rapport de sélection qualitative a bien été établi, mais une décision motivée de sélection qualitative n'a pas été rédigée.

Quelle que soit la procédure, l'expérience continue à être utilisée comme critère d'attribution du marché sans que le pouvoir adjudicateur ne démontre, dans les documents du marché, qu'elle présente une spécificité telle qu'elle doive être reprise à ce titre¹³⁵.

Le FOREM fait valoir que les critères pédagogiques et techniques sont essentiels pour évaluer le prestataire extérieur qui va former les stagiaires à un métier spécifique et que cette dérogation a fait l'objet d'une motivation générale pour les marchés publics de formation, via une note de la direction juridique du 2 avril 2008.

¹³⁴ Articles 8 (travaux), 34 (fournitures) et 60 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

¹³⁵ Sont concernés les services de formations, les marchés de *coaching*, ainsi que deux marchés de consultance.

La Cour rappelle que la dérogation doit, chaque fois, être indiquée dans les documents du marché.

Réponse
du FOREM

L'Office ajoute que FOREM Formation travaille actuellement sur des grilles d'objectivation de ces critères d'expérience et de capacité technique, qui seront intégrées au Manuel Qualité.

Les modes de passation

Parmi les marchés retenus, trois ont fait l'objet d'une adjudication publique, six d'un appel d'offres général, un seul d'un appel d'offres restreint et vingt et un d'une procédure négociée sans publicité au sens de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

➤ *Le recours à l'appel d'offres général ou restreint*

Dans le cadre de plusieurs marchés publics de services faisant l'objet d'un appel d'offres général, deux critères d'attribution ont été prévus : le prix (60 %) et la qualité des documents constituant le dossier remis (40 %). Tous les soumissionnaires ayant obtenu le maximum pour le second critère, seul le prix les a départagés, ramenant ainsi l'appel d'offres à une adjudication.

Réponse
du FOREM

A cet égard, le FOREM signale que les marchés publics de services d'études en matière immobilière sont désormais passés par adjudication.

Le seul marché public de services faisant l'objet d'un appel d'offres restreint concerne le portefeuille d'assurances du FOREM. Deux firmes se sont portées candidates et ont été sélectionnées ; après réception du cahier spécial des charges, une des deux firmes a signalé qu'elle ne remettrait pas d'offre dans la mesure où certaines demandes de l'Office étaient inconciliables avec sa politique de souscription. Dès lors, le FOREM estimant que l'offre de la seule firme restant en lice était, d'une part, conforme au cahier spécial des charges et, d'autre part, régulière, lui a attribué le marché. Une telle situation résulte de la volonté du pouvoir adjudicataire, figurant dans les documents du marché, de confier à un prestataire unique l'ensemble de ses assurances et de ne pas recourir à la technique de l'allotissement.

➤ *Le recours à la procédure négociée sans publicité*

En cas de recours à la procédure négociée, le pouvoir adjudicateur établit, avant le lancement de la procédure, une décision motivée en indiquant l'hypothèse retenue et la justification y relative. Une telle innovation mérite d'être mise en exergue, mais elle ne concerne pas l'ensemble des marchés examinés.

Dans un cas, les hypothèses a)¹³⁶ et f)¹³⁷ figurant à l'article 17, § 2, 1°, de la loi du 24 décembre 1993 ont été confondues ; il s'agit en fait de l'hypothèse a) de l'article

¹³⁶ Il peut être traité par procédure négociée sans publicité lorsque « la dépense à approuver ne dépasse pas, hors taxe sur la valeur ajoutée, les montants fixés par le Roi » (en règle générale, 67.000 euros – article 120 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

¹³⁷ La procédure négociée est possible lorsque « les travaux, fournitures ou services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé ».

précité, le montant estimé du marché étant de 57.000 euros hors TVA et trois firmes ayant été consultées.

Afin d'éviter à l'avenir ces erreurs matérielles, une instruction générale sera établie par le FOREM.

Dans le cadre d'un marché public de fournitures, le pouvoir adjudicateur a fait application de l'hypothèse figurant à l'article 17, § 2, 1°, d¹³⁸, mais a erronément consulté deux autres firmes qui n'avaient pas participé au marché initial. Il convient, à cet égard, de rappeler que depuis le 1^{er} février 2008, l'article 120bis de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 précise qu'en cas d'application de l'article précité, seuls les soumissionnaires dont l'offre répondait aux conditions et exigences prévues à cet article peuvent être consultés. En fait, le pouvoir adjudicateur aurait dû recourir à l'hypothèse inscrite à l'article 17, § 3, 1°, de la loi précitée. Cette hypothèse est le pendant de celle prévue à l'article 17, § 2, 1°, d, pour la procédure négociée sans publicité préalable. Quoi qu'il en soit, le marché a finalement été attribué à la seule firme qui avait été sélectionnée dans le cadre de la procédure initiale.

Dans le cadre d'un marché public de services, le pouvoir adjudicateur a commandé des prestations de consultance informatique et de conseil en gestion afin de pallier l'éviction d'un directeur. Il a fait application de l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi précitée. Le FOREM a estimé que par ses qualités, son profil et son expérience (cet expert a travaillé au FOREM de 2004 à 2006 dans le cadre du développement d'une application), le consultant était le seul à répondre à ses exigences. Un tel choix pourrait se justifier pour une durée limitée, mais le FOREM devrait faire en sorte d'avoir en interne les compétences nécessaires.

Le lot 3 d'un marché public de services de 2006 faisant l'objet d'un appel d'offres général ayant été résilié à la suite de carences dans le chef de l'adjudicataire, le pouvoir adjudicateur a décidé de relancer le marché en procédure négociée sans publicité, sur la base de l'article 17, § 2, 1°, c, de la loi précitée¹³⁹. Le principe de concurrence, qui n'est pas incompatible avec l'urgence dûment invoquée, a été respecté, trois firmes ayant été consultées.

Le cahier spécial de ce marché prévoit des critères d'attribution « à titre indicatif » et « sans ordre d'importance ». Il convient, à cet égard, de rappeler que, depuis le 1^{er} février 2008, pour tout marché faisant l'objet d'une procédure négociée et dont le montant atteint le seuil de la publicité européenne, le pouvoir adjudicateur est tenu de préciser la pondération relative de chacun des critères d'attribution, cette pondération pouvant éventuellement être exprimée dans une fourchette dont l'écart maximal doit être approprié ; si une telle pondération n'est pas possible pour des

¹³⁸ Le recours à une procédure négociée sans publicité est possible lorsque « seules des offres irrégulières ont été déposées à la suite d'une adjudication ou d'un appel d'offres, ou qu'il n'a été proposé que des prix inacceptables, pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées et que le pouvoir adjudicateur consulte tous les soumissionnaires qui répondaient aux conditions minimales de caractère professionnel, économique et technique déterminées par le Roi et qui ont déposé une offre conforme aux exigences formelles de la première procédure ».

¹³⁹ Le recours à la procédure négociée sans publicité est autorisé lorsque « dans la mesure strictement nécessaire, l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ne permet pas de respecter les délais exigés par les autres procédures ».

raisons démontrables, les critères sont mentionnés dans un ordre décroissant d'importance¹⁴⁰.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, la pondération est désormais prévue, même pour les procédures nationales.

La résiliation intervenue résulte de l'application des mesures d'office¹⁴¹. A cet égard, le pouvoir adjudicateur a le choix entre la résiliation du marché, l'exécution en régie de tout ou partie du marché non exécuté et la conclusion (sur la base du même cahier spécial des charges), avec un ou plusieurs tiers, d'un ou de plusieurs marchés pour compte du prestataire défaillant. En l'occurrence, le recours aux mesures autres que la résiliation pure et simple du marché ne semble pas avoir été examiné. Par ailleurs, en cas de résiliation unilatérale du marché, la totalité du cautionnement est acquise de plein droit au pouvoir adjudicateur, à titre de dommages et intérêts forfaitaires. Dans le cas présent, aucun cautionnement n'avait été constitué.

Réponse
du FOREM

Le FOREM propose de répondre par voie d'instruction générale aux remarques de la Cour relatives aux mesures d'office.

Enfin, aucune scission de marché n'a été observée au sein des marchés retenus ; toutefois, les prestations de *coaching* individuel réalisées en 2008 par la même firme¹⁴², en dehors de toute consultation de la concurrence, auraient pu donner lieu à un marché unique. En outre, l'examen du contrôle interne réalisé au point 5.3 montre que le fractionnement de commandes se pratique parfois dans les directions régionales.

Le respect de quelques obligations strictes

➤ *Le bon déroulement de la séance d'ouverture des offres*

Aucun incident n'a été relevé quant à la séance d'ouverture des offres des marchés publics faisant l'objet d'une adjudication ou d'un appel d'offres.

Pour les marchés publics faisant l'objet d'une publicité, le procès-verbal d'ouverture des offres doit être revu : il fait en effet encore mention de « *soumissions* », alors que la législation plus récente a remplacé ce terme par « *offres* » ; en outre, il se réfère encore à l'arrêté royal du 22 avril 1977.

Réponse
du FOREM

Un nouveau document standard, intégrant ces remarques, a été établi par le FOREM.

➤ *La motivation de la non-attribution d'un marché ou de certains lots*

Dans le cas d'un marché public de travaux, le pouvoir adjudicateur a, en raison du montant trop important des deux offres reçues, décidé d'arrêter la procédure, en application de l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993. Toutefois, aucune décision motivée n'a été rédigée et aucune information n'a été adressée aux soumissionnaires.

¹⁴⁰ Article 122bis de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

¹⁴¹ Article 20, § 6, du cahier général des charges.

¹⁴² Cf. infra, point 2.4.4.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, ces obligations seront rappelées dans une instruction générale.

➤ *La non-utilisation de marques ou de systèmes*

Le présent contrôle n'a pas mis en évidence la mention de marques ou de modèles, mais cette pratique subsiste néanmoins, si l'on se réfère à l'examen du contrôle interne, figurant au point 5.3.

Réponse
du FOREM

Les dispositions en la matière seront rappelées par voie d'instruction.

➤ *L'existence d'un rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres*

Le pouvoir adjudicateur doit rédiger un rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres servant de base à la décision d'attribution – ou de non-attribution – du marché. Les marchés examinés ont bien souvent fait l'objet d'un rapport d'attribution ou d'analyse des offres ; dans quelques cas, ce rapport est réduit à un choix technique ou à un tableau comparatif des offres.

Le rapport d'attribution d'un marché public de services faisant l'objet d'un appel d'offres général n'est pas exempt de critiques.

- ✓ Pour l'analyse du critère « prix », le rapport ne renvoie à aucune donnée chiffrée ; il se contente d'attribuer la cote de 20/30 à l'offre la moins chère et de 10/30 à l'offre la plus chère ; le soumissionnaire ayant remis l'offre la moins chère n'obtient donc pas le maximum des points, ce qui est en contradiction avec la méthodologie de calcul explicitée dans la *Note explicative de la méthode d'évaluation des offres* du 8 août 2008, où il est mentionné que l'offre la moins chère recueillera le maximum des points accordés pour le critère « prix ».

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, la note explicative transmise à la Cour n'était pas la version définitive.

Les documents transmis par le FOREM sont identiques à ceux examinés dans le cadre de l'audit. La remarque de la Cour conserve donc toute sa pertinence.

- ✓ Pour les aspects techniques analysés par trois techniciens du FOREM, on relève des incohérences au niveau de la cotation d'un même sous-critère.

La situation n'est pas meilleure au niveau d'un marché public de services conclu selon une procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1°, c, de la loi du 24 décembre 1993. Le cahier spécial des charges de ce marché indique que les critères d'attribution de celui-ci sont mentionnés « à titre indicatif » et « sans ordre d'importance ». Dans le rapport d'attribution, le pouvoir adjudicateur analyse séparément le contenu des trois offres reçues, mais sans établir de lien entre les offres pour les comparer les unes aux autres et mettre en évidence les points forts et les points faibles de chacune d'entre elles. A l'exception du critère « prix », qui fait l'objet d'une rubrique distincte, les autres critères sont analysés dans une rubrique commune et il est malaisé de distinguer les différents critères et si tous les critères ont bien été pris en compte. Il eût été plus approprié, dans un souci de transparence, de définir convenablement les critères dans le rapport d'attribution, d'accorder à chacun une rubrique distincte et de procéder à une comparaison des offres remises.

La décision motivée d'attribution du marché

Une décision motivée doit être établie à la suite de l'attribution de tous les marchés publics dont le montant à approuver excède 5.500 euros hors TVA, même si aucune demande n'est formulée par les soumissionnaires non retenus, et conservée dans le dossier du pouvoir adjudicateur. Sauf dans quelques rares cas, une décision motivée d'attribution du marché est rédigée de manière systématique pour tout marché public. Une décision de non attribution est également établie pour les soumissionnaires dont l'offre a été jugée irrégulière ou n'a pas été retenue.

La motivation des décisions du pouvoir adjudicateur

Généralement, une information est communiquée aux soumissionnaires non sélectionnés ou dont l'offre a été jugée irrégulière ou n'a pas été retenue.

2.3.3 L'exécution des marchés publics

A l'exception de quelques cas, les marchés publics retenus ont bien fait l'objet d'un cahier spécial des charges.

La référence, dans certains cahiers spéciaux des charges, à la réglementation applicable au marché considéré inclut les lois des 15 et 16 juin 2006. Pour rappel, seules certaines dispositions de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services sont entrées en application à la date de la publication de cette loi au Moniteur belge (15 février 2007) ; il s'agit des articles 15, 31 et 70. Quant à la loi du 16 juin 2006 relative à l'attribution, à l'information aux candidats et soumissionnaires et au délai d'attente concernant les marchés publics et certains marchés de travaux, de fournitures et de services, elle a été publiée en même temps que celle du 15 juin 2006, mais n'est pas encore d'application.

Les dérogations éventuelles aux dispositions du cahier général des charges

Le cahier spécial des charges des cinq marchés publics de travaux retenus contient une dérogation à l'article 15, § 1^{er}, du cahier général des charges. Celle-ci figure en tête du cahier spécial des charges, mais n'est pas motivée. Elle prévoit de faire approuver le métré détaillé de l'avancement des travaux par le pouvoir adjudicateur et ensuite d'établir la déclaration de créance sur la base du métré approuvé et éventuellement corrigé. Une telle dérogation va à l'encontre des modalités de l'article 15, § 1^{er}, du cahier général des charges et pourrait avoir une incidence sur l'article 15, § 4, en augmentant, de façon irrégulière, le délai de paiement des travaux.

Le cahier spécial des charges de plusieurs marchés publics de services mentionne, quant à lui, une modalité dérogatoire à l'article 15, § 4, du cahier général des charges : le délai de paiement est porté à soixante jours de calendrier au lieu de cinquante jours de calendrier, tel que prévu dans l'article précité. Il ne s'agit pas d'une dérogation car cette clause du cahier spécial des charges n'existe pas en droit. L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 précise, en effet, que « *quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent en aucun cas être rendus plus longs par le cahier spécial des charges ; toute disposition contraire du cahier spécial des charges est réputée non écrite* ».

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services contient une dérogation à l'article 5 du cahier général des charges. Elle ne figure pas en tête du cahier spécial des charges mais est motivée : « *En raison des modalités de paiement ayant été déterminées qui conduisent l'Office à ne payer que des produits aboutis et de la durée étendue de ce marché, il a été décidé de déroger à l'article 5 du cahier général des charges, prévoyant la constitution d'un cautionnement et ce, afin de ne pas faire supporter à l'adjudicataire des charges disproportionnées au regard des risques encourus dans ce marché* ». Pareille justification ne peut être retenue : la constitution du cautionnement doit être respectée pour tout marché se trouvant dans les conditions prévues à l'article 5 du cahier général des charges. Les modalités de paiement et la durée étendue du marché dont il est question ne concernent en rien le cautionnement.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, la question des dérogations au cahier général des charges fera l'objet d'une instruction générale.

L'obligation de constituer un cautionnement

Le cahier spécial des charges d'un marché public de travaux contient une modalité dérogatoire à l'article 5, § 4, du cahier général des charges. Cette dernière prévoit que « *le pouvoir adjudicateur apprécie, s'il y a lieu, en cas de travaux supplémentaires, de constituer un complément de cautionnement* ». Cette modalité ne figure pas en tête du cahier spécial des charges et n'est pas motivée, contrairement au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Quoi qu'il en soit, une telle modalité est irrégulière : l'adaptation du cautionnement, en plus ou en moins, telle que prévue à l'article 5, § 4, du cahier général des charges, est une obligation que doit respecter le pouvoir adjudicateur.

L'obligation de constituer un cautionnement a été diversement respectée, compte tenu, d'une part, des dérogations figurant à l'article 5 du cahier général des charges et d'autre part, de l'attribution récente de certains marchés ou de l'impossibilité momentanée de déterminer l'assiette du cautionnement.

Parfois, la preuve de cette constitution est parvenue au FOREM hors délai, sans que soit appliquée la pénalité journalière prévue. Il arrive également que l'obligation précitée, omise dans le cahier spécial des charges, n'ait pas été respectée.

Dans un cas, cette obligation figure dans le cahier spécial des charges, mais le fonctionnaire dirigeant a décidé d'établir un lien entre celle-ci et le début réel des travaux.

Dans le cas d'un marché public de fournitures prenant la forme d'un marché à commandes, le cahier spécial des charges contient une dérogation à l'article 5 du cahier général des charges : l'impossibilité de fixer le nombre total de fournitures conduit à fixer le cautionnement à 5.000 euros. Il convient, à propos de cette clause dérogatoire, de justifier le montant précité par rapport à l'estimation du marché.

Dans le cadre d'un marché de services, aucun cautionnement n'est prévu dans le cahier spécial des charges et n'a d'ailleurs été constitué.

Réponse
du FOREM

La problématique du cautionnement sera insérée comme point de vigilance dans une instruction générale.

Le respect du principe du service fait et accepté

Le versement d'une avance injustifiée au regard de la réglementation des marchés publics ne se retrouve que dans un seul cas.

Réponse
du FOREM

Cette interdiction sera rappelée dans une instruction générale.

2.3.4 Les différents types de marchés

Parmi les marchés publics retenus, figurent plusieurs marchés à commandes. Le pouvoir adjudicateur a établi une distinction entre ceux-ci et les marchés dits définis.

Pour ce qui est des prestations juridiques, la situation n'a pas réellement évolué. Le FOREM est actuellement dans une phase de prospection et de réflexion sur la manière de procéder, mais la détermination des critères d'attribution semble une tâche ardue¹⁴³.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, un marché sera lancé au 1^{er} semestre 2009.

Par contre, au niveau des prestations des réviseurs d'entreprises, le FOREM a lancé, en 2008, un marché public de services pour la désignation d'un collège de réviseurs aux comptes. Le mode de passation privilégié a été l'appel d'offres restreint et un avis de marché a été publié, le 13 mai 2008, dans le Bulletin des adjudications. Toutefois, ce marché n'a pas été attribué en référence à l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993. La décision motivée du 3 février 2009 d'arrêt de la procédure indique que le montant estimé pris en compte pour la détermination de la publicité applicable était inexact, le FOREM ayant pris en considération un montant annuel alors que le marché était prévu pour 42 mois (une publicité aux niveaux européen et belge était obligatoire). Conformément à l'article 81 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, une information de non-attribution du marché a été adressée aux deux soumissionnaires ainsi que la décision motivée précitée.

2.4 LES MARCHÉS PUBLICS DE SERVICES CONCLUS DE 2005 À 2008

2.4.1 Généralités

Les marchés de services sélectionnés concernent des prestations de consultance, des formations (internes à l'Office ou destinées aux demandeurs d'emploi), la mise à disposition et le recouvrement de chèques-formation, ainsi que des services d'assurances, d'architecture, d'ingénierie, de coordinateur de sécurité, de *coaching* et d'entretien des locaux.

Huit de ces marchés ont fait l'objet d'un appel d'offres général, cinq d'un appel d'offres restreint et le reste d'une procédure négociée sans publicité au sens de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993. Certains de ces marchés ont déjà fait l'objet de remarques au point 2.3 ci-dessus, dans le cadre de l'audit de suivi, et d'autres seront analysés d'une manière approfondie ci-après.

Les marchés les plus anciens comportent encore beaucoup d'erreurs du type de celles dénoncées lors du contrôle de 2005 ; il faut attendre 2007 et surtout 2008

Réponse
du FOREM

¹⁴³ Le FOREM évoque la difficulté générale suscitée par cette question, ainsi qu'en atteste la circulaire de la Région wallonne du 5 décembre 2008, relative à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, aux services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions.

pour que, de manière générale, une amélioration soit constatée. Les manquements observés concernent la non-publication d'avis de marché passé, l'utilisation d'un critère de sélection qualitative comme critère d'attribution, l'absence de rapport et de décision motivée de sélection qualitative, l'utilisation inadéquate d'un critère d'attribution, l'absence de décision motivée d'attribution du marché, de notification de l'attribution du marché, de mention de l'hypothèse de procédure négociée sans publicité utilisée, de preuve de la consultation de la concurrence, de rapport d'attribution, l'utilisation incorrecte d'une hypothèse de procédure négociée sans publicité, d'un délai de paiement, l'absence d'information aux soumissionnaires non retenus, de mention des voies de recours au niveau de l'information adressée aux soumissionnaires non retenus, de CSC, de cautionnement, une dérogation inadéquate à l'absence de cautionnement, le paiement d'une avance, ou l'absence de réception des prestations.

2.4.2 Les marchés de services de formation

Onze marchés ont pour objet l'organisation de formations pour les demandeurs d'emploi ou les travailleurs. Les questions générales que soulèvent les formations financées dans le cadre de partenariats seront évoquées infra, au point 4.3.

La gestion des dossiers

A l'exception des marchés antérieurs à 2007 et d'un marché de 2008 inférieur à 22.000 euros hors TVA, les marchés retenus sont identifiés dans la base de données tenue au sein de la CCA. La Cour relève toutefois, outre deux erreurs de codification¹⁴⁴, l'absence d'actualisation du montant des marchés en cas d'avenant. En outre, les dossiers gérés par FOREM Formation ne contiennent pas l'ensemble des pièces relatives aux marchés (en ce compris les pièces afférentes à l'exécution), celles-ci étant dispersées en plusieurs endroits. Certaines pièces sont même manquantes.

Réponse
du FOREM

Cette situation s'explique, selon le FOREM, par la gestion des dossiers d'achat au sein des services régionaux et la non transmission de toutes les pièces au siège central. Le Manuel Qualité sera adapté sur ce point pour fin juin 2009 tandis qu'un contrôle systématique sera mené dans le cadre des « audits internes » ISO dès le deuxième semestre 2009. Par ailleurs, pour garantir la mise à jour du montant des marchés dans la base de données de la CCA, les données actualisées au sein de FOREM Formation lui seront désormais transmises systématiquement.

La passation des marchés

➤ *Les modes de passation*

A l'exception d'un marché qui a fait l'objet d'un appel d'offres général, tous les marchés retenus ont été passés par procédure négociée sans publicité. Les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation et le recours à l'une des hypothèses de l'article précité doit être motivé, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

¹⁴⁴ Un marché conclu en 2007 s'est vu attribuer un numéro de 2008 et inversement, un marché de 2008 porte un numéro de 2007.

La procédure utilisée figure à présent dans les documents (cahier spécial des charges ou document en tenant lieu), contrairement au passé, mais la mention demeure, chaque fois, lacunaire : il est indiqué qu'il s'agit d'une procédure négociée sans préciser laquelle (avec ou sans publicité) ni l'hypothèse retenue.

Réponse
du FOREM

Cette obligation sera rappelée dans une instruction.

En l'espèce, ce sont des procédures négociées sans publicité qui ont, chaque fois, été conclues, sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a, de la loi du 24 décembre 1993, compte tenu du montant toujours inférieur à 67.000 euros hors TVA. Néanmoins, pour les marchés antérieurs à la constitution de la base de données des marchés publics et compte tenu de l'existence possible de plusieurs conventions particulières pour un marché, il est impossible de s'assurer que les marchés 2005 et 2006 se rapportant aux conventions de ces années ne dépassent pas le seuil mentionné.

➤ *Règles de publicité*

Seul le marché passé par appel d'offres général est concerné par ces règles ; il a donné lieu à un avis de marché tant aux niveaux européen que belge, ainsi qu'à publication d'un avis de marché passé.

➤ *Sélection qualitative/critères d'attribution*

La possibilité de prévoir une sélection qualitative dans les procédures négociées sans publicité n'a pas été envisagée dans les cas examinés. Seul le marché conclu par appel d'offres général est donc concerné. En l'espèce, la sélection qualitative est prévue par le cahier spécial des charges, même si elle n'est pas qualifiée comme telle dans le document. Néanmoins, elle concerne essentiellement les causes d'exclusion, les critères de capacité économique, financière et technique n'étant pas précisément définis. En outre, dans tous les cas où un cahier spécial des charges figurait au dossier, il mentionnait l'expérience des formateurs parmi les critères d'attribution du marché. La Cour a déjà écrit dans son précédent rapport que l'expérience du soumissionnaire ne peut servir de critère d'attribution, sauf cas exceptionnel à motiver.

Réponse
du FOREM

Le FOREM rappelle le commentaire formulé ci-dessus¹⁴⁵ en ce qui concerne l'importance des critères pédagogiques et techniques pour évaluer le prestataire extérieur et la motivation générale de la dérogation qu'il a adoptée à cet égard ainsi que le travail d'objectivation de ces critères d'expérience actuellement réalisé par FOREM Formation.

➤ *Rapport d'attribution et décision motivée d'attribution du marché*

Les marchés conclus par procédure négociée depuis 2007 contiennent un document intitulé « choix technique d'achat », qui compare sommairement les offres déposées. Même si des critères d'attribution ont été définis et pondérés dans le cahier spécial des charges, les offres ne sont pas cotées précisément en fonction de ces critères. Seule une appréciation générale est mentionnée. Les marchés de 2005 et 2006 ne contiennent pas de documents de ce type. Le rapport d'analyse de la seule offre déposée dans le cas du marché passé par appel d'offres général est, par contre, très complet.

¹⁴⁵ Cf. point 2.3.2, sélection qualitative.

Aucun des dossiers examinés ne contient de décision motivée d'attribution du marché, même pour les marchés conclus depuis le précédent contrôle de la Cour des comptes, malgré les remarques déjà formulées à ce propos lors de l'audit initial.

Réponse
du FOREM

Le FOREM signale qu'à l'avenir, le document de choix technique sera accompagné d'une décision motivée d'attribution.

L'exécution des marchés

➤ *Références légales et réglementaires*

Les cahiers des charges retenus se réfèrent correctement à la loi du 24 décembre 1993 et à ses arrêtés d'application. Dans un cas, il est erronément fait référence également aux lois des 15 et 16 juin 2006.

➤ *Cahier spécial des charges et conventions particulières*

Tous les marchés retenus conclus après 2007 et supérieurs à 22.000 euros hors TVA comportent un cahier spécial des charges. Dans tous les cas, une convention particulière est conclue entre le FOREM et l'opérateur, même si elle n'est pas toujours prévue par le cahier spécial des charges. Cette convention est inutile, vu l'existence du cahier spécial des charges, et présente un risque de contradiction entre les termes de chacun des documents. En l'espèce, toutes les conventions mentionnent un paiement dans les quarante-cinq jours de réception de la facture alors que les cahiers spéciaux des charges prévoient un délai de cinquante jours à compter de la date de la facture conformément à l'article 15, § 2, du cahier général des charges¹⁴⁶. Dans deux cas, les périodes de formation renseignées dans les deux documents sont légèrement différentes.

En outre, les marchés « à commandes » donnent lieu à l'établissement de plusieurs conventions particulières, alors que de simples bons de commande suffiraient. Cette situation ne doit pas faire perdre de vue le montant total du marché, lequel n'apparaît pas dans la convention. Une telle situation risque d'engendrer des erreurs dans le suivi de l'exécution du marché. En outre, le délai de signature de ces conventions semble poser problème : huit conventions sur onze ont été signées postérieurement à la date de leur entrée en vigueur et/ou la date de la formation.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise qu'un rapprochement est systématiquement opéré entre les conventions particulières et le montant total du marché pour éviter un dépassement. Néanmoins, l'Office s'engage à examiner la solution du bon de commande préconisée par la Cour ou la création d'un modèle spécifique de convention ne reprenant que les conditions essentielles du marché et faisant référence au cahier spécial des charges.

Un marché illustre les risques liés à la coexistence de documents : il concerne la réalisation de modules de formation en informatique, répartis en deux types de formation, chacune organisée sur cinq périodes définies, le tout sous forme de dix lots. Un marché avec objet identique avait été conclu quelques mois plus tôt. Des conventions particulières ont été conclues avec les deux adjudicataires, qui se sont

¹⁴⁶ Il est souvent fait référence, dans le CSC, à l'article 15, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, alors qu'il s'agit en fait de l'article 15, § 2, du CGC qui figure en annexe à l'arrêté royal précité.

vu attribuer les lots pour des périodes ne correspondant pas toujours avec les périodes définies dans les cahiers spéciaux des charges. Il en est ainsi d'une convention qui prévoit le déroulement de la formation pendant quinze jours, du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008, alors que cette période ne correspond à aucun lot. En outre, les prestations se sont étalées sur les mois de février, mars, avril et mai 2008, c'est-à-dire à des dates qui ne sont pas toutes prévues par le marché susmentionné.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, ces dysfonctionnements sont liés à la lourdeur du traitement administratif et aux différents contrôles. Le FOREM précise que les marchés à bons de commande seront intensifiés mais note que l'accord-cadre - issu de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, non encore intégralement transposée dans la réglementation belge - simplifierait le processus.

➤ *Cautionnement*

En raison de l'objet des prestations, les adjudicataires des marchés retenus ont été dispensés de constituer un cautionnement. Cette dérogation figurant à l'article 5, §1^{er}, alinéa 4, du cahier général des charges concerne notamment les marchés publics de services de la catégorie B 24 de l'annexe 2 à la loi du 24 décembre 1993 (services d'éducation et de formation professionnelle). Par ailleurs, dans deux cas, il est erronément fait référence à la catégorie B 21 de l'annexe précitée (services juridiques).

➤ *Paiement et réceptions*

Comme mentionné supra, une contradiction existe entre les cahiers spéciaux des charges et les conventions particulières concernant le délai de paiement.

Si les modalités de paiement théoriques prévues dans ces documents respectent dans tous les cas le principe du service fait et accepté en ne prévoyant aucune avance et en stipulant que les factures ou les déclarations de créance sont accompagnées d'un relevé détaillé des prestations, la réalité de ce contrôle n'est pas appréciable sur la base des pièces justificatives produites. Ainsi, il n'est pas toujours possible d'identifier la personne qui atteste la réalité des prestations, tandis que le type de contrôle ne semble pas faire l'objet de procédures standardisées.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, les modalités de réception qualitative et quantitative seront intégrées dans le Manuel Qualité, notamment l'obligation d'écrire en toutes lettres les nom, prénom et fonction de la personne qui assure la réception, formalité dont le respect pourrait conditionner le paiement de la facture.

2.4.3 Les services de consultance

Compte tenu de la nature des questions soulevées, la Cour a opté pour l'analyse complète de dix-neuf marchés.

Le projet d'accompagnement méthodologique du FOREM dans l'adaptation des structures de direction

Lors de l'audit de légalité des marchés publics effectué en 2005-2006, le marché relatif à l'analyse des transformations du système FOREM avait été examiné. En 2004, il regroupait trois contrats qui avaient fait l'objet d'une procédure négociée

sans publicité préalable en invoquant, chaque fois, l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi du 24 décembre 1993. Ces marchés avaient été conclus avec le même prestataire canadien et la motivation du recours à l'hypothèse précitée avait été critiquée.

Pour 2004, le coût total de ces marchés s'élevait à 75.200 euros hors TVA (61.200 euros à titre d'honoraires et 14.000 euros pour frais de transport et de séjour).

Par la suite, ce prestataire a réalisé les prestations suivantes.

- ✓ L'élaboration d'un modèle de gestion, pour un montant de 16.000 euros hors TVA, sur la base d'une simple facture datée du 4 mars 2005 ; nonobstant l'absence d'un écrit, il s'agit d'une procédure négociée sans publicité, sans mention de l'hypothèse choisie et sans appel à la concurrence.
- ✓ Une convention du 15 octobre 2005 conclue par procédure négociée sans publicité, par référence à l'article 17, § 2, 1°, a, de la loi du 24 décembre 1993, sur la base du montant estimé du marché (65.000 euros hors TVA) ; si le prix fixé dans la convention est de 65.000 euros, le montant payé s'élève à 77.000 euros hors TVA. La Cour considère donc qu'il y a infraction à la réglementation¹⁴⁷. La durée de la convention est de cinq mois. Il s'agit d'une mission d'accompagnement du FOREM dans la mise en œuvre d'une formation/concertation pour les experts et cadres du Service d'administration générale (SAG) ; le soutien méthodologique dans le transfert stratégique au sein du FOREM ; la modélisation d'un outil d'appui et de développement destiné aux intervenants sur le marché du travail ; la construction d'un savoir de référence pour les cadres de l'Office et de la méthode d'appropriation afférente.
- ✓ Une convention de mars 2006 faisant l'objet d'une procédure négociée sur la base, cette fois, de l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi précitée ; la notion de « prestataire unique » étant motivée par l'exclusivité de la méthode et l'expertise du prestataire, dans la mesure où ce dernier n'avait pas cédé la dispense de sa méthode à une autre société ; la durée du marché est de dix mois et le montant est de 162.000 euros hors TVA. Il s'agit d'une mission d'appui méthodologique et technique pour aider à la réforme du management (accompagnement du changement, appropriation par les membres du comité de direction de méthodes et technique d'un pilotage stratégique du changement) et pour donner des séminaires de veille stratégique pour le comité de direction sur le service public de l'emploi face aux développements socio-économiques, la gouvernance interne et toute la question de l'organisation apprenante, le *leadership*, ainsi que les stratégies d'alliance.
- ✓ Une facture du 11 avril 2007 relative à l'élaboration d'un cadre conceptuel sur la culture organisationnelle, faisant implicitement l'objet d'une procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a, de la loi précitée. Trois prestataires ont été consultés mais le marché a été attribué, pour 5.200 euros hors TVA, au prestataire habituel, le rapport d'attribution

¹⁴⁷ L'article 17, § 2, 1°, a, de la loi du 24 décembre 1993 autorise le recours à la procédure négociée sans publicité lorsque la dépense à approuver ne dépasse pas, hors TVA, les montants fixés par le Roi (en l'occurrence 67.000 euros – article 120, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

estimant que « *les connaissances de celui-ci et l'approche proposée collent mieux à l'objectif d'expertise conseil ponctuel pour ouvrir notre capacité de réflexion et de création* ».

- ✓ Une convention du 26 juin 2007, pour le compte du département communication et *marketing*, faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, sur la base, de nouveau, de l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi précitée. Cette convention est conclue pour une durée de douze mois et un montant de 106.000 euros hors TVA (80.600 euros pour la mission de consultance et deux avances – irrégulières au regard de la réglementation des marchés publics – respectivement de 12.000 et 8.000 euros pour les frais de séjour et les déplacements). La mission dévolue au prestataire consiste à traduire et à mettre en œuvre de manière opérationnelle, au sein du département communication et *marketing*, des contenus issus du séminaire de veille stratégique consacré au *leadership*, à concevoir et accompagner un processus d'appropriation et de développement des cadres du département concerné dans les axes managériaux développés au cours du séminaire et à assurer un développement du *leadership* d'équipe tel que conceptualisé dans le séminaire n° 4 du projet de veille stratégique. La décision motivée de recours à la procédure négociée sans publicité et, en particulier, à l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi précitée met l'accent sur l'exclusivité de la méthode et l'expertise du prestataire et relève qu'aucune société n'a reçu de celui-ci les droits d'accréditation liés à la dispense de la méthode d'intervention méthodologique qu'il préconise.

Un marché pour un objet semblable - projet d'accompagnement méthodologique du FOREM dans l'adaptation des structures de direction – a été lancé par la suite, par le biais d'un appel d'offres restreint. Malgré cette procédure ouverte à la concurrence, c'est le prestataire ayant réalisé les missions susmentionnées qui a emporté le marché. Divers documents provenant des marchés précités se retrouvent dans l'offre du prestataire, tandis que des documents internes au FOREM mentionnent clairement le lien existant entre les marchés préparatoires et l'appel d'offres restreint projeté.

Dans les documents du marché, il existe une différence, au niveau du délai d'exécution, entre l'avis de marché, qui indique un délai de trente-six mois, alors que le cahier spécial des charges prévoit, quant à lui, une durée de cinq ans.

Le cahier spécial des charges mentionne des critères d'attribution pondérés dont deux concernent la sélection qualitative et, en particulier, la capacité technique des candidats (l'expérience des experts et l'expérience du soumissionnaire dans le domaine d'études considéré, chaque critère étant pondéré à hauteur de 15 %) ; des sous-critères également pondérés sont d'ailleurs prévus, dans le rapport d'analyse des offres, pour ces deux critères d'attribution. Le cahier spécial des charges prévoit également que l'offre qui n'aura pas obtenu une cote minimale de 70 % pour chaque critère d'attribution ne sera pas retenue.

A priori, une telle disposition n'est pas illégale. Elle devrait toutefois être évitée car, en ne tenant pas compte de la pondération accordée à chaque critère d'attribution par le pouvoir adjudicateur, elle perturbe la phase d'attribution du marché et risque de porter atteinte à la notion de l'offre économiquement la plus intéressante. Par ailleurs, elle n'a pas été appliquée. Il est inutile, dès lors, de mentionner, dans un cahier spécial des charges ou un document en tenant lieu, une clause d'exclusion si

sévère qu'elle ne puisse pas être utilisée, ou qu'elle risque de mettre en péril le principe de concurrence, ou, à tout le moins, de le rendre inopérant.

Six firmes ont répondu à l'avis de marché valant appel à candidatures et ont été sélectionnées. Trois d'entre elles ont déposé une offre. Sur la base des critères et des sous-critères d'attribution pondérés, le marché a été attribué au prestataire susmentionné, qui avait remis l'offre régulière la plus intéressante (200.000 euros par an, regroupant les honoraires et les frais de déplacement).

Le cas évoqué est exemplatif de la problématique générale des incompatibilités et plus particulièrement de l'accès à certains marchés pour des prestataires de services. Conformément aux dispositions de l'article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996¹⁴⁸, doit être écartée, depuis le 1^{er} mai 2004, la demande de participation ou l'offre introduite, pour un marché public de travaux de fournitures ou de services, par toute personne qui a été chargée de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de ces travaux, fournitures ou services, si, du fait de ces prestations, cette personne bénéficie d'un avantage de nature à fausser les conditions normales de la concurrence.

Toutefois, avant d'écarter la demande de participation ou l'offre de la personne précitée, le pouvoir adjudicateur doit inviter celle-ci, par lettre recommandée, à fournir, par écrit, les justifications lui permettant d'établir qu'elle ne bénéficie pas d'un tel avantage. Cette formalité ne s'impose cependant pas si le candidat ou le soumissionnaire a, d'initiative, joint ces justifications à sa demande de participation ou à son offre. La preuve de l'envoi des justifications incombe au candidat ou au soumissionnaire concerné, de sorte qu'un envoi recommandé est conseillé.

Cette interdiction ne s'applique toutefois pas aux marchés publics comportant à la fois l'établissement d'un projet et son exécution et à ceux passés par procédure négociée sans publicité au sens de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

Une telle interdiction a pour but d'éviter de fausser la concurrence, les adjudicataires qui ont été chargés des études et recherches préparatoires à un marché bénéficiant, en général, d'informations essentielles sur le marché en projet, avant d'autres concurrents.

La version initiale de ces dispositions était cependant plus contraignante – et surtout plus précise –, car elle interdisait à toute personne chargée d'une mission d'ingénierie, d'architecture, d'études ou d'autres prestations similaires – ainsi qu'à toute entreprise liée à cette personne – de participer aux procédures d'attribution de marchés publics de travaux, de fournitures ou de services qu'elle avait conçus, étudiés ou préparés.

Il en était de même pour la version introduite en 1999¹⁴⁹, qui établissait une présomption irréfutable de l'existence d'un avantage faussant le jeu normal de la concurrence dans le chef de la personne physique ou morale qui avait été chargée de la recherche, de l'expérimentation, de l'étude ou du développement de travaux, de fournitures ou de services.

¹⁴⁸ Modifié par l'arrêté royal du 18 février 2004.

¹⁴⁹ Arrêté royal du 25 mars 1999.

Le pouvoir adjudicateur n'a pas écarté le prestataire, mais il disposait de la possibilité de transmettre à l'ensemble des soumissionnaires les résultats des marchés préparatoires et de leur laisser le temps de les examiner ; toutefois, il n'a pas profité de cette possibilité qui lui était offerte.

L'examen des pièces relatives à l'ensemble de ces marchés fait apparaître une étroite collaboration entre l'adjudicataire et le gestionnaire du dossier, ainsi qu'en atteste la mention de leurs deux noms sur l'ensemble des livrables communiqués à la Cour ; une telle situation risque de porter atteinte au principe d'égalité de traitement des soumissionnaires et rend malaisée l'appréciation de la réception (assez sommaire) des prestations par le gestionnaire du dossier, d'autant que des documents identiques ont été utilisés pour divers livrables.

Après dix-sept mois de prestations, le FOREM a versé au prestataire un total de 318.000 euros hors TVA.

La Cour relève encore qu'aucun avis de marché passé n'a été publié et que le cahier spécial des charges déroge aux prescriptions du cahier général des charges en ce qui concerne le cautionnement, ce qui a déjà été critiqué dans le cadre de l'audit de suivi.

Réponse
du FOREM

Le FOREM prend bonne note des observations et s'engage à s'y conformer.

L'assistance au pilotage du changement par le décodage de la culture d'entreprise

Ce marché public de services a fait l'objet d'une procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, f, de la loi du 24 décembre 1993, en invoquant principalement l'expérience ainsi que la méthode développée par le prestataire.

Aucun cahier spécial des charges n'a été établi pour un marché qui, initialement, dépassait le seuil d'applicabilité du cahier général des charges. Selon les informations recueillies, ce marché résulte d'un contact oral avec le prestataire de services, qui a remis une offre définitive le 1^{er} mars 2006.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise que ce marché a été décidé lors de la mise en œuvre du Plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs (PAC) en 2004, lequel a considérablement modifié l'activité des conseillers particuliers et a impliqué un changement de logique d'action. Il fait également valoir que « *le modèle dont il a pris connaissance lors d'une conférence était un modèle exclusif centré sur le pilotage de la culture d'entreprise agissant sur les croyances des personnes et qu'il lui paraissait adéquat par rapport à ses besoins. Le FOREM avait perçu que les changements à obtenir étaient liés à des difficultés d'ordre culturel mais n'était pas en mesure d'exprimer et de préciser ses besoins dans un cahier spécial des charges car il n'avait jamais appréhendé ces matières et donc ne savait pas identifier sur quels éléments précis il fallait agir* ».

Aucun rapport d'attribution n'a été rédigé. Si, faute de cahier spécial des charges, il était impossible d'analyser l'offre par rapport aux prescriptions que celui-ci aurait dû comporter, il s'indiquait, au minimum, d'examiner la régularité de l'offre reçue.

Réponse
du FOREM

Le FOREM considère que cet examen a été formalisé partiellement au travers de la motivation du recours à la procédure négociée. Cette explication ne peut être acceptée par la Cour.

Le 29 mai 2006, une convention, prenant effet à cette date pour se terminer le 15 juillet 2006, a été établie entre le FOREM et le prestataire ainsi choisi. Elle avait

pour objet la réalisation d'une première phase portant sur l'identification des changements au niveau des comportements des agents en contact avec les particuliers et la définition d'une stratégie de pilotage du changement. Sur la base du rapport général présentant les résultats de cette première phase, le FOREM devait décider s'il souhaitait développer les deux phases suivantes, à savoir la mise en œuvre de deux projets pilotes et la mise en œuvre générale. Cette première phase comprenait vingt-neuf jours de prestations et son coût s'est élevé à 26.775 euros hors TVA.

Par la suite, trois avenants à cette convention ont été conclus.

- ✓ L'avenant n° 1 du 4 juillet 2007 a pris effet rétroactivement le 15 septembre 2006 pour se terminer le 31 décembre 2007. Le FOREM, satisfait des premières prestations, a décidé de réaliser deux nouvelles phases : l'action de soutien à un travail d'analyse et de conception d'un plan d'action destiné à préparer le terrain à une communication d'appui au changement et à renforcer la hiérarchie dans son rôle et l'encadrement de la mise en œuvre de cette communication dans chaque direction régionale. Cet avenant ne concernait que la réalisation de la première de ces deux phases complémentaires ; il devait générer cent seize jours de prestations, commençant au plus tard le 15 septembre 2006, et son coût s'élevait à 141.160 euros hors TVA. Un rapport général devait également être remis dans le mois suivant la fin de la mission du prestataire.
- ✓ L'avenant n° 2 du 10 juillet 2008 a pris effet à cette date pour se terminer le 31 décembre 2008. Il précisait que le montant prévu à l'avenant n 1 était porté à 146.160 euros hors TVA.
- ✓ Par l'avenant n° 3 du 10 juillet 2008, le FOREM a confié au consultant un travail complémentaire aux première et deuxième phases décrites dans la convention et dans l'avenant n° 1, portant sur une assistance à la mise en place et à la pérennisation d'une stratégie de pilotage du changement. Cette assistance vise : une aide aux services aux particuliers dans le lancement de la stratégie d'appui au changement préconisée par le consultant ; une documentation des méthodes et outils développés ; la formulation et la présentation des conclusions de l'ensemble de la mission et leur communication à l'intérieur de FOREM Conseil, ainsi qu'une supervision périodique de l'équipe appropriation et contrôle. Cet avenant a pris effet le 1^{er} janvier 2008 pour se terminer le 30 juin 2009. Il comporte cinquante-six jours et demi de prestations. Le coût des prestations de la deuxième phase s'élève à 71.063 euros hors TVA.
- ✓ Pour pallier diverses erreurs matérielles dans les trois avenants précités, un document correctif, intitulé « Annexe à la convention du 29 mai 2006 et aux trois avenants » et daté du 12 février 2009, a été remis à la Cour durant la réalisation du présent audit.

Le rapport concernant la réalisation de la première phase contenue dans la convention du 29 mai 2006 date du 29 septembre 2006. Il n'a donc pas été remis dans le délai prévu. Il en est de même du rapport concernant la deuxième phase de la convention précitée : il date de février 2009 et a été transmis à la Cour lors du présent audit. Dans les deux cas, le pouvoir adjudicateur n'a pas fait application des

sanctions prévues dans la réglementation des marchés publics et, en particulier, n'a pas appliqué des amendes de retard¹⁵⁰.

Réponse
du FOREM

Le FOREM convient qu'il aurait dû réclamer un rapport formel au terme de la convention et de l'avenant. Il estime par contre qu'il n'y avait pas lieu de sanctionner le retard en raison des nombreux contacts avec le prestataire et du fait que les outils avaient été construits sur mesure avec lui. Le rapport ne visait qu'à formaliser ce qui avait été mis en œuvre.

La Cour rappelle que les amendes de retard s'appliquent de plein droit, par expiration du délai d'exécution.

Deux remarques peuvent être formulées.

- ✓ Le pouvoir adjudicateur devait, par le biais d'un appel d'offres général ou restreint, respecter le principe de concurrence et obtenir, sur la base d'un cahier spécial des charges qui ne serait pas orienté vers l'une ou l'autre méthode, la certitude que le prestataire rencontrerait les besoins du FOREM.
- ✓ Les montants de la convention initiale et des avenants sont importants et dépassent le seuil de la publicité européenne. Lors du lancement de l'appel d'offres, il était nécessaire d'organiser une publicité au niveau belge et européen.

Réponse
du FOREM

En réponse à ces observations, le FOREM a fait savoir que le choix du prestataire et la signature de la première convention sont antérieurs au rapport et aux recommandations de la Cour concernant la légalité des marchés publics.

La Cour rappelle que le FOREM est un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 4 de la loi du 24 décembre 1993 et est, par conséquent, tenu de respecter la réglementation des marchés publics indépendamment des contrôles réalisés par la Cour des comptes.

La réalisation d'un audit salarial et le développement d'un outil de simulation salarial

Ce marché public de services a fait l'objet d'une procédure négociée, le pouvoir adjudicateur omettant d'indiquer, dans les documents du marché, s'il s'agissait d'une procédure négociée avec ou sans publicité, ainsi que l'hypothèse retenue. Vu le montant du marché, il s'agit de l'article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993. Une demande de prix a été adressée à trois firmes, qui, toutes, ont remis une offre. Aucune sélection qualitative, facultative dans le cas d'une procédure négociée sans publicité, n'a été formalisée.

Le cahier spécial des charges de ce marché contient des critères d'attribution pondérés. Toutefois, le critère intitulé « conformité (de l'offre) par rapport à ce qui est demandé dans le présent cahier spécial des charges » et pondéré à hauteur de 5 %, n'est pas un critère d'attribution du marché. Il s'agit simplement de la conformité par rapport aux prescriptions du cahier spécial des charges et donc d'une condition de régularité des offres.

Le pouvoir adjudicateur a établi un rapport d'attribution sous la forme d'un tableau. Le marché a été attribué au prestataire ayant remis l'offre estimée la plus

¹⁵⁰ Article 20, § 5 et 75, § 1^{er}, du CGC.

intéressante, bien que la plus chère (66.250 euros hors TVA). Toutefois, le rapport d'attribution indique, à propos du prix remis par cette firme, que de nombreux suppléments sont à prévoir. Une telle appréciation indique que des prestations supplémentaires seront inévitables.

Réponse
du FOREM

Le FOREM répond que, n'étant pas en mesure d'évaluer techniquement avec précision la charge de travail, la base légale de la procédure négociée aurait dû être l'article 17, § 3, de la loi précitée mais sans préciser l'hypothèse visée.

Dans le cahier spécial des charges, la prestation est divisée en trois volets : l'audit salarial du département des systèmes d'information (DSI) ; le développement d'un outil de simulation salarial et l'internalisation des compétences liées aux outils développés.

Les prestations (audit salarial du DSI et développement d'un outil de simulation salarial) ont fait l'objet d'un paiement en deux tranches de 50 % chacune, alors que le cahier spécial des charges ne prévoyait pas une telle modalité de paiement.

Bien que le cahier spécial des charges précise que le marché doit être exécuté à un prix « *global, forfaitaire et unique* » pour l'ensemble de la prestation, l'examen a révélé l'existence de paiements supplémentaires à hauteur de 139.675 euros hors TVA. Ces paiements concernent des prestations supplémentaires liées au développement d'un outil de simulation salarial (53.125 euros), l'audit salarial du DSI (27.800 euros), ainsi que l'extension de l'offre initiale (58.750 euros). Aucun document ne justifie ces prestations supplémentaires.

Au niveau des livrables fournis (présentations *Power Point* et rapports), la remise de bon nombre d'entre eux est intervenue après la fin de la mission prévue contractuellement.

Réponse
du FOREM

Le retard est, selon le FOREM, justifié par les prestations supplémentaires susmentionnées.

Étant donné les caractéristiques du marché en question, cette explication ne peut être retenue ; la remise tardive de livrables aurait dû être sanctionnée par l'application d'amendes pour retard.

La consolidation de la classification des fonctions du FOREM

Ce marché public de services a fait l'objet de l'appel d'offres restreint du 10 décembre 2007, pour lequel une publicité a été organisée aux niveaux européen et belge.

Le pouvoir adjudicateur a fait application de la procédure accélérée, qui permet de réduire les délais de réception des candidatures et des offres, et l'usage de cette procédure a été motivé dans les avis de marché.

Trois prestataires ont répondu à l'avis de marché valant appel à candidatures. Tous les candidats, après avoir complété leur dossier de sélection qualitative, ont été sélectionnés. Deux offres ont été déposées.

Le candidat sélectionné n'ayant pas remis d'offre a fait valoir, par envoi recommandé, qu'en refusant de donner les renseignements les plus essentiels le pouvoir adjudicateur rendait impossible toute vraie concurrence. Il ajoutait que, compte tenu de son implication dans la phase de test, seul un des deux soumissionnaires pourrait remettre une offre en connaissance de cause et exécuter

la mission dans les délais déraisonnables imposés par le CSC. Effectivement l'un des deux soumissionnaires a vu son offre écartée en raison du caractère substantiel des irrégularités qu'elle contenait. Le marché a, dès lors, été attribué au seul soumissionnaire restant en lice, celui qui avait participé à la phase de test.

La question se pose à nouveau du respect de l'article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 et de la communication, ou non, des résultats de marchés préparatoires à l'ensemble des soumissionnaires. En outre, dans le rapport d'attribution, après l'éviction de l'offre déclarée irrégulière, la seule offre restante fait l'objet d'une analyse au regard des critères d'attribution pondérés et mentionnés dans le cahier spécial des charges, mais aussi de sous-critères pondérés. Cette analyse démontre qu'à de nombreuses reprises, l'accent est mis sur les résultats des prestations menées au cours de la phase de test.

Le FOREM conteste le lien entre les deux marchés.

La Cour maintient néanmoins sa position.

Enfin, le cautionnement prévu dans le CSC n'a pas été constitué.

L'assistance à la création d'un système d'audit interne au FOREM

Ce marché public de services a fait l'objet d'un appel d'offres général avec publication d'un avis de marché au seul niveau belge. Il est composé de deux lots¹⁵¹ : le lot 1 concerne des prestations de consultance au niveau de la présélection de candidats externes au FOREM ; le lot 2 est relatif à des prestations d'encadrement durant une phase transitoire de mise en œuvre opérationnelle du système d'audit interne.

Le cahier spécial des charges commun aux deux lots prévoit que les soumissionnaires peuvent remettre offre pour les deux lots, ou pour l'un de ces lots seulement. A la suite de la publication de l'avis de marché, cinq offres ont été déposées dans le cadre du lot 2 mais aucune au niveau du lot 1. Dès lors, le pouvoir adjudicateur a décidé de recourir, pour ce lot, à l'article 17, § 2, 1^o, e, de la loi du 24 décembre 1993, qui stipule qu'il peut être traité par procédure négociée sans publicité lorsque « ... aucune offre n'a été déposée à la suite d'une adjudication ou d'un appel d'offres, pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées ». Un nouveau cahier spécial des charges, quelque peu modifié, a d'ailleurs été rédigé ; quatre offres ont été déposées.

Sur la base des critères pondérés figurant dans le cahier spécial des charges et des sous-critères pondérés mentionnés dans le rapport d'attribution, le lot 2 a été

¹⁵¹ Le lot représente la subdivision, par le pouvoir adjudicateur, d'un projet ou d'un marché public, susceptible d'être attribuée séparément et de faire l'objet d'une exécution distincte. Lorsque le CSC comprend plusieurs lots, le soumissionnaire peut remettre offre pour un ou plusieurs d'entre eux. Il remet offre pour chacun des lots qu'il a choisis. Ces offres peuvent être consignées dans un document unique si le CSC le permet. Si ce document du marché l'autorise, le soumissionnaire peut également compléter ses offres sur les différents lots en mentionnant le rabais ou, en cas d'appel d'offres, la proposition d'amélioration qu'il consent sur chaque lot en cas de réunion de certains lots pour lesquels il remet offre (article 101 de l'AR du 8 janvier 1996). Si le marché public comporte plusieurs lots, chaque lot est considéré, au niveau de son exécution, comme un marché distinct, à moins que le CSC ou le document en tenant lieu n'en dispose autrement (article 9 de l'AR du 26 septembre 1996).

attribué au soumissionnaire ayant déposé l'offre économiquement la plus intéressante (74.240 euros hors TVA). Une extension de la mission du prestataire du lot 2 est intervenue pour un montant hors TVA de 40.600 euros, portant ainsi le montant de ce lot à 114.840 euros hors TVA. Quant au lot 1, il a été attribué principalement sur la base du critère « prix », à l'offre la moins chère (13.500 euros hors TVA).

Dans la mesure où les deux lots étaient initialement inclus dans un seul et même cahier spécial des charges et étaient donc des parties distinctes d'un même marché, les modalités de l'article 18, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1993¹⁵² devaient se retrouver dans le cahier spécial des charges.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, cet article sera inséré dans tous les nouveaux cahiers spéciaux des charges des marchés à lots.

*La mise en œuvre d'un modèle de gestion : le management socio-économique*¹⁵³

Dans le cadre de l'implémentation d'un modèle de gestion, en l'occurrence le management socio-économique, le FOREM a conclu, depuis 2001, huit conventions annuelles avec un prestataire de services de Lyon. Les prestations en cause sont tantôt des consultances, tantôt des formations au FOREM ou à Lyon.

Initialement, le FOREM n'a pas considéré ces prestations comme relevant d'un marché public de services. Dans une décision motivée non datée justifiant le recours à la procédure négociée, le pouvoir adjudicateur estime que le prestataire précité est le seul titulaire de l'exploitation de la méthode d'intervention socio-économique permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacité d'une entreprise. Dès lors, il renvoie à l'article 17, § 2, 1°, f, de la loi du 24 décembre 1993 pour justifier le recours à ce prestataire.

A cet égard, il importe de souligner que, plus que toute autre, l'hypothèse f est de stricte interprétation et le pouvoir adjudicateur est tenu non seulement d'établir l'existence de raisons techniques ou artistiques ou encore de droits d'exclusivité, mais aussi de prouver que ces raisons rendent absolument nécessaire l'attribution du marché à un prestataire déterminé.

Réponse
du FOREM

Le FOREM reconnaît que le recours à cette hypothèse est un mauvais choix et qu'il aurait dû privilégier l'hypothèse de la procédure négociée avec publicité prévue par l'article 17, § 3, 4°, de la loi précitée¹⁵⁴.

En demeurant dans la logique suivie par le FOREM dans la décision motivée d'attribution du marché, le cahier général des charges est applicable aux huit conventions précitées. Il importe, à cet égard, de rappeler que le cahier général des

¹⁵² Cette disposition précise que « lorsque le marché a trait à plusieurs lots, le pouvoir adjudicateur a le droit de n'en attribuer que certains et, éventuellement, de décider que les autres lots feront l'objet d'un ou de plusieurs nouveaux marchés, au besoin suivant un autre mode, à la condition qu'il se soit expressément réservé ce droit dans le CSC ou les documents en tenant lieu ».

¹⁵³ Les huit conventions relatives à ce marché n'ont pas été reprises dans la liste des marchés examinés figurant en annexe au présent rapport.

¹⁵⁴ La procédure négociée avec publicité est possible lorsque, dans le cas d'un marché public de services, « la nature des services est telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies avec une précision suffisante pour permettre son attribution selon la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres ».

charges est applicable d'office à tous les marchés publics dont le montant estimé est égal ou supérieur à 22.000 euros hors TVA. L'examen de ces conventions démontre qu'elles dépassent ce montant, qu'elles ne comportent cependant aucune référence à la réglementation des marchés publics et que toutes contiennent une clause contraire à la réglementation précitée, à savoir le versement d'un acompte – en réalité, une avance – à la signature de la convention.

En outre, le recours à une procédure négociée sans publicité ne permet pas de négliger, pour les marchés publics dont le montant estimé atteint le seuil de la publicité européenne, la publication d'un avis de marché passé. Une telle publication n'a pas eu lieu.

Au lieu de procéder à une comparaison de différents modèles de modes de gestion, le FOREM aurait pu organiser un appel d'offres, général ou restreint, sur la base d'un CSC qui se serait contenté d'indiquer les besoins de l'Office, sans être orienté vers l'une ou l'autre solution. Le principe de concurrence aurait, quant à lui, été pleinement respecté par une publicité aux niveaux européen et belge, vu l'estimation probable du marché.

2.4.4 Les prestations de *coaching*

En 2007 et 2008, ont été conclus plusieurs marchés publics de services ayant pour objet des prestations de *coaching* collectif ou individuel.

Le coaching collectif

En 2007, deux marchés de *coaching* destinés à deux équipes de direction ont été conclus par procédure négociée sans publicité.

Toutefois, dans le premier cas, aucune hypothèse de procédure négociée n'est formellement invoquée ; en outre, il n'existe aucune trace d'une quelconque consultation de la concurrence et l'absence de cette consultation n'est pas motivée. Aucune décision motivée d'attribution du marché ne figure d'ailleurs dans le dossier du marché.

Par contre, dans le second cas, le recours à l'article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993 est indiqué formellement dans la décision motivée d'attribution du marché. Trois firmes ont été consultées et l'attribution du marché est intervenue en faveur du prestataire ayant une excellente connaissance de l'Office et dont le formateur proposé disposait d'une grande expérience dans le domaine du management.

Le montant total de ces prestations – comportant une partie d'honoraires et une partie de frais de déplacements – s'élève à 34.755,20 euros hors TVA.

Le coaching individuel

En 2007 et 2008, six personnes ont bénéficié de prestations de *coaching* individuel. Celles-ci ont été attribuées à trois prestataires de services, sans aucun appel à la concurrence et sans invoquer une des hypothèses de l'article 17, § 2, de la loi précitée.

Dans le cadre d'un marché de 2007, la décision motivée d'attribution met l'accent sur la nécessité de chercher un prestataire ayant une expérience dans le *coaching des Top manager* au niveau fédéral ; le choix s'est ainsi porté sur un prestataire qui

avait formé, avec succès, au moins 15 *Top manager* ; en outre, le prix a été jugé rationnel et raisonnable par le pouvoir adjudicateur. Le coût des prestations s'est élevé à 14.392,50 euros hors TVA regroupant des honoraires et des frais de déplacement.

Des prestations ont également été confiées en 2007 à une autre firme ; elles concernent explicitement la préparation à un *assessment* à l'intention de l'administrateur général et se sont élevées à 1.500 euros HTVA.

En 2008, cinq marchés de *coaching* ont été conclus¹⁵⁵, dont trois s'intégrant dans le cadre de la formation des collaborateurs directs de l'administrateur général du FOREM. Ils ont été attribués au prestataire principal ayant réalisé le coaching en 2007 ; la décision motivée d'attribution est chaque fois identique : en constatant que les prestations précédentes ont donné entière satisfaction, le pouvoir adjudicateur met l'accent sur un élément jugé primordial, à savoir la perception et la compréhension globale du fonctionnement de l'équipe de l'administrateur général. Le coût de ces formations s'est élevé, au 31 décembre 2008, à un total de 24.052,50 euros hors TVA.

Les deux autres marchés de 2008 concernent le *coaching* d'un directeur de département ; ils ont été attribués à deux prestataires différents. Lors du second marché, la décision motivée met l'accent, d'une part, sur la demande explicite de l'intéressé de pouvoir obtenir le même prestataire que son directeur général et, d'autre part, sur le prix rationnel et raisonnable des prestations¹⁵⁶. Le coût de ces prestations s'élève, pour les deux marchés, à 22.215,00 euros hors TVA.

La Cour remarque qu'il eût été préférable, en 2008, de rassembler ces diverses prestations en un marché unique faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a, de la loi précitée et, pour ce type de prestations, de respecter le principe de concurrence.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, la nature même du coaching individuel rend difficile la couverture de toutes les demandes ; néanmoins, un cahier spécial des charges pour toutes les actions de coaching est en cours d'élaboration.

En ce qui concerne le marché de 2007, la Cour constate que l'administrateur général s'est engagé à rembourser un montant de 7.405 euros. Il s'indiquerait que ce montant soit justifié car les factures examinées par la Cour ne mentionnent pas toujours clairement la nature des prestations.

De plus, il conviendrait que le FOREM indique si, parmi les autres dépenses de *coaching*, aucune n'a été, en tout ou en partie, dédicacée à des préparations d'autres fonctionnaires, pour *assessment*, dans la mesure où se pose la question de la prise en charge de dépenses privées par les deniers publics ainsi que l'égalité de traitement entre les candidats susceptibles de se présenter à un tel *assessment*.

Réponse
du FOREM

Le FOREM signale que les montants consacrés à la préparation des *assessment* font actuellement l'objet d'un examen approfondi par l'audit interne du FOREM.

¹⁵⁵ Selon la liste des marchés produite par le DRH le 15 décembre 2008.

¹⁵⁶ Pour le premier marché, aucune décision motivée d'attribution n'a été établie, le montant du marché ne dépassant pas 5.500 euros hors TVA.

Lors de la clôture du présent audit, le 23 mars 2009, le rapport de la cellule d'audit interne n'était pas encore approuvé par le comité d'audit.

La Cour souligne que les montants cités ci-dessus ne sont pas exhaustifs, des prestations de ce type s'étant poursuivies en 2009.

2.4.5 La conception et la réalisation du plan stratégique de communication 2007-2011 du FOREM

Ce marché public a fait l'objet d'un appel d'offres restreint avec une publicité aux niveaux européen et belge. Il comporte quatre lots, portant respectivement sur la communication interne, la communication institutionnelle, la communication *marketing* vers les particuliers et les entreprises, la conception du site internet¹⁵⁷.

Deux cahiers spéciaux des charges ont été rédigés, l'un pour les lots 1 à 3 et l'autre pour le lot 4.

Pour la publication des avis, le FOREM a recouru à la procédure accélérée, qui permet de réduire les délais de réception des candidatures et des offres. Le recours à cette procédure est motivé dans les avis de marché.

Seize firmes ont répondu à l'avis de marché valant appel à candidatures. Toutes les firmes, après avoir complété leur dossier de sélection, ont été sélectionnées et ont reçu le cahier spécial des charges. Pour les lots 1 à 3, neuf firmes ont remis une offre et, pour le lot 4, cinq firmes.

Des incohérences ont été relevées, tant pour les lots 1 à 3 que pour le lot 4, entre le contenu des rapports d'attribution et leurs annexes. Ainsi, pour les lots 1 à 3, une note de motivation annexée au rapport d'attribution contenait, outre une estimation budgétaire et la partie technique du cahier spécial des charges, un tableau d'analyse dans lequel figuraient, pour chaque soumissionnaire, des commentaires qui n'opéraient aucune distinction entre les trois lots. En outre, une cote globale était accordée pour chaque critère en lieu et place d'une cote spécifique, par critère, pour chacun des trois lots. A deux reprises, un nouveau tableau d'analyse a été fourni, mais il s'est rapidement révélé incohérent par rapport au rapport d'attribution. Finalement, il est apparu que la note de motivation initiale constituait bien l'annexe au rapport d'attribution.

En ce qui concerne le lot 4, le rapport d'attribution reprend, dans un tableau général, l'ensemble des cotes données à chacun des soumissionnaires pour chaque critère. Il existe également des procès-verbaux (non datés et non signés) qui ont été rédigés pour chaque soumissionnaire et dans lesquels on retrouve les cotes attribuées pour chaque critère. Toutefois, des divergences ont été relevées entre ces procès-verbaux et le tableau général. En outre, le rapport d'attribution n'a pas respecté la pondération prévue dans le cahier spécial des charges.

Réponse
du FOREM

Se référant à un document autre que la note de motivation initiale, le FOREM considère qu'il n'y a pas d'incohérence entre les documents.

¹⁵⁷ Le lot 4 de ce marché a été complété par une procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1°, a), de la loi du 24 décembre 1993 ; elle est relative aux tests d'utilisateurs du site *Web*.

Afin d'éviter ces problèmes à l'avenir, la Cour recommande de ne faire figurer dans les dossiers que les seules versions définitives, dûment datées et signées.

Enfin, outre le fait qu'aucun avis de marché passé n'a été publié, le cahier spécial des charges déroge aux prescriptions du cahier général des charges au niveau du cautionnement. La motivation a déjà été critiquée dans le cadre de l'audit de suivi.

2.5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1) L'échantillon de marchés publics retenu pour l'année 2008 a permis de constater, d'une part, que certaines recommandations formulées par la Cour lors du précédent contrôle ont été rencontrées, notamment dans la gestion et la composition des dossiers mais que, d'autre part, et ce constat vaut pour l'ensemble des marchés sélectionnés depuis 2005, il demeurait des manquements liés à une méconnaissance de la réglementation relative aux marchés publics. La Cour renvoie aux remarques et recommandations formulées précédemment et insiste sur l'application des règles régissant cette matière.

2) S'agissant des marchés de services de formation au profit des demandeurs d'emploi, elle recommande en particulier une évaluation plus précise des besoins et le regroupement au sein d'un même marché des formations identiques. Les modalités de réception qualitative et quantitative devraient également être précisément définies et leur application contrôlée.

Le FOREM fait valoir qu'une mise en conformité des marchés de services de FOREM Formation a été initiée depuis 2007 à la suite du contrôle de la Cour avec, en particulier depuis fin 2008, une démarche de globalisation des besoins devant permettre la conclusion de marchés regroupant les formations identiques prévues au cours d'une période d'un an. Deux projets pilotes, mis en œuvre par le biais d'une procédure restreinte, sont en cours de réalisation et seront clôturés en juin 2009. L'Office signale par ailleurs que la procédure d'évaluation qualitative est en cours de révision. La nouvelle approche, renforcée et plus précise, est déjà d'application pour les marchés de services de formation en langues. Elle a conduit le service à exiger des prestataires, en cas de prestation annulée ou de mauvaise qualité, de revoir leur facture ou de reprogrammer la prestation.

3) Quant aux marchés de consultance, la Cour constate que l'absence de mise en concurrence s'explique dans plusieurs cas par le recours au « prestataire unique » sans motivation adéquate ; elle rappelle à cet égard que l'hypothèse prévue à l'article 17, § 2, 1°, f de la loi du 24 décembre 1993 est de stricte interprétation et doit être dûment motivée. Le pouvoir adjudicateur est tenu non seulement d'établir l'existence de raisons techniques ou artistiques ou encore de droits d'exclusivité, mais aussi de prouver que ces raisons rendent absolument nécessaire l'attribution du marché à un prestataire déterminé.

Elle constate en outre que de nombreux avenants ont été conclus et insiste sur une évaluation initiale plus rigoureuse des besoins. Elle rappelle également les dispositions de l'article 78 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatives aux incompatibilités.

Pour ce qui concerne les prestations de consultance incluant de la formation, la Cour engage le FOREM à consulter l'administration fiscale au sujet du régime applicable en matière de TVA.

Réponse
du FOREM

4) D'une manière générale, la Cour recommande de poursuivre la mise en place d'outils destinés, d'une part, à centraliser les informations relatives à l'ensemble des marchés publics, quel que soit leur montant, et, d'autre part, à guider les responsables dans les différentes étapes de la conclusion des marchés publics, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la gestion, le paiement et le contrôle des marchés publics. Elle suggère également de veiller à la formation continue des agents chargés de la passation et du suivi des marchés.

La Cour demande enfin de veiller à ce que les dossiers ne comportent que les versions définitives des différents documents, datées et signées, afin d'éviter tout malentendu.

Réponse
du FOREM

Pour répondre aux recommandations de la Cour, le FOREM propose d'établir des directives générales et particulières relatives à la réglementation des marchés publics et à tous les points de vigilance soulevés par la Cour, d'améliorer les procédures formalisées pour l'ensemble des services, d'organiser un contrôle interne du respect des marchés passés, de développer le *workflow* achats et, en attendant cette application performante, d'élargir la base de données actuelle et de l'imposer à tous les services.

L'Office prévoit également la mise en œuvre d'un plan de formation des différents acteurs concernés et la participation au portail marchés publics de la Région wallonne pour la publication des avis de marchés et la possibilité de déposer des offres électroniques.

CHAPITRE 3 LES AIDES À LA PROMOTION DE L'EMPLOI

3.1 CONTEXTE

En 2009, un montant de 526 millions d'euros destiné aux aides à la promotion de l'emploi, régies par le décret du 25 avril 2002¹⁵⁸, est inscrit au budget du FOREM. Il représente plus de la moitié des subventions qui seront versées à l'organisme par la Région.

L'Office intervient dans cette matière en tant qu'exécutant des décisions d'octroi instruites par l'administration¹⁵⁹ ; il octroie les passeports APE aux demandeurs d'emploi et verse aux employeurs les aides destinées à couvrir en tout ou partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés.

Le rapport spécial que la Cour avait consacré à cette mesure en 2007 posait un diagnostic sur les risques de subventionnement excédentaire des charges salariales pour nombre d'employeurs, spécialement dans les secteurs non marchand et marchand¹⁶⁰. Cette situation, au demeurant illégale, s'accommodait mal du principe d'utilisation économe des deniers publics.

Compte tenu de l'intérêt suscité par ce rapport auprès du Parlement¹⁶¹, la Cour a examiné le suivi des recommandations formulées à ce propos et a procédé à un état des lieux pour le secteur de l'enseignement, qui n'avait pu être examiné à l'époque, étant donné que les services de la Communauté française n'avaient pas encore introduit de déclaration justificative de l'utilisation des points APE.

3.2 MÉTHODE

L'analyse prend en compte le document « *suivi des recommandations de la Cour des comptes* », établi d'initiative par le service APE du FOREM au début de la mission d'audit sollicitée par le Parlement, un plan interne d'actions élaboré par le même service, des échanges de courriers entre l'Office et le ministre de l'Emploi ainsi que diverses informations collectées auprès du service gestionnaire.

Elle a été complétée par un test de contrôle sur quelques dossiers qui avaient été sélectionnés lors de l'audit précédent et par des entretiens avec le responsable du service APE et ses principaux collaborateurs.

¹⁵⁸ Décret relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

¹⁵⁹ Service public wallon, direction générale opérationnelle économie, emploi et recherche.

¹⁶⁰ Rapport spécial relatif aux aides à la promotion de l'emploi, adopté par la Cour des comptes en juillet 2007 et transmis au Parlement wallon en octobre 2007.

¹⁶¹ Cf. *Doc. parl. Rég. w.* 663 (2007-2008) – N° 1 du 17 octobre 2007, CRA (2007-2008) N° 4 du 7 novembre 2007, CRA (2007-2008) N° 79 du 19 février 2008, *Doc. parl. Rég. w.* 739 (2007-2008) – N° 1 du 19 février 2008.

3.3 LES SECTEURS MARCHAND ET NON MARCHAND

3.3.1 Bref rappel de la situation

1) L'article 21, al.5, du décret du 25 avril 2002, qui s'adresse à tous les employeurs, dispose qu' *« en aucun cas, l'aide correspondant au nombre de points attribués par travailleur ne peut être supérieure au coût effectivement supporté par l'employeur pour celui-ci, déduction faite des réductions ou exonérations de cotisations de sécurité sociale »*.

La Cour avait conclu à l'existence d'un subventionnement excédentaire pour près de 24 % des postes dans le secteur non marchand (8,78 millions d'euros), et pour 30 % des postes dans le secteur marchand (0,28 million d'euros). Les principales causes de ces excédents avaient été identifiées par la Cour.

2) Pour le secteur non marchand, l'article 3, § 3, 1°, impose en outre de *« ... ne pas bénéficier, pour le même travailleur, d'une ou de plusieurs autres subventions, qui, additionnée(s) avec l'aide [APE] dépasse(nt) le coût global de la rémunération de ce travailleur »*.

L'analyse de la Cour avait également constaté le risque de contrevenir à cette disposition en raison des financements multiples dont peuvent bénéficier certaines associations.

3) La Cour avait par ailleurs recommandé que soit menée une analyse de l'avantage dont peuvent bénéficier les employeurs qui facturent aux utilisateurs les prestations de leurs travailleurs APE.

3.3.2 Évolution de la situation

Comme annoncé au terme de l'audit initial du dispositif APE¹⁶², le FOREM, en concertation avec l'ex-DGEE, a proposé en avril 2007 une définition du coût salarial subventionnable, qui se fonde sur les lois du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération et du 27 juin 1969 relative à la sécurité sociale des travailleurs salariés, ainsi qu'une procédure de vérification annuelle. Devait s'ensuivre l'établissement d'un document annuel récapitulatif qui comprendrait les travailleurs bénéficiant d'au moins huit points APE, seuil au-delà duquel le risque de paiement indu était jugé réel.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise à ce propos que la définition du coût salarial figurera dans le dispositif réglementaire, dès l'adoption du projet d'arrêté actuellement soumis au Conseil d'Etat¹⁶³.

En octobre 2007, le ministre de l'Emploi a demandé au FOREM d'effectuer les contrôles systématiques recommandés par la Cour des comptes, tant en ce qui concerne le secteur non marchand que le secteur marchand et de lui faire rapport avant la fin de l'année.

¹⁶² Février 2007, au terme de la procédure contradictoire avec le FOREM et l'administration. Cf. rapport spécial, op. cit., p. 69.

¹⁶³ Projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le décret précité du 25 avril 2002 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002.

Fin décembre 2007, le FOREM a lancé la procédure pour les années 2004 à 2006 auprès de tous les employeurs des secteurs marchand et non marchand. Ceux-ci devaient rentrer les déclarations demandées, accompagnées des pièces justificatives, pour le 31 mars 2008¹⁶⁴.

Toutefois, en janvier 2008, suite aux réactions des employeurs et à la demande de l'Union francophone des entreprises du non marchand (UFENM), le ministre de tutelle a mis sur pied une concertation afin de réduire la charge administrative des employeurs de ce secteur.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, cette initiative était également justifiée par l'absence de définition du coût salarial dans les textes légaux.

Cette concertation a conduit à adopter deux mesures.

La première mesure a consisté à filtrer les employeurs en ne prenant plus en considération que les postes assortis d'au moins huit points¹⁶⁵ (en référence au salaire minimum interprofessionnel garanti) pour lesquels la subvention était supérieure à la rémunération. Après ce tri, ont finalement été retenus les postes pour lesquels la différence entre les rémunérations brutes et la subvention versée excédait un montant forfaitaire censé correspondre aux frais de secrétariat social et d'assurance-loi.

La seconde mesure a été de revoir les formulaires déclaratifs, notamment pour supprimer l'obligation de déduire du montant justifié les subventions d'autres pouvoirs publics. Il suffirait dès lors de mentionner l'existence d'autres financements pour les travailleurs APE, sans en préciser l'origine ni le montant. L'identification de ces subventions et la vérification d'un financement excédentaire échoiront à la direction de l'inspection de la DGO économie-emploi-recherche du service public wallon¹⁶⁶, le FOREM n'étant pas outillé pour ce faire.

Le 21 mars 2008, les employeurs concernés du secteur non marchand ont reçu les nouveaux documents accompagnés cette fois d'un glossaire, avec comme nouvelle échéance le 30 avril 2008. Le 13 août 2008, la même opération a été lancée pour l'année 2007, dans le cadre de la procédure annuelle proposée. Il en a été de même pour le secteur marchand.

A la mi-janvier 2009, la méthode de traitement des dossiers était en voie de finalisation et une modification du programme informatique APE était en cours d'analyse, afin d'intégrer les informations reçues des employeurs dans le même environnement informatique.

Le comité de pilotage a fixé au 31 décembre 2009 la finalisation des opérations de contrôle, tant par le FOREM que par la direction de l'inspection de la DGO économie-emploi-recherche¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Note au comité de gestion n°8.01.05 CG du 22 janvier 2008.

¹⁶⁵ En 2009, une subvention de 8 points équivaut à 22.506 euros (un point = 2.813,29 euros).

¹⁶⁶ Cf. note à la Cour des comptes du 22 décembre 2008 établie par FOREM Conseil.

¹⁶⁷ Note précitée du 22 décembre 2008.

3.3.3 Commentaires

Charge de travail supplémentaire

Selon le service APE, une bonne partie de l'année 2008 a été consacrée au traitement de questions administratives (gestion des déclarations à envoyer, des échéanciers, etc.). En outre, au cours du premier semestre 2008, le service a également examiné les cas de surconsommation des points résultant de la levée des contrôles informatiques durant les opérations de transfert des données dans le système APE jusqu'en novembre 2005, et a finalisé les rectifications nécessaires au cours du 3^e trimestre 2008. Le montant exact de ce type d'indu n'a pu être communiqué avant la fin du présent audit.

Réponse
du FOREM

Selon les précisions apportées par l'Office, les rectifications ont concerné à la fois les récupérations liées aux dépassements précités et des régularisations consécutives à des erreurs d'encodage lors du transfert des anciennes mesures de résorption du chômage. La détermination des montants récupérés dans le premier cas impose donc un collationnement des montants. Celui-ci ne pourra se faire qu'après la réalisation des opérations de contrôle du coût salarial des secteurs marchand et non marchand, eu égard aux priorités définies par le comité de pilotage et aux ressources disponibles.

En ce qui concerne les subventionnements excédentaires, vu le nombre de déclarations justificatives à traiter pour les secteurs marchand et non marchand (26.190 pour la période 2003 à 2007), malgré le filtrage réalisé dans ce dernier secteur, une équipe de dix équivalents temps plein serait nécessaire, selon le FOREM, pour réaliser le travail de suivi et d'analyse des déclarations des employeurs dans le délai imparti (fin 2009)¹⁶⁸.

La nécessité d'envoyer des rappels aux employeurs négligents et d'en assurer le suivi alourdira encore la charge de travail, puisque, d'après les statistiques établies à la mi-août 2008, 42 % des employeurs relevant du secteur marchand et 13 % du secteur non marchand n'avaient toujours pas répondu à l'enquête, alors que les échéances étaient respectivement fixées au 31 mars et 30 avril 2008.

Test de validation

Étant donné que, lors de l'audit, le FOREM n'avait pas encore entamé l'examen des déclarations des employeurs, la Cour a procédé à un test en analysant les justificatifs relatifs à six travailleurs (cinq relevant du secteur non marchand et un relevant du secteur marchand) pour lesquels un risque d'excédent de subventionnement avait été mis en exergue lors de l'audit initial. L'excédent réel cumulé pour ces six travailleurs s'élève à 73.959,15 euros.

Ce montant, qui ne peut être extrapolé, confirme néanmoins la réalité du risque dénoncé en 2006-2007.

¹⁶⁸ Estimation réalisée en tablant sur une durée de traitement de trente minutes par dossier.

Problèmes spécifiques au secteur marchand

Le test précité, opéré par la Cour en janvier 2009, confirme la négligence de nombre d'employeurs du secteur marchand, puisqu'un seul des huit employeurs sélectionnés avait introduit la déclaration demandée pour la période 2003-2006.

Il importe d'intervenir rapidement. En effet, vu la durée limitée des projets dans ce secteur, le risque est grand que le taux de non-réponse demeure élevé, surtout pour les projets terminés et en cas de subvention excédentaire. Par contre, plusieurs employeurs attendent toujours un solde de subvention car, depuis février 2007, les aides sont versées sous forme d'avances dans le secteur marchand, conformément aux nouvelles dispositions réglementaires¹⁶⁹. Afin de régulariser leur situation, le FOREM devra traiter par priorité les dossiers dont la dernière tranche de l'aide est conditionnée à la justification de l'aide.

Réponse
du FOREM

Le FOREM indique qu'en vertu de la décision du comité de pilotage du 10 février dernier, la priorité sera effectivement accordée au secteur marchand, à commencer par le paiement des compléments de subventions relatifs à l'année 2007, prévu pour la fin du mois de mai 2009.

Problèmes spécifiques au secteur non marchand

Vu que les employeurs du secteur non marchand qui bénéficient de plusieurs sources de financement ne doivent plus donner de précisions sur les autres subventions qu'ils perçoivent pour les travailleurs APE¹⁷⁰, c'est l'administration wallonne qui, selon le FOREM, devra traiter les dossiers concernés, ce qui va allonger le processus de récupération des indus.

Sur ce point, la Cour constate que, depuis l'audit précédent, aucune rationalisation n'est intervenue en matière de financement des charges de personnel : outre le subventionnement des frais de fonctionnement au sens large, l'octroi de compléments de subventions pour couvrir les charges salariales de certains travailleurs APE est toujours de mise et de nouveaux exemples peuvent même être cités. Ainsi, les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS) ont bénéficié d'une subvention complémentaire de 10.000 euros par poste d'encadrement engagé sous statut APE en 2008 et 2009¹⁷¹, versée par la DGO économie-emploi-recherche du SPW.

Les modalités de collaboration entre l'Office et l'inspection de la DGO précitée n'ont pas encore été fixées. Consultée à ce sujet, celle-ci a évoqué deux difficultés : d'une

¹⁶⁹ Article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002, modifié le 7 juillet 2006 : « L'aide est liquidée par le FOREM à concurrence de 80 % de la subvention mensuelle. Un ajustement est effectué annuellement par le FOREM sur base d'une déclaration justificative de l'utilisation de l'aide octroyée à l'employeur transmise par celui-ci au plus tard avant la fin du trimestre qui suit celui concerné par ladite déclaration. »

¹⁷⁰ Le nouveau formulaire demande uniquement de renseigner si l'employeur perçoit ou non d'autres subventions.

¹⁷¹ En équivalent temps plein et sur base annuelle. Ces travailleurs APE assurent l'encadrement des travailleurs engagés sous statut SINE (articles 60 et 61). Un crédit de 145.000 euros a été inscrit à l'allocation de base 31.14 du programme 12 « Économie sociale » du budget de l'année 2008 et un crédit de 120.000 euros a été inscrit à l'allocation de base 31.14 du nouveau programme 15 de la division 18 du budget 2009.

part, il n'existe à ce jour aucun cadastre des subventions publiques versées aux différents employeurs et, d'autre part, ce type d'analyse nécessite une expertise dans le domaine comptable que tous les inspecteurs ne possèdent pas encore.

Quant aux associations qui réclament une participation aux bénéficiaires des services accomplis par leurs travailleurs APE, le FOREM considère que le contrôle de l'éventuel avantage indu qu'elles en retirent, compte tenu de leur cumul avec les aides APE, devra également être réalisé par les services de l'inspection de la DGO précitée. Ceux-ci n'ont toutefois pas encore été chargés officiellement de cette mission.

Il est donc probable que la clarification de la situation de nombreuses associations du secteur non marchand prendra un certain temps, sans compter le traitement des possibles contestations.

Réponse
du FOREM

Le FOREM signale que le rôle du service d'inspection de la DGO a été précisé lors du comité de pilotage du 10 février 2009 et que les modalités de son intervention feront l'objet d'une concertation lors d'une prochaine réunion de coordination. Le service d'inspection devra récolter et contrôler les montants de subventions complémentaires ou de rémunérations liées aux prestations visées et les transmettre au FOREM, qui identifiera les cas de subventions excédentaires.

L'Office ajoute qu'il faudra préciser les règles de privilège de créance, c'est-à-dire déterminer parmi les créanciers publics le créancier prioritaire en cas de récupération, et statuer dans les cas où des récupérations ont déjà été exécutées dans le cadre d'autres dispositifs (FSE, AWIPH, ONE, etc.).

Il fait enfin valoir que la recommandation de la Cour relative à la récupération des dettes relatives aux anciennes mesures de résorption du chômage formulée lors de l'audit initial en 2007 a été suivie d'effet et que la récupération est finalisée.

Prévention des excédents de subventionnement

La Cour relève que le FOREM a inscrit la recherche des causes des excédents de subventionnement dans un de ses plans d'actions. Elle prend également acte de la récupération des indus générés par la levée, jusqu'au 30 novembre 2005, de la sécurité informatique visant à empêcher le paiement à l'employeur d'une subvention dépassant le nombre de points fixés dans la décision ministérielle.

La Cour souligne néanmoins que la recherche des causes plus structurelles d'indu, qui devrait logiquement associer l'administration wallonne, chargée d'instruire les demandes d'aide et de proposer le nombre de points à octroyer aux employeurs, n'a pas encore commencé.

Elle rappelle que les principales causes ont déjà été identifiées dans le rapport initial consacré au dispositif APE¹⁷². Il semble se préciser qu'actuellement, une source importante d'indu dans le secteur non marchand soit le maintien du même nombre

¹⁷² Cf. page 68 du rapport précité relatif aux aides à la promotion de l'emploi.

de points en cas de remplacement d'un travailleur par un autre travailleur qui ne relève pas des mêmes catégories¹⁷³.

Concernant la recherche des causes d'indu, le FOREM s'engage à avancer des solutions s'appuyant sur une réduction des taux de liquidation des subventions, en veillant à ne pas mettre en danger la trésorerie des employeurs. L'Office souligne par ailleurs qu'une modification de l'article 17 du décret du 25 avril 2002 s'avère nécessaire pour supprimer une des sources les plus importantes d'indu, à savoir le maintien du même nombre de points en cas de remplacement d'un travailleur par un autre.

3.4 LE SECTEUR DES POUVOIRS LOCAUX

3.4.1 Risque de subventionnement excessif des rémunérations

Dans le secteur des pouvoirs locaux, le risque de surfinancement des charges salariales paraissait limité aux postes accordés en raison de calamités naturelles, de besoins exceptionnels et temporaires en personnel, de besoins spécifiques ou encore de la survenance de naissances multiples¹⁷⁴.

Par ailleurs, la Cour n'excluait pas l'éventualité d'un financement excédentaire lié à une subvention additionnelle émanant d'une autre entité et, en cas de contribution financière des bénéficiaires des services subsidiés, renvoyait aux considérations formulées pour le secteur non marchand à propos des services d'aides aux familles ou de gardes à domicile organisés par les CPAS notamment.

En janvier 2009, la vérification de l'absence de subventionnement excédentaire n'avait pas encore commencé.

3.4.2 Régularisation des avances

Chaque mois, le FOREM verse au pouvoir local un douzième provisoire équivalent à 92 % de la valeur des points qui lui ont été octroyés. Celui-ci doit ensuite justifier l'utilisation de l'aide, au plus tard le dernier jour du mois qui suit le trimestre concerné. Sur cette base, le FOREM peut procéder à la régularisation pour le trimestre en question.

La liquidation des régularisations des soldes pour le quatrième trimestre 2007 et les trois premiers trimestres 2008, portant sur un montant total de 19,3 millions d'euros, a été tenue en suspens jusqu'en mars 2009, date à laquelle l'Office a été autorisé à effectuer le paiement par le cabinet du ministre de l'Emploi.

3.4.3 Commentaires

Dans la mesure où les justifications à fournir par les pouvoirs locaux sont soumises à un échéancier strict, sous peine de pénalité (tenue en suspens de la tranche

¹⁷³ Article 17, al 1^{er}, 11^o, du décret précité du 25 avril 2002 : « Par dérogation (...), l'employeur continue de bénéficier, en cas de remplacement, en cours de décision et durant la période située entre deux évaluations, d'un travailleur par un autre travailleur qui ne relève pas des mêmes catégories, d'un nombre de points, pour ce remplaçant, égal à celui dont il bénéficiait pour le travailleur qu'il remplace. »

¹⁷⁴ Dans le cadre de l'article 15, § 4, du décret.

mensuelle suivante, commuée en perte définitive si le retard se prolonge)¹⁷⁵, il importe que les régularisations trimestrielles s'opèrent, elles aussi, de manière régulière.

Par ailleurs, dans un souci de bonne gestion des deniers publics, la Cour insiste pour qu'il soit procédé à une analyse étayée du coût salarial des postes subsidiés, afin d'entamer la récupération des éventuels excédents.

Le FOREM marque son accord sur ces considérations et signale avoir adressé une proposition de méthodologie de contrôle au ministre de l'Emploi.

L'Office ajoute que la recherche des causes structurelles d'indu ne relève pas de sa responsabilité. Il souligne néanmoins que son comité de gestion a formulé des remarques en lien avec cette problématique¹⁷⁶, dans l'avis qu'il a formulé au sujet du projet d'arrêté modifiant l'arrêté d'exécution du décret APE. Il précise que ce même projet d'arrêté n'organise pas de voie de recours interne au dispositif en cas de perte de points ni les modalités de régularisation après contrôle du dépassement du coût salarial.

Il propose enfin d'adapter le taux de liquidation des provisions mensuelles au taux moyen d'occupation durant l'exercice précédent pour chaque employeur.

3.5 LE SECTEUR ENSEIGNEMENT - COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Une convention annuelle conclue entre la Région wallonne et la Communauté française fixe le montant de la subvention destinée au secteur de l'enseignement¹⁷⁷.

3.5.1 Utilisation des points avant 2007

Après examen des déclarations périodiques introduites par les services de la Communauté française pour les années 2003, 2004, 2005 et les trois premiers trimestres 2006, le FOREM a établi trois déclarations de créance à la charge de la Communauté française, le 8 juin 2007, pour un montant total de 13,4 millions d'euros.

¹⁷⁵ Article 26 de l'arrêté du Gouvernement du 19 décembre 2002.

¹⁷⁶ Cf. remarque quant à l'absence de disposition en matière de cession de points, en cas de refus d'utilisation de points par l'employeur et en cas de nouvelle dotation de points par les critères objectifs malgré une sous-consommation avérée.

¹⁷⁷ Cf. décret du 27 mai 2004 portant assentiment à l'accord de coopération du 29 avril 2004 entre la Communauté française et la Région wallonne relatif aux modalités d'octroi de l'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les employeurs du secteur de l'enseignement conformément à l'article 4 du décret wallon du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement des demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

Tableau 8 - Convention APE Enseignement (en euros)

Convention APE Enseignement	Dotations selon convention	Douzièmes provisionnels payés	Subventions dues selon déclarations	Montant dû par la Communauté française
Convention 2003-2004	41.631.093,56	41.631.093,56	36.407.199,41	5.223.894,15
Convention 2005	31.003.996,50	35.554.062,72 ¹⁷⁸	28.412.466,16	7.141.596,56
Convention 2006 (1 ^{er} , 2 ^e , 3 ^e trimestres 2006)	23.764.547,14	21.863.383,37	20.809.142,66	1.054.240,71
Total	96.399.637,20	99.048.539,65	85.628.808,23	13.419.731,42

Début février 2009, le quatrième trimestre 2006 n'était toujours pas régularisé, l'autorisation de verser le montant dû à la Communauté, à savoir 1,3 million d'euros, n'étant pas encore parvenue au FOREM.

Réponse
du FOREM

Le FOREM signale que cette régularisation a été suspendue en attendant le remboursement du trop perçu de la Communauté française.

La Cour relève que la Communauté a remboursé les sommes dues à l'Office le 17 décembre 2007¹⁷⁹

3.5.2 Convention applicable à partir de 2007

Une nouvelle convention « APE Enseignement » entre la Communauté française et la Région wallonne a été approuvée par le Gouvernement wallon le 13 décembre 2007, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007 et reconduction tacite annuelle. Cette convention prévoit le paiement de subventions forfaitaires en quatre tranches pour un montant équivalent à 14.500 points subventionnables¹⁸⁰, soit l'équivalent de 36,8 millions d'euros.

Le 14 mars 2008, le Gouvernement de la Communauté française a fixé par arrêté la répartition des points de cette convention. Toutefois, outre la ventilation par sous-

¹⁷⁸ Le versement de douzièmes provisionnels supérieurs à la dotation prévue par la convention s'explique par l'adoption tardive de la convention relative à l'année 2005. Sur décision de son ministre de tutelle, le FOREM a liquidé, dès janvier 2005, les douzièmes provisionnels sur la base des versements effectués en décembre 2004, alors que le projet d'avenant à la convention APE-Enseignement pour l'année civile 2005 n'a été adopté par le Gouvernement conjoint Région wallonne / Communauté française qu'en date du 7 juillet 2005.

¹⁷⁹ A l'occasion de l'ajustement des budgets pour l'année 2007 de la Communauté française, un crédit supplémentaire de 13,5 millions d'euros a été inscrit à l'allocation de base 01.05.21 de la division organique 40 en vue de procéder au remboursement de l'indu relatif aux années 2004 à 2006. Cette dépense supplémentaire a eu pour effet d'aggraver le solde budgétaire *ex ante* (prévisions de recettes encaissées moins crédits d'ordonnancement) de la Communauté française pour l'année 2007. Elle était également de nature à influencer négativement sur le solde de financement et à empêcher la Communauté française de réaliser ses objectifs qui lui étaient impartis par le comité de concertation État-Entités fédérées. Pour éviter cette situation, la Région a proposé à la Communauté française d'alléger ses objectifs et d'augmenter à hauteur de 13,5 millions d'euros le déficit maximal en termes de solde de financement. Cette opération devant être neutre au plan global, la Région a dû rendre plus contraignants ses propres objectifs à hauteur du même montant (transfert de norme).

¹⁸⁰ La valeur de chaque point étant indexée en vertu de l'article 21, al. 3 et 4 du décret précité.

secteur de l'enveloppe précitée de 14.500 points, l'annexe de cet arrêté prévoit une enveloppe complémentaire de 484 points en faveur d'organismes dont la subvention est liquidée directement par le FOREM. Il s'agit en réalité de huit asbl dont l'objet et l'action sont reconnus par le Gouvernement de la Communauté française comme relevant de l'éducation et de l'enseignement, qui bénéficiaient déjà des anciennes mesures de résorption du chômage et qui ont été transférées dans le nouveau dispositif avec un total de 513 points.

Le comité d'accompagnement, chargé d'assurer une gestion efficace du dispositif, doit transmettre chaque année un rapport qualitatif et quantitatif sur l'utilisation des points attribués dans le cadre de la convention. Il doit également fixer les modalités techniques relatives aux déclarations mensuelles justificatives de l'utilisation de l'aide¹⁸¹.

Commentaires

1) Divergences d'interprétation

Contrairement à la Communauté française, le cabinet du ministre de l'Emploi considère que la dotation de 513 points fait partie intégrante de la dotation des 14.500 points prévue par la convention, les huit employeurs concernés étant visés à l'article 3 de la convention, qui liste les bénéficiaires.

Ce malentendu s'est répercuté dans les déclarations de créance de la Communauté française. En effet, alors que la subvention pour l'exercice 2007 a été liquidée sous forme d'avances à hauteur de 29,9 millions d'euros, la Communauté française a introduit une lettre de créance d'un montant de 9,1 millions d'euros portant sur le solde dû pour l'exercice 2007. Or, compte tenu des subventions directement versées aux huit employeurs du secteur non marchand, ce solde s'élève à 7,8 millions d'euros, sous réserve de justification de l'utilisation adéquate des subventions perçues.

Pour l'exercice 2008, la Communauté française a transmis au FOREM quatre déclarations de créance trimestrielles d'un montant de 9,9 millions d'euros. Le total correspond à l'intégralité de l'enveloppe de 14.500 points¹⁸². Pour chacun des trois premiers trimestres, l'Office n'a toutefois versé que 9,6 millions d'euros, après déduction de la subvention correspondant aux 513 points accordés directement aux huit employeurs du non marchand. Le solde dû relatif à l'année 2008 s'élève à 9,66 millions d'euros, toujours sous réserve de justification de l'utilisation adéquate des subventions perçues.

Le 12 décembre 2008, le FOREM a adressé un courrier au ministre de l'Emploi afin de connaître la suite à réserver aux demandes de la Communauté française. Fin janvier 2009, ce courrier était toujours sans réponse. Toutefois, le 12 février dernier, le FOREM a payé la 4^e tranche de la subvention de l'année 2008 à concurrence de l'incontestablement dû, soit 9,6 millions d'euros.

La Cour est d'avis qu'il conviendrait de lever sans délai l'ambiguïté quant à la dotation en points APE attribuée au secteur enseignement et d'inviter le

¹⁸¹ Déclarations visées à l'article 26, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002.

¹⁸² La valeur du point APE à partir du 1^{er} janvier 2008 est de 2.742 euros.

Gouvernement de la Communauté à revoir en conséquence l'arrêté qu'il a adopté le 14 mars 2008.

2) Justification de l'utilisation des subventions

Une clarification s'impose également en matière de justification de l'utilisation des subventions. En effet, si la Communauté française transmet toujours au FOREM des déclarations mensuelles, celles qui sont produites depuis septembre 2007 ne permettent plus de calculer la consommation des points, le nombre de points affecté à chaque poste n'étant plus précisé.

Le comité d'accompagnement, qui s'est réuni une seule fois en 2008, n'a pas fixé les modalités applicables aux déclarations justificatives de l'utilisation de l'aide. Toutefois, selon son président, représentant du ministre de l'Emploi, les modalités de transmission mensuelle des informations nécessaires, fixées par l'annexe 5 de la convention relative à l'année 2005, sont toujours d'application, à l'exclusion du taux d'occupation des travailleurs occupés¹⁸³.

Les services de la Communauté française devraient en être informés et invités à produire des déclarations justifiant de manière adéquate l'utilisation des points APE qui leur ont été octroyés. Le FOREM pourrait alors procéder au calcul et à la liquidation des soldes dus pour la période postérieure au troisième trimestre 2006.

La Cour relève enfin que les dernières données quantitatives concernant le secteur Enseignement remontent à décembre 2006 et qu'elles ont été transmises au Parlement wallon en février 2008, par le ministre de l'Emploi, via le rapport annuel d'évaluation du dispositif APE. Le comité d'accompagnement n'a produit aucun rapport spécifique concernant l'utilisation des points attribués à la Communauté française, mais renvoie au rapport annuel d'évaluation 2008, en instance de publication.

Réponse
du FOREM

Le FOREM se réfère à la décision du Gouvernement wallon du 17 juillet 2007 pour expliquer le fait que les déclarations mensuelles de la Communauté française ne permettent plus le contrôle de la consommation effective des points. Il ajoute que la résolution du litige entre les deux entités n'est pas de sa compétence et que la mise en œuvre du rapport d'évaluation ne relève pas de sa responsabilité.

Réponse
du Ministre
Marcourt

Le ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine s'engage à inviter le comité d'accompagnement à clarifier les modalités d'exécution de la convention et à lever les ambiguïtés qui peuvent s'y attacher.

3.6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1) Aucun employeur ne peut échapper à l'interdiction de bénéficier d'une subvention excédant les charges salariales qu'il supporte pour ses travailleurs.

¹⁸³ Courriel du 30 décembre 2008 : le taux d'occupation n'est pas le régime de travail mais bien le taux de liquidation de la rémunération. Ainsi, si un travailleur à temps plein débute le 15 septembre, pour la déclaration de ce mois, ce travailleur aura un régime de travail égal à 100 mais un taux d'occupation de 50. Cette dernière information ne devrait plus figurer dans la déclaration.

Le secteur de l'enseignement, tout d'abord, devrait se voir préciser le nombre exact de points dont il dispose et recevoir des instructions explicites en vue de justifier adéquatement l'utilisation des subventions qui lui sont versées.

Dans le secteur des pouvoirs locaux, le coût salarial des postes octroyés devra également faire l'objet d'une analyse approfondie, afin que le FOREM puisse entamer la récupération des indus éventuels. Par ailleurs, vu les modalités de versement des aides par avances, la liquidation des soldes trimestriels devrait reprendre un rythme régulier.

En ce qui concerne les secteurs marchand et non marchand, le contrôle des déclarations justificatives de l'utilisation des aides APE n'a pas encore commencé, deux ans après le constat de risque élevé d'indu souligné par la Cour des comptes. La charge administrative supplémentaire qu'engendre cette mission est réelle, d'autant que des rappels doivent encore être adressés à plusieurs employeurs, surtout dans le secteur marchand, et que la situation de plusieurs employeurs du secteur non marchand ne pourra être connue avec précision qu'après l'intervention de l'administration wallonne (en cas de cofinancements des charges salariales).

Vu le temps qu'exigent les tâches de contrôle, la Cour recommande d'intégrer ces vérifications dans la procédure de calcul des subventions et d'examiner si les informations relatives à certains composants du coût salarial des travailleurs APE ne pourraient pas être transmises directement par l'ONSS au FOREM, via la Banque carrefour de la sécurité sociale. Cette solution serait la plus efficace, dans la mesure où les employeurs ne devraient plus être mis à contribution¹⁸⁴.

Par ailleurs, compte tenu des coûts administratifs et des désagréments qu'occasionne inévitablement une récupération de subventions dans le chef des employeurs concernés, la Cour recommande de chercher à limiter au maximum les indus en intervenant au niveau de leurs causes structurelles. Ces actions ne relèvent toutefois pas nécessairement de la seule responsabilité de l'Office.

2) Sur un plan plus général, vu le cercle vicieux qu'entraîne le versement de subventions excédentaires, la Cour recommande au pouvoir politique de réaliser une véritable analyse de risques préalable à l'organisation d'un régime de subventionnement de dépenses de fonctionnement.

Chaque nouveau régime de subvention impose en effet la mise en place d'un nouveau contrôle, souvent cloisonné et donc peu efficace. Les questions complexes qui sont soulevées infra dans le cadre des partenariats conduisent à préconiser une réflexion plus générale sur une possible rationalisation du financement des associations relevant du secteur non marchand et sur l'organisation d'un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, qui pourrait vérifier sur place l'utilisation des divers financements publics, pour compte des directions générales et des organismes qui en feraient la demande¹⁸⁵.

Réponse
du FOREM

Le FOREM partage cette réflexion générale, rappelée au point 4.4. Il souligne par ailleurs que certaines recommandations formulées dans le présent chapitre ne le concernent pas mais que, pour le reste, plusieurs initiatives ont été prises dans le

¹⁸⁴ Les frais de secrétariat social et d'assurance-loi pourraient être calculés de manière forfaitaire.

¹⁸⁵ Cf. infra, point 4.4.

sens préconisé par la Cour. Il indique en particulier que l'analyse de la faisabilité de la transmission des informations relatives au coût salarial des travailleurs APE par l'ONSS est en cours et qu'elle figure dans la définition des besoins technologiques prioritaires de l'organisme.

CHAPITRE 4 LES PARTENARIATS CONCLUS PAR LE FOREM

4.1 CONTEXTE

Dans l'exercice de ses missions respectives de régisseur-ensemblier et d'opérateur de formation, le FOREM recourt depuis plusieurs années à des ressources externes.

Ce mécanisme découle notamment de l'article 7 du décret du 6 mai 1999 et de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle, toujours en vigueur.

L'article 6 de l'arrêté autorise le comité de gestion du FOREM à créer des centres de formation professionnelle soit avec les moyens propres de l'Office, soit avec le concours de tiers, par voie de conventions qui fixent la répartition des charges entre les parties contractantes. L'article 9 du même arrêté ajoute que les centres agréés bénéficient d'une intervention financière de l'Office et que ce montant est fixé par l'Exécutif, après avis du comité de gestion.

L'article 7 du décret précise que l'Office peut accomplir ses missions en partenariat¹⁸⁶ par le biais, notamment, de conventions¹⁸⁷, et confie au Gouvernement le soin d'arrêter les autres modalités et procédures selon lesquelles les conventions de partenariat sont conclues.

Ni dans un cas, ni dans l'autre, le Gouvernement n'a exécuté ou précisé ces dispositions.

Le FOREM doit actuellement gérer une situation complexe en matière d'insertion socioprofessionnelle. D'une part, il s'agit d'ouvrir le marché de l'emploi au secteur privé marchand dans un domaine traditionnellement occupé par le secteur non marchand. D'autre part, il convient de gérer, dans un cadre insuffisamment défini, le financement des divers opérateurs, alors que les formations destinées aux adultes relèvent de la réglementation des marchés publics¹⁸⁸ mais que la transposition en droit belge, pour le 31 décembre 2009 au plus tard, de la directive 2006/123/CE du

¹⁸⁶ Le partenariat est une forme d'association ou de collaboration avec des intervenants publics et/ou privés, par laquelle des moyens financiers, humains ou matériels peuvent être mis en commun pour poursuivre un objectif ressortissant aux missions de l'Office qui dépasse ou qui rend plus adéquate la réponse qu'un intervenant aurait pu apporter seul aux besoins des publics-cibles ou lorsque l'Office ne peut réaliser une partie de ses missions seul, en raison de la spécificité du besoin à couvrir.

¹⁸⁷ La convention de partenariat doit notamment prévoir la création d'une instance collégiale dont l'objet est de suivre sa bonne exécution, définir les moyens mis à disposition pendant l'exécution de la convention, prévoir qu'aucune reconduction n'aura lieu sans une évaluation des actions réalisées et les critères sur base desquels cette évaluation s'effectuera.

¹⁸⁸ Le principe général est que la réglementation des marchés publics s'applique aux services d'éducation et de formation professionnelle. Comme le précise la circulaire du 2 décembre 1997 – marchés publics – relative aux services visés à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993, « *il s'agit des services d'enseignement à l'intention des adultes qui ne fréquentent pas un établissement d'enseignement ou une université ordinaire. Ces services peuvent être fournis pendant la journée ou le soir, dans des écoles ou des centres spéciaux réservés aux adultes. (...) L'enseignement peut porter sur des sujets généraux ou techniques. Les services en rapport avec les programmes d'alphabétisation à l'intention des adultes sont à ranger ici.* »

12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive « Services »)¹⁸⁹ pourrait, moyennant conditions strictes, reconnaître les missions relevant de l'insertion socioprofessionnelle comme des missions d'intérêt général, avec comme conséquence de les faire échapper aux règles de concurrence.

Dans ce contexte particulier, l'audit s'est limité à vérifier la cohérence de la démarche des services de l'Office.

Réponse
du FOREM

Dans sa réponse, le FOREM considère que la formulation selon laquelle la réglementation des marchés publics est applicable aux formations est erronée car trop générale et qu'elle devrait être nuancée.

Réponse
du Ministre
Tarabella

Le ministre de la Formation signale pour sa part que cette question sera analysée à la lumière des conclusions du screening actuellement réalisé à la demande du Gouvernement wallon dans le cadre de la transposition de la directive européenne précitée.

4.2 PARTENARIATS CONCLUS PAR FOREM CONSEIL

4.2.1 Missions de FOREM Conseil

L'entité FOREM Conseil joue le rôle de régisseur du marché du travail et d'ensemblier des actions menées par les opérateurs publics et privés.

L'article 2 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'emploi et à la formation professionnelle le charge plus précisément des missions suivantes : coordination des opérateurs du marché régional du travail dans le cadre de l'insertion professionnelle, conseil et orientation des particuliers et entreprises sur le marché régional du travail, mise en œuvre de dispositifs publics, instruction et vérification administrative d'octroi d'aides et de subventions, octroi et maintien de droits sociaux ainsi que gestion et diffusion de l'information.

Pour assurer plusieurs de ces missions, FOREM Conseil conclut des partenariats avec divers opérateurs.

4.2.2 Modes de financement des partenariats

Afin de financer les actions confiées aux divers opérateurs dans le cadre de partenariats, FOREM Conseil a opté pour la technique de la subvention plutôt que pour celle des marchés publics. En l'occurrence, il recourt à deux modes distincts de subventionnement : les appels à projets et le cofinancement¹⁹⁰.

Les appels à projets

Dans le cadre de ces appels, FOREM Conseil invite les candidats partenaires, publics ou privés, à proposer des actions répondant à la définition de mesures décrites dans l'appel, en vue de répondre, par une offre de formation/insertion

¹⁸⁹ Cette directive a pour objectif d'instaurer un cadre juridique visant à supprimer les entraves à la libre circulation des services dans l'Union européenne et à créer un véritable marché intérieur des services d'ici 2010.

¹⁹⁰ Cf. document intitulé « Partenariat public/privé FC-SRP-SC-PPP- Vers une approche qualité » 4/5/W2006 établi par FOREM Conseil.

adaptée à des besoins non satisfaits du public. Il s'agit d'actions d'orientation, de transition vers l'emploi et de préqualification.

Ces actions peuvent s'inscrire dans des dispositifs préétablis : dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle¹⁹¹ (DIISP), plan d'accompagnement des chômeurs, plan d'actions prioritaires, PST 3, etc.

Les appels à projets sont publiés sur le site du FOREM. Un comité de sélection et de pilotage est chargé de la sélection des projets et du pilotage de l'appel. Pour chaque appel, des balises budgétaires sont définies en termes de coût horaire et de coût stagiaire.

Pour les projets sélectionnés, une convention précise les modalités du partenariat ainsi que le montant de la subvention accordée ; un comité d'accompagnement est chargé du suivi du projet.

Pour la conclusion des partenariats, le FOREM s'est fixé des règles de bonne administration : l'équité, à savoir l'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi et les opérateurs, la transparence, l'adaptation à l'évolution du cadre dans lequel l'organisme agit en se prémunissant contre toute forme de conflit d'intérêts et en prévoyant des voies de recours.

Le cofinancement

FOREM Conseil subventionne également des opérateurs afin de promouvoir une concertation dans les limites d'une convention-cadre, d'une dynamique territoriale ou d'un dispositif public visant à trouver une réponse intégrée à une problématique touchant un public déterminé en agissant sur l'offre existante. Il s'agit ici d'un subventionnement additionnel et complémentaire selon des forfaits prédéfinis¹⁹². Un comité d'accompagnement est également chargé du suivi de chaque action.

4.2.3 Coût des partenariats

En 2007, les subventions versées par FOREM Conseil aux opérateurs d'insertion et de formation se sont élevées à 24,8 millions d'euros, tous types de bénéficiaires confondus.

Ainsi que l'illustre la figure ci-après, les bénéficiaires sont, par ordre croissant d'importance, les mouvements d'éducation permanente reconnus par la Communauté française (4,4% du budget), les opérateurs privés du secteur marchand actifs dans le domaine de l'insertion et de la formation (8 %)¹⁹³, les agences de placement agréées (10,7 %)¹⁹⁴, les entités publiques telles que

¹⁹¹ Décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif d'intégration d'insertion socioprofessionnelle et son arrêté d'exécution du 22 décembre 2005 modifié le 5 juillet 2007.

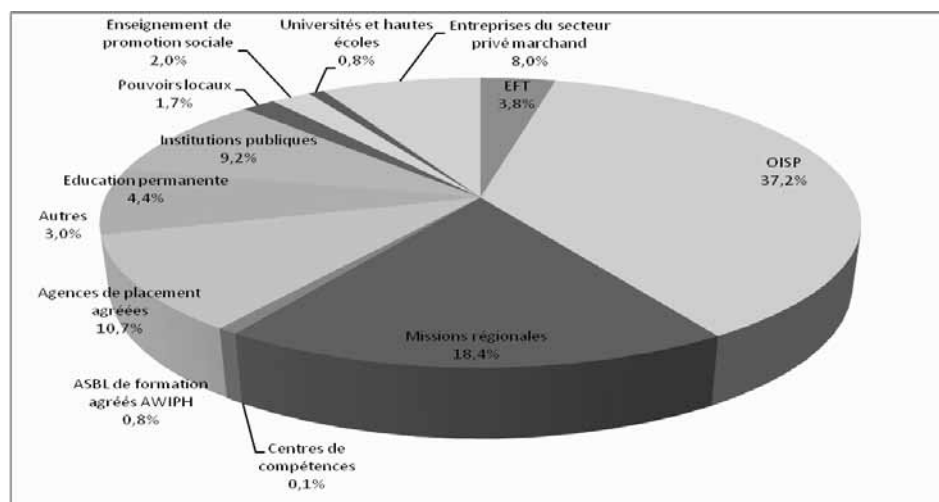
¹⁹² Cf. note interne, Partenariat public/privé FC-SRP-SC-PPP « Vers une approche qualité » 4/5/W2006.

¹⁹³ Pour les opérateurs non agréés, FOREM Conseil vérifie que l'organisme respecte ses obligations sociales et fiscales et qu'il n'est pas en faillite (société commerciale) ou en liquidation (asbl).

¹⁹⁴ Les agences de placement privées sont agréées en vertu du décret du 13 mars 2003 relatif à l'agrément des agences de placement et de son arrêté d'exécution du 3 juin 2004. Pour des actions de recherche d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, FOREM Conseil exige de son partenaire un agrément en tant qu'agence de placement.

IFAPME, AWIPH, CPAS, l'enseignement de promotion sociale ou encore les universités (13,7 %) et enfin les asbl du secteur non marchand agréées par la Région wallonne en tant qu'entreprises de formation par le travail (EFT), organismes d'insertion socio-professionnelle (OISP) ou encore mission régionale (MIRE), qui se partagent près de 60 % du budget.

Figure 3 - Ventilation des subventions par type d'opérateur en 2007



Source : Données comptables 2007

Les EFT, les OISP et les MIRE font partie des partenaires privilégiés de l'Office dans le cadre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle dont FOREM Conseil assure le pilotage¹⁹⁵. En 2008, 90 OISP, 71 EFT et 11 MIRE étaient agréées et subventionnées par la DGO économie-emploi-recherche du Service public wallon¹⁹⁶.

Outre les actions d'insertion et de formation, ces partenaires exercent certaines missions particulières dans le cadre du DIISP telles que l'élaboration du bilan personnel et professionnel des demandeurs d'emploi, l'évaluation périodique visant à vérifier l'adéquation des actions avec les objectifs à atteindre, l'identification des aptitudes sociales et des compétences techniques acquises au terme des actions

¹⁹⁵ Le DIISP vise principalement les demandeurs d'emploi inoccupés ne disposant pas du certificat de l'enseignement secondaire supérieur et les bénéficiaires d'allocations de chômage ou d'attente pendant au moins vingt-quatre mois au cours des trente-six mois précédant la date de la signature du contrat de crédit-insertion.

¹⁹⁶ Les OISP et les EFT assurent la formation de stagiaires. Dans le cas des entreprises de formation par le travail, cette formation se double d'un travail productif facturé aux utilisateurs. Ces opérateurs sont agréés et subventionnés en vertu du décret du Parlement wallon du 01/04/2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socio-professionnelle et des entreprises de formation par le travail et de son arrêté d'exécution du 21/12/2006.

Les MIRE ont pour mission principale de mettre en œuvre des actions d'insertion et d'accompagnement en vue de conduire les demandeurs d'emploi inoccupés vers un emploi durable. Ces opérateurs sont agréés et subventionnés en vertu du décret du Parlement wallon du 11 mars 2004 et de son arrêté d'exécution du 23 décembre 2004.

menées et la communication de l'ensemble de ces informations au conseiller particulier du FOREM chargé du suivi du bénéficiaire.

4.2.4 Contrôle de l'utilisation des subventions versées par FOREM Conseil

Dans le cadre des appels à projets, une première tranche de 50% est payée à l'opérateur dès la signature de la convention sur base d'une lettre de créance tandis que le solde est calculé en fonction des résultats obtenus. En cas d'écart de plus de 10 % entre le nombre de personnes prévues et le nombre de personnes accompagnées, le montant dû est diminué proportionnellement¹⁹⁷.

Suite à l'évaluation transversale des appels à projets mis en œuvre depuis avril 2004 par FOREM Conseil¹⁹⁸, les modalités de financement ont évolué de manière à lier une partie de la subvention à l'efficacité de l'action. Ainsi, dans le cadre du dernier appel lancé par l'Office en 2009, 30 % du financement est lié à l'atteinte des résultats prévus pour l'action concernée. Ces résultats peuvent être mesurés notamment en termes de mise à l'emploi ou d'inscription à une formation.

Le guide administratif et financier élaboré par l'Office dans le cadre des appels à projets prévoit la possibilité d'un contrôle administratif et financier des dépenses effectivement réalisées pour l'action. Toutefois, le seul contrôle réalisé par le FOREM s'est limité à un échantillon de vingt-cinq projets financés dans le cadre de l'appel à projet n°1.

4.2.5 Financement des MIRE, des EFT et des OISP

Les subventions allouées par FOREM Conseil ne constituent qu'une partie des sources de financement de ces opérateurs.

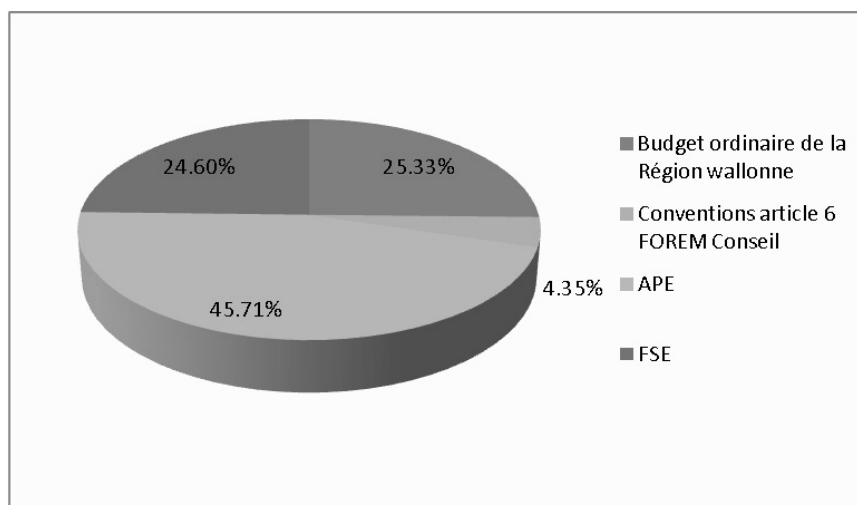
Les missions régionales bénéficient d'une subvention de fonctionnement à charge du budget wallon (3,3 millions prévus à cette fin au budget initial 2009 de la Région). A ce montant, il faut ajouter la subvention octroyée dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi par le FOREM (de l'ordre de 1,75 millions d'euros en 2008).

Quant aux EFT et OISP, la structure de leur financement a quelque peu évolué au cours de ces trois dernières années. En 2006, leur financement était assuré par la Région wallonne à concurrence de 11,6 millions d'euros, par le FSE dans le cadre des objectifs 1 et 3 à hauteur de 11,3 millions d'euros, par le FOREM dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi à raison de 21,4 millions d'euros et via les conventions conclues dans le cadre de l'article 6 pour 2 millions d'euros.

¹⁹⁷ Sont assimilées aux personnes accompagnées : les personnes ayant mené la formation à son terme, celles ayant quitté la formation pour occuper un emploi et/ou pour entrer en formation, ainsi que celles ayant interrompu la formation pour cas de force majeure.

¹⁹⁸ Notes au bureau exécutif de FOREM Conseil du 8 juillet 2008 (document n°08.0913 FC) et du 9 septembre 2008 (document n°08.0913 FC bis).

Figure 4 - Financement des EFT et OISP en 2006



Source : Note au Gouvernement wallon du 21 juin 2007

Toutefois, dans le cadre de la programmation 2007-2013, il a été décidé que le FSE n'assurerait plus le financement structurel des EFT et OISP¹⁹⁹. En compensation, le Gouvernement wallon a, en 2007, augmenté les crédits de l'administration destinés à financer les EFT et les OISP à concurrence de 5,1 millions d'euros et a par ailleurs demandé au FOREM de liquider un montant de 2,3 millions d'euros à certains EFT ou OISP via son compte de réserves²⁰⁰. Le crédit destiné à financer les EFT-OISP à la charge du budget wallon a été porté à 27,9 millions d'euros en 2008 et à 30 millions d'euros en 2009.

Les employeurs du secteur non marchand menant des actions d'insertion socioprofessionnelle sont également subsidiés dans la cadre des aides à la promotion de l'emploi. Au 31 décembre 2006, 1.129,5 travailleurs APE étaient occupés dans ce secteur²⁰¹, ce qui représente 9,33% des travailleurs APE du secteur non marchand²⁰².

A ces subventions wallonnes s'ajoutent des subsides émanant d'autres niveaux de pouvoirs. L'État fédéral octroie notamment une intervention financière pour la création de nouveaux postes de travail dans le secteur non marchand dans le cadre du Maribel social. Enfin, ces organismes peuvent continuer à bénéficier de subsides européens dans le cadre d'appels à projets (FSE, Interreg, EQUAL, etc.).

4.2.6 Commentaires

1) S'agissant de subventions, le FOREM doit s'assurer de leur correcte utilisation et exiger le remboursement des montants dont l'utilisation ne pourrait être justifiée.

¹⁹⁹ Ces opérateurs pourront néanmoins toujours solliciter l'aide du FSE pour des projets pilotes.

²⁰⁰ Décision du Gouvernement wallon du 19 octobre 2006 modifiée le 21 juin 2007.

²⁰¹ Exprimés en équivalents temps plein.

²⁰² Rapport d'évaluation APE – 2007.

Sur ce plan, les résultats du premier et seul contrôle de ce type réalisé à ce jour par FOREM Conseil dans le cadre de la 1^{ère} édition de l'appel à projet sont éclairants.

En effet, après contrôle des pièces justificatives ne permettant pas d'établir clairement le lien entre les pièces justificatives présentées et l'action subsidiée, relatives à vingt-cinq projets représentant un budget global de 645.195 euros, le FOREM a établi que le montant des dépenses non justifiées s'élevait à quelque 88.250 euros, soit 13,7% du budget octroyé. Par ailleurs, quatre opérateurs qui n'avaient pas réalisé l'entièreté des sessions prévues n'ont pas transmis les justificatifs demandés et n'ont donc pas perçu le solde de 47.325 euros mais ont néanmoins conservé les acomptes déjà versés pour un montant total de 40.148 euros. Enfin, un montant de 5.244 euros a été récupéré suite au contrôle des résultats du projet.

Au total, le montant récupéré ou non versé s'élève à 140.820 euros, soit 22% du budget octroyé aux vingt-cinq projets sélectionnés.

Le FOREM rappelle que la réalisation effective des formations est contrôlée et que ce contrôle donne lieu à des rectifications dès que les réalisations effectives sont inférieures de plus de 10% aux réalisations prévues. Pour le 3^e appel à projets, les montants ainsi non dépensés s'élevaient à 475.452 euros, soit 6% du montant réservé à l'appel. L'Office précise en outre que les annulations de sessions dues aux difficultés de recrutement des stagiaires se sont nettement réduites depuis le 1^{er} appel à projets, grâce aux ajustements entrepris à la fois par le FOREM et les partenaires.

FOREM Conseil indique aussi qu'une vérification a priori des dépenses éligibles est prévue lors du premier comité d'accompagnement des actions.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle a posteriori des justificatifs de dépenses, le FOREM signale que celui-ci est réalisé dans le cadre des conventions relatives aux carrefours formation dont les services offerts au public ont été renforcés dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs. Il reconnaît toutefois que ce contrôle n'est pas réalisé systématiquement bien qu'il soit prévu dans toutes les conventions.

2) Par ailleurs, une des conditions d'éligibilité fixées par l'Office dans le cadre des appels à projets est que l'action soit spécifique à l'appel, c'est-à-dire additionnelle par rapport à l'activité habituelle de l'opérateur. Les promoteurs de projets agréés par la Région wallonne ou la Communauté française doivent attester que l'action proposée exclut tout double financement et, au besoin, en apporter la preuve.

Le respect de ce critère d'éligibilité est primordial pour les asbl déjà subventionnées de façon importante par les crédits gérés par la DGO économie-emploi-recherche du Service public wallon.

Toutefois, la consultation de quelques rapports du service d'inspection sociale de la DGO économie-emploi-recherche, chargé du contrôle de l'utilisation des subventions versées par la DGO, montre que des financements publics n'ont pas été utilisés aux fins pour lesquelles ils avaient été octroyés et que le risque de double financement ne peut être exclu, ce risque étant accru par l'absence de contrôle des sommes versées par l'Office. Un cas d'abus est mentionné dans le chef d'un OISP (bénéfice anormal) ainsi qu'un cas de bénéfice très important malgré la constitution de provisions pour risques et charges difficilement justifiables.

Réponse
du FOREM

En dépit de cela, la subvention complémentaire précitée, versée par l'Office en 2007 à certains EFT et OISP pour un montant total de 2,3 millions, sur décision du Gouvernement wallon et sur la base de simples déclarations de créance, n'a fait, elle non plus, l'objet d'aucun contrôle a posteriori de l'utilisation des fonds versés, alors que le service d'inspection de la DGO économie-emploi-recherche a, pour sa part, contrôlé les subventions complémentaires versées par la DGO dans la même perspective de compensation de la baisse des subsides européens.

En ce qui concerne les appels à projets, FOREM Conseil signale que le volume des prestations liées au projet déposé ne peut excéder 20% de la production régulière de l'organisme. Néanmoins, l'Office précise que la vérification du respect de ce prescrit est difficile dans la mesure où il ne dispose pas toujours des informations nécessaires relatives au type, à la nature et aux volumes des activités subsidiées par ailleurs. C'est pourquoi il associe la DGO économie-emploi-recherche au comité de sélection et de pilotage de chaque appel, de sorte que ses représentants disposent des informations relatives aux bénéficiaires, aux projets et aux montants octroyés aux opérateurs que la DGO subventionne, particulièrement les MIRE et les EFT/OISP.

Réponse
du FOREM

Par ailleurs, pour ce qui concerne 70% du budget « article 6 », FOREM Conseil fait valoir qu'il a d'ores et déjà réorienté l'objet du financement qui peut être attribué à un opérateur : les actions qui font l'objet d'un possible financement ne sont pas celles qui donnent lieu au financement structurel.

Enfin, concernant le financement complémentaire et exceptionnel des EFT et OISP, le FOREM rappelle qu'il s'agit d'une demande expresse du Gouvernement wallon d'attribuer des montants à ces opérateurs via son compte de réserves, ce subventionnement n'étant pas lié à l'exécution d'actions précises permettant le contrôle des dépenses y afférentes.

3) Le financement des partenariats uniquement par subventions est un choix délibéré de FOREM Conseil.

Il apparaît que dans certains cas, celui-ci ne pouvait procéder de la sorte, les prestations en question relevant de la réglementation des marchés publics.

Il en va ainsi, par exemple, du « partenariat », remontant à 1991, entre FOREM Conseil et une faculté universitaire pour la fourniture au personnel de l'Office et à ses partenaires d'une documentation et d'une analyse juridique approfondie des législations relatives à l'emploi et à la formation. En 2004, les modalités de fonctionnement de ce partenariat ont été modifiées et une nouvelle convention a été établie selon laquelle le prestataire est considéré comme un expert juridique en matière d'emploi et de formation.

Seules les conventions de 2007 et de 2008 ont été examinées par la Cour. Leur coût s'élève à 72.000 euros en 2007 et à 73.500 euros en 2008. Une avance est prévue à la signature de la convention : 24.000 euros en 2007 et 25.500 euros en 2008. L'objet de ces conventions est la publication sur Internet de l'explication des textes légaux en matière d'emploi et de formation et de la coordination officieuse de ces textes, l'envoi aux abonnés des nouveautés ainsi que l'organisation et le développement d'un système de questions/réponses par voie électronique.

De telles prestations constituent un marché public de services et doivent être rattachées à la catégorie B 21 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 (CPC 8619 – Autres services de conseils et d'informations juridiques).

En tant que régisseur-ensemblier, FOREM Conseil rappelle qu'il doit mobiliser et coordonner tous les opérateurs sur le marché du travail en vue d'optimiser la réponse à apporter aux besoins identifiés sur ce marché. La notion de marché public ne peut donc s'appliquer en l'espèce car il ne s'agit pas de répondre aux besoins du service public de l'emploi lui-même mais bien de réguler le marché de la formation/insertion. Le FOREM indique que les appels à projets relèvent - tout comme les appels du FSE - du subventionnement. Enfin, FOREM Conseil indique que le fait d'opter pour la technique du subventionnement pour des prestations de formation/insertion n'empêche en rien l'ouverture au marché.

Enfin, concernant la convention avec la faculté universitaire, le FOREM précise qu'il s'agit d'un partenariat atypique et indique que ces prestations de documentation et d'analyse juridique des législations relatives à l'emploi et à la formation feront l'objet d'une procédure de marché public dès l'échéance de la convention en cours, soit en décembre 2009.

4.2.7 Financement de l'action de deux organisations syndicales pour l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi

Depuis 2005, le comité de gestion du FOREM octroie une subvention de quelque 459.000 euros à chacune des deux organisations syndicales représentées en son sein, sur la base d'une convention reconduite chaque année²⁰³.

Le FOREM exécute ainsi la décision prise par le Gouvernement wallon, le 9 septembre 2004²⁰⁴, de financer ces deux organisations pour l'engagement de vingt-deux accompagnateurs sociaux, affectés au conseil de première ligne des chômeurs fragilisés dans le cadre du Plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs (PAC). Le FOREM verse la subvention sur la base d'une convention de partenariat. Pour rappel, le PAC, issu de l'accord de coopération conclu le 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, a été mis en œuvre au sein du FOREM à partir de la mi-2004.

Les subventions sont versées aux organisations syndicales via deux asbl ; l'une est un mouvement d'éducation permanente reconnu par la Communauté française et l'autre est agréée comme agence de placement depuis juin 2007.

Le montant de ces subsides atteint à ce jour 3,95 millions d'euros pour la période 2004-2008.

²⁰³ Montant prévu dans les conventions relatives à l'année 2007. Le montant inscrit au budget 2009 du FOREM s'élève à 955.100 euros pour les deux organisations syndicales, compte tenu d'une indexation des subventions.

²⁰⁴ Décision du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 d'octroyer une subvention de 150.000 euros (pour quatre mois) aux organisations syndicales représentées au sein du comité de gestion du FOREM (imputation sur l'allocation de base 33.01 du programme 8 de la DO 11 du budget 2004) et de charger le FOREM d'allouer la subvention, à partir de 2005, sur la base d'une convention de partenariat via le volet « accompagnement » de son budget.

Commentaires

➤ *Remarques liminaires*

En confiant au FOREM, géré paritairement, le soin d'octroyer un financement aux deux organisations syndicales qui siègent en son sein, le Gouvernement a contribué à créer une situation où le principe d'impartialité objective ne peut trouver à s'appliquer dans le chef des représentants des bénéficiaires des subventions concernées.

En outre, ce financement, décidé par le Gouvernement wallon mais pris en charge par la dotation d'un organisme d'intérêt public plutôt que par le budget régional, a perdu en transparence. S'agissant en effet d'une subvention facultative, celle-ci aurait dû faire l'objet, dans le budget général des dépenses de la Région wallonne, d'une disposition spéciale qui en précise la nature ²⁰⁵.

➤ *Discrimination entre demandeurs d'emploi*

La Cour est d'avis qu'à défaut de justification particulière, le fait de subsidier deux organisations syndicales pour un service réservé à leurs affiliés soulève la question de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi selon qu'ils sont ou non syndiqués.

➤ *Contrôle de l'utilisation des subventions*

Les deux associations bénéficiaires justifient l'utilisation de la subvention par des frais de personnel et de fonctionnement. Ces documents ne sont toutefois pas vérifiés par le FOREM, ainsi qu'en atteste l'absence de communication des contrats de travail des accompagnateurs sociaux, par l'une des deux asbl, alors que cette formalité conditionne le paiement de l'avance de 80 % ²⁰⁶.

Le FOREM reconnaît qu'il ne dispose pas actuellement des moyens humains pour mettre en œuvre un processus systématique de vérification et de suivi de l'intégralité des pièces justificatives. Il s'engage néanmoins à mettre en place un processus de contrôle interne visant à s'assurer du retour des pièces justificatives prévues par la convention : pour la convention 2009, l'Office vérifiera si les dossiers sont complets et pour les années suivantes, un contrôle systématique sera réalisé avant l'octroi de la 1^{ère} partie du subventionnement.

Réponse
du FOREM

²⁰⁵ Article 12 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État.

²⁰⁶ Article 9 de la convention 2007.

La Cour relève par ailleurs que la convention annuelle conclue avec les bénéficiaires n'exige pas de justifier en quoi les missions subventionnées diffèrent des missions d'information et de conseil des demandeurs d'emploi qui relèvent des organismes de paiement des allocations de chômage en application de l'article 24 de l'AR du 25 novembre 1991²⁰⁷ et pour lesquelles ils sont indemnisés pour leurs frais d'administration en vertu de l'AR du 16 septembre 1991²⁰⁸.

➤ *Évaluation de l'impact des subventions*

Pour satisfaire à l'obligation d'évaluation de l'action notamment quant au volume, aux caractéristiques des personnes prises en charge et aux actions entreprises à leur bénéfice, les deux organisations syndicales produisent un rapport d'activités conjoint.

La Cour note qu'outre la difficulté de comparer les données produites, vu l'absence d'harmonisation de la méthodologie utilisée par les deux organisations, le rapport ne comporte aucun indicateur permettant de mesurer l'impact de l'action des accompagnateurs sociaux sur les services du FOREM, contrairement à ce que prévoit la convention²⁰⁹.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise que, si les collaborations avec les organisations syndicales sont maintenues, un accent particulier sera donné à l'élaboration d'un canevas unique de récolte d'informations sur les réalisations. Ce nouveau rapportage ne pourrait néanmoins être pas mis en place avant 2010

Un projet de suivi des demandeurs d'emploi concernés avait certes été initié par le comité d'accompagnement, mais il a été abandonné suite à un courrier du 27 octobre 2005 par lequel les organisations syndicales informaient l'Office qu'il n'était pas possible de transmettre directement les données nécessaires à cette évaluation sans respecter le protocole d'échange de données personnelles de la Banque carrefour de la sécurité sociale²¹⁰.

²⁰⁷ Ainsi, il appartient à l'organisme de paiement de conseiller gratuitement le travailleur et de lui fournir toute information utile concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance chômage. Plus précisément, l'organisme de paiement doit notamment informer le chômeur « ...de l'obligation qui lui incombe pendant son chômage de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui peuvent lui être offertes par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle. »

Réponse
du FOREM

²⁰⁸ Le FOREM relève que l'article 1 de la convention précise cependant la nature du service (1^{er} conseil), le public concerné (public fragilisé dans le cadre du PAC), les modalités (en amont de l'action du FOREM) et la finalité (point d'ancrage et orientation vers le FOREM).

²⁰⁹ Article 6 de la convention : « L'évaluation de l'action (...) portera notamment sur le volume, les caractéristiques des personnes prises en charge, sur les démarches entreprises à leur bénéfice ainsi que sur l'impact de l'action de conseil et d'information du cocontractant sur les services du FOREM ».

²¹⁰ Cette question excède le périmètre du présent audit.

En 2008, le comité d'accompagnement a produit une « synthèse de l'évaluation de l'impact qualitatif » qui décrit les axes de collaboration établis entre les référents du FOREM et les accompagnateurs sociaux²¹¹.

Parmi ces axes figurent notamment le suivi des contrats ONEM et la réduction des distorsions entre les prescrits de l'ONEM et du FOREM. La Cour relève à cet égard que, parmi les conclusions du rapport d'évaluation de l'accord de coopération publié par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale en mars 2008²¹², figure une recommandation destinée à remédier à ce « ... *problème bien connu du caractère parfois divergent, voire contradictoire, des efforts demandés au demandeur d'emploi, par l'ONEM d'une part, et par le service régional de l'emploi concerné, d'autre part* ». Il s'agirait d'associer le conseiller emploi du service régional à certains entretiens, afin de permettre à chacun de contribuer au maximum, dans le cadre de ses compétences, au fonctionnement optimal du système.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise que cette recommandation du SPF fédéral devrait se concrétiser dans le cadre d'un nouvel accord de coopération non signé à ce jour.

4.3 LES PARTENARIATS CONCLUS PAR FOREM FORMATION

4.3.1 Contexte

Précisant les missions confiées par le décret du 6 mai 1999 à FOREM Formation en matière de formation professionnelle²¹³, le contrat de gestion indique notamment que l'organisme est chargé de « ... *l'organisation d'actions, en gestion propre, en partenariat ou en conventionnement, de formation professionnelle qualifiante en fonction des besoins des particuliers ou des entreprises et en aménageant l'accès des publics peu qualifiés et chômeurs de longue durée aux dispositifs de formation qualifiante que l'opérateur assure* ».

4.3.2 Types d'opérateurs de formation

FOREM Formation est lui-même un opérateur de formation, par le biais de ses centres de formation dont dix centres de compétences spécialisés dans différents

Réponse
du FOREM

²¹¹ Le FOREM insiste sur le fait qu'une dynamique s'est mise en place pour d'autres axes, notamment l'organisation d'ateliers d'échanges d'expériences, le renforcement des dispositifs de formation et d'insertion, l'augmentation du présentisme des demandeurs d'emploi, l'appropriation des outils disponibles dans les carrefours emploi formation, etc.

²¹² Rapport publié sur le net, intitulé *Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, Évaluation du comportement de recherche des chômeurs*, mars 2008, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, direction générale emploi et marché du travail.

²¹³ Article 2 du décret : l'opérateur public de formation « ... *exerce les fonctions, en propre ou en partenariat, d'opérateur en matière de développement des compétences du particulier et de l'entreprise, dans une logique de formation tout au long de la vie* ».

domaines²¹⁴. Quatorze autres centres de compétences, constitués en asbl, ont été labellisés ; ils agissent dans d'autres secteurs²¹⁵.

Par ailleurs, des établissements de promotion sociale, tous réseaux confondus, ainsi que l'IFAPME, des asbl (notamment OISP et EFT) et des entreprises réalisent, pour le compte du FOREM, des actions de formation de demandeurs d'emploi et/ou de travailleurs.

Tous ces opérateurs sont reconnus dans le cadre du dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP)²¹⁶ et peuvent bénéficier de financement public pour l'exercice de missions de formation et/ou d'insertion²¹⁷.

4.3.3 Types de partenariats

Les formations qui ne sont pas réalisées en régie sont confiées à l'un ou l'autre de ces opérateurs, avec lesquels une convention définit l'action à mener. En 2008, 640 conventions particulières d'un budget supérieur à 5.500 euros ont été établies et gérées par le service Gestion des conventions, pour un budget total de 27,3 millions d'euros. FOREM Formation privilégie les marchés publics lorsqu'il doit externaliser des formations. Néanmoins, les exceptions sont nombreuses.

A défaut de disposer d'une cartographie des procédures utilisées pour chaque partenariat, l'analyse de seize conventions particulières signées en 2008 et de six conventions antérieures (de 2005 à 2007) a permis d'identifier divers types de partenariat, repris au tableau ci-dessous et classés par type d'opérateur. Ce tableau mentionne la formule de financement utilisée : marché public ou non.

Il permet de constater qu'un même type d'opérateur n'est pas systématiquement financé sur la base d'un marché public.

²¹⁴ Industrie graphique ; environnement ; industrie alimentaire ; transports et logistique ; management, grande distribution, exportation et création d'activités ; peinture industrielle, galvanoplastie, métallisation, traitement de surfaces ; métiers de l'eau ; agriculture, horticulture, entretien des parcs et jardins ; bois.

²¹⁵ Automobile ; industrie chimique et pharmaceutique ; industrie verrière ; construction ; design ; métiers de la bouche ; maintenance ; technologies de l'information ; aéronautique.

²¹⁶ Cf. article 2, § 2, du décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle.

²¹⁷ Ainsi notamment des établissements de promotion sociale financés par la Communauté française, des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail subsidiés par la Région wallonne (décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail) et des centres de formation créés par l'Office ainsi que les organismes avec lesquels celui-ci a conclu, dans le domaine de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle, un accord de partenariat en vertu de l'article 7 du décret du 6 mai 1999 précité.

Tableau 9 – Tableau synoptique / 22 conventions de partenariat formation

N° conv	Opérateur	Objet formation	Source financement	Marché public (oui ou non)	Montant TVAC
8F 025	Établissement de promotion sociale	Maçon	PAP Pénuries	NON/ conv cadre EPS Pénuries	44.562,32
8 A 076	Établissement de promotion sociale	Soudeur	PAP Pénuries	NON/ conv cadre EPS Pénuries	21.919,00
8 K013	Établissement de promotion sociale	Alimentation-vente au comptoir	EPS Art 25	NON/ conv cadre EPS cofinancée	Pas fixé dans convention ²¹⁸
8 B104	Établissement de promotion sociale	Magasinier cariste	EPS Art 25	NON/ conv cadre EPS cofinancée	Pas fixé dans convention ²¹⁹
7 O036	Établissement de promotion sociale	Employé commercial	PAC	OUI	59.591,80
8 K011	Centre de compétences asbl	Boucher	PAP Pénuries	NON/ conv cadre IFAPME	53.280,96
8 L005	Centre de compétences asbl	Parcours modulaires formations courtes	Art 6	NON	220.056,00
8 V 702	OISP	Sensibilisation infirmières	PAP Pénuries	OUI	8.000,00
8 B135	OISP	Opérateur d'entrepôt	Art 6	OUI	7.800,00
8 N012	OISP	Bureautique	PAC	OUI	23.800,00
8 V002	Entreprise de formation par le travail	Brancardier - technicien d'entretien	Art 6	NON/convention cadre non marchand	15.610,00
8 V008	Entreprise de formation par le travail	Brancardier - technicien d'entretien	Art 6	NON/convention cadre non marchand	17.840,00
8 N003	Centre de formation asbl	Bureautique	Art 6	NON	12.367,00
8 B126	asbl	Projet LogTraçAlim	PAP Pôles compétitivité	NON décision Gouvernement pôles de compétitivité	122.790,00
8O038	asbl	Comptables	PAC	OUI	44.625,00
5 A032	asbl	Techniciens de laboratoire	Art 6	OUI	55.000,00
5 E048	asbl	Techniques industrie graphique	Art 6	OUI	43.560,00
8 B 149	Entreprise	Projet LogTraçAlim	PAP Pôles compétitivité	NON décision Gouvernement pôles de compétitivité	82.588,55
8 B040	Entreprises	Manutention	Formation payante	OUI	21.729,74
6 F118	Entreprise	Couvreur	PAP Pénuries	OUI	39.200,00
6 P068	Formateur indépendant	Modules néerlandais	PAC langues	OUI	6.240,00
7 I048	Centre de formation français	Buchérons	C2	OUI	486.144,00

²¹⁸ Aucun montant n'est indiqué car la convention porte sur un nombre de périodes professeurs et les tarifs sont fixés par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française (cf. infra).

²¹⁹ Idem.

4.3.4 Formations hors procédure marché public

Les onze conventions examinées n'ayant pas fait l'objet d'un marché public se répartissent en trois types.

1) La formation découle de conventions-cadres conclues avec des opérateurs publics et/ou privés comme, par exemple :

- la convention-cadre entre le FOREM et l'enseignement de promotion sociale (cofinancée par la Communauté française) – préfinancement par la Communauté française qui réclame ensuite au FOREM 70% du coût des périodes professeurs²²⁰ ;
- la convention de partenariat entre le FOREM et l'enseignement de promotion sociale dans le cadre du plan de lutte contre les pénuries dans le marché de l'emploi – prise en charge totale du coût des formations par le FOREM, de manière anticipative²²¹ ;
- la convention-cadre de partenariat entre le FOREM et l'Institut de formation en alternance pour les petites et moyennes entreprises (IFAPME) – prise en charge par le FOREM du coût de la formation à concurrence de 80 euros l'heure²²² ;
- la convention spécifique de collaboration entre le secteur non marchand, la Région wallonne et le FOREM pour la formation qualifiante, la formation continue et l'insertion professionnelle – versement d'une prime d'insertion de 1.115 euros par stagiaire demandeur d'emploi inséré dans l'emploi pour les formations comportant au minimum 300 heures, et de 3,70 euros l'heure dans les autres cas²²³.

2) La formation résulte d'une décision du bureau exécutif dans le cadre de l'article 6 et est mise en œuvre par un centre de compétences constitué en asbl.

Dans le cadre des articles 6 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle, le bureau exécutif répartit chaque année une enveloppe globale spécifique entre divers projets mis en œuvre par des centres de compétences FOREM, des centres de compétences constitués en asbl, ou d'autres centres de formation.

²²⁰ Ce coût horaire des cours a été calculé sur la base de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 juin 1994 fixant les conditions générales selon lesquelles les pouvoirs organisateurs d'enseignement de promotion sociale peuvent conclure des conventions. Le FOREM intervient également dans l'achat d'équipement, principalement des consommables, nécessaire à l'organisation des formations et le financement de conseillers en formation dans les carrefours emploi-formation.

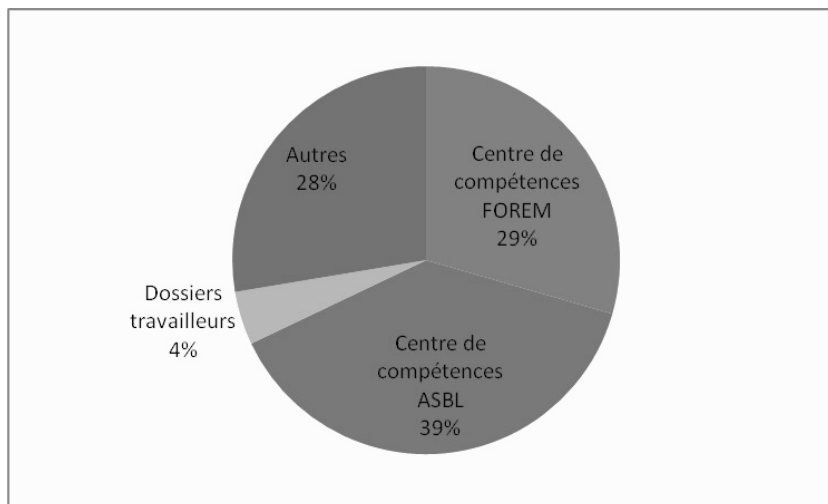
²²¹ La totalité de l'intervention est liquidée dès la signature de la convention particulière sur la base d'une déclaration de créance de la Communauté française, tandis que les majorations et éventuels équipements de sécurité sont versés à 50 %, le solde étant liquidé sur la base des relevés des prestations des stagiaires.

²²² Versement d'une avance de 50 % à la signature de la convention particulière et le solde sur la base d'un relevé de prestations.

²²³ 50 % de la prime est liquidée au démarrage de la formation et 15 % additionnels sont versés si le taux d'insertion atteint 60 % après six mois ou 50 % additionnels si le taux d'insertion atteint 75 % après six mois.

En 2008, une enveloppe de 8,1 millions d'euros, affectée à l'article 6 – budget ordinaire, a été répartie entre cinquante-deux opérateurs, à savoir les dix centres de compétences FOREM, douze des quatorze centres de compétences constitués en asbl et des centres de formation qui ne semblent pas être agréés spécifiquement.

Figure 5 - Répartition de l'enveloppe 2008 « article 6 - budget ordinaire »



En ce qui concerne l'année 2008, lorsque les actions de formation ont été mises en œuvre par des centres de compétences FOREM grâce aux moyens ainsi attribués, FOREM Formation a conclu des marchés publics²²⁴. Pour les enveloppes (subventions) destinées aux autres centres de formations ou de compétences, une convention particulière fixe le montant de l'intervention et les modalités de suivi. Les actions que ces opérateurs externaliseraient doivent être mises en œuvre dans le cadre de la réglementation des marchés publics.

3) La formation résulte d'un appel à projets

Dans le cadre de l'axe 1 du plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon (pôles de compétitivité), le Gouvernement wallon a lancé des appels à projets qui font intervenir le FOREM et d'autres opérateurs de formation. Lorsque des partenaires sont mentionnés dans le dossier de candidature approuvé par le Gouvernement, la formation fait l'objet d'une convention particulière entre le FOREM et chaque partenaire concerné (sans marché public puisque la sélection a été opérée en amont).

Commentaires

1) En ce qui concerne les formations réalisées en 2008 au sein des établissements de promotion sociale, qui sont préfinancées par la Communauté française, la déclaration de créance de la Communauté datée du 19 décembre porte sur la totalité du montant prévu, alors que le coût des soixante formations organisées n'atteint pas ce montant : le solde disponible sera, comme les autres années, reporté pour l'organisation des formations de l'année suivante. Cette situation, qui

²²⁴ Cf. infra, point 2.4.2.

manque de transparence, ne respecte pas les modalités prévues par la convention cadre, la Communauté française devant se borner à recouvrer le montant de son préfinancement.

2) La convention avec le secteur non marchand prévoit le paiement d'une prime d'insertion aux opérateurs de formation, dont l'octroi est lié au taux d'insertion des stagiaires.

Cette prime n'a pas de base légale. En outre, le taux d'insertion n'est pas suffisamment défini ; en particulier le nombre de jours de travail nécessaire pour déclarer le stagiaire inséré n'est pas précisé. Enfin, le risque d'indu existe compte tenu du paiement d'une avance de 50 %.

3) En ce qui concerne les interventions fondées sur l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1987, les critères objectifs qui président au choix des opérateurs ne sont pas définis de manière précise. Il convient toutefois de noter que les modalités de répartition de l'enveloppe budgétaire de l'article 6 seront modifiées en 2009. Toutefois, sans attendre cette révision, le bureau exécutif de FOREM Formation a reconduit, sans mentionner de critères objectifs, une convention particulière avec une asbl pour l'organisation d'une action de formation en bureautique destinée à des travailleurs actifs liés à une organisation syndicale.

Par ailleurs, alors que des opérateurs sont d'office soumis à la réglementation des marchés publics en raison du large subventionnement dont ils bénéficient, cette obligation n'est pas mentionnée dans les conventions particulières tandis que les pièces justificatives n'indiquent pas l'existence d'un contrôle à ce niveau.

Réponse
du FOREM

Selon le FOREM, les conventions récentes conclues avec les centres de compétence en ASBL intègrent désormais cette obligation et les modèles de convention reprises dans le Manuel Qualité seront adaptées en ce sens en avril 2009.

4) De manière générale, les modalités de paiement diffèrent mais, dans la plupart des cas, une avance est prévue. Par ailleurs, dans quatre cas, les conventions ont été signées après leur entrée en vigueur et/ou les dates de formation mentionnées dans la convention.

En outre, les déclarations de créances sont munies d'une mention « vu pour la réalité des prestations », sans qu'il soit toujours possible d'identifier son auteur. Vu l'absence de pièces justificatives détaillées et l'absence de procédures standardisées, l'objet et les modalités du contrôle des prestations ne peuvent être identifiés sur la base des dossiers²²⁵.

Réponse
du FOREM

La réponse du FOREM a été intégrée au point 2.4.2 consacré aux marchés publics de formation, le contrôle étant identique quelle que soit la procédure choisie pour la mise en œuvre des formations.

4.3.5 Formations faisant l'objet d'un marché public

Parmi l'échantillon susmentionné, onze conventions particulières sont signées avec l'adjudicataire d'un marché public de services.

²²⁵ Ainsi dans deux cas, la mention précitée apparaît sur une déclaration de créance à la signature de la convention, à un moment où en principe, il n'y a pas encore eu de prestation.

Ces marchés ont été analysés au chapitre 2.

4.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1) Recourir tantôt à la technique de la subvention, tantôt à celle du marché public pour un même type d'opérateurs et pour répondre à un besoin de même nature peut paraître paradoxal. Au demeurant, la ligne de partage entre les deux techniques n'est pas toujours claire dans le chef des gestionnaires. Ainsi FOREM Formation n'a pas été en mesure d'établir rapidement une liste fiable et exhaustive des marchés publics de services relatifs à des formations passés durant la période d'observation.

Afin de ne pas interférer avec les travaux menés par le Gouvernement wallon dans le cadre de la transposition de la directive « Services »²²⁶, la Cour n'a pas cherché à se prononcer sur la voie à suivre par le FOREM lorsqu'il noue des relations de partenariat en matière d'insertion socioprofessionnelle.

Toutefois, la Cour relève que les prestations prévues par la convention avec une faculté universitaire pour l'explication, la coordination et la publication sur internet des textes légaux en matière d'emploi et de formation relèvent indubitablement de la réglementation des marchés publics.

2) Lorsque la voie de la subvention est choisie, le FOREM doit s'assurer de la correcte utilisation des fonds et exiger le remboursement des montants dont l'utilisation ne peut être justifiée. L'impact du premier contrôle réalisé en cette matière par FOREM Conseil (remise en cause de 22% du financement concerné) démontre, si besoin était, la pertinence de ces vérifications.

Compte tenu des différentes sources de financement public possibles au profit du secteur non marchand, la Cour renvoie à la recommandation, déjà formulée au point 3.6, d'organiser un service d'inspection comptable centralisé au sein de la Région wallonne, qui pourrait vérifier sur place l'utilisation des divers financements publics, pour compte des administrations et organismes concernés.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un marché public, la Cour recommande au FOREM de mettre en œuvre un contrôle plus strict de la réalité des prestations, le paiement ne pouvant intervenir que pour un service fait et accepté. Ce point est d'autant plus important qu'il peut avoir une incidence sur la fiabilité des indicateurs de performance de l'Office.

Réponse
du FOREM

Les procédures de contrôle sont en cours de révision par le FOREM.

3) Pour la conclusion des partenariats dans le cadre des appels à projets, la Cour souligne que FOREM Conseil s'est fixé des règles de bonne administration : l'équité, à savoir l'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi et les opérateurs ; la transparence ; l'adaptation à l'évolution du cadre dans lequel l'organisme agit en se prémunissant contre toute forme de conflit d'intérêts et en prévoyant des voies de recours.

²²⁶ Cf. note au Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 portant sur le « préscreening » du corps législatif wallon dans le cadre de la mise en œuvre de la directive services et avis A.952 du 3 novembre 2008 du CESRW intitulé « recommandations du CESRW sur la mise en œuvre de la directive services ».

Néanmoins, en ce qui concerne les subventions octroyées sur la base de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 1987, les critères qui président au choix des opérateurs ne sont pas définis de manière précise.

Les modalités de répartition de l'enveloppe budgétaire de l'article 6 seront sans doute modifiées en 2009, le bureau exécutif de FOREM Formation ayant notamment décidé de réserver ce budget à la formation de demandeurs d'emploi, dans la mesure où d'autres dispositifs existent pour favoriser la formation de travailleurs. La Cour constate que cette instance a néanmoins décidé de renouveler une convention particulière avec une asbl pour l'organisation d'une action de formation en bureautique destinée à des travailleurs actifs liés à une organisation syndicale. Dans le même ordre d'idées, le financement de deux organisations syndicales dans le cadre du PAC soulève des questions en matière de transparence et, surtout, d'égalité de traitement des demandeurs d'emploi.

Le FOREM souligne que la solution de mettre en place un service d'inspection comptable centralisé au sein du SPW est de nature à rencontrer la double préoccupation qui est d'assurer une vérification systématique des pièces justificatives et de supprimer le risque de double financement.

Par ailleurs, l'Office indique que cette réunion au sein d'une entité unique des missions de contrôle aujourd'hui prises en charge par diverses administrations régionales et communautaires permettrait de simplifier le rapportage. L'Office précise que les bénéficiaires des subventions y seraient également gagnants puisqu'un seul audit suffirait pour rendre des comptes à toutes les entités qui accordent des subventions.

Au cas où la solution d'une entité unique ne serait pas réalisable, une coordination renforcée des différentes entités de contrôle devrait à tout le moins être mise en place et viser les mêmes objectifs. Le FOREM relève à ce propos que l'interfédération des EFT-OISP a récemment manifesté son souhait d'une harmonisation des modes d'enregistrement des données et de reporting vers le FOREM et la DGO. Un groupe de travail traitant de cette question se mettra en place au cours de ce 1^{er} semestre.

Enfin, pour ce qui concerne les MIRE, le FOREM a régulièrement manifesté son intérêt à se voir ouvrir l'accès à la base de données développée par les MIRE de sorte d'éviter les doubles encodages et garantir une meilleure fiabilité des données.

Comme déjà signalé, le ministre de la Formation confirme que la nécessité de recourir à la technique de la subvention ou à celle du marché public pour les partenariats en matière d'insertion socio professionnelle, plus particulièrement avec le secteur des EFT-OISP, devra être analysée à la lumière des conclusions du screening actuellement réalisé à la demande du Gouvernement wallon dans le cadre de la transposition de la directive « services ».

Le ministre reconnaît qu'en tout état de cause, un contrôle de la réalité des prestations et de la correcte utilisation des fonds par les partenaires est essentiel. Ce contrôle, qui est déjà réalisé au niveau des prestations et pour partie au niveau de l'utilisation des fonds, devrait être étendu à un nombre significatif de dossiers en ciblant les dossiers pour lesquels il existe un risque particulier d'excès de subventionnement, voire de double subventionnement. Selon le ministre, un

Réponse
du FOREM

Réponse
du Ministre
Tarabella

contrôle exhaustif ne peut être envisagé compte tenu des moyens financiers et humains nécessaires à sa réalisation.

Le ministre ajoute qu'en vertu des deux décrets du 5 février 1998 organisant l'inspection sociale de la Région wallonne, ces contrôles devraient être réalisés par ce service. Aussi, afin de garantir l'efficacité des contrôles liés aux activités de l'Office, le ministre invite la DGO économie-emploi-recherche et le FOREM à créer un groupe de travail destiné à optimiser l'échange d'informations et à approfondir la collaboration entre les deux entités.

CHAPITRE 5 LA MAÎTRISE DES RISQUES, LE CONTRÔLE INTERNE ET L'AUDIT INTERNE

5.1 CONTEXTE

Gestion des risques

L'ouverture du marché de l'emploi, un taux de chômage qui demeure élevé en Wallonie, une exigence croissante de qualité et de performance vis-à-vis des services publics et, en particulier, des services « au public » sont autant d'éléments qui placent le FOREM dans l'obligation d'identifier, d'évaluer et de traiter les risques, tant externes qu'internes, susceptibles d'affecter la réalisation de ses objectifs. La période de crise actuelle, génératrice d'incertitudes, renforce la nécessité d'un pilotage intégrant la notion de risque.

Contrôle interne

Le contrôle interne, qui se traduit non seulement par la définition et la mise en place de mesures, de procédures et de documents, mais également par l'intervention de personnes à tous les niveaux de la hiérarchie, permet au management d'avoir une assurance raisonnable que les objectifs (stratégiques et opérationnels) sont réalisés de manière optimale, que les informations diffusées sont fiables et que les opérations réalisées sont conformes aux lois et réglementations en vigueur.

La gestion des risques est étroitement liée au contrôle interne. En effet, l'efficacité de ce dernier est fonction de l'appréciation adéquate des risques auxquels la gestion de l'organisme doit faire face.

Audit interne

Pour évaluer la qualité et l'efficacité des mécanismes de contrôle interne et pour améliorer constamment la gestion des risques, il faut encore, idéalement, implanter un dispositif d'audit interne qui, par son indépendance et son objectivité, pourra et devra formuler toute recommandation utile en la matière.

5.2 LA MAÎTRISE DES RISQUES

5.2.1 Détermination des objectifs

Pour maîtriser les risques susceptibles d'affecter son organisation, l'entité doit définir au préalable les objectifs qu'elle poursuit.

Après avoir établi la nomenclature des ses activités, le FOREM a, au départ du contrat de gestion conclu avec le Gouvernement wallon, transcrit ses objectifs stratégiques dans un plan d'entreprise, intitulé « Synergies ».

Ces objectifs sont ensuite déclinés dans tout l'organisme en objectifs opérationnels, au travers de plans annuels d'actions prioritaires, établis par chaque service. La détermination et le suivi des objectifs opérationnels doivent s'appuyer sur les outils offerts par le management socio-économique, que le FOREM a décidé d'adopter en

2001 pour améliorer en permanence la qualité à tous les niveaux. Le contrat de gestion 2006-2011 confirme du reste ce principe²²⁷.

En bref, les fondements du modèle de management socio-économique sont le respect de la personne ainsi que la performance sociale et économique.

La performance sociale s'articule autour d'une série d'axes (conditions de travail, organisation du travail, gestion du temps, communication, coordination et concertation, formation intégrée et mise en œuvre stratégique) afin d'assurer la qualité intégrale de l'organisme.

La performance économique concerne les résultats immédiats (exemple : budgets à respecter) ainsi que la création de potentiel (investissements nécessaires pour maintenir la qualité).

Outre le système de management socio-économique, diverses démarches ont été mises en œuvre, essentiellement dans l'entité FOREM Formation. Il s'agit essentiellement de la mise en place d'un système qualité certifié ISO accompagné d'une méthodologie d'évaluation des coûts basée sur le modèle ABC.

Commentaires

1) Il ressort d'entretiens organisés durant l'audit que le contrat de gestion, par lequel le FOREM a souscrit une série d'engagements vis-à-vis du Gouvernement wallon, comporte trop d'axes pour demeurer lisible. Il s'agit là d'une remarque, dont la Cour n'a toutefois pu apprécier l'impact sur la définition en cascade des objectifs, compte tenu du délai imparti pour le présent audit. Parallèlement, il existe des écarts possibles entre les engagements du contrat de gestion et les activités réelles du FOREM, notamment en raison de la création de nouvelles mesures engendrant de nouveaux objectifs et donc de nouveaux indicateurs, non prévus au départ dans le contrat de gestion²²⁸.

2) Après avoir comparé différents modèles de gestion²²⁹, le FOREM a opté pour le modèle de management socio-économique car ses fondements paraissaient plus aptes à faire évoluer le FOREM, dont la mentalité était davantage orientée vers le social que vers l'économique.

²²⁷ Article 5, du contrat de gestion : « *La démarche socio-économique visera plus particulièrement l'amélioration permanente de*

- *la qualité intégrale au sein du FOREM, ce qui implique le développement simultané de la qualité du management, notamment en inscrivant les outils du management socio-économique dans les pratiques quotidiennes des cadres, en particulier le plan d'actions prioritaires, la grille de compétences, la gestion du temps et le tableau de bord de pilotage,*
- *la qualité du fonctionnement, en particulier par l'articulation de la gestion des ressources humaines à la stratégie globale du management du FOREM pour renforcer la motivation, la mobilisation et la satisfaction du personnel,*
- *la qualité des produits et services, pour satisfaire les clients externes que sont les demandeurs d'emploi, les travailleurs, les entreprises et les partenaires. »*

²²⁸ Voir à ce propos la note au comité de gestion du 9 décembre 2008.

²²⁹ Cf. modèles *Balanced Scorecard* (tableau de bord prospectif), ABC (démarche de modélisation par les activités, pour la comptabilité de gestion) ou encore le référentiel EFQM (*European Foundation for Quality Management*).

Le management socio-économique qui offre l'avantage d'intégrer les différents outils qu'il propose, développe notamment une approche fondée sur la détection des coûts cachés, considérés comme des gisements d'énergie pour développer des actions d'amélioration.

La Cour relève que tous les plans d'actions ne reposent pas encore sur cette démarche²³⁰. En effet, le processus d'implantation du management socio-économique, décidé en 2001, n'est pas terminé. A ce jour, vingt-sept diagnostics verticaux et sept diagnostics horizontaux ont été réalisés, essentiellement dans les entités FOREM Conseil et FOREM Support²³¹.

Par ailleurs, la coexistence de divers outils de management²³² appelle une réflexion sur leur cohérence dans un contexte de gestion du changement. Ce constat est à la base d'un projet de métaévaluation actuellement en cours avec l'aide d'un consultant.

Cette réflexion, théorique, semble s'orienter vers la nécessité de modifier les outils de pilotage et de leadership afin de permettre à l'organisme d'adapter ses objectifs stratégiques aux changements environnementaux.

3) Sur le plan financier, le coût de la consultance qui a accompagné les diverses démarches entreprises en matière de management depuis près de dix ans s'élève à 10,5 millions d'euros, chiffre qui devrait encore évoluer.

Plus précisément, les premières études (1999-2000) se sont élevées à 3,78 millions d'euros. Le FOREM s'est ensuite engagé, en 2001, dans la démarche du management socio-économique avec l'assistance, toujours en cours, d'un centre de recherche français. Le coût des conventions s'élève, à ce jour, à 3,81 millions d'euros²³³, à majorer des frais de voyage des agents du FOREM formés en France qui s'élèvent, pour la même période, à quelque 565.000 euros. La métaévaluation de cette démarche se chiffre actuellement à 790.500 euros et devrait, au final, dépasser le million d'euros²³⁴. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique a donné lieu à deux contrats de consultance, pour un total de 1,19 millions d'euros. D'autres intervenants ont assisté le FOREM pour la gestion du changement, l'évaluation des politiques et des programmes, etc., pour quelque 900.000 euros.

Réponse
du FOREM

²³⁰ Le FOREM a précisé que les plans d'actions peuvent inclure des actions d'amélioration sans avoir (déjà) fait l'objet d'un diagnostic vertical.

²³¹ Sept diagnostics verticaux et deux horizontaux concernaient FOREM Formation.

²³² Démarche qualité au sein de FOREM Formation ; management socio-économique avec son analyse participative des dysfonctionnements et des coûts cachés ; détection des risques par le *risk manager*.

²³³ Données issues de la totalisation des factures figurant dans la comptabilité du FOREM pour les années 2000 à 2008.

²³⁴ Lors de l'examen de ce marché de service (chapitre 2), il a été constaté que, selon les rapports d'exécution des décisions du comité de gestion, ce dossier n'avait plus été évoqué depuis le 17 octobre 2006. Or, l'information initialement communiquée au comité de gestion évoquait une action d'une durée de trois ans pour un budget de l'ordre de 480.000 euros, alors que le cahier des charges et l'offre portent sur un montant total d'un million d'euros et une durée de cinq ans.

4) Malgré cet investissement, la cohérence des objectifs doit encore être améliorée et la comptabilité analytique n'est toujours pas suffisamment opérationnelle pour permettre le calcul des indicateurs d'efficience²³⁵.

Réponse
du FOREM

Le FOREM a souligné qu'un changement aussi fondamental nécessite du temps et des moyens.

5.2.2 Détermination et analyse des risques

Afin de maîtriser les risques, le management doit avoir une connaissance claire des éléments qui risquent d'entraver la réalisation de ses objectifs stratégiques et opérationnels. L'identification et l'analyse de ces risques constituent un processus continu et répétitif.

Commentaires

1) Depuis quelques années, il existe une fonction de *risk manager* qui, au départ des obligations de protection des informations liées à la gestion de données émanant de la Banque carrefour de la sécurité sociale, a étendu progressivement ses missions.

Le FOREM signale que la fonction de *risk manager* a fortement évolué. Au départ, il s'agissait de coordonner l'action des différents acteurs dont la mission était liée au bien-être des personnes. En 2006, les missions du *risk manager* ont évolué vers la gestion des risques physiques, des biens et des personnes. Concomitamment, le *risk manager* a dû prendre en charge le respect des obligations en lien avec la sécurité de l'information.

Réponse
du FOREM

Concrètement, les activités relatives à la gestion des risques dans le cadre d'une politique de gestion des risques ne sont mises en œuvre que depuis septembre 2008. Dès lors, les réalisations doivent être observées au travers de cette réalité.

Le service du *risk manager* se compose de cinq personnes dont seul le *risk manager* effectue des tâches d'analyse des risques auxquelles il ne peut consacrer que 30% de son temps de travail. Pour réaliser ces tâches, il met en œuvre une méthodologie d'analyse des risques simple et peu exigeante en ressources humaines²³⁶.

La première expérience, récemment finalisée, a porté sur la détection des risques liés à la perte, à la divulgation ou à la modification de données au regard de l'objectif d'effectuer le paiement des subventions APE dans les délais impartis. Cette analyse, qui détermine la probabilité de survenance et l'impact de la réalisation éventuelle du risque, n'a pas intégré d'autres objectifs comme, par exemple, le contrôle et la récupération des subventions excédentaires.

Elle a toutefois permis de détecter un risque important au niveau de la mise en paiement, à savoir la possibilité, pour un nombre très limité d'utilisateurs du logiciel comptable, de modifier les fichiers de mise en paiement après leur élaboration par l'application APE. Ce constat, qui est également valable pour les autres paiements,

²³⁵ Voir à ce sujet le point 6.3.4 ci-dessous.

²³⁶ Cette méthodologie est basée sur le référentiel « Octave Allegro » conçu pour être mené en interne sans apport d'expertise additionnelle.

n'a pas encore donné lieu à des mesures correctrices pour instaurer une stricte séparation des fonctions entre ordonnancement, comptabilisation et paiement.

Réponse
du FOREM

Le FOREM a précisé qu'il avait mis en œuvre une mesure qui vise à protéger cryptographiquement les fichiers financiers circulant sur son réseau afin d'éviter toute tentative de fraude entre le moment où le fichier est généré et celui où il est intégré dans le circuit de mise en paiement.

Le service du *risk manager* a dressé une cartographie des principales menaces et opportunités internes ou externes liées à la réalisation des objectifs stratégiques du FOREM. Elle ne comporte toutefois que le volet détermination des risques, sans aborder la probabilité de survenance et l'impact du risque. Elle est en outre posée au niveau le plus élevé et ne vise donc pas la réalisation des objectifs opérationnels²³⁷.

2) La cellule de « l'audit comptable » qui, outre la rédaction de certaines procédures, examine le processus de comptabilisation, a détecté des risques opérationnels qui ont conduit à adapter la procédure²³⁸. Ces risques n'ont pas été centralisés au sein du FOREM.

3) Les analyses horizontales et verticales menées dans le cadre du management socio-économique, font apparaître un ensemble de dysfonctionnements qui, en tant que risques, devraient être évalués et corrigés dans le cadre d'un système performant de maîtrise des risques.

Conclusions et recommandations

La Cour constate que huit ans après la décision d'adopter le modèle de management socio-économique et malgré un investissement humain et financier important, la démarche n'a pas encore complètement abouti.

En tout état de cause, la mise en place d'un système performant de maîtrise des risques impose que les objectifs soient clairs.

Le travail entamé devrait donc être approfondi. La détermination et l'évaluation des risques ne concernent pas seulement les objectifs stratégiques mais également les événements pouvant empêcher la réalisation des objectifs opérationnels et cela pour chacun des processus et des activités de l'organisme.

Ces analyses de risques gagneraient à être réalisées avec l'aide, par exemple des services du *risk manager*, qui pourrait en centraliser les résultats et assurer un rapportage régulier au management en vue de lui permettre d'adopter les mesures de contrôle interne nécessaires, soit pour éviter, soit pour externaliser les risques encourus. Un tel système fournirait à la cellule d'audit interne une information de qualité qui lui permettrait de mener ses propres analyses de risques de manière plus précise en vue de déterminer la programmation de ses missions.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise qu'en fonction des objectifs assignés au service du *risk manager*, cette équipe doit être renforcée d'un minimum de deux personnes dont l'activité principale consistera en l'analyse des risques. Il ajoute qu'une fois les

Réponse
du FOREM

²³⁷ Le FOREM précise que la cartographie des risques sera déclinée jusqu'aux objectifs opérationnels, comme prévu dans le plan opérationnel de l'administrateur général.

²³⁸ Il s'agit par exemple des risques liés à la gestion des menues dépenses.

analyses de risques achevées, les mesures nécessaires pourront être prises de manière concertée avec les services concernés et en collaboration avec l'audit interne. Ces mesures seront déclinées dans l'organisation sous la forme de processus.

5.3 LE CONTRÔLE INTERNE RELATIF AUX ACHATS

5.3.1 Introduction

En vue de compléter l'analyse technique des marchés publics réalisée au chapitre 2, la Cour a examiné le contrôle interne relatif au cycle des achats.

L'accent a été mis sur les phases relatives à la demande d'achat, l'achat, la commande, la réception des biens ou services et le traitement des factures. L'analyse de la phase de « mise en paiement » n'a pas été jugée indispensable dans la mesure où l'analyse de risques dont question au point 5.2.2, réalisée à l'initiative du *risk manager*, avait déjà mis en évidence un risque en matière de sécurité. Par ailleurs, la dernière phase du cycle des achats, celle de l'évaluation des fournisseurs (prestataires) sera brièvement évoquée.

Après examen des procédures existantes, la Cour a vérifié concrètement leur application, de la manière ci-après.

Pour les phases relatives à l'achat, lato sensu, vingt-quatre dossiers d'achats de matières premières et de petits outillages, relatifs à l'année 2008 et d'un montant inférieur à 22.000 euros, ont été sélectionnés de manière raisonnée, parmi l'échantillon de factures mentionné ci-après, et des visites ont été effectuées dans trois directions régionales.

Pour l'examen des modalités de réception et d'approbation des factures, avant le paiement, 216 factures ont été sélectionnées au départ de la comptabilité, au sein, d'une part, des achats de matières premières et de petits outillages (année 2008) et, d'autre part, des honoraires de consultance et des dépenses liées à des conventions avec des tiers (un mois en 2008). Ces 216 factures représentent 6,14 % des factures de ces catégories et 58 % du montant total de celles-ci.

5.3.2 Processus et procédures

Le processus général d'achat, qui décrit dans les grandes lignes les différentes étapes à respecter, a été diffusé notamment via l'intranet.

Par contre, les procédures élaborées par FOREM Support, qui détaillent certaines mais pas toutes les parties du processus général, ne sont pas toutes validées et, par conséquent, diffusées.

Néanmoins, des procédures particulières ont été élaborées par FOREM Formation et le DSI²³⁹, dans le cadre d'une démarche qualité. Ces procédures spécifiques ne couvrent en général que certaines étapes du processus et font référence, pour le surplus, à celles de FOREM Support (non encore totalement validées), mais il arrive que ces procédures se chevauchent partiellement (DSI).

²³⁹ Département des systèmes d'information.

La Cour a constaté la difficulté de déterminer quelle procédure est applicable. En tout état de cause, l'ensemble du processus d'achat n'est pas couvert par des procédures valables pour l'ensemble du FOREM.

Conscient du problème, le FOREM a entamé le développement d'une application de gestion (*workflow*) destinée à permettre le suivi du traitement d'un achat, de la demande à la facturation, et qui devrait permettre de standardiser et d'unifier l'ensemble des procédures d'achat. L'analyse est achevée et de premiers développements sont en cours pour la gestion des inventaires. Selon le FOREM, il s'agit toutefois d'un processus de longue haleine qui ne sera pleinement opérationnel que dans plusieurs années.

5.3.3 Examen des achats

Les commandes portant sur des biens non patrimoniaux, dont le montant est inférieur à 5.000 euros hors TVA, peuvent être passées par les directions régionales, sans passage par la cellule de coordination des achats (CCA), moyennant visa de la cellule de contrôle des engagements. La procédure de FOREM Formation prévoit pour sa part le passage par la CCA, sans préciser de seuil mais, dans la pratique, les dossiers inférieurs à 5.000 euros ne transitent pas par la cellule. Pour le DSI, le seuil est fixé à 5.500 euros.

Parmi les vingt-quatre dossiers d'achat examinés, seize soulèvent au moins une question au regard des procédures ou de la réglementation des marchés publics. Ces questions peuvent être regroupées comme suit :

1) Commandes inférieures à 5.000 euros

Dans six cas (25 %), des dépenses ont fait l'objet de bons de commandes différents (deux, voire quatre dans un cas), de moins de 5.000 euros, datés du même jour ou établis dans un délai très proche. Si ces commandes, passées auprès du même fournisseur, pour des matières semblables, avaient été regroupées²⁴⁰, elles auraient dû faire l'objet d'un examen par la CCA, chargée de vérifier le respect de la réglementation des marchés publics.

La Cour relève en outre que le montant de 5.000 euros figurant dans la description du processus d'achat précité est inférieur à celui fixé dans la réglementation, à savoir 5.500 euros hors TVA, seuil au-delà duquel le marché ne peut plus être constaté sur simple facture acceptée²⁴¹.

2) Communication à la cellule de coordination des achats de commandes supérieures à 5.000 euros / Enregistrement dans la base de données

Les marchés d'une valeur estimée entre 5.000 et 22.000 euros hors TVA doivent être soumis au contrôle de la CCA, avant édition du bon de commande.

Les achats d'un montant supérieur à 22.000 euros hors TVA sont gérés par la CCA et doivent faire l'objet d'un enregistrement dans la base de données centralisatrice, qui de par son format, n'est pas sécurisée.

²⁴⁰ Dans certains cas, le seuil de 22.000 euros au-delà duquel le cahier général des charges est d'office applicable, est presque atteint.

²⁴¹ Donc sans écrit préalable constatant l'existence du lien contractuel, par procédure négociée sans publicité. Ceci n'exclut pas une consultation de la concurrence si cela est possible.

Les achats patrimoniaux sont, quant à eux, traités par les services administratifs centraux de chaque entité, quel que soit leur montant. Pour les services qui ne disposent pas d'un service administratif central, c'est la CCA qui doit jouer ce rôle.

La Cour relève que l'obligation d'encoder les achats supérieurs à 22.000 euros n'est pas évoquée dans toutes les procédures, ce qui pourrait partiellement expliquer l'absence d'exhaustivité de la base de données constatée lors de l'audit. Par ailleurs, les services relevant directement de l'administration générale ne passent pas systématiquement par cette cellule pour leurs achats.

L'examen sur dossier a révélé que dans neuf cas (37 %), malgré l'existence de règles interdisant aux directions régionales d'imprimer les bons de commande d'une valeur supérieure à 5.000 euros, des commandes excédant ce montant n'ont pas été communiquées à la CCA.

La Cour constate qu'à l'heure actuelle, les procédures de contrôle et le logiciel comptable ne permettent pas d'exercer un contrôle empêchant la transgression de cette règle. Cette absence de contrôle a également permis à une direction régionale d'effectuer une commande pour un dossier refusé par la CCA, ce que la direction a justifié par l'urgence résultant du lancement imminent d'une nouvelle formation.

3) Dispositions relatives aux marchés publics

Même si les achats dont le montant est inférieur à 22.000 euros hors TVA peuvent suivre une procédure simplifiée, certaines dispositions de l'article 3 de l'AR du 26 septembre 1996 sont d'application pour les marchés supérieurs à 5.500 euros²⁴². Cette obligation est souvent perdue de vue lors de petits marchés gérés par les directions régionales (41,7 % des cas).

Il en va de même pour l'interdiction de faire référence, lors des demandes de prix, à des marques existantes, du moins sans faire figurer la mention « ou équivalent » (12,5 % des cas). L'argument invoqué à cet égard porte sur les contraintes techniques formulées par les formateurs, découlant parfois des habitudes de travail.

Par ailleurs, l'examen d'une facture de mazout de chauffage a révélé qu'une direction régionale avait procédé à plusieurs commandes en 2008, pour un montant total de plus de 100.000 euros (volume évalué à quelque 200.000 litres), sans intervention de l'administration centrale, alors que ce dossier aurait dû faire l'objet d'une procédure de marché public.

Ce constat a conduit la Cour à comparer les pratiques des trois directions régionales visitées. La direction susvisée se réfère à une consultation de quatre fournisseurs, remontant à 2006. Les deux autres directions gèrent également ces marchés à leur niveau, mais pour de plus faibles quantités. Il est à noter que ces « marchés » concernent également, mais pour un volume nettement moindre, le mazout nécessaire au matériel des centres de FOREM Formation. Sur la base des données comptables, le montant annuel des achats de mazout par le FOREM peut être évalué à quelque 450.000 euros.

²⁴² Il s'agit notamment des articles 5 (cautionnement), 6 (défaut de cautionnement), 7 (droit du pouvoir adjudicateur sur le cautionnement), 10, §2 (dispositions relatives aux personnes physiques ou morales exclues), 15 (paiements), 17 (remise d'amendes pour retard d'exécution), etc.

Réponse
du FOREM

Sur ce point, le FOREM a souligné que la situation résultait de l'impossibilité, pour l'Office, de continuer à commander son mazout sur la base du marché à bons de commande relevant du SPF personnel et organisation et qu'en 2008, il a entamé les travaux nécessaires à l'élaboration d'un cahier des charges relatif à cette matière. Pour le FOREM, il est incontestable que la direction régionale aurait dû faire un appel d'offre à chaque commande de mazout et de conclure que la manière de travailler de la direction en question n'est effectivement pas réglementaire et que, dès lors, en attendant le futur marché cadre, chaque commande de 2009 fera bien l'objet d'un appel d'offre.

4) Recours aux marchés à commandes

Compte tenu des questions soulevées ci-avant, la Cour a recensé, au départ de l'échantillon, les chiffres d'affaires que les fournisseurs d'outillage ou de matières premières ont réalisés avec le FOREM en 2008. Sur les trente-trois fournisseurs dont le chiffre d'affaires dépasse, en 2008, un montant de 13.000 euros, seuls les quatre plus importants ont assuré leurs livraisons dans le cadre d'un marché à commandes.

La Cour a par ailleurs constaté que plusieurs fournisseurs de moindre importance livraient sur différents sites des produits identiques ou de même type. L'explication est qu'à défaut de liste de fournisseurs potentiels établie par l'administration centrale, chaque direction régionale choisit ses fournisseurs de manière autonome.

Sensibilisée à cette question, la CCA a entamé des démarches, avec des responsables techniques de FOREM Formation, en vue de mettre en œuvre, plus systématiquement, des marchés à commandes. Elle souligne toutefois les difficultés pour élaborer une nomenclature des matières premières et outillages nécessaires aux formations et pour évaluer les quantités annuelles présumées. Cette difficulté provient notamment du fait que les référentiels de formation ne quantifient pas les matières et petits outillages nécessaires pour mener à bien les différents modules de formations.

Réponse
du FOREM

A cet égard, le FOREM a souligné les difficultés rencontrées pour déterminer les matières premières et outillages nécessaires²⁴³. Les marchés à commande sont, en conséquence, très complexes et lourds à mettre en œuvre. Néanmoins, en-dehors de ces limites, le service a déjà lancé des marchés à bons de commande et prévoit de continuer dans cette voie.

5.3.4 Examen des factures

Les signatures apposées sur les factures doivent donner au service des dépenses (dépendant du comptable général) l'assurance que le paiement qu'il va effectuer correspond à un service fait et accepté.

La réception quantitative et qualitative permet d'attester que les marchandises commandées ont bien été fournies, que les services ont bien été prestés et qu'ils sont conformes à la commande. La Cour souligne toutefois qu'il n'existe pas de procédure validée à ce niveau, à l'exception d'une instruction spécifique à la

²⁴³ Prévision du volume des formations, particularités sous-régionales dans la mise en œuvre des formations (provenance des produits, habitudes des entreprises et spécificités des matériels utilisés).

réception de marchandises et de certains éléments figurant dans le manuel qualité de FOREM Formation.

Les fournisseurs doivent adresser leur facture à l'administration centrale (service des dépenses) qui l'encode dans un compte d'attente après examen de sa conformité au niveau des mentions légales, ce qui permet au FOREM de connaître le nombre de factures dans le circuit, en attente de réception. La facture est alors expédiée au gestionnaire des dépenses qui, après l'avoir rapprochée du bon de commande réceptionné²⁴⁴, approuve la facture et la renvoie au service des dépenses pour mise en paiement. La Cour observe que la procédure à ce niveau reste générale et qu'une instruction serait nécessaire pour identifier clairement les étapes, les responsabilités et les signatures devant figurer de manière univoque sur les différents documents.

Plus de 48 % des 216 factures examinées ont été payées alors qu'un élément de contrôle au moins était absent ou erroné. Vu le manque de clarté des procédures, toutes les anomalies ne peuvent être considérées comme des erreurs au sens strict.

1) Circuit interne

Le circuit décrit dans le processus, à savoir l'arrivée de la facture au service central des dépenses, son enregistrement comme facture à réceptionner puis l'envoi de celle-ci au service opérationnel pour réception n'a pas été respecté dans cinq cas, soit 2,3 % des factures de l'échantillon.

2) Bons de commande

Dans 11 % des cas, le bon de commande a été établi après la date de facturation, la situation étant nettement plus fréquente pour les honoraires de consultance et pour les prestations relevant de conventions avec des tiers. Lorsque le cas se présente pour les matières premières et les petits outillages, il s'agit essentiellement de commandes effectuées en fin d'année et qui n'ont pu être livrées à temps ; pour pouvoir être imputées sur l'exercice suivant, un bon de commande est réédité.

Par ailleurs, la Cour a constaté que dans 7 % des cas, le bon de commande n'était pas joint. Le cas le plus fréquent se produit en cas de facture partielle ou bien lors du paiement d'une tranche d'honoraires. Il en découle que la comptabilité ne peut s'assurer de l'acceptation de la commande et de la réception des prestations.

3) Signatures

Certaines procédures précisent que seul le gestionnaire doit signer la facture mais, selon l'analyse fonctionnelle de l'application de *workflow*, l'ordonnateur doit également signer la facture lorsqu'il n'a pas approuvé le bon de commande ou en cas de différence significative entre les montants commandés et facturés. Dans le cadre de la procédure sur budget européen et de la procédure qualité du DSI, la signature de la facture par l'ordonnateur des dépenses est prévue. Par ailleurs, les cachets utilisés diffèrent ; ils prévoient parfois, mais pas toujours, la signature de l'ordonnateur des dépenses. Cette situation ambiguë n'est pas de nature à permettre un contrôle efficace de la part du service central des dépenses.

²⁴⁴ Sur lequel doivent figurer la signature pour réception quantitative et la signature pour réception qualitative des gestionnaires techniques.

La Cour a relevé que certaines signatures ne correspondaient pas aux listes des gestionnaires et des ordonnateurs qui lui avaient été communiquées et que certains paraphe ne permettaient pas d'identifier leur auteur. Ces listes n'étaient pas à jour, ainsi qu'en atteste la présence d'au moins une personne retraitée.

Elle a ensuite constaté que le service central des dépenses ne disposait pas de listes à jour, directement disponibles, mentionnant les gestionnaires budgétaires, les ordonnateurs de dépenses et les délégations en cascade au sein des services. La Cour en conclut que ce service ne paraît pas en mesure de vérifier la correcte signature des bons de commande, factures et documents de réception.

Le FOREM a précisé que, dans le cadre de l'application de gestion (*workflow*), les délégations de signature seront actualisées. Dans l'attente de cet outil, une mise à jour des ordonnateurs et gestionnaires budgétaires sera opérée dans l'application comptable.

La Cour relève en outre que, dans une direction, la personne mentionnée comme gestionnaire budgétaire a, en 2008, systématiquement signé les factures en tant que gestionnaire et ordonnateur, sans intervention de la personne mentionnée comme ordonnateur des dépenses. Par ailleurs, le gestionnaire technique a, selon ses dires, apposé sa signature en se fondant sur les seules informations verbales communiquées par la précitée. Or l'examen de trois factures d'un même prestataire de services, datées de 2006, donc hors échantillon, a montré que la première facture (9.304,9 euros), relative à l'organisation de journées mobilité, n'était accompagnée d'aucun justificatif démontrant que les prestations avaient eu lieu, de même d'ailleurs que la troisième (6.352,5 euros), relative à des prestations de traduction. Quant à la seconde (6.715,5 euros) relative à une traduction concernant « le marché de l'emploi en Région wallonne », le justificatif produit consiste en un document de cinquante-sept pages au lieu des septante-quatre pages mentionnées sur la facture.

Chacune de ces factures représente en fait une procédure négociée sans publicité préalable basée sur l'article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993. Dans aucun des cas, la concurrence n'a été consultée et l'absence de celle-ci n'a pas été motivée conformément à la loi de 1991 sur la motivation des actes administratifs.

5.3.5 Évaluation des fournisseurs

Après la mise en paiement des factures, étape qui appelle des mesures de sécurisation²⁴⁵, le cycle des achats devrait se clôturer par l'évaluation des fournisseurs ou prestataires, afin de garantir la qualité des prestations ultérieures.

La Cour a relevé à ce propos que les directions régionales ne disposent pas de listes de fournisseurs préétablies qui faciliteraient et accéléreraient l'envoi des demandes de prix, ni a fortiori d'une liste des fournisseurs à éviter, en raison des problèmes qu'ils auraient déjà provoqués. Outre le temps consacré à la recherche des fournisseurs potentiels, certaines directions risquent donc d'engager des relations avec des fournisseurs qui ne sont pas irréprochables.

La CCA a toutefois fait savoir qu'elle mettait précisément en place un projet intégrant l'évaluation des fournisseurs. Une fois ce projet finalisé, des formulaires

²⁴⁵ Cf. point 5.2.2.

seront envoyés aux services en relation avec des prestataires extérieurs, afin d'évaluer la manière dont le marché s'est déroulé et les réponses seront centralisées au niveau de la CCA. L'objectif est, in fine, de ne plus recourir à des fournisseurs avec lesquels des problèmes récurrents seraient constatés. Un premier cas est actuellement en phase de test, il concerne les matières premières utilisées lors des formations en maçonnerie.

5.3.6 Conclusions et recommandations

Les procédures élaborées à ce jour, bien que constituant une avancée vers une plus grande formalisation, ne permettent pas une interprétation univoque au niveau pratique. En outre, leur enchevêtrement ne permet pas une communication claire ni, a fortiori, la mise en place de mesures de contrôle interne efficaces sur le processus des achats. Cette situation, également identifiée par la CCA, a conduit cette dernière à développer une application de gestion des achats qui devrait permettre, à terme, de standardiser et d'unifier l'ensemble des procédures.

La Cour insiste pour que la priorité soit accordée à ce projet. En effet, la mise en place de mesures de contrôle interne efficaces passe également par l'utilisation d'outils permettant de détecter les cas où les procédures n'ont pas été respectées. A cet égard, l'intégration dans une seule base de données de tous les achats, quel qu'en soit le montant permettrait à la CCA de vérifier le respect des procédures et de détecter les cas où des marchés à commandes pourraient se révéler utiles.

Ceci est d'autant plus important que la situation sur le terrain interpelle. L'échantillon analysé a en effet mis en lumière des lacunes importantes du système de contrôle interne, qui ont permis :

- ✓ le fractionnement de dépenses en vue de rester sous le seuil de 5.000 ou 5.500 euros fixé pour le passage obligé par la CCA – il y aurait lieu à cet égard d'uniformiser le montant à 5.500 euros hors TVA, par référence à la réglementation des marchés publics ;
- ✓ l'absence de transit par la CCA de dépenses supérieures aux montants précités ;
- ✓ la passation d'une commande alors que le dossier avait été refusé par la CCA ;
- ✓ des dépenses en mazout de chauffage supérieures à 22.000 euros hors TVA, sans recourir à un marché public de fournitures ;
- ✓ la mention de marques lors de la consultation de la concurrence ;
- ✓ le paiement de factures en l'absence d'approbation par le gestionnaire ou l'ordonnateur, sans la présence d'un bon de commande, sans réception des prestations, sans approbation du bon de commande par l'ordonnateur ;
- ✓ l'établissement de bons de commandes a posteriori, à savoir après réception de la facture.

Certains de ces problèmes pourraient être résolus s'il existait davantage de marchés à commandes. Ceux-ci permettraient en particulier à FOREM Formation de bénéficier d'un effet quantité sur les prix, de raccourcir sensiblement la procédure d'achat et d'élaborer des procédures de sélection de

fournisseurs notamment en fonction d'exigences techniques vérifiées par des tests, ce qui serait de nature à répondre aux besoins de certains formateurs.

En outre, l'encadrement des achats de matières premières et d'outillage ainsi que leur utilisation pourrait utilement être amélioré par l'établissement de normes en lien avec les formations à donner et par la prise en compte de cet aspect dans les différents référentiels de formation, au regard des compétences et savoirs à atteindre pour chaque module. Ce qui est valable pour les partenaires du FOREM doit l'être également pour l'Office²⁴⁶.

Enfin, le service des dépenses doit disposer en permanence d'une liste à jour, pour chaque centre de coût, des ordonnateurs, des gestionnaires et des délégations de compétences, ainsi que d'un spécimen de signature en vue d'effectuer un contrôle avant comptabilisation définitive et mise en paiement des factures.

En tout état de cause, dans l'état actuel des choses, la Cour des comptes considère que la maîtrise des risques par l'organisme doit être améliorée, tant du point de vue de l'efficacité que du respect de la régularité des achats.

5.4 LE CONTRÔLE INTERNE RELATIF AUX CARTES CARBURANT

5.4.1 Introduction

Le parc de véhicules du FOREM se compose de cent huit véhicules légers²⁴⁷, dont cinquante-sept véhicules de fonction, et des soixante-quatre véhicules (essentiellement des poids lourds) de FOREM Formation.

Les dépenses récurrentes liées à ces véhicules portent principalement sur le leasing et le carburant. Le montant annuel du leasing s'élève à 395.000 euros pour cinquante-six véhicules de fonction²⁴⁸ et 200.400 euros pour la partie des véhicules de service pris en location. Les frais de carburant liés à l'ensemble des véhicules ont augmenté de plus de 34 % depuis 2005. Ils dépasseront 690.000 euros en 2008, année au cours de laquelle le prix des carburant a fortement augmenté.

Tableau 10 – Évolution des dépenses de carburant (en euros)

Compte	2005	2006	2007	2008 (provisoire)
6110600	512.463	558.770	577.459	690.422

Une carte carburant est en principe attribuée à chaque véhicule ; elle permet au conducteur de ravitailler dans des stations-services d'une marque connue. Il existe également des cartes de réserve qui ne peuvent normalement être utilisées que

²⁴⁶ Cf. par exemple le cinquième appel à projets 2009/2010 concernant le plan d'accompagnement des chômeurs. Le point 5 relatif au budget impose aux partenaires intéressés de détailler les coûts variables, dont les matières consommables liées à l'activité concernée.

²⁴⁷ Sur la base du fichier « flotte » fourni par le FOREM en janvier 2009.

²⁴⁸ Seul le véhicule de l'administrateur général a fait l'objet d'un achat.

dans des cas précis (pertes, cartes défectueuses, cartes en attente), dont quatre pour les véhicules légers²⁴⁹.

Le contrôle de la Cour a porté sur le respect des procédures d'utilisation des cartes carburant et sur le contrôle interne opéré sur les factures de carburant relatives à l'utilisation de ces cartes.

5.4.2 Règles applicables

Le *Guide du conducteur d'un véhicule de fonction* encadre l'utilisation des cartes carburant pour les véhicules de fonction²⁵⁰. Il précise notamment que « *l'employé reçoit une carte de carburant et un code secret (...). L'employé est seul responsable de l'usage qu'il fait de la carte (...). A chaque prise de carburant, le conducteur a l'obligation d'introduire le kilométrage exact du véhicule. La carte de carburant mise à la disposition de l'employé doit également être utilisée pour les véhicules de remplacement.* »

Le guide d'utilisation des véhicules de service du FOREM prévoit de son côté que « *le gestionnaire responsable local reçoit une carte carburant et un code secret par véhicule (...). L'utilisation de la carte carburant est sous la responsabilité du gestionnaire responsable local (...). A chaque prise de carburant, le conducteur a l'obligation d'introduire, lorsque le terminal le lui demande, le kilométrage exact du véhicule ; il renseigne également, sur le livret de courses, la quantité de carburant introduite dans le véhicule. Il est strictement interdit d'utiliser la carte carburant pour faire le plein d'un véhicule autre que le véhicule de service (ou le véhicule de remplacement).* »

5.4.3 Véhicules légers

L'audit a porté sur la période comprise entre janvier et octobre 2008. Les factures de la compagnie pétrolière, accompagnées des relevés d'achat de carburant par carte, indiquent que cent cartes environ sont utilisées chaque mois.

Le gestionnaire du service des achats chargé du contrôle de ces factures, tant pour les véhicules de service que pour les voitures de fonction, a été consulté quant aux contrôles exercés. Un relevé exhaustif des anomalies dans l'encodage des index kilométriques a ensuite été effectué. Pour un échantillon de dix-huit cartes, la consommation mensuelle a été estimée, sur la base des éléments annexés aux factures²⁵¹.

Constats

Actuellement, le contrôle des factures de carburant consiste à détecter des variations significatives des montants facturés par carte, ou des anomalies telles qu'une importante quantité de carburant lors d'un plein. Le FOREM ne contrôle donc pas la consommation des véhicules au départ des éléments repris sur les factures.

²⁴⁹ Il n'a pas été possible de recenser toutes les cartes de réserve afférentes aux véhicules de FOREM Formation au départ des factures de carburant examinées.

²⁵⁰ *Guide du conducteur d'un véhicule de fonction* et projet de *Guide du conducteur d'un véhicule de fonction lié à la mobilité*, mentionnés dans la note au comité de gestion datée du 20 janvier 2009.

²⁵¹ Sans référence aux index figurant éventuellement dans des carnets de courses.

L'analyse des consommations des véhicules liés aux dix-huit cartes sélectionnées²⁵² débouche sur les observations suivantes :

- ✓ Pour deux véhicules au moins, l'absence quasi systématique de mention de l'index kilométrique fiable rend impossible toute estimation de la consommation.
- ✓ Certains véhicules ont des consommations anormales et erratiques, sans toutefois être systématiquement excessives.
- ✓ D'après les index encodés, il semble que des cartes soient parfois utilisées pour différents véhicules.
- ✓ Deux cartes de réserve sont régulièrement utilisées. L'une d'elles a été utilisée chaque mois, pour un total annuel de 2.709 litres de carburant. Cette carte est parfois durablement utilisée pour un même véhicule, alors qu'elle ne peut normalement constituer qu'une solution très temporaire.

Il ressort de l'examen exhaustif des index kilométriques figurant sur 979 relevés individuels mensuels facturés, que dans 22 % des cas en moyenne, une anomalie au moins a été détectée, en ce compris l'utilisation d'une carte de réserve.

Tableau 11 – Anomalies index kilométriques

	jan-08	fév-08	mar-08	avr-08	mai-08	juin-08	juil-08	août-08	sept-08	oct-08	Total
Nombre de cartes	95	97	100	98	100	104	98	80	104	103	979
Utilisation cartes réserve	2	1	2	1	2	2	2	1	2	2	17
Erreurs index	17	21	21	17	16	18	16	24	24	27	201
Taux d'anomalies	20%	23%	23%	18%	18%	19%	18%	31%	25%	28%	22%

Ces anomalies vont de la simple erreur d'encodage à l'absence quasi systématique d'encodage.

5.4.4 Véhicules lourds de FOREM Formation

En ce qui concerne les véhicules lourds, l'observation a également porté sur la période de facturation comprise entre janvier et octobre 2008, mais comme ces véhicules destinés à la formation ne sont pas systématiquement utilisés chaque mois, la consommation des quelques véhicules sélectionnés n'a pu, à une exception près, être relevée pour l'entièreté de la période.

Si les relevés de consommation ont été effectués sans tenir compte de la localisation de leur centre d'attache, les pratiques de contrôle n'ont pu, dans le délai imparti, être recensées que pour trois centres de formation.

Constats

Pour les trois centres consultés, le contrôle de vraisemblance mis en œuvre est semblable à celui opéré pour les véhicules légers. Toutefois, outre les livrets de

²⁵² Chaque carte de carburant peut être identifiée via le numéro d'immatriculation du véhicule ou le nom du bénéficiaire du leasing ou encore via le fichier « flotte » que tient le FOREM.

courses, un centre tient également un fichier des prises de carburant par véhicule, qui peut être mis en relation avec les factures.

Le fichier de centralisation des véhicules de FOREM Formation qui a été communiqué à la Cour comporte, comme date de mise à jour, le 10 avril 2008. La mise en concordance de ce fichier avec les références d'identification propres à chaque carte de carburant n'a pas été possible. Il faut dès lors conclure que ce fichier n'est pas à jour ou qu'il n'est pas exhaustif. En tout état de cause, sur cette seule base, certaines cartes correspondent à des véhicules inconnus.

Réponse
du FOREM

Le FOREM a précisé que la distribution des cartes de carburant a été revue en mai 2008 afin d'attribuer une carte par immatriculation. En effet, le fichier du parc de véhicules ne correspondait plus à la réalité car des camions avaient été remplacés. Ce changement durant la période de référence prise en compte (de janvier 2008 à octobre 2008) explique en partie la difficulté de lier des consommations à un véhicule.

L'analyse des consommations révèle le même genre de problèmes que pour les véhicules légers, à savoir que certains véhicules présentent des consommations anormales et erratiques (excessives, faibles voire négatives) avec des écarts parfois importants²⁵³, que certaines cartes sont parfois utilisées pour différents véhicules et enfin, qu'il existe également des cartes de réserve.

5.4.5 Conclusions et recommandations

Le montant annuel des frais de carburant supportés par le FOREM pour son parc de 172 véhicules, y compris les véhicules de fonction, s'est élevé à quelque 690.000 euros en 2008 (chiffre encore provisoire).

Les négligences des conducteurs en matière d'encodage des index kilométriques empêchent de réaliser un contrôle cohérent de la consommation de carburant. Par ailleurs, l'utilisation de certaines cartes de réserve ne semble pas répondre aux règles de bonne gestion, alors qu'il s'agit d'une matière à risques.

Afin de garantir la bonne utilisation des cartes carburant, la Cour recommande au FOREM de rappeler aux membres du personnel la stricte obligation d'encoder les index kilométriques à chaque plein de carburant, d'interdire la permutation des cartes entre véhicules, de tenir à jour le fichier relatif à la flotte de véhicules (tant légers que lourds) de FOREM Formation et d'effectuer des contrôles réguliers, non seulement sur les montants facturés, mais également sur la consommation des véhicules. La Cour signale à cet égard que le fournisseur de carburant peut, sur demande, fournir des relevés automatisés de consommation sur la base des index encodés.

Pour assurer sans attendre un contrôle efficace de la consommation des véhicules, en particulier des véhicules de service et des camions, les différents responsables devraient être invités à procéder ou à faire procéder au relevé des index kilométriques, chaque mois, dans tous les véhicules concernés et à transmettre ces données, sous forme standardisée, au service des achats.

²⁵³ Exemple de fourchette de consommation aux 100km : de 4 à 425 litres, de -67 à 123 litres, ou encore de 27 à 566 litres.

A la fin du mois de février, la Cour a été informée de la suppression de toutes les cartes de réserve.

Pour répondre aux observations de la Cour, il a été précisé que l'Office :

- effectuera des contrôles réguliers non seulement sur les montants facturés mais également sur la consommation des véhicules (le fournisseur de carburant pouvant sur demande fournir des relevés automatisés de consommation sur base des index encodés) ;
- rappellera aux membres du personnel la stricte obligation d'encoder les index kilométriques à chaque plein de carburant ;
- doit interdire la permutation des cartes entre véhicules de façon à tenir à jour le fichier relatif à la flotte de véhicules ;
- a supprimé depuis le mois de février toutes les cartes de réserve ;
- en fonction des budgets disponibles, prévoit d'acquérir et d'équiper tous les véhicules lourds d'un équipement de géo-localisation (*tracing and tracking*) permettant de suivre leur utilisation et de recouper les informations avec la consommation réelle.

5.5 LE CONTRÔLE INTERNE RELATIF AUX CARTES DE CRÉDIT

5.5.1 Introduction

Après l'examen des cartes carburant, la Cour a jugé utile de vérifier si d'autres types de cartes n'étaient pas utilisées au sein du FOREM. En l'occurrence, quatre cartes de crédit au nom de l'Office ont été utilisées à partir de 2006.

Étant donné qu'en janvier 2009, la cellule d'audit interne venait de finaliser une mission d'audit sur l'usage de ces cartes de crédit, la Cour a convenu d'en synthétiser le rapport, après un entretien avec le responsable de cette cellule.

5.5.2 Cartes recensées

Une carte de crédit (Visa) était détenue par l'ex-responsable du département relations internationales (DRI) qui pouvait l'utiliser à l'étranger. Cette carte, annulée en novembre 2008, était, dans les faits, également et surtout utilisée par le service gestionnaire pour payer certains frais (hôtels, formation, etc.) via Internet. La limite des dépenses autorisées était de 12.350 euros.

Une carte de crédit (*Diners*) du même DRI, sans limitation du crédit, est toujours en usage ; elle est destinée au paiement des frais de missions à l'étranger (hôtels, compagnies aériennes) à l'agence de voyages partenaire du FOREM.

Une carte de crédit (Visa) était détenue par FOREM Formation et utilisée dans le cadre de missions à l'étranger ; elle a été annulée en avril 2008.

Une quatrième carte (Visa) était détenue par le département des systèmes de l'information (DSI). Elle a été annulée en avril 2008, mais une nouvelle carte au nom du responsable du département existe depuis novembre 2008. Elle est destinée aux achats informatiques via Internet, dont le paiement doit obligatoirement s'opérer par carte de crédit.

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses annuelles réalisées avec chacune de ces cartes de crédit au cours des trois dernières années.

Tableau 12 – Dépenses financées par cartes de crédit /période 2006-2008

	DRI Visa	DRI Agence voyages	FOREM Formation	DSI
2008	21.496	228.746	0	1.901
2007	29.435	211.518	2.528	1.550
2006	34.326	193.347	558	6.602

(en euros)

5.5.3 Constats opérés par l'audit interne

Carte de crédit DRI (Visa)

Trente-neuf dépenses ont été examinées de manière approfondie, pour un montant de 11.566 euros. Pour 30 % des dépenses, soit les règles d'utilisation n'ont pas été respectées, soit il n'existe pas de preuve suffisante de leur respect. Par ailleurs, sans égard à leur opportunité, près de 8 % des dépenses peuvent être considérées comme non autorisées, ou comme ne pouvant être supportées par ce mode de paiement²⁵⁴.

Parmi les conclusions de la cellule d'audit, la Cour relève que, malgré une note interne du responsable du service quant à l'usage de la carte de crédit, il n'existe pas de procédure écrite complète, approuvée par le FOREM, qui décrit le type de dépenses autorisées, le montant maximum autorisé, ou encore les personnes qui peuvent l'utiliser. Par ailleurs, certaines dépenses ont été effectuées sans l'autorisation préalable de l'administrateur général ou encore ne sont pas toujours appuyées d'un justificatif complet. Enfin, la limite du crédit paraît élevée par rapport aux dépenses réellement effectuées.

Carte de crédit DRI (Diners)

Les contrôles ont porté sur trente-sept dépenses qui représentent 14.698 euros. Au moins une remarque peut être formulée dans 38 % des cas.

Ici également, il n'existe pas de procédure écrite complète, approuvée par le FOREM, décrivant le type de dépenses autorisées, le montant maximum autorisé et les personnes qui peuvent effectuer le paiement. En outre, l'approbation de l'administrateur général n'est pas toujours antérieure à la mission, ou alors cette antériorité ne peut être établie, vu l'absence de date sur certains ordres de missions. La cellule d'audit conclut également qu'il n'y a pas de limite de crédit sur cette carte.

Carte de crédit FOREM Formation (Visa)

Outre l'impossibilité de retrouver les justificatifs des dépenses mentionnées sur les relevés Visa, la cellule d'audit a relevé qu'il n'existait pas de procédure définissant l'utilisation de la carte et que le montant des dépenses autorisées durant la mission

²⁵⁴ Cf. restaurant, essence, retrait d'argent.

n'était pas mentionné, mais que la direction générale de FOREM Formation avait approuvé a posteriori toutes les dépenses.

Carte de crédit DSI (Visa)

Pour cette carte, les relevés Visa pour la période novembre 2007 à août 2008, portant sur un montant de 2.092 euros, n'ont pas été retrouvés, malgré les rappels adressés au DSI par le département comptable.

Depuis novembre 2008 les achats sont effectués par le responsable du DSI, sans approbation préalable par l'administrateur général. En tout état de cause, aucune procédure interne approuvée n'encadre les dépenses par carte de crédit. S'il existe bien une note interne, elle remonte à 2002 et n'est pas complète.

5.5.4 Conclusions

Sur la base des tests qu'elle a réalisés, la cellule d'audit interne a estimé qu'il n'y avait pas d'indication d'abus ou de fraude. Toutefois, compte tenu du manque de politique en matière d'attribution et d'utilisation des cartes de crédit, du manque de formalisme dans les procédures relatives à la gestion des dépenses ainsi réalisées, des quelques cas de non-respect des instructions existantes et du manque de suivi des justificatifs de certains relevés Visa, la cellule a conclu que l'idéal serait de supprimer complètement le recours aux cartes de crédit.

A la fin du mois de février, la Cour a été informée de la décision d'annuler toutes les cartes de crédit, sauf la carte *Diners* qui le sera toutefois dès la conclusion du nouveau marché de services relatif aux agences de voyages. A ce moment, aucune carte de crédit de service ne sera plus utilisée au sein du FOREM.

5.6 L'AUDIT INTERNE

5.6.1 Contexte

Dans le cadre du contrat de gestion 2006-2011 et du plan d'entreprise en matière de développement de la gouvernance, d'amélioration, de simplification et de fiabilisation des procédures, le comité de gestion du FOREM a décidé, en janvier 2007, de mettre en place un dispositif d'audit interne, composé d'un comité d'audit et d'une cellule d'audit interne.

Le comité d'audit a été installé à la fin du mois de janvier 2008 ; la cellule d'audit interne est, pour sa part, opérationnelle depuis juin 2008, date de recrutement de son directeur.

Pour rappel, l'audit interne est « *une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité*²⁵⁵. »

²⁵⁵ Définition internationalement admise, émanant de l'*Institute of Internal Auditors* (IIA).

L'audit interne ne doit pas être confondu avec les mécanismes de contrôle interne (cf. supra). Il doit en effet évaluer la qualité et l'efficacité de ces mécanismes et formuler des recommandations en vue de les renforcer.

Étant donné qu'en Région wallonne, il n'existe pas de réglementation spécifique encadrant l'audit interne, la Cour a examiné le dispositif mis en place au FOREM à la lumière de normes reconnues au plan international, celles de l'*Institute of Internal Auditors* (IIA)²⁵⁶, qui ont du reste été retenues par l'Office.

Il est en effet important, pour les auditeurs externes, de pouvoir s'appuyer sur les travaux menés par la cellule précitée, dans la mesure où l'étendue de leurs propres travaux est fonction de la fiabilité des procédures de l'audit interne.

Deux points ont retenu l'attention de la Cour : l'organisation et le fonctionnement de l'audit interne.

5.6.2 Organisation de l'audit interne

Transparence

Le rôle et les responsabilités du comité d'audit et de la cellule d'audit interne sont clairement définis dans une charte d'audit qui s'appuie sur les normes professionnelles précitées (IIA) et qui a été approuvée par le comité d'audit, le directeur de la cellule d'audit interne et l'administrateur général du FOREM. Cette charte a été largement diffusée via Internet, l'intranet et le magazine d'entreprise du FOREM.

Missions

Les missions d'évaluation et de rapportage de l'audit interne couvrent en théorie l'ensemble des activités du FOREM et portent sur les points suivants : réalité, fiabilité et intégrité des informations financières et opérationnelles ; économie, efficacité et efficacité des opérations ; sauvegarde des actifs ; conformité avec les lois, réglementations, circulaires, directives internes et manuels ; évaluation globale du contrôle interne.

Indépendance et objectivité

Plusieurs dispositions visent à garantir l'indépendance et l'objectivité de l'audit interne :

- ✓ rattachement fonctionnel de la cellule d'audit interne au comité d'audit ;

²⁵⁶ L'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle) énonce en effet, dans ses lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, que « pour ce qui est des directives professionnelles, les auditeurs internes doivent utiliser le référentiel de pratiques professionnelles de l'IIA qui inclut la définition de l'activité de l'audit interne, le code de déontologie, les normes et les conseils pratiques ».

- ✓ composition mixte du comité d'audit (deux membres issus du comité de gestion et deux membres externes au FOREM)²⁵⁷ ;
- ✓ composition mixte de la cellule d'audit interne (auditeurs issus de recrutements internes et externes) et règles destinées à éviter le conflit d'intérêts dans le chef des auditeurs issus du FOREM (affectation à temps plein à la cellule et interdiction de participer à des tâches opérationnelles);
- ✓ programmation pluriannuelle des activités et limitation des engagements relatifs à des missions non reprises dans le plan d'audit à concurrence de 20 % du temps consacré aux audits ;
- ✓ droit d'accès illimité aux documents et aux bases de données du FOREM ;
- ✓ processus contradictoire (prise en compte des réactions des audités).

Déontologie

Selon le manuel d'audit, les auditeurs internes sont soumis aux mêmes règles que les membres du personnel du FOREM mais ils doivent en outre suivre les règles déontologiques et éthiques de l'IIA. Il est ainsi précisé que « *les auditeurs internes doivent protéger les informations recueillies dans le cadre des activités et ne pas les diffuser à des tiers* »²⁵⁸. Semblable disposition n'existe toutefois pas dans le règlement d'ordre intérieur du comité d'audit.

Réponse
du FOREM

Sur ce point, le FOREM a signalé que le 5 décembre 2008, les membres du comité d'audit, le secrétaire de séance et les membres de la cellule d'audit interne ont signé pour accord un engagement de confidentialité qui semble garantir de manière non équivoque les principes fondamentaux de déontologie et d'éthique au sein du comité d'audit.

Moyens humains

La cellule d'audit interne, actuellement composée de quatre auditeurs, sera prochainement étoffée de deux personnes pour accélérer la réalisation de la programmation. En outre, en cas de besoin ponctuel, il peut être recouru à un prestataire externe dans le cadre d'un marché de support.

Par ailleurs, les descriptifs de fonction assez sommaires, établis à l'occasion des recrutements, sont actuellement reprécisés par le directeur de la cellule²⁵⁹, afin de pouvoir servir de base au travail du consultant qui sera chargé d'une étude plus large²⁶⁰.

²⁵⁷ Les deux membres issus du comité de gestion sont le président et le vice-président. Pour rappel, en vertu de l'article 10 du décret du 6 mai 1999, le président et le vice-président du comité de gestion, nommés par le Gouvernement, ne peuvent être dans un lien de subordination avec des organisations représentées au comité de gestion de l'Office. En outre, ils n'ont pas voix délibérative. Enfin, ils n'ont aucune compétence exécutive, la gestion journalière relevant de l'administrateur général. Ils peuvent donc être considérés comme indépendants.

²⁵⁸ Manuel de procédures, point 1.5.

²⁵⁹ Ce travail, effectué en collaboration avec le DRH, devrait être finalisé pour la fin du second trimestre 2009.

²⁶⁰ Il n'existe pour l'instant pas de descriptif de fonction, hormis les descriptifs réalisés à l'occasion du recrutement.

Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité

Il a été veillé à constituer une équipe d'audit pluridisciplinaire : les auditeurs internes allient des compétences en management, en finances, en droit et en informatique. Les membres de la cellule ne sont pas encore titulaires d'une certification officielle en tant qu'auditeurs internes, laquelle est prévue pour 2010.

Les auditeurs disposent d'un manuel d'audit, validé par le comité d'audit et qui est appelé à se développer avec l'expérience. Vu la mise en place récente de la cellule, les membres de celle-ci n'ont pas encore de logiciel pour auditer les bases de données²⁶¹. Pour la même raison, il n'existe pas encore de procédure pour assurer la poursuite du travail d'un auditeur qui quitterait la cellule.

Réponse
du FOREM

Le service d'audit a précisé que cette procédure sera établie au cours du deuxième trimestre de 2009.

Dans un souci d'amélioration constante de la qualité, les procédures prévoient qu'un questionnaire de satisfaction soit communiqué aux audités à la fin de chaque audit, qu'un *debriefing* soit organisé après chaque mission et que les résultats, accompagnés de pistes d'amélioration, soient communiqués au comité d'audit et à l'administrateur général.

5.6.3 Fonctionnement de l'audit interne

Planification des activités

La première programmation pluriannuelle (2009-2014) n'a pu s'appuyer sur une cartographie des risques²⁶². Pour pallier cet inconvénient, une autoévaluation du contrôle interne, fondée sur le référentiel COSO, a été réalisée avec le concours de personnes clés et l'aide du consultant externe qui avait accompagné la cellule d'audit interne lors de sa mise en place.

Aux informations ainsi recueillies, l'audit interne a ajouté les préoccupations des managers, du comité de gestion, des commissaires du Gouvernement, du *risk manager* et des auditeurs externes²⁶³.

Ces informations ont permis d'identifier des risques qui, après évaluation par la cellule d'audit interne, ont conduit à la détermination des priorités qui se reflètent dans le plan pluriannuel d'audit 2009-2014.

Cette situation est habituelle lors d'une première programmation, étant donné l'étendue du champ d'investigation. L'élaboration des plans d'audit ultérieurs demandera plus de précision.

Des missions spécifiques, non prévues dans le programme d'audit, ont été confiées à l'audit interne en 2008 et se poursuivent en 2009. Le manuel d'audit recommande de limiter ces missions ponctuelles à 20 % du temps total des audits, sous peine de fragiliser l'indépendance de l'audit interne. L'arrivée prochaine de deux auditeurs

Réponse
du FOREM

²⁶¹ Le FOREM précise que, jusqu'à présent, le besoin ne s'est pas fait sentir mais qu'une étude comparative de ces outils devrait être menée dans le courant du seconde trimestre 2009 en prévision de l'exécution du plan d'audit 2009.

²⁶² Depuis lors, une cartographie des risques a été élaborée. Cf. supra.

²⁶³ Réviseurs d'entreprises et Cour des comptes.

devrait permettre de garantir la bonne exécution de la programmation pluriannuelle, voire d'en accélérer la réalisation.

La gestion de la cellule d'audit interne s'effectue sur la base d'objectifs pour le service, déclinés à leur tour en un ensemble d'objectifs pour chaque auditeur. Le responsable en assure le suivi et détermine les plans de développement individuel, notamment au niveau des formations à suivre.

Réalisation des premières missions

Le premier audit, consacré à la gestion et au suivi des incidents, a permis aux membres de la cellule de découvrir l'organisation du FOREM et de s'initier au travail en équipe.

La Cour a pu constater qu'à cette occasion, les normes précitées ont été respectées : planification, respect des tâches prévues, tenue des papiers de travail, processus de supervision, mention dans le rapport des objectifs, du champ d'audit, des constatations, des conclusions et des recommandations, respect d'une procédure contradictoire et mention de l'avis des audités, plan d'actions, etc.

Le rapport a été communiqué aux audités, à l'administrateur général et au comité d'audit. Les représentants du Gouvernement sont informés de l'existence du rapport et peuvent le consulter dans les locaux de la cellule d'audit, tout comme les membres du comité de gestion. Les recommandations ont été intégrées dans un tableur afin d'en assurer le suivi.

Risque de confusion entre audit interne et inspection

La Cour a relevé l'existence, au sein du FOREM, d'autres intervenants pratiquant des activités également qualifiées d'« audit ». Il s'agit principalement de « l'audit comptable » et du coordinateur qualité de FOREM Formation, responsable de la réalisation des « audits internes » liés au système de qualité ISO.

Or, « l'audit comptable » réalise essentiellement des contrôles de caisse et des contrôles de cohérence comptable. Il participe en outre à l'élaboration et à la validation des procédures dont il vérifie l'application.

Les audits qualité, pour leur part, visent à assurer le maintien et l'amélioration du système qualité, conformément aux exigences liées à la certification ISO dont bénéficient les centres de FOREM Formation. Dans les faits, il s'agit par exemple de l'examen, au niveau d'une direction régionale, du respect de la procédure qualité d'un achat mais non de l'ensemble de la procédure d'achat.

Vu leur participation à l'élaboration des procédures et leur situation dans l'organigramme, ces entités ne disposent du reste pas de l'indépendance nécessaire pour relever de l'audit interne proprement dit.

5.6.4 Conclusions et recommandations

La Cour a constaté que les normes reconnues au plan international (IIA) sont respectées en ce qui concerne la mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne. Elle souligne en particulier la compétence pluridisciplinaire de l'équipe en place, ainsi que la composition mixte du comité d'audit.

La Cour attire néanmoins l'attention sur l'importance de permettre à la cellule d'audit interne de réaliser les missions pour lesquelles elle a été créée. Il appartient au

comité d'audit de veiller à ne pas accepter un trop grand nombre de demandes spécifiques, qui relèvent d'ailleurs souvent davantage de la notion d'inspection.

Comme déjà signalé au point 5.2.2, la Cour recommande par ailleurs de centraliser les résultats des analyses de risques qui se réalisent à différents niveaux au sein de l'organisation, selon des méthodes parfois différentes, comme celle liée au management socio-économique ou celle utilisée par le *risk manager*, de même que les rapports des auditeurs externes. Il est en effet important que l'audit interne puisse appuyer sa propre analyse de risques sur un système permettant de relayer l'ensemble des risques stratégiques et opérationnels déjà identifiés par d'autres.

Une amélioration du processus de management des risques permettrait non seulement d'enrichir le travail de l'audit interne et, par conséquent, d'en améliorer la programmation, mais également et surtout de mieux identifier les mesures de contrôle interne à mettre en place puis à évaluer.

Enfin, dans un souci de clarté et de transparence vis-à-vis des membres du personnel de l'Office, il semblerait utile d'éviter d'attribuer le vocable « audit » à des services qui, vu leur implication dans la ligne opérationnelle, notamment dans le cadre de l'élaboration des procédures, ne peuvent en assurer le contrôle de manière indépendante, au regard des normes relatives à l'audit interne.

Réponse
du FOREM

Sur ce dernier point, le FOREM précise qu'un changement de dénomination du service d'audit comptable sera proposé à l'approbation du Comité de direction.

CHAPITRE 6 LA TRANSPARENCE ET LE RAPPORTAGE

6.1 CONTEXTE

Le FOREM doit rendre compte de manière transparente de son activité. Par ailleurs, le management doit pouvoir fonder ses décisions sur un ensemble d'informations pertinentes de gestion.

Il faut pour ce faire que l'Office dispose en temps opportun de données et d'informations fiables pour pouvoir prendre les décisions nécessaires au pilotage de ses activités et en rendre compte de manière contemporaine, à l'aide d'indicateurs pertinents, tant quantitatifs que qualitatifs.

Le FOREM doit également présenter un budget clair et lisible au Parlement qui octroie les crédits nécessaires à l'exercice de ses missions.

6.2 LE BUDGET

6.2.1 Les enjeux

Les crédits inscrits au budget de la Région wallonne en faveur du FOREM s'élèvent à 965,8 millions d'euros en 2009. A ce montant s'ajoutent les interventions de l'État fédéral dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs (10,2 millions d'euros) et les subventions du Fonds social européen (7 millions d'euros).

D'autres recettes viennent alimenter le budget de l'Office : les contributions des ministres fonctionnels dans le cadre du programme de transition professionnelle, les recettes émanant du fonds budgétaire en matière d'emploi, des subventions spécifiques liées à des actions du plan air climat, etc.

Au total, les recettes de l'Office s'élèvent à 1,01 milliard d'euros.

Réponse
du FOREM

Le FOREM souligne que 654,6 millions d'euros concernent des transferts financiers liés à des mesures spécifiques déléguées par le Gouvernement wallon (APE, PTP, crédit adaptation, chèques formation, frais stagiaires). Seuls 35% du budget de l'Office couvrent des dépenses de fonctionnement.

6.2.2 La lisibilité du budget

Le financement et le budget de l'Office sont réglés par les dispositions des articles 27 à 31 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, modifié par le décret du 13 mars 2003.

L'article 27 précise que, dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région wallonne, l'Office bénéficie de subventions qui couvrent distinctement les dépenses courantes et les dépenses de capital, par activités²⁶⁴ ainsi que par entités, et que la Région wallonne prévoit, dans ses budgets, des subventions de fonctionnement et des subventions patrimoniales par missions, ainsi que par entités.

Réponse
du FOREM

Faute de pouvoir bénéficier de subventions patrimoniales suffisantes inscrites au niveau du budget de la Région, l'Office précise qu'il est obligé de recourir annuellement à la demande de crédits via le compte de réserves pour financer les

²⁶⁴ Activités telles que définies aux articles 3 et 4 du décret organique du FOREM.

différentes natures de dépenses patrimoniales indispensables pour assurer l'offre de services ».

L'article 31 stipule que le budget des dépenses de l'Office est scindé en quatre volets :

- ✓ le volet I comporte les dépenses relatives aux matières définies à l'article 6, §1^{er}, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (la politique de l'emploi) ;
- ✓ le volet II comporte les dépenses relatives aux matières définies à l'article 4, 16°, de la même loi (la reconversion et le recyclage professionnels : compétence de la Communauté française dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne) ;
- ✓ le volet III comporte les dépenses par missions telles que définies aux articles 3 et 4, ainsi que par entités ;
- ✓ le volet IV comporte spécifiquement la subvention octroyée à l'Office pour le fonctionnement des organes consultatifs visés au chapitre VII du décret du 9 mai 1999 (les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation).

Commentaires

1) Les dispositions prévues par le décret n'ont jamais été complètement appliquées.

Réponse
du FOREM

Le FOREM indique sur ce point qu'il y a peut-être une inadéquation entre les textes législatifs et leur concrétisation sur le terrain.

En l'absence d'une comptabilité analytique complète, il n'existe aucun budget officiel par entités (entité FOREM Conseil « Régisseur-ensemblier », entité FOREM Formation « Opérateur public de formation » et entité FOREM Support « Services communs ») ni pour ce qui concerne les subventions inscrites au budget régional ni pour ce qui concerne le budget de l'Office.

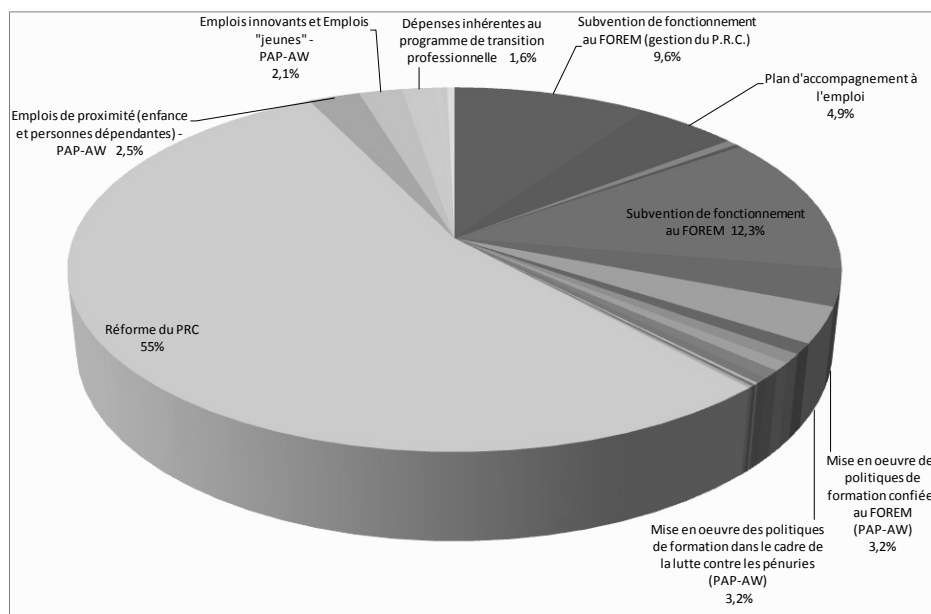
Réponse
du FOREM

L'Office indique qu'il existe depuis 2002 un document interne reprenant le budget par entité. Un rapportage de suivi budgétaire par entité est élaboré en fonction des besoins exprimés par les différentes entités.

2) Dans le budget général des dépenses, les subventions allouées par la Région wallonne sont ventilées sur trente-six allocations de base dont vingt-six alimentées à l'initial 2009, réparties sur trois programmes²⁶⁵. Comme le montre la figure ci-dessous, 94% de la dotation au FOREM provient de neuf allocations de base.

²⁶⁵ Emploi, Programmes de résorption du chômage et Formation professionnelle.

Figure 6 - Ventilation des crédits budgétaires destinés au FOREM pour l'année 2009 (budget initial)



Le nombre élevé d'allocations de base est également lié au plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon. Différentes allocations ont en effet été créées pour isoler les moyens financiers additionnels confiés au FOREM pour les actions concernées.

3) Pour justifier l'utilisation de ces diverses subventions, le FOREM a calqué la structure de son budget sur celui de la Région en créant au moins autant d'établissements comptables qu'il existe d'allocations au niveau du budget de la Région. Deux établissements comptables supplémentaires enregistrent les recettes émanant du fédéral et du FSE. Un établissement comptable additionnel enregistre les montants provenant du compte de réserve et un autre les recettes émanant du Fonds budgétaire en matière d'emploi.

Le compte d'exécution du budget 2008 de l'Office distingue au total trente-deux établissements comptables. Au sein de ces établissements, les recettes et dépenses sont imputées sur les différents articles budgétaires selon une classification des dépenses par nature. La ventilation des dépenses de personnel entre les différents établissements comptables s'opère en fonction de la ou des source(s) de financement du coût salarial de l'agent, sans lien avec son affectation réelle²⁶⁶.

4) Le nombre d'activés ou de missions qui font l'objet d'un financement spécifique résulte de la volonté du pouvoir de tutelle d'isoler certaines subventions pour

²⁶⁶ Toutefois, au niveau du logiciel comptable PIA, une imputation par site et service des dépenses de personnel est également réalisée en fonction de l'affectation réelle de l'agent. Ces données ne sont pas reprises dans les comptes officiels produits par l'organisme.

pouvoir en contrôler l'utilisation par l'Office. La multiplication des subventions accroît la complexité du budget de l'Office.

Le FOREM appuie cette remarque de la Cour.

6.2.3 L'information du Parlement

En vertu de l'article 29 du décret précité du 6 mai 1999, le budget du FOREM est communiqué au Parlement wallon en annexe au projet de budget de la Région wallonne.

En réalité, le document transmis est dépassé. En effet, l'Office établit ses premières estimations budgétaires pour l'année X au cours du mois de mai de l'année X-1, sur la base des paramètres d'indexation des subventions régionales, déterminés en début d'année. Ces estimations sont soumises par le comité de gestion aux cabinets concernés (budget, emploi et formation) dans le courant du mois de septembre.

Le Gouvernement soumet à son tour au Parlement, au plus tard le 31 octobre, le projet de budget régional comportant notamment les subventions prévues pour le FOREM.

Commentaires

Compte tenu de la complexité de son budget et contrairement à ce qui se passe pour d'autres organismes, l'Office ne dispose pas du temps nécessaire pour anticiper et adapter son projet de budget aux subventions proposées par le Gouvernement dans le projet de décret budgétaire.

Il existe un problème de circulation des informations entre l'Office et la tutelle. Le FOREM ne reçoit pas systématiquement les arrêtés ministériels d'octroi des subventions qui lui sont destinées. Or, les montants prévus au budget ne lui sont pas toujours versés intégralement, ce qui suscite certaines incertitudes au niveau comptable.

6.2.4 Excédents budgétaires portés en réserve

1) En vertu de l'article 28 du décret précité du 6 mai 1999, « *les soldes des subsides régionaux non utilisés en date de clôture de l'exercice budgétaire sont à porter en réserves, au bilan de l'Office. (...) L'affectation de ces réserves est décidée, sur avis du Comité de gestion, par le Gouvernement wallon qui fixe le nombre de compte y afférents. Ces réserves et leur affectation sont respectivement justifiées aux comptes et budgets de l'Office.* »

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le compte de réserves est passé de 31 millions d'euros, fin 2004, à 115 millions d'euros, fin 2007.

Tableau 13 – Évolution du compte de réserves de 2004 à 2007

	2004	2005	2006	2007
Compte de réserves au 1/1	43.699.546	31.056.304	54.437.386	68.033.590
Dépenses imputées sur le compte de réserves	-23.516.094	-19.976.514	-19.311.848	-17.645.430
Boni budgétaire				
- Programme 9 ²⁶⁷	8.712.497	11.036.577	12.593.370	5.084.880
- Programme 10	1.601.427	28.372.552	16.552.843	44.419.016
- Programme 14	558.928	3.899.555	3.761.839	15.114.865
Sous-total	10.872.852	43.308.684	32.908.052	64.618.761
Correction		48.912 ²⁶⁸		
Compte de réserves au 31/12	31.056.304	54.437.386	68.033.590	115.006.921

(en euros)

La nette augmentation du compte de réserves en 2007 est liée à la faible utilisation des subventions perçues dans le cadre des actions prioritaires pour l'avenir wallon. Il s'agit notamment, pour le programme 10, des allocations de base 41.07.10 « emploi de proximité » et 41.08.10 « emplois innovants et emplois jeunes » pour lesquelles les excédents budgétaires s'élèvent respectivement à 13.218.249 euros et 15.692.229 euros²⁶⁹.

Les bonis budgétaires sur les allocations de base dédiées au plan Marshall du programme 14 s'élèvent à 10.436.014 euros en 2007.

Réponse
du FOREM

En ce qui concerne les aides à la promotion de l'emploi dans le cadre du plan d'actions prioritaires, le FOREM rappelle qu'il intervient en tant qu'exécutant des décisions d'octroi instruites par la DGO Economie emploi recherche et qu'il ne peut donc agir directement sur ces dépenses.

2) L'article 25 du contrat de gestion 2006-2011 règle l'affectation du compte de réserves : « *La destination principale du compte de réserves est l'affectation à des dépenses non récurrentes, notamment d'investissements telles que visées à l'article 22.3²⁷⁰. Toutefois, une partie des allocations de fonctionnement peut être prise en charge par le compte de réserve et ce, à concurrence de maximum 10 millions d'euros par an.* »

²⁶⁷ Programme 11.09 devenu le 18.12 en 2009 (FOREM), programme 11.10 devenu le 18.13 (Plan de résorption du chômage) et programme 11.14 devenu le 18.22 (FOREM Formation).

²⁶⁸ Rectification du résultat budgétaire 2004.

²⁶⁹ Selon la note rectificative au Gouvernement wallon relative aux phases opérationnelles des actions prioritaires pour l'Avenir wallon, ce solde budgétaire s'expliquerait par l'étalement des programmations ONE et le délai nécessaire d'ouverture des nouvelles places d'accueil, l'adoption tardive du décret IDESS et de son arrêté d'exécution et le délai de recrutement des travailleurs qui avoisine 6 mois.

²⁷⁰ Art. 22.3 « (...) Par investissements en biens durables, on entend d'une part l'acquisition de biens immobiliers et d'autre part, leur maintenance ainsi que l'achat de matériel pédagogique ou autre soumis à amortissement. »

Réponse
du FOREM

Tableau 14 – Affectation du compte de réserves de 2004 à 2007 (en euros)

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007
Compte de réserves	31.056.304,00	54.437.386,00	68.033.590,00	115.006.921,00
PST3 inclusion soc.		23.000.000,00	21.622.771,00	20.250.860,00
Plan Marshall			12.558.382,00	52.001.339,00
Electrabel ²⁷¹			2.861.300,00	4.853.693,00
Projets FOREM				
- Projets immobiliers	23.735.934,00	14.862.443,00	6.549.245,00	15.618.879,00
- Projets autres	7.320.370,00	9.266.612,00	14.427.630,00	21.252.321,00
Sous-total	31.056.304,00	24.129.055,00	20.976.875,00	36.871.200,00
Affectation n+1	31.056.304,00	47.129.055,00	58.019.328,00	113.977.092,00
Date de l'arrêté	26/09/2005	7 et 22/12/2006	29/06/2007	01/09/2008
Non affecté		7.308.331,00	10.014.262,00	1.029.829,00

Les excédents des subventions allouées au FOREM dans le cadre du Plan Marshall sont réaffectés aux mêmes fins l'année suivante.

Le volet emploi et formation du plan stratégique transversal n°3 « Inclusion sociale » (PST3) est entièrement financé par le compte de réserves. Les dépenses réalisées dans ce cadre s'élèvent à 1.377.229 euros en 2006 et à 1.371.910 euros en 2007. L'année suivante, les soldes disponibles sont réaffectés au PST3 via le compte de réserves.

Les projets immobiliers du FOREM sont également financés par le compte de réserves étant donné que seules des subventions de faible montant figurent à cette fin dans le budget régional²⁷².

3) Par ailleurs, la Cour constate que les arrêtés d'affectation du compte de réserves sont signés tardivement dans l'année : pas avant le mois de septembre à la seule exception de l'année 2007 où il a été signé au mois de juin. Or, l'Office ne peut utiliser son compte de réserves en l'absence de cet arrêté.

6.2.5 Conclusions et recommandations

Il appartient au Parlement de se prononcer sur le degré de spécialisation budgétaire et sur les missions qui doivent faire l'objet d'un financement spécifique. En tout état de cause, le budget de l'Office tel qu'il est établi actuellement, n'est pas d'une lecture aisée. Sa compréhension serait renforcée, si l'Office présentait également

²⁷¹ Montants versés par Electrabel au FOREM dans le cadre des plans communaux pour l'emploi en 2006 et 2007. Ces recettes doivent financer le programme « Communes Energ-Ethiques » qui consiste en la mise en place de conseillers énergie dans les communes via l'octroi de points APE.

²⁷² Aux allocations de base 61.01.41 (investissements en rapport avec les centres de formation professionnelle : 800.000 euros en 2009) et 61.02.41 (financement du volet formation des pôles de compétitivité, actions prioritaires, mesure 1.4 : 180.000 euros en 2009).

un budget global où les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses seraient classées par nature.

Par ailleurs, la Cour recommande d'assurer une meilleure circulation des informations budgétaires entre l'Office et ses ministres de tutelle et, en particulier, une transmission systématique et immédiate des arrêtés ministériels d'octroi des subventions, ce qui permettrait une imputation correcte et fiable de toutes les subventions.

Enfin, étant donné que les retards dans les décisions d'affectation du compte de réserves affectent, entre autres, la gestion et le financement des projets immobiliers, la Cour suggère de recourir à un système « d'ouverture de crédits » sur la base d'estimations prudentes et réalistes du compte de réserves, dans l'attente de son affectation définitive.

Réponse
du FOREM

Le FOREM précise que l'adoption tardive de l'arrêté ministériel d'affectation du compte de réserves rend difficile la gestion journalière des projets (notamment immobiliers) et le respect des contraintes en matière de marchés publics et génère des effets non désirables²⁷³. Le FOREM se rallie par conséquent à la recommandation de la Cour des comptes visant la libération provisoire des crédits du compte de réserves.

Le FOREM confirme le problème de communication des informations entre ses services et les tutelles, ce qui engendre des difficultés de réconciliation entre les budgets du FOREM et de la Région wallonne. L'Office souligne le manque d'informations ou les informations tardives qui rendent difficile la confection et l'envoi des documents dans le délai imparti, le manque de clarté des informations ou encore l'absence de validation ou la validation tardive des informations.

Réponse
du Ministre
Tarabella

Le ministre de la Formation s'étonne de la recommandation de la Cour d'assurer une meilleure circulation des informations budgétaires entre l'Office et ses ministres de tutelle. Le ministre précise que depuis son entrée en fonction, les programmes justificatifs sont transmis à l'Office longtemps avant l'adoption du décret budgétaire par le Parlement wallon. En outre, le ministre signale qu'un débat au sein de la Commission parlementaire chargée de l'Emploi et de la Formation est systématiquement organisé en présence des représentants de l'Office.

Le ministre indique qu'une attention particulière sera accordée à la systématique et à la rapidité de la transmission des arrêtés ministériels d'octroi de subventions à l'Office.

Réponse
du Ministre
Marcourt

Le ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine confirme qu'en raison de la complexité du budget de l'Office et du calendrier des réunions du comité de gestion de l'organisme, le délai entre la date d'approbation par le Gouvernement wallon du projet de décret budgétaire et celle de son dépôt au Parlement ne permet pas de communiquer, en annexe à ce document, le projet de budget du FOREM adapté et approuvé par son comité de gestion. Une séance

Réponse
du FOREM

²⁷³ Comme par exemple, la tenue en suspens de dépenses relatives à une mesure ou un projet ou encore l'imputation de dépenses sur une autre source de financement dans l'attente du compte de réserves (ce qui fausse les situations relatives à la consommation budgétaire).

ultérieure de la Commission parlementaire compétente en matière d'Emploi examine néanmoins le budget de l'Office.

A propos de la transmission des arrêtés ministériels, le ministre reconnaît que les différents arrêtés d'octroi de subventions ne font effectivement pas toujours l'objet d'une notification immédiate à l'Office, notamment en cas d'adaptation de crédits en exécution des actions prioritaires ou du plan d'inclusion sociale. Selon le ministre, les retards observés n'ont pas engendré une imputation incorrecte ou non fiable des subventions en cause. Néanmoins, la nécessité de notifier systématiquement et sans délai les arrêtés concernés sera rappelée à l'administration compétente.

Après avoir précisé que les propositions d'affectation du compte de réserves sont introduites par les organes de gestion du FOREM à l'appui des comptes annuels, le ministre signale qu'il sera tenu compte de la proposition de la Cour visant à autoriser l'ouverture de crédits pour certains projets, notamment immobiliers ou à caractère pluriannuel.

6.3 LE RAPPORTAGE ET LES INFORMATIONS DE GESTION À DESTINATION DU MANAGEMENT

6.3.1 La disponibilité et la qualité des données

Pour disposer en temps opportun d'informations de gestion de qualité, le FOREM développe, depuis 2003, une application de gestion des métadonnées (de type *datawarehouse*) dont l'objectif est de pouvoir rassembler l'ensemble des informations pertinentes issues des diverses applications de production²⁷⁴ ou de l'extérieur²⁷⁵ en vue d'établir les rapports de suivi du contrat de gestion et de fournir de l'information utile au management et ce, en permettant de croiser les informations issues de ces diverses sources.

Les fournisseurs des données sont responsables de leur qualité, aucune modification n'y étant apportée dans le *datawarehouse*. Cet outil puissant permettra, à terme, de calculer les indicateurs de reporting et de pilotage²⁷⁶. Il s'agit d'un projet ambitieux toujours en cours de développement.

En vue d'évaluer le niveau d'implémentation du *datawarehouse*, la Cour a examiné le degré d'implémentation et d'utilisation du nouvel outil pour les ressources

Réponse
du FOREM

²⁷⁴ IGFP (formation professionnelle), Erasme (base de données des demandeurs d'emploi), Profit HR (base de données des ressources humaines), PFLOW (pour les PFI), PIA (comptabilité), APE, etc.

²⁷⁵ Essentiellement les informations en provenance des déclarations DIMONA via la Banque carrefour de la sécurité sociale.

²⁷⁶ Par rapport aux applications de production, les valeurs ajoutées du *datawarehouse* sont décrites comme suit dans le projet :

- les applications de production sont orientées vers la gestion de la production tandis qu'un *datawarehouse* est orienté vers le reporting et le pilotage, d'où une organisation physique des données différente ;
- l'interrogation d'un *datawarehouse* à des fins de reporting et de pilotage offre des performances et temps de réponse bien meilleurs ;
- un *datawarehouse* permet non seulement le partage des données à travers l'organisation mais également le croisement de données de sources différentes ;
- un *datawarehouse* permet l'utilisation d'un référentiel unique à travers toute l'organisation.

humaines (FOREM Support), pour les formations données par le FOREM ou ses partenaires²⁷⁷, ainsi que dans le cadre du dispositif Jobtonic (FOREM Conseil).

Les principaux constats sont les suivants.

Actuellement, le *datawarehouse* permet de calculer certains indicateurs de production mais de nombreux autres indicateurs sont encore produits au départ des applications de production par traitement des informations à l'aide de tableurs.²⁷⁸ Par contre, le *datawarehouse* est le seul outil permettant de calculer les indicateurs d'impact sur la base des données qui y sont stockées en provenance de la banque de données Dimona de la sécurité sociale²⁷⁹.

Les données relatives aux temps de travail des agents du FOREM (indispensables pour le calcul des indicateurs d'efficacité) de même que les informations relatives aux entreprises et aux APE ne sont pas encore intégrées dans l'application. Par ailleurs, les informations relatives au coût ne peuvent être reliées aux données de production.

En ce qui concerne plus particulièrement les ressources humaines, les informations figurant dans le *datawarehouse* pour 2008 ne sont pas complètes²⁸⁰, tandis que les indicateurs destinés notamment à l'établissement du bilan social sont toujours calculés au départ d'informations extraites de la base de données des ressources humaines. Une personne est spécifiquement chargée de composer les différents rapports et de répondre aux questions ponctuelles en la matière. L'injection des données dans le *datawarehouse* est, quant à lui, encadré par un ensemble de procédures et d'instructions destinées à en garantir la qualité.

Pour FOREM Formation, les indicateurs sont encore calculés au départ d'informations extraites de l'application relative à la paie des stagiaires. L'encodage des informations dans cette application est déconcentré et réalisé par les directions régionales de FOREM Formation. Dans le cadre des partenariats, l'encodage est effectué sur la base des informations que doivent fournir les partenaires, notamment les feuilles de présence des stagiaires.

Le contrôle qualitatif des encodages a permis à l'administration centrale de détecter des erreurs matérielles lors du paiement des stagiaires²⁸¹. Quant à la fiabilité des informations fournies par les partenaires, certaines directions régionales²⁸² la testent en organisant de temps à autre des contrôles sur place afin de s'assurer de la correspondance entre les feuilles de présence et la réalité.

Réponse
du FOREM

²⁷⁷ En ce compris les partenaires de FOREM Formation et de FOREM Conseil.

²⁷⁸ Pour l'ensemble de l'organisation, le FOREM précise qu'actuellement plus de 60% des indicateurs sont calculés à partir du *datawarehouse*.

²⁷⁹ Il est à noter que la base de données ne contient pas d'informations en provenance de l'Inasti ou de la fonction publique. Cela rend perfectible le taux d'insertion comme cela sera exposé ci-dessous.

²⁸⁰ En raison d'une interruption de plusieurs mois liée à un changement de logiciel.

²⁸¹ Il s'agit d'un doublon, de données manquantes dans le signalétique d'un stagiaire, d'un mauvais code de formation.

²⁸² Les pièces justificatives étant gérées par les régions, le contrôle de la pertinence des encodages ne peut se faire que sur site.

En l'occurrence, le risque n'est pas la non-déclaration d'un stagiaire vu que le contrôle sera dans ce cas réalisé par le stagiaire lui-même dès lors qu'il n'aura pas reçu la contribution à laquelle il a droit. Le risque se situe davantage au niveau de prestations déclarées sans avoir été réalisées²⁸³ car personne n'aurait dans ce cas intérêt à se plaindre²⁸⁴. Ce risque n'est pas maîtrisé ; il hypothèque donc la qualité des données figurant dans l'application de la paie des stagiaires.

A ce propos, le FOREM précise qu'effectivement, il existe un risque potentiel d'erreurs dans les données relatives aux formations menées dans le cadre des partenariats de FOREM Formation. Toutefois, ce risque se limite aux formations qui se donnent en-dehors des locaux du FOREM²⁸⁵.

Afin d'améliorer la qualité des données, le FOREM propose de :

- documenter les contrôles effectués par le siège central afin de rendre visible l'effort fourni et d'informer les acteurs ;
- rappeler aux partenaires et centres FOREM les procédures de gestion du partenariat et les documents standards à utiliser ;
- systématiser le passage des représentants du FOREM ;
- mettre systématiquement à l'ordre du jour des comités d'accompagnement un volet « prestations sociales et conformité » ;
- étendre à l'ensemble des partenaires le mode « heures formateur », qui consiste à lier le paiement des partenaires à leurs prestations plutôt qu'au nombre de stagiaires formés.

3) En cas de partenariat géré par FOREM Conseil, les indicateurs d'impact sont calculés via le *datawarehouse* qui est la seule application à permettre un croisement avec les données de la Banque carrefour de la sécurité sociale. Par contre, les autres données chiffrées relatives aux appels à projet sont produites à l'aide de tableurs gérés par le service des relations partenariales. Celles-ci proviennent du regroupement d'informations introduites dans les directions régionales et centralisées au niveau du service de l'administration centrale²⁸⁶. Ici également, la qualité des données dépend de la qualité de l'encodage et des données transmises par les partenaires, ces dernières ne faisant pas systématiquement l'objet d'un contrôle qualité.

4) Quant au dispositif Jobtonic, géré par FOREM Conseil, les différents indicateurs sont calculés au départ du *datawarehouse* après transfert des informations provenant de la base de données Érasme qui permet de suivre les étapes du

²⁸³ Cf. par exemple l'omission de renseigner l'abandon d'une formation.

²⁸⁴ Le stagiaire percevrait en effet son indemnité tandis que l'opérateur, payé généralement au prorata des heures de formation dispensées à un nombre déterminé de stagiaires a intérêt à déclarer un maximum de stagiaires.

²⁸⁵ A titre d'exemple, sur les 2.039 conventions gérées en 2008 par FOREM Formation, seules 35% sont concernées.

²⁸⁶ Procédure imposant le collationnement de l'ensemble des informations fournies par direction régionale dans un tableau global. Cette opération étant manuelle, elle comporte également un risque d'erreur auquel s'ajoute parfois la nécessité de croiser ces données manuellement avec les informations en provenance de l'application de la paie des stagiaires.

cheminement du demandeur d'emploi. L'encodage dans cette application est effectué au fur et à mesure des rencontres entre le demandeur d'emploi et le conseiller du FOREM. Lorsque le demandeur d'emploi est envoyé vers les partenaires, l'encodage effectué par les conseillers est fonction des informations transmises par ceux-ci, avec la même réserve que ci-dessus pour le volet qualité.

En conclusion, la Cour souligne le travail déjà accompli et recommande de poursuivre les efforts afin que toutes les informations de rapportage et de pilotage puissent bientôt provenir du *datawarehouse*. Ceci permettrait d'éviter les risques d'erreurs liés à l'utilisation d'outils qui ne sont pas toujours adaptés à la production d'informations de rapportage et de gagner en efficacité.

6.3.2 Le rapportage

Cadre réglementaire

Les relations entre le FOREM et son autorité de tutelle sont régies par les dispositions du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information²⁸⁷. Le décret fixe le mode d'élaboration et le contenu du contrat de gestion et impose également les règles de suivi et de contrôle. Il prévoit en particulier :

- ✓ un contrat de gestion comprenant les objectifs concourant à la mise en œuvre de la mission de l'organisme ;
- ✓ des cibles chiffrées à atteindre ;
- ✓ des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs ; ces indicateurs doivent être tant qualitatifs que quantitatifs et comporter une mesure de l'impact, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie ;
- ✓ un suivi régulier du niveau d'atteinte des objectifs à l'aide d'un tableau de bord ;
- ✓ un rapportage annuel sur le niveau de réalisation des objectifs du contrat de gestion.

La situation du FOREM

Le contrat de gestion en cours, signé le 15 juin 2006 entre le Gouvernement wallon et l'Office, porte sur la période 2006 à 2011.

Comme déjà signalé²⁸⁸, des écarts sont possibles entre les dispositions du contrat de gestion et les activités réelles du FOREM, notamment en raison de nouvelles mesures qui ajoutent de nouveaux objectifs et indicateurs non prévus dans le contrat de gestion²⁸⁹. Le seul rapportage sur le contrat de gestion ne permet donc plus de rendre compte de toutes les activités menées par le FOREM²⁹⁰.

²⁸⁷ Plus particulièrement, les articles 10, 14, 18 et 19.

²⁸⁸ Cf. supra point 5.2.

²⁸⁹ Voir à ce propos la note au comité de gestion du 9 décembre 2008.

²⁹⁰ Elles peuvent cependant se retrouver dans le plan d'entreprise « Synergies ».

A titre d'illustration, le dispositif Jobtonic²⁹¹, fondé sur une décision du Gouvernement wallon du 26 avril 2007, ne faisait pas partie des objectifs et indicateurs négociés dans le cadre du contrat de gestion. Le rapport annuel 2007 de suivi du contrat de gestion ne comporte donc pas d'indicateur concernant Jobtonic, mais y fait seulement référence, dans les commentaires des indicateurs relatifs au PAC. A noter que Jobtonic figure par contre dans les indicateurs du tableau de bord résultant de la mise en œuvre du plan d'entreprise « Synergies ».

6.3.3 Le contrat de gestion

Le contrat de gestion fixe les obligations en matière de suivi et d'évaluation²⁹². Il précise que les activités du FOREM seront mesurées au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de production, d'impact et d'efficacité.

Les indicateurs de production visent à rendre compte du volume d'actions effectivement réalisé par le FOREM ; les indicateurs d'impact visent à rendre compte des modifications consécutives à l'action du FOREM chez ses clients externes ou internes et dans son environnement tandis que les indicateurs d'efficacité visent à comparer les moyens humains, matériels et financiers consacrés à la production et l'impact obtenu.

Les indicateurs ne sont pas tous assortis d'une cible à atteindre. Lorsqu'ils le sont, il s'agit d'indicateurs de référence qui permettront d'évaluer l'action du FOREM. Lorsqu'ils ne le sont pas, il s'agit d'indicateurs de monitoring.

Les valeurs de référence des objectifs de production sont validées chaque année par le comité de gestion. Pour 2008, ces valeurs ont été communiquées aux ministres de tutelle pour validation, lors de la réunion de suivi du contrat de gestion du 22 février 2008. Elles ont été validées à ce niveau en juin 2008.

6.3.4 Les indicateurs

Dans les annexes du contrat de gestion, un ensemble d'indicateurs - essentiellement de production - sont identifiés, dont certains demeuraient à construire. Les indicateurs d'impact et d'efficacité, non encore établis à l'époque, devaient être soumis à l'approbation du Gouvernement wallon pour le 15 décembre 2006.

Les indicateurs de production et d'impact

Ceux-ci furent validés le 7 novembre 2006 par le comité de gestion et approuvés par le Gouvernement wallon le 14 décembre 2006. Le nombre de ces indicateurs peut être évalué²⁹³ comme suit :

²⁹¹ Ce dispositif a pour objectif d'organiser un suivi plus strict des demandeurs d'emploi âgés de moins de vingt-cinq ans et, par conséquent, de les faire sortir du dispositif traditionnel du plan d'accompagnement des chômeurs (PAC).

²⁹² Articles 16 à 21.

²⁹³ Sur la base d'un dénombrement effectué dans le rapport de suivi du contrat de gestion de l'année 2007.

Tableau 15 - Indicateurs

<i>Types d'indicateurs</i>	<i>Nombre</i>
Indicateurs de production	113
Indicateurs d'impact quantitatif	240 ²⁹⁴
Les indicateurs d'impact qualitatifs ²⁹⁵	21
Les indicateurs du bilan social	53

Les indicateurs d'impact qualitatif visent à rendre compte de la perception de l'impact de l'action du FOREM auprès d'un échantillon de « clients externes » (entreprises, demandeurs d'emploi et post-demandeurs d'emploi).

Il convient d'y ajouter les indicateurs de production destinés aux tableaux de bord et permettant également de fournir des informations au management.

Les indicateurs d'efficience et la mise en œuvre d'une comptabilité analytique

Dès 1996, le FOREM a développé une comptabilité analytique afin de pouvoir répondre aux exigences liées aux financements du FSE et, de manière générale, chiffrer le coût de toutes les activités de l'Office, tous financements confondus. L'objectif était de pouvoir organiser l'information comptable de manière à calculer le coût de revient des formations organisées par FOREM Formation. Une ventilation des dépenses a donc été opérée par sites et services, bâtiments²⁹⁶ ou véhicules. C'est sur cette base que FOREM Formation a développé la méthode *Activity Based Costing* (ABC) pour calculer le coût de revient de ses formations en gestion propre.

Ensuite, dans le cadre du contrat de gestion 2001-2005 du FOREM et de sa réorganisation en trois entités, l'organisation comptable a été revue. Les dépenses ont été ventilées par actions budgétaires avec l'aide de deux consultants externes²⁹⁷.

Afin de pouvoir calculer spécifiquement le coût de certains projets, une ventilation des dépenses a été réalisée par projets²⁹⁸. Enfin, différents centres de coûts ont été identifiés afin de pouvoir isoler les différents « services » gestionnaires de dépenses²⁹⁹.

De nouvelles orientations ont été prises dans le contrat de gestion 2006-2011 : l'article 7 prévoit que le FOREM calculera le coût de revient de ses champs d'activités afin d'en assurer la maîtrise et de procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires. Dans un délai de six mois à dater de la signature du

²⁹⁴ Ils sont la déclinaison de deux indicateurs principaux : le taux d'insertion et le taux d'accès à la formation. Il s'agit de seize mesures ventilées en cinq taux avec une présentation selon trois paramètres différents (sexe, âge, niveau d'étude), ce qui donne 240 chiffres produits.

²⁹⁵ Ils sont élaborés sur la base d'une enquête menée par un consultant.

²⁹⁶ 261 sites et 276 bâtiments sont identifiés.

²⁹⁷ 331 actions budgétaires sont dénombrées.

²⁹⁸ Il existe 631 codes projets.

²⁹⁹ 150 centres de coûts sont répertoriés.

contrat de gestion, la liste des premiers champs qui feraient l'objet d'une comptabilité analytique devait être établie. Le calcul des prix de revient de ces divers champs devait être réalisé pour juillet 2007. La comptabilité analytique devait définitivement être mise en œuvre selon le modèle du contrôle de gestion socio-économique pour le 1^{er} juillet 2008.

L'article 16 du contrat de gestion prévoit en outre que les activités confiées au FOREM seront mesurées au travers d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de production, d'impact et d'efficacité. Pour calculer les indicateurs d'efficacité, il est en effet nécessaire de pouvoir chiffrer le coût des activités car ces indicateurs résultent du rapport entre les réalisations obtenues et les moyens consacrés à l'action.

Comme prévu par ces dispositions, le FOREM a communiqué, le 11 décembre 2006, aux ministres de l'Emploi et de la Formation professionnelle la liste des dix premiers champs d'activités qui feraient l'objet d'une comptabilité analytique, à titre exploratoire, pour juillet 2007³⁰⁰.

Dans le cadre du management socio-économique (MSE), le cadre conceptuel utilisé par FOREM Conseil et FOREM Support est le modèle coût-valeur de chaque activité au sein de l'entreprise développé sur la base :

- ✓ d'une nomenclature d'activités unique au sein de l'Office ;
- ✓ d'une imputation directe par chaque acteur de ses temps d'activité ;
- ✓ de la valeur économique d'une heure de travail au sein de l'entreprise ;
- ✓ des coûts variables externes que provoque chaque activité.

A ce jour, la nomenclature des activités de l'Office a été établie : les macroactivités stratégiques se déclinent en activités locales opérationnelles.

L'imputation directe par chaque acteur de ses temps d'activités est en phase de déploiement : un nouveau logiciel de saisie des temps sur les activités (TIMSY) est en cours d'implantation dans les directions régionales et au siège central.

Le 26 juin 2008, le service contrôle de gestion a produit un rapport établissant le coût-valeur des activités des zones prioritaires au 31 décembre 2007. Ce calcul de coût se base sur une valeur économique d'une heure de travail évaluée de façon

³⁰⁰ Pour FOREM Conseil, quatre activités organisées au niveau des directions régionales (DR) ont été ciblées (le Plan Formation Insertion pour la DR de Charleroi, le conseil en recherche d'emploi pour la DR de Liège, le service relations partenariales pour la DR de Namur et le conseil en orientation professionnelle pour la DR de Tournai) et une activité pour le siège central (le chèque-formation). Pour FOREM Support, ce sont d'une part les activités du département des ressources matérielles et financières et les activités du département des ressources humaines qui ont été retenues et pour les services d'administration générale, le choix s'est porté sur le projet Job Pass développé par le département des systèmes d'information et le département des relations internationales. FOREM Formation utilise toujours la méthode ABC pour calculer le coût unitaire moyen d'une heure de formation en gestion propre, tous domaines confondus. Ce coût s'élève à 15,76 euros en 2007.

globale à 40,72 euros³⁰¹. Ce rapport sera communiqué aux organes de gestion de l'organisme dans le cadre du rapport annuel 2008 d'exécution du contrat de gestion.

Enfin, le calcul des coûts variables a réellement démarré dans le courant du 1^{er} semestre 2008. L'imputation actuelle des dépenses par sites et par services au niveau de la comptabilité analytique doit être validée par les différents responsables de services avec l'aide des intervenants internes désignés dans le cadre du MSE. Par ailleurs, une analyse des dépenses actuellement imputées à des services qui travaillent pour compte d'autres doit être menée afin de pouvoir raccrocher ces dépenses aux différentes activités de l'Office.

En conclusion, aujourd'hui, malgré une comptabilité économique et budgétaire très détaillée, le modèle socio-économique de calcul des coûts de revient ne permet pas encore de chiffrer le coût des différentes activités de l'Office. La comptabilité analytique développée selon le modèle du management socio-économique est en cours de déploiement. Le responsable du contrôle de gestion considère que celle-ci devrait être opérationnelle pour le 30 juin 2010.

6.3.5 Le rapport annuel de suivi du contrat de gestion

Un rapport d'exécution du contrat de gestion est élaboré chaque année et transmis à la tutelle pour le 30 avril³⁰². Celle-ci le communique pour le 30 juin au Gouvernement qui le transmet ensuite au Parlement.

Le rapport de suivi du contrat de gestion 2006 a été déposé au Parlement wallon le 19 septembre 2007³⁰³ et celui de 2007 le 15 juillet 2008³⁰⁴. Ces deux rapports n'ont pas été examinés par la commission ad hoc du Parlement wallon. La réalisation du contrat de gestion est effectivement suivie à l'aide d'un nombre assez important d'indicateurs³⁰⁵ contenus dans un rapport dont le plan et le contenu sont conformes aux engagements figurant dans le contrat de gestion.

Commentaires

La Cour constate une amélioration qualitative importante entre le rapport de 2006 et celui de 2007. Ainsi, les données chiffrées ont été mieux commentées en 2007 mais, malgré le volume important d'indicateurs, certaines données chiffrées supplémentaires figurent dans les commentaires, ce qui peut nuire à la lisibilité.

Comme déjà évoqué³⁰⁶, certaines dispositions récentes ne sont pas nécessairement suivies par les indicateurs mentionnés dans le rapport de suivi. Enfin, un nombre

³⁰¹ Cette valeur résulte du rapport entre la valeur ajoutée sur coûts variables et le nombre d'heures attendues. La valeur ajoutée sur coûts variables équivaut à la différence entre les produits (- les bonis budgétaires) et les charges variables. Les charges variables varient en fonction du volume d'activités ou en fonction d'une décision stratégique. Par opposition, les charges fixes ont un délai d'ajustement supérieur à un an.

³⁰² Actuellement, deux rapports pour les années 2006 et 2007 ont été élaborés et communiqués. Le rapport 2008 est en cours de préparation.

³⁰³ CRA n°1 (2007 – 2008) de la séance du mercredi 19 septembre 2007, page 8.

³⁰⁴ CRA n°23 (2007-2008) de la séance du mardi 15 juillet 2008, page 4.

³⁰⁵ Voir ci-dessus le nombre d'indicateurs calculés dans le cadre du rapport de suivi 2007 du contrat de gestion.

³⁰⁶ Voir ci-dessus pour le dispositif Jobtonic.

important d'informations complémentaires sont communiquées dans le bilan de la mise en œuvre du plan d'entreprise « Synergies », dans le résultat des enquêtes internes et externes et dans le bilan social³⁰⁷.

Il en résulte un rapport volumineux, comportant énormément d'informations mais qui peut parfois s'avérer difficile à comprendre pour un public non averti. Les données sont intéressantes pour le management, le comité de gestion et la tutelle mais devraient être simplifiées lors de la communication vers l'extérieur, notamment vers le Parlement.

Parallèlement au rapport d'exécution du contrat de gestion, le FOREM édite un rapport d'activités annuel destiné à la cible institutionnelle, qui se base sur les données du rapport d'exécution du contrat de gestion, dans une formule plus communicable, adaptée à un public large. Il contient essentiellement des éléments quantitatifs.

En outre, plusieurs indicateurs de production, intéressants du point de vue du monitoring du volume des activités, ne sont pas toujours pertinents pour ce qui concerne la mesure de l'action du FOREM. Ce n'est en effet qu'accompagnés de l'impact ou du calcul du coût des activités que ces indicateurs peuvent devenir éclairants. Enfin, certains indicateurs gagneraient à être développés pour améliorer le rapportage.

Ainsi, en matière de formation, un taux d'accès à la formation est calculé sur la base de la population potentielle totale. Bien qu'utile, ce taux ne reflète pas fidèlement le travail du FOREM. Ainsi, le taux et surtout le délai d'accès à la formation des demandeurs d'emploi ayant sollicité une formation auprès du FOREM pourrait être plus éclairant sur les performances de l'Office.

Réponse
du FOREM

A cet égard, le FOREM précise que les conditions techniques de production de ces données sont en cours de développement.

En ce qui concerne les partenariats, le nombre de partenaires du FOREM s'avère certes relevant pour le monitoring mais, dans l'optique choisie de formations courtes, devant conduire le demandeur d'emploi à un palier supérieur dans le processus d'insertion, c'est surtout l'impact, à savoir l'amélioration des compétences et, in fine, le taux d'insertion, qui est pertinent.

Réponse
du FOREM

Sur ce point, le FOREM ajoute que le rapport 2008 d'exécution du contrat de gestion comprendra des mesures de taux d'insertion des personnes ayant bénéficié d'actions dans le cadre des partenariats.

Dans le cadre du dispositif Jobtonic, un indicateur renseigne le nombre de participants. Par contre, il n'existe pas d'indicateur évaluant le nombre de jeunes chômeurs qui devraient ou pourraient être inscrits et qui ne le sont pas.

Le calcul des taux d'insertion s'appuie sur les informations des déclarations Dimona. Malgré un certain retard et un risque toujours possible d'informations erronées, il s'agit actuellement de la seule approche concevable pour mesurer ce type d'impact. Néanmoins, comme le souligne le FOREM dans son rapport d'évaluation du contrat de gestion, il peut sous-évaluer le niveau d'insertion en raison de l'absence

³⁰⁷ Chapitres 3, 4 et 5 du rapport de suivi du contrat de gestion.

d'informations de l'Inasti³⁰⁸, de la fonction publique³⁰⁹ et de la mobilité internationale³¹⁰.

En conclusion, produire trop d'indicateurs peut nuire à la transparence. Bien qu'ils soient nécessaires au monitoring des activités et à l'information du management³¹¹, toutes les données disponibles ne doivent pas nécessairement figurer dans le rapport de suivi du contrat de gestion.

La situation actuelle est normale dans le cadre du cycle d'apprentissage où la tendance est de produire trop d'indicateurs. Une simplification serait à présent bienvenue pour déterminer les indicateurs les plus pertinents pour permettre un reporting plus simple, surtout pour l'extérieur.

6.3.6 Les informations de gestion à destination du management

Le contrat de gestion prévoit également la tenue d'un tableau de bord mensuel de suivi destiné au comité de gestion et à la tutelle. Ce tableau reprend les chiffres clés synthétisant les indicateurs retenus dans le cadre du contrat de gestion. Le contenu de ce document est actualisé chaque année et présenté par la tutelle au ministre-président et au ministre du Budget.

Chaque mois, un tableau de bord de suivi est effectivement produit suivant le modèle arrêté ; il contient un ensemble de données chiffrées non commentées et permet d'assurer le suivi des activités du FOREM sur la base de quarante-huit indicateurs de production³¹². Outre sa communication au comité de gestion et à la tutelle, il fait l'objet d'une publication sur l'Intranet du FOREM.

Parallèlement à ces rapports de suivi, il existe un ensemble d'indicateurs et de rapports à destination du management.

Tout d'abord, dans le cadre du management socio-économique, il est prévu que chaque service mette en œuvre, en regard de son plan d'action prioritaire, un tableau de bord pour le suivi, comportant également un certain nombre d'indicateurs.

Pour FOREM Formation, il s'agit des tableaux de bord de pilotage, élaborés dans le cadre des procédures qualités adoptées par cette entité, qui permettent une vision commune et mensuelle des activités, grâce à des indicateurs déclinés globalement et par région. Pour chaque indicateur, des fiches de méthodologie fixent le calcul des différents indicateurs.

D'autres documents rendent compte des activités d'un service ou d'une activité. A titre d'exemple, les statistiques mensuelles et annuelles sur l'utilisation du site Internet ou le rapportage effectué par le DSI sur les appels au bureau d'assistance (*helpdesk*) et leur suivi.

³⁰⁸ Reprenant les demandeurs d'emploi passant sous statut d'indépendant.

³⁰⁹ Reprenant les demandeurs d'emploi entrant comme statutaires dans la fonction publique fédérale, régionale ou locale.

³¹⁰ Reprenant les personnes trouvant un emploi dans un pays étranger.

³¹¹ Informations à destination de la ligne hiérarchique, du comité de gestion et de l'autorité de tutelle.

³¹² Dont deux indicateurs concernant les ressources humaines et six concernant le suivi de la consommation budgétaire. Ces indicateurs ne sont pas tous assortis de cibles à atteindre.

6.3.7 Conclusions et recommandations

Le FOREM se situe dans une phase d'évolution et d'apprentissage liée essentiellement à la mise en œuvre du contrat de gestion 2006 – 2011 et des outils qui en découlent.

La qualité des données alimentant les applications de production et, par voie dérivée, le *datawarehouse*, doit encore être améliorée car ces données servent de base au calcul des différents indicateurs de production et d'impact et, par conséquent, sont garantes de la qualité du rapportage et des outils de pilotage de l'organisme. Des règles strictes doivent donc entourer l'encodage et le contrôle des informations stockées dans les applications de production.

En outre, le fait qu'il subsiste de nombreux indicateurs produits en dehors du *datawarehouse*, au départ d'applications de production, constitue également une source d'inefficience. Les efforts doivent donc être poursuivis pour faire du *datawarehouse* le seul outil de traitement et de production des données de rapportage³¹³.

A l'heure actuelle, le rapport de suivi du contrat de gestion traduit une évolution positive au niveau qualitatif. Le rapport actuel constitue certes, avec les tableaux de bord, un document de monitoring important pour la ligne hiérarchique, le comité de gestion et l'autorité de tutelle. Il est toutefois trop volumineux et complexe pour permettre un rapportage de qualité vers l'extérieur. Dans ce cadre, il serait nécessaire de concentrer le rapport sur un nombre plus restreint d'indicateurs pertinents afin de mieux rendre compte du degré de performance de l'organisme.

Une réflexion sur les indicateurs quantitatifs à publier permettrait d'en réduire le nombre et d'améliorer la transparence. En outre, il serait souhaitable de commenter davantage les indicateurs fournis.

Les différentes entités du FOREM produisent de nombreuses informations de management mais, en l'absence de rapports prédéfinis³¹⁴ dans le *datawarehouse*, consacrent beaucoup d'énergie à leur production. A cet égard, la gestion des tableaux de bord à l'aide de documents-types tels que conçus dans le cadre de la procédure qualité de FOREM Formation pourrait être appliquée à l'ensemble de l'organisme.

Enfin, des efforts doivent encore être consentis pour que le FOREM puisse fournir les informations concernant l'efficacité de ses activités. A cet égard, l'accent doit être porté sur les données issues de la comptabilité analytique qui doivent être validées et injectées dans le *datawarehouse* afin d'établir le lien entre les activités du FOREM et leur coût.

Réponse
du FOREM

A cet égard, le FOREM précise que le rapport d'exécution du contrat de gestion 2008 comprendra des calculs de coût de revient de certaines de ses activités, qui seront basés sur l'ancien modèle s'appuyant sur la comptabilité analytique. Les

³¹³ Pour autant que la qualité des données soit assurée au moment de leur encodage et de leur transfert dans le *datawarehouse*.

³¹⁴ Le *datawarehouse* permet de « rafraîchir » automatiquement un rapport type, y compris d'un point de vue présentation, sur la base des dernières données introduites.

premiers résultats ont été présentés lors des bureaux exécutifs du 10 mars 2009 et les commentaires et analyses devraient être complétés pour le 31 mars.

L'Office signale enfin qu'après une évolution importante des outils d'évaluation de ses performances, la phase suivante consistera à poursuivre le déploiement du *datawarehouse*, à articuler les données de production, d'impact et d'efficience et à élaborer un tableau de bord stratégique intégré, comprenant les indicateurs clés de performance.

ANNEXES

Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi - FOREM
Rapport adopté par la chambre française le 24 mars 2009

ANNEXE 1 : RÉPONSE DU MINISTRE MARCOURT



GOUVERNEMENT WALLON

Namur, le 19 MARS 2009

ECONOMIE, EMPLOI
COMMERCE EXTERIEUR ET INTERNATIONAL
LE MINISTRE



Monsieur Philippe Roland
Président
Cour des Comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

V/ Réf : F7-3.185.462 L2
N/Réf : 09/B7/JCM/MKV/PD/

090145

OBJET : Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM)
Audit effectué en exécution de la résolution du Parlement wallon du 3 décembre 2008
Projet de rapport adopté par la Chambre française le 10 mars 2009

Monsieur le Président,

Votre courrier me transmettant le projet de rapport d'audit du FOREM effectué en exécution de la résolution du Parlement wallon du 3 décembre 2008, adopté par la Chambre française le 10 mars 2009, a retenu toute mon attention.

Je souhaite en premier lieu remercier votre Collège pour le rapport établi sur les différents aspects inhérents à la gestion de cet organisme et à l'exécution des missions qui lui sont imparties.

Concernant les observations et les recommandations reprises par la Cour des comptes dans son projet de rapport, je tiens à formuler les considérations suivantes.

Chapitre 1 – Gestion des ressources humaines

Les diverses remarques faites par la Cour soulignent la nécessité d'adapter le statut conféré au personnel de l'organisme en tenant compte de l'évolution de ses missions.

Chapitre 2 – Les marchés publics

Sur base du précédent rapport d'audit de la Cour des comptes consacré à cette matière, diverses dispositions ont été adoptées en vue de rencontrer les observations formulées.

Il sera demandé au FOREM de poursuivre la mise en œuvre desdites dispositions et de prendre toutes les mesures utiles pour rencontrer les recommandations contenues dans le présent rapport d'audit.

Chapitre 3 – Les aides à la promotion de l'emploi

Je prends note des recommandations faites par la Cour à ce sujet, notamment en ce qui concerne les contrôles des déclarations justificatives de l'emploi des aides A.P.E.

S'agissant de la convention A.P.E. – Enseignement, j'inviterai le Comité d'accompagnement à en clarifier les modalités d'exécution et à lever les ambiguïtés qui peuvent s'y attacher.

Chapitre 5 – La maîtrise des risques, le contrôle interne et l'audit interne

Il sera demandé au FOREM de prendre les mesures voulues afin de répondre aux recommandations faites par la Cour.

J'observe à ce sujet que les activités de la Cellule d'audit et du Comité d'audit contribuent de manière significative à l'amélioration des procédures et de la prévention des risques.

Chapitre 6 – La transparence et le rapportage

Concernant la communication des crédits prévus en faveur du FOREM, évoquée au point 6.2.3, il ne me paraît pas exact d'affirmer que l'organisme n'est informé du montant des crédits qui lui sont octroyés qu'après le vote du budget par le Parlement.

Comme pour d'autres organismes ressortissant à mes compétences, les informations utiles pour l'élaboration du projet de budget du FOREM lui sont communiquées par mes services, mais de manière certes officieuse, suite à la délibération du Gouvernement adoptant le projet de budget de la Région wallonne.

Avant d'être transmis aux ministres de tutelle, dûment adapté sur base des subventions proposées dans le projet de décret budgétaire de la Région wallonne, le projet de budget du FOREM doit toutefois être présenté, après arbitrages internes, à son Comité de gestion pour approbation.

En raison, d'une part, de la complexité du budget du FOREM et, d'autre part, du calendrier des réunions du Comité de gestion, il s'avère effectivement que le délai entre la date de l'approbation par le Gouvernement du projet de décret contenant le budget de la Région wallonne et celle de son dépôt au Parlement ne permet pas de communiquer, en annexe à ce document, le projet de budget du FOREM adapté et approuvé par le Comité de gestion.

Dans ce contexte, pour apporter néanmoins au Parlement un maximum d'informations sur les politiques menées à l'intervention du FOREM, l'avant-projet de budget établi par le FOREM est dorénavant joint au programme justificatif du projet de budget pour ce qui concerne mes compétences et une séance particulière de la Commission parlementaire compétente en matière de l'Emploi est consacrée par la suite à l'examen du projet de budget de l'organisme, approuvé par les instances de tutelle.

Pour la circulation des informations entre le FOREM et la tutelle, je précise que, selon la procédure suivie depuis plusieurs années, les subventions inscrites dans les programmes budgétaires relevant de mon secteur sont liquidées par tranches trimestrielles sur base d'arrêtés ministériels qui sont notifiés au bénéficiaire à l'intervention de l'Administration concernée du Service public de Wallonie.

Ces subventions font généralement l'objet d'adaptations lors de l'ajustement du budget de la Région wallonne ou, en application de cavaliers budgétaires, dans le cadre des interventions relevant des Actions prioritaires pour l'Avenir wallon ou du Plan d'inclusion sociale.

Après vérification, il apparaît que les différents arrêtés d'octroi de subventions au FOREM ne font effectivement pas toujours l'objet d'une notification immédiate à l'organisme. Cette situation s'observe notamment pour les adaptations de crédits en exécution des Actions prioritaires ou du Plan d'inclusion sociale.

Il ne me paraît pas établi, dans la plupart des situations examinées, que les retards observés pour la notification de certains arrêtés ont engendré une imputation incorrecte ou non fiable des subventions en cause.

Néanmoins, la nécessité de notifier systématiquement et sans délai les arrêtés en question sera rappelée à l'Administration compétente.

En ce qui concerne les délais constatés pour l'adoption des arrêtés ministériels affectant les excédents budgétaires portés en réserve, dont il est question au point 6.2.4 du projet de rapport, je rappellerai que les propositions d'affectation du compte de réserve sont introduites par les organes de gestion du FOREM, à l'appui des comptes annuels de l'organisme.

Ces propositions sont adoptées par l'instance ministérielle compétente après examen circonstancié des projets en question par les deux ministres de tutelle.

Il s'avère en effet que des délais parfois longs se constatent entre l'introduction des propositions d'affectation et l'adoption de l'arrêté ministériel affectant les moyens du compte de réserve.

Pour rencontrer cette situation, il sera tenu compte de la recommandation de la Cour visant à autoriser l'ouverture de crédits pour certains projets, notamment immobiliers ou à caractère pluriannuel.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Claude MARCOURT

ANNEXE 2 : RÉPONSE DU MINISTRE TARABELLA

Gouvernement wallon
Marc Tarabella
Ministre de la Formation



Namur, le

19 MARS 2009

090149

Monsieur Philippe ROLAND
Président de la Cour des Comptes
rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

N.réf. : 2009/MT/JV/nb/07 - 17356
V.réf. : F.3.467.279 L6
Votre correspondant : Jérôme VOISIN
Tél. : 081/323.533
E-mail : jerome.voisin@gov.wallonie.be

Objet : Office wallon de la formation professionnelles et de l'emploi (FOREM)
Audit effectué en exécution de la résolution du Parlement wallon du
3 décembre 2008
Projet de rapport adopté par la Chambre française le 10 mars 2009

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier concernant le projet de rapport adopté par la Chambre française le 10 mars 2009 en exécution de la résolution du Parlement wallon du 3 décembre 2008 relativement au FOREM, je tiens tout d'abord à remercier la Cour pour la qualité de ce projet de rapport nuancé.

En effet, tout en soulignant les importants efforts réalisés par l'Office depuis les contrôles précédents, celui-ci présente des propositions concrètes en vue de répondre aux manquements identifiés, ce qui devrait permettre d'encore améliorer la gestion de l'organisme.

Rue des Brigades d'Irlande, 4
B-5100 Namur
Tél. : +32 (0) 81 32 34 11
Fax : +32 (0) 81 32 34 29

marc.tarabella@gov.wallonie.be
www.tarabella.wallonie.be

Concernant les remarques et recommandations formulées par la Cour dans son projet de rapport, je souhaite néanmoins souligner les éléments suivants :

Chapitre 1 – Gestion des ressources humaines

De manière globale, les remarques et recommandations formulées par la Cour dans ce chapitre démontre l'absolue nécessité de doter le FOREM d'un statut spécifique adapté, d'une part, à ses missions de régisseur-ensemblier et, d'autre part, à ses missions d'opérateur public de formation.

En effet, le contrôle opéré par la Cour a démontré que, malgré l'absence d'approbation formelle du Gouvernement wallon, des règlements négociés avec les organisations syndicales et approuvés par le Comité de gestion du FOREM sont appliqués de manière systématique et transparente à l'ensemble du personnel de l'organisme en vue de pallier la relative inadéquation du Code Wallon de la Fonction Publique aux spécificités du FOREM.

A ce sujet, on relèvera que le projet de statut spécifique du FOREM, présenté au Comité de gestion le 17 décembre 2008, peut être considéré comme une base de travail intéressante, en y intégrant les recommandations formulées par la Cour, en vue de la négociation et de l'adoption par le Gouvernement wallon issu des élections régionales du 7 juin prochain d'un véritable statut spécifique à l'Office.

Chapitre 2 – Les marchés publics

Concernant le suivi des conclusions de l'audit réalisé en 2005-2006, je me réjouis des mesures déjà réalisées par le FOREM en vue d'améliorer la gestion des dossiers de marchés publics et, en particulier, la constitution d'une base de données centralisée au sein de la Cellule de Coordination des Achats et la mise en place d'une « Cellule Marchés publics » au sein du service juridique de l'Office.

Néanmoins, l'audit ayant révélé que des manquements subsistaient, liés principalement à une méconnaissance de la réglementation relative aux marchés publics, je ne manquerai pas de demander au FOREM de prendre rapidement les mesures nécessaires pour répondre aux remarques et recommandations formulées par la Cour dans son projet de rapport.

Dans ce cadre, la centralisation de la passation des marchés (en tout cas ceux soumis au cahier général des charges) et la formation continue des agents chargés de la passation et du suivi des marchés me paraissent essentielles.

Chapitre 3 – Les aides à la promotion de l'emploi

Ces aides relevant des compétences du ministre de l'Emploi, aucune remarque.

Chapitre 4 – Les partenariats conclus par le FOREM

Pour ce qui concerne mes compétences, la nécessité de recourir à la technique de la subvention ou à celle du marché public pour les partenariats en matière d'insertion socio-professionnelle, et plus particulièrement pour les partenariats avec le secteur des EFT / OISP, devra être analysée à la lumière des conclusions du

screening actuellement réalisé à la demande du Gouvernement wallon dans le cadre de la transposition de la directive « services ».

En tout état de cause, un contrôle de la réalité des prestations et de la correcte utilisation des fonds par les partenaires est essentiel.

Ce contrôle, qui est déjà réalisé au niveau des prestations et pour partie au niveau de l'utilisation des fonds, devrait être étendu à un nombre significatif de dossiers, en ciblant les dossiers pour lesquels existe un risque particulier d'excès de subventionnement, voire de double subventionnement. En effet, un contrôle exhaustif ne peut être envisagé compte tenu des moyens financiers et humains nécessaires à sa réalisation.

Par ailleurs, en vertu des deux décrets du 5 février 1998 organisant l'Inspection sociale de la Région wallonne (DG06), ces contrôles devraient être réalisés par cette dernière. Aussi, afin de garantir l'efficacité des contrôles liés aux activités de l'Office, j'invite la DG06 et le FOREM à créer un groupe de travail destiné à optimiser l'échange d'informations et approfondir la collaboration entre les deux entités.

Chapitre 5 - La maîtrise des risques, le contrôle interne et l'audit interne

Au vu du possible approfondissement de la maîtrise des risques et du contrôle interne, je ne manquerai pas de demander au FOREM de prendre les mesures nécessaires pour répondre rapidement aux remarques et recommandations formulées par la Cour à ce sujet et, en particulier :

- o la détermination et l'évaluation des risques pour la réalisation des risques stratégiques mais aussi opérationnels ;
- o l'implication systématique des services du risk manager dans ce processus ;
- o l'intensification de la formalisation des procédures d'achat ;
- o le recours étendu à des marchés à commandes ;
- o le relevé régulier des index kilométriques ;
- o la suppression des cartes carburants de réserve et des cartes de crédit (déjà décidée) ;
- o devraient être systématiquement associés aux analyses de risques

Concernant l'audit interne, je me réjouis de la mise en place d'une Cellule et d'un Comité d'Audit conformes aux normes reconnues internationalement et me rallie aux recommandations de la Cour.

Chapitre 6 - La transparence et le reporting

Concernant le budget (point 6.2), je m'étonne de la recommandation de la Cour d'assurer une meilleure circulation des informations budgétaires entre l'Office et ses ministres de tutelle.

En effet, depuis mon entrée en fonction le 20 juillet 2007, les programmes justificatifs (PJ) du budget relatifs à mes compétences sont systématiquement transmis au FOREM (par mail) longtemps avant l'adoption par le Parlement wallon des budgets régionaux.

Ainsi, le PJ pour le budget initial 2008 a été transmis le 23 novembre 2007 (budget voté le 19 décembre 2007), le PJ pour l'ajustement 2008 le 3 juin 2008 (ajustement voté le 9 juillet 2007) et le PJ pour le budget initial 2009 le 4 décembre 2008 (budget voté le 18 décembre 2008).

Par ailleurs, c'est bien au Parlement qu'il appartient de fixer définitivement les crédits alloués à l'Office. S'agissant d'un pararégional de type B, le Comité de Gestion du FOREM ne peut donc adopter son budget qu'une fois le budget régional voté par le Parlement.

Néanmoins, en vue d'améliorer l'information des parlementaires, les projets de budget de l'Office sont joints aux PJ depuis le budget initial 2008. De plus, une fois le budget de l'Office approuvé par sa tutelle, un débat est systématiquement organisé en présence de représentants du FOREM au sein de la Commission du Parlement chargée de l'Emploi et de la Formation

Quant aux arrêtés ministériels d'octroi de subventions et aux décisions prises par le Gouvernement wallon, ils sont régulièrement transmis au FOREM¹. Une attention particulière sera accordée à la systématisme et à la rapidité de cette transmission.

Enfin, concernant le rapportage (point 6.3), bien que la Cour souligne l'évolution positive au niveau qualitatif du rapport de suivi du contrat de gestion, une réflexion pourrait effectivement être utilement menée en vue d'optimiser le rapportage, notamment via la réduction globale du nombre d'indicateurs et le développement d'indicateurs d'efficience.

Veillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Marc TARABELLA

¹ A noter que les subventions inscrites au programme 22 de la DO 18 du budget régional ne peuvent être liquidées qu'au bénéfice du FOREM (par tranches trimestrielles).