



Cour des comptes



Covid-19 et continuité du service public fédéral

Application des mesures en matière de personnel :
suivi 2023 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, janvier 2024



Cour des comptes

Covid-19 et continuité du service public fédéral

Application des mesures en matière de personnel :
suivi 2023 des recommandations



Rapport adopté le 24 janvier 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audit initial de 2022	3
3	Méthode de suivi	4
4	Recommandations mises en œuvre	5
4.1	Planification des activités essentielles à la réalisation des missions de service public	5
4.2	Moyens mis en œuvre pour réaliser les missions de service public	6
4.3	Évaluation des moyens mis en œuvre et adaptation des mesures RH	8
5	Conclusions	8

Covid-19 et continuité du service public fédéral – application des mesures en matière de personnel : suivi 2023 des recommandations

En janvier 2022, la Cour des comptes examinait les mesures en matière de personnel prises dans les 13 SPF/SPP et 11 IPSS pour assurer la continuité du service public pendant la crise de la covid-19.

Près de 2 ans après la publication de son audit initial, la Cour des comptes estime que, sur ses 12 recommandations de 2022, 5 ont été rencontrées, 6 sont en cours de mise en œuvre et 1 n'a pas été réalisée.

De manière générale, les administrations ont tiré les enseignements de la crise. Elles ont mis en œuvre les recommandations de la Cour des comptes ou lancé les actions nécessaires à leur mise en œuvre. Ces mesures leur permettront de mieux réagir face à une future crise potentielle, tout en garantissant la continuité du service et son accessibilité pour tout public.

1 Contexte

Dès le début de la crise sanitaire liée à la covid-19 en 2020, le gouvernement fédéral a arrêté des mesures destinées à assurer la continuité des services publics fédéraux. L'objectif était que ces derniers soient « *en mesure de traiter, dans les délais requis, les procédures relevant de leur responsabilité et de garantir le respect de délais pour les membres du personnel* »¹.

2 Audit initial de 2022

Dans son [rapport d'audit initial](#) de janvier 2022 au Parlement fédéral², la Cour des comptes constatait que la majorité des administrations n'étaient que peu préparées à gérer une crise. Seule la moitié avaient un plan de continuité d'activité (PCA). Lorsqu'il existait, le PCA était en majorité peu connu et peu accessible aux membres du personnel.

La Cour des comptes relevait que les administrations fédérales avaient bien utilisé les mesures covid-19 en matière de personnel. Ces mesures leur avaient permis de faire face à la surcharge de travail. Les interruptions de service avaient été très limitées et ne concernaient que des tâches moins prioritaires, ou impossibles à réaliser, compte tenu des règles de confinement et de distanciation sociale.

¹ SPF Stratégie et Appui, *Arrêté royal du 22 avril 2020 portant des mesures particulières pour le personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus covid-19*, rapport au Roi, www.ejustice.just.fgov.be.

² Cour des comptes, *Covid-19 et continuité du service public fédéral. Application des mesures en matière de personnel*, Bruxelles, janvier 2022, rapport à la Chambre des représentants, 55 p., courdescomptes.be.

Les objectifs de continuité avaient bien été évalués par la majorité des administrations auditées, même si elles avaient rencontré des difficultés à estimer et quantifier les retards et interruptions de service.

Le monitoring des dispositions covid en matière de personnel avait débouché sur des mesures correctrices ou complémentaires marginales. Vu le cadre temporel de l'audit, qui n'étudiait que la période d'avril à décembre 2020, elles concernaient pour l'essentiel la situation sanitaire ou le bien-être des télétravailleurs. Ces mesures étaient limitées aux 9 premiers mois de la pandémie.

La Cour des comptes concluait que la continuité des services publics fédéraux avait été assurée dans le contexte de la crise sanitaire liée à la covid-19. Si la digitalisation et l'automatisation accrues de l'administration fédérale avaient constitué une avancée, elles ne pouvaient toutefois pas porter préjudice aux publics fragilisés, victimes de la fracture numérique. L'accès aux services devait être maintenu pour tous les citoyens, ce qui impliquait de maintenir accessibles un minimum de points de contact physiques.

3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a suivi les 12 recommandations qu'elle avait formulées dans son audit initial de 2022.

La Cour des comptes a contacté les institutions auditées, à savoir 13 SPF/SPP et 11 IPSS, par courriel le 12 juin 2023 pour dresser un état des lieux documenté de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle a demandé des informations complémentaires le 31 août 2023. Elle a reçu toutes les réponses et informations complémentaires demandées le 26 septembre 2023. Le SPF Santé publique a déclaré ne pas être en mesure de répondre aux demandes d'informations. Le SPP Politique scientifique a répondu uniquement concernant la recommandation 1.




La Cour des comptes a adressé une première version de ce rapport de suivi le 31 octobre 2023 aux institutions auditées et aux cellules stratégiques des ministres en vue du débat contradictoire. Leurs commentaires éventuels étaient attendus pour le 30 novembre 2023. Sur les 29 interlocuteurs (24 SPF/IPSS et 5 cellules stratégiques), 16 ont répondu dans les délais.

La Cour des comptes a analysé ces réponses et en a tenu compte pour rédiger ce rapport.

Ce rapport est basé sur un suivi simplifié, qui s'appuie sur les déclarations des administrations et sur les documents transmis pour les étayer. La Cour des comptes n'a pas mené de travaux d'audit (tels que entretiens, tests et analyse approfondie des documents) pour apprécier la qualité des documents reçus et les actions mises en place.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation. Elle a attribué un code couleur à chacune, en fonction de l'avancement de la mise en œuvre.

S'agissant d'un audit transversal, qui concernait à la fois les SPF/SPP et IPSS, elle a considéré qu'un de ces 3 niveaux de mise en œuvre était atteint une fois qu'il correspondait à 2/3 des institutions concernées.

	Mise en œuvre complète dans 2/3 des administrations au moins
	Mise en œuvre en cours ou complète dans 2/3 des administrations au moins
	Absence de mise en œuvre dans plus d'un tiers des administrations

En outre, les recommandations de son rapport initial s'adressaient à toutes les administrations sans distinction. Elles étaient toutefois générales et ne les concernaient pas toutes, puisque certaines les avaient déjà mises en œuvre dans le cadre de la gestion de la crise de la covid-19.

4 Recommandations mises en œuvre

La Cour des comptes a examiné les 12 recommandations qu'elle avait adressées aux SPF/SPP et IPSS en 2022 dans un état des lieux de septembre 2023.

Elle articule son examen ci-après en trois sous-points. Ils correspondent aux thématiques de son rapport d'audit initial de 2022, à savoir la planification des activités essentielles à la réalisation des missions de service public (point 4.1), les moyens mis en œuvre pour réaliser les missions de service public (point 4.2) ainsi que l'évaluation des moyens mis en œuvre et l'adaptation des mesures RH (point 4.3).

Pour rappel, le SPF Santé publique a déclaré ne pas être en mesure de répondre aux demandes d'informations. Le SPP Politique scientifique a uniquement répondu concernant la première recommandation. Les résultats du suivi reposent donc sur 22 des 24 réponses attendues, sauf la première recommandation qui a fait l'objet d'une réponse supplémentaire.

4.1 Planification des activités essentielles à la réalisation des missions de service public

Recommandation 1

Établir, en français et en néerlandais, un PCA général permettant de faire face à tous types de crise



Treize administrations sur 23 ont établi, en français et néerlandais, un plan de continuité des activités (PCA) ou un document équivalent. Dans les autres, la rédaction, la traduction ou la validation d'un tel document est en cours. La Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et la plate-forme *eHealth* disposent d'un PCA uniquement en néerlandais. Leur administrateur général estime inutile d'en avoir un dans les deux langues, le personnel étant au moins bilingue passif.

La Cour des comptes relève que Bosa a rédigé un manuel décrivant une méthodologie simple pour développer et mettre en œuvre un PCA. Destiné à toutes les administrations et disponible depuis mars 2023, il répond aux recommandations de l'audit de la Cour. Il tire les enseignements de la crise de la covid-19 ainsi que du besoin d'assurer la continuité des services.

La ministre de la Fonction publique signale, par ailleurs, qu'une réserve composée de fonctionnaires volontaires et mobilisables en cas de crise sera constituée. Bosa la met en œuvre³.

³ Arrêté royal du 12 octobre 2023 modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 2007 portant la mobilité et la mise à disposition du personnel de la fonction publique fédérale administrative et circulaire n° 724 du 12 octobre 2023 portant organisation et intervention d'une réserve de crise.

Recommandation 2

Mettre le PCA à la disposition de tout le personnel et le faire connaître



Dix administrations sur les 13 disposant d'un PCA l'ont mis à la disposition de leur personnel. Deux prévoient de communiquer leur plan. L'Inasti a communiqué son PCA via son conseil stratégique, ce qui, selon l'Inasti, permet sa diffusion auprès de tout le personnel en tenant compte des spécificités des bureaux régionaux.

Recommandation 3

Effectuer une analyse qualitative et quantitative des besoins en personnel pour assurer la réalisation des missions essentielles (objectifs de continuité) en cas de crise



Dix-sept administrations effectuent une analyse qualitative et quantitative de leurs besoins en personnel pour assurer la réalisation des missions essentielles. Les 5 administrations n'ayant pas effectué l'exercice prévoient de le faire à courte échéance, soit en 2023 et 2024.

Recommandation 4

Intégrer dans le PCA les résultats de l'analyse des besoins en personnel en lien avec les missions essentielles



Sur les 13 administrations disposant d'un PCA, seules 6 y ont intégré les résultats de l'analyse des besoins en personnel. Les 7 autres disposant d'un PCA déclarent que l'intégration est en cours et sera réalisée. Pour les autres, elle sera réalisée une fois que le PCA sera adopté et, pour certaines, d'autres analyses, telles que celle des besoins en personnel, seront effectuées.

Recommandation 5

Tirer les enseignements de la crise de la covid-19 et intégrer si nécessaire la dimension de crise sanitaire dans le PCA existant



Sur les 22 administrations qui ont répondu, 16 ont tiré les enseignements de la crise de la covid-19. Parmi elles, 11 les ont intégrés dans leur PCA. La crise sanitaire a, par ailleurs, permis d'élargir la base de risques auxquels elles peuvent être confrontées. La Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage a notamment élaboré un scénario supplémentaire permettant d'intégrer une charge de travail additionnelle suite à une augmentation significative du nombre d'assurés sociaux.

4.2 Moyens mis en œuvre pour réaliser les missions de service public

Recommandation 6

Adapter la communication et l'accessibilité des services en fonction des publics les plus précarisés (fracture numérique)



Seize administrations se sont efforcées d'améliorer leur communication vers le citoyen et l'accessibilité de leurs services. Le SPF Finances dispose de canaux de services alternatifs et de proximité pour, notamment, aider à remplir les déclarations d'impôt. La plupart des administrations

veillent, entre autres, à disposer de guichets physiques, mais aussi à encore améliorer l'accessibilité de l'information sur leurs sites web et la lisibilité de leurs courriers.

Trois administrations développent leur stratégie de communication. L'Onem dispose d'un projet stratégique Responsabilité sociétale, dont un des volets porte sur la réduction de la fracture numérique et l'aide au public précarisé.

Le SPF Emploi n'a pris aucune mesure à ce sujet. La BCSS et la plate-forme *eHealth* ne sont pas concernées par cette recommandation.

Recommandation 7

Analyser plus finement les charges de travail des niveaux C et D pour identifier d'éventuelles charges de travail structurellement insuffisantes



Douze administrations ont analysé les charges de travail des niveaux C et D. En général, la proportion d'agents des niveaux C et D a tendance à diminuer ces dernières années ; les tâches administratives qui leur sont maintenant confiées sont le plus souvent réalisables en télétravail, d'après les réponses reçues. Il n'y a donc plus de risque de charge de travail insuffisante.

Pour 5 administrations, l'analyse est en cours. Quatre n'ont pas répondu concernant cette recommandation, dont 2 estiment qu'elle ne leur est pas applicable (SPF Justice et Affaires étrangères). La BCSS et la plate-forme *eHealth* se déclarent non concernées par la recommandation.

Recommandation 8

Faire adopter une stratégie de communication uniforme à toutes les administrations concernant la réouverture des front offices



Aucune stratégie de communication uniforme à toutes les administrations n'est mise en place pour la réouverture des front offices. Pour la majorité des institutions auditées, chaque administration a la responsabilité d'adopter une stratégie interne de communication.

Le SPF Chancellerie, le SPP Intégration sociale, le SPF Affaires étrangères, la BCSS et la plate-forme *eHealth* se disent non concernés par cette recommandation.

La ministre de la Fonction publique précise que le réseau des communicateurs fédéraux COMMnetKern travaille à une stratégie de communication fédérale en visant une plus grande uniformité.

Recommandation 9

Clarifier l'application de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités dans la fonction publique fédérale pour uniformiser le calcul de l'indemnité de télétravail



L'arrêté royal du 13 juillet 2017 a été modifié et son application entre les administrations est uniforme.

4.3 Évaluation des moyens mis en œuvre et adaptation des mesures RH

Recommandation 10
Établir un monitoring des objectifs de continuité en temps de crise



Dix administrations suivent en continu l'atteinte de leurs objectifs sur la base d'indicateurs pré-déterminés. La plupart mentionnent le suivi de leurs activités et objectifs opérationnels sans viser explicitement les objectifs de continuité ou les missions « essentielles ». Pour la majorité de celles qui disposent d'un PCA, l'exercice de monitoring des objectifs de continuité y sera intégré.

La BCSS et la plate-forme *eHealth* se disent non concernées par cette recommandation.

Recommandation 11
Quantifier les retards et les interruptions de service et en établir un monitoring



Quatorze administrations ont quantifié les retards et interruptions et continueront de le faire en cas de crise. Huit envisagent de quantifier les retards lors de l'élaboration future de leur PCA.

Le SPF Emploi identifie quels processus doivent être redémarrés au plus vite en cas de panne, mais il n'effectue pas de monitoring des retards et interruptions de service.

Recommandation 12
Accroître l'automatisation et la digitalisation des processus, avec les contrôles intégrés nécessaires dans les systèmes et procédures informatiques



Vingt administrations ont automatisé ou digitalisé certains de leurs processus métier, et la plupart ont continué à investir dans la digitalisation. Comme la digitalisation est un processus continu, la Cour des comptes estime la recommandation mise en œuvre.

Le SPF Emploi déclare ne pas disposer de moyens supplémentaires pour mettre en œuvre cette recommandation.

5 Conclusions

Fin novembre 2023, la Cour des comptes estime que, sur les 12 recommandations de son audit initial de janvier 2022, 5 ont été rencontrées, 6 sont en cours de mise en œuvre et 1 n'a pas été suivie.

La recommandation non suivie concerne l'adoption d'une stratégie de communication uniforme à toutes les administrations concernant la réouverture des front offices. Sauf nouvelle crise appelant à fermer l'ensemble des administrations, cette recommandation est celle qui a le moins d'incidence sur les services publics, d'autant que la majorité des administrations auditées estiment qu'elle relève de leur responsabilité propre.

De manière générale, les administrations concernées ont intégré les enseignements de la crise et travaillent à la mise en place d'un plan de continuité d'activité (PCA). Ce dernier devrait mieux les préparer à gérer une future crise potentielle. Par ailleurs, lorsque des actions sont encore nécessaires pour rencontrer pleinement les recommandations de la Cour des comptes, elles sont la plupart du temps en cours. La Cour souligne le travail de Bosa, qui a notamment rédigé un manuel décrivant une méthodologie simple pour développer et mettre en œuvre un PCA.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/01

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be