



Cour des comptes



Théâtre royal de la monnaie

Vers une modernisation de la gestion des ressources humaines



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



Cour des comptes

Théâtre royal de la monnaie

Vers une modernisation de la gestion des ressources humaines



Rapport adopté le 19 juin 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Théâtre royal de la monnaie – Vers une modernisation de la gestion des ressources humaines

Le Théâtre royal de la monnaie (TRM) est un organisme administratif public à gestion autonome, qui a pour mission principale d'organiser dans le pays et à l'étranger des représentations d'art lyrique et chorégraphique.

La Cour des comptes a examiné divers aspects de la gestion des ressources humaines du TRM, notamment au regard des recommandations de son audit de 2014 qui demeurent pertinentes.

Le TRM a accumulé un certain retard en termes de gestion des ressources humaines, que ce soit dans le développement de certaines politiques (formation, évaluation, feedback...) ou d'outils de gestion. Dans ce contexte, le changement en cours semble être une réponse adéquate aux problèmes auxquels le TRM est confronté : l'importance de la dynamique actuelle devrait permettre d'améliorer la maîtrise de la gestion des ressources humaines.

Le TRM devra mener à leur terme l'ensemble des projets actuellement envisagés, en portant une attention particulière au développement d'un nouvel outil de gestion des salaires et à la mise en place d'un système d'évaluation du personnel.

La mise en œuvre de ce nouvel outil de gestion des salaires permettra à d'autres projets de se concrétiser. Elle doit être considérée comme une priorité, tout comme le système d'évaluation qui revêt une grande importance sur le plan de la gestion et du développement des ressources humaines.

Par ailleurs, les salaires, primes et autres avantages octroyés au personnel du TRM doivent être fixés dans une réglementation. L'adoption d'un arrêté royal offrira la garantie du respect des principes fondamentaux des emplois dans la fonction publique. L'élaboration d'un tel arrêté est en cours. La Cour des comptes estime que son adoption doit intervenir au plus vite.

Les pensions complémentaires des employés engagés avant le 1^{er} janvier 2018 font peser une charge financière importante et croissante sur le TRM, et peuvent mettre en péril l'exécution de ses missions artistiques si son budget global reste inchangé. Une solution pérenne au problème juridique et financier de la charge de ces pensions complémentaires devrait être apportée rapidement.

La Cour des comptes formule plusieurs recommandations en vue notamment d'améliorer la définition ainsi que le suivi de la stratégie et des objectifs de gestion des ressources humaines. Le nouvel outil de gestion des salaires devra y contribuer. Enfin, la description des processus et des procédures qui les concrétisent devra être poursuivie. La tenue du dossier de personnel et le développement d'une offre de formations au profit du personnel artistique sont aussi des points d'attention identifiés par la Cour des comptes.

Chapitre 1	
Introduction	6
1.1	Audit 6
1.2	Normes et méthodes d’audit 7
1.2.1	Normes 7
1.2.2	Méthodes d’audit 7
1.3	Calendrier de l’audit 8
Chapitre 2	
Gouvernance	9
2.1	Mission et forme juridique 9
2.2	Tutelle et contrôle 9
2.3	Statut du personnel et règlements de travail 11
2.4	Pensions complémentaires 12
Chapitre 3	
Gestion des ressources humaines	15
3.1	Organisation des ressources humaines 15
3.2	Contrat de gestion et plan de personnel 16
3.3	Synergies entre les institutions culturelles fédérales 16
3.4	Évaluation du personnel 17
3.5	Politique d’intégrité 17
3.6	Développement d’outils RH 17
3.7	Formation 18
3.8	Dossiers de personnel 18
3.9	Descriptions de fonction, gestion des barèmes et recrutement 19
Chapitre 4	
Conclusions et recommandations	21
4.1	Conclusions 21
4.2	Recommandations 22

Chapitre 1

Introduction

1.1 Audit

Le Théâtre royal de la monnaie (TRM) a pour mission d'organiser dans le pays et à l'étranger des représentations d'art lyrique et chorégraphique et de perfectionner la formation de son personnel artistique.

En 2014, la Cour des comptes a audité les cycles du personnel de l'Orchestre national de Belgique et du TRM. Dans son rapport d'audit, la Cour a notamment observé les manquements conséquents suivants concernant le TRM¹ :

- insuffisance dans l'encadrement des effectifs ;
- absence de contrat de gestion ;
- absence de plan de personnel ;
- absence de statut pécuniaire ;
- absence d'arrêté royal précisant entre autres les procédures de recrutement du personnel.

Dix ans plus tard, la Cour des comptes a décidé de mener un audit de la gestion des ressources humaines du TRM, afin d'examiner différents aspects de la gestion en la matière, notamment au regard des recommandations formulées en 2014 qui sont restées pertinentes².

Sa question d'audit est : *La gestion des ressources humaines au sein du TRM donne-t-elle des garanties suffisantes de conformité, d'efficacité, d'efficience et d'économie ?*

Les aspects examinés sont les suivants :

- environnement de contrôle (objectifs, rapportage, données de gestion, gouvernance, analyse de risques et existence de processus et procédures écrits) ;
- composition des services RH (effectifs et compétences) ;
- programmation des besoins en matière de personnel ;
- recrutement et sélection ;
- éléments constitutifs du contrat de travail ;
- fixation et paiement du salaire (existence de règles, respect des barèmes, calcul du salaire brut et contrôle des montants versés aux travailleurs) ainsi que des allocations, primes, indemnités et avantages extra-légaux (pensions complémentaires, en particulier) ;
- suivi des prestations et processus d'évaluation ;
- processus de licenciement.

¹ Cour des comptes, *Orchestre national de Belgique et Théâtre royal de la monnaie. Cycle du personnel*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, août 2014, 36 p., www.courdescomptes.be.

² Vu l'écart de temps entre les deux audits, certaines recommandations ont perdu de leur actualité.

La Cour des comptes audite aussi régulièrement les comptes du TRM. Les résultats du dernier contrôle financier, portant sur les comptes 2022, figurent dans son 180^e Cahier³. En 2022, les dépenses budgétaires du TRM s'élevaient à près de 61,6 millions d'euros, dont 36,1 millions pour les dépenses en personnel.

1.2 Normes et méthodes d'audit

1.2.1 Normes

Les normes adoptées pour cette mission d'audit sont les normes légales et les normes de bonne gestion, plus spécifiquement celles en matière de gestion des ressources humaines, à savoir :

- normes Intosai en matière de contrôle interne dans le secteur public ;
- réglementation applicable au personnel des organismes d'intérêt public ;
- réglementation spécifique au TRM ;
- droit du travail ;
- principes de bonne gouvernance et de bonne gestion dans l'administration publique.

Les normes légales sur lesquelles l'audit s'appuie sont les suivantes :

- loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé TRM ;
- loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;
- loi du 03 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;
- loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins ;
- loi du 16 mars 1971 sur le travail.

1.2.2 Méthodes d'audit

L'audit a été effectué sur la base des documents reçus et sur les entretiens menés avec des responsables et du personnel des services de soutien du TRM (en particulier, la direction Personnel & Organisation), des agents du SPF Chancellerie du Premier ministre et des commissaires du gouvernement.

Un échantillon aléatoire de 40 dossiers des membres du personnel a été analysé dans le but d'évaluer les procédures en matière de recrutement, de départ, d'évaluation, de calcul du salaire et de la paie. L'échantillon couvre les différents métiers (artistiques, techniques et administratifs) et types de contrats.

3 Cour des comptes, 180^e Cahier - partie I : Observations sur les comptes 2022 de l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome, des organismes administratifs publics et des organismes assimilés, Volume I – Commentaires, rapport à la Chambre des représentants, p. 174-182, www.courdescomptes.be.

1.3 Calendrier de l'audit

29 novembre 2023	Annnonce de l'audit à la ministre des Affaires étrangères, chargée des institutions culturelles fédérales, ainsi qu'à la présidente du comité de direction du SPF Chancellerie du Premier ministre et au directeur du Théâtre royal de la monnaie
Décembre 2023 – mars 2024	Réalisation de l'audit
Avril 2024	Envoi du projet de rapport à la ministre chargée des institutions culturelles fédérales ainsi qu'à la présidente du comité de direction du SPF Chancellerie et au directeur du Théâtre royal de la monnaie
Mai 2024	Réponses de la présidente du comité de direction du SPF Chancellerie et du directeur P&O du Théâtre royal de la monnaie

La ministre chargée des institutions culturelles fédérales n'a pas répondu ; le commissaire de gouvernement auprès du TRM et conseiller au sein de sa cellule stratégique a toutefois communiqué des précisions dans son courriel du 22 mai 2024. Ces précisions et les réponses reçues ont été intégrées dans ce rapport.

Chapitre 2

Gouvernance

2.1 Mission et forme juridique

Créé par la loi du 19 avril 1963⁴, le Théâtre royal de la monnaie (TRM) est un organisme administratif public à gestion autonome au regard de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Le TRM est une institution culturelle fédérale, comme l'Orchestre national de Belgique (ONB) et le Palais des beaux-arts (PBA ou Bozar). Ces trois institutions ont des caractéristiques assez différentes. Ainsi, le personnel de l'ONB est majoritairement statutaire, alors que celui du TRM est exclusivement contractuel. Le PBA est une société anonyme de droit public, alors que l'ONB et le TRM sont des organismes d'intérêt public (OIP) de type B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

La gestion du TRM est confiée à un directeur-intendant, qui agit sous l'autorité du conseil d'administration. Un gestionnaire financier assiste le directeur dans sa tâche. Ces deux fonctions sont exercées par mandat de 6 ans renouvelable⁵.

Le conseil d'administration est composé de treize membres, nommés par arrêté royal pour 6 ans⁶. Il se réunit au moins sept fois par saison (de septembre à juin) et doit être renouvelé par tiers, tous les 2 ans, conformément à la loi organique du TRM. En 2023, la Cour des comptes a constaté que cette disposition n'était pas appliquée⁷. Son opportunité pourrait être remise en question lors d'une éventuelle modification de la loi.

Dans le cadre de l'audit des comptes de 2022⁸, le TRM a signalé que sa loi organique devait être modernisée. La Cour des comptes estime que cette modernisation devrait intervenir à bref délai, pour clarifier plusieurs points et modifier des dispositions devenues inopportunes ou peu applicables⁹. En outre, dans cette version modernisée, la loi pourrait préciser l'exercice de la tutelle et clarifier les interventions des différentes instances qui participent à la gestion et au contrôle du TRM (voir le point 2.2).

2.2 Tutelle et contrôle

Le contrôle des trois institutions culturelles fédérales est confié aux deux mêmes commissaires du gouvernement (un francophone et un néerlandophone)¹⁰. Un commissaire du gouvernement du budget auprès du TRM a également été désigné par arrêté royal du 14 octobre 2021. Les trois commissaires assistent aux réunions du conseil d'administration du TRM.

4 Loi du 19 avril 1963 créant un établissement public dénommé Théâtre royal de la monnaie (ci-après la « loi organique »).

5 Articles 14 et 14bis de la loi organique.

6 Le dernier arrêté royal portant nomination du conseil d'administration du TRM date du 7 juin 2021.

7 Cour des comptes, *ibid.*, p. 180.

8 Cour des comptes, *ibid.*, p. 180-181.

9 Telle que l'existence d'une « troupe de ballet » au sein du TRM (évoqué dans l'article du 180^e Cahier).

10 Articles 150 à 157 de la loi-programme du 8 avril 2003 ; arrêté royal du 31 mars 2004 réglant le statut des deux commissaires du gouvernement auprès des institutions culturelles fédérales.

Par ailleurs, la tutelle sur ces institutions est exercée par le SPF Chancellerie du Premier ministre¹¹. Il n'existe pas de texte normatif définissant ses interventions. Celle-ci s'exerce à deux niveaux : budgétaire et administratif/juridique. Puisque le ministre compétent ne dispose pas d'une administration pour venir en appui des institutions, la Chancellerie est chargée d'un suivi administratif, en collaboration avec la cellule stratégique et les commissaires de gouvernement. La Chancellerie a peu de contacts directs avec le TRM, hormis en matière de budget et de comptes, et ses interventions dans le domaine des ressources humaines se sont limitées au soutien apporté lors de la procédure de sélection du changement de direction en 2025 (réception des candidatures et analyse de leur recevabilité, rédaction de l'arrêté de nomination et des courriers adressés aux candidats non retenus).

Différents acteurs interviennent donc dans le contrôle et le soutien externe du TRM. Bosa, qui a plusieurs missions de service à l'égard des administrations fédérales¹², pourrait également apporter une aide en matière d'expertise en gestion des ressources humaines et en droit de la fonction publique. La Cour des comptes estime utile de clarifier les responsabilités de chaque intervenant, en précisant les modalités et exigences de leur intervention. Le rôle de la Chancellerie du Premier ministre est difficile à appréhender. En effet, le ministre compétent pour les institutions culturelles fédérales, représenté par des commissaires du gouvernement, n'a pas autorité sur cette administration, mais il exerce un pouvoir de contrôle. Si les interventions possibles ou souhaitées des différents acteurs ne sont pas clarifiées, le TRM risque d'être privé des soutiens et des conseils dont il peut avoir besoin.

Dans sa réponse, le SPF Chancellerie déclare être favorable à une meilleure formalisation de ses tâches dans le cadre de son rôle de tutelle budgétaire. En ce qui concerne le soutien juridique, cette formalisation ne lui semble pas justifiée en raison de son caractère ponctuel. Une piste évoquée par le SPF Chancellerie pourrait être d'inclure, dans le nouveau contrat de gestion en cours d'élaboration, un article spécifiant les services que le TRM peut attendre de sa part. En matière de budget et de contrôle de gestion, la Chancellerie estime pertinent d'indiquer les services suivants : calcul de la dotation annuelle, élaboration des arrêtés royaux de dotation annuelle et subsides complémentaires éventuels ainsi que soutien administratif lors des opérations budgétaires pour les documents à approuver par le ministre de tutelle.

De son côté, le commissaire de gouvernement auprès du TRM a également déclaré que le contrat de gestion en préparation répondrait à la recommandation de la Cour des comptes concernant la clarification des interventions des différents acteurs.

Un groupe de travail Gouvernance a été formé au sein du conseil d'administration du TRM. Son objectif était, entre autres, de préparer la rédaction du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration, dont la formalisation de la délégation de pouvoirs (voir le [point 2.3](#)). La Cour des comptes estime que ce groupe de travail pourrait contribuer à la réflexion sur le contrôle et la tutelle, et proposer des pistes de solution.

11 Conformément à l'article 2, § 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 15 mai 2001 portant création du service public fédéral Chancellerie et Services généraux.

12 Ces missions sont définies à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du service public fédéral Stratégie et Appui (Bosa).

La loi organique du TRM stipule en outre que le conseil d'administration détermine, par son règlement, son mode de fonctionnement. Ce règlement doit fixer les limites et la forme dans lesquelles le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses compétences au directeur, au gestionnaire financier et à d'autres membres du personnel. Le 7 mars 2023, le conseil d'administration du TRM a adopté son règlement d'ordre intérieur. Celui-ci contient des dispositions essentielles au fonctionnement de l'institution : les missions du conseil d'administration, les attributions des personnes chargées de la direction générale et de la gestion financière, les délégations de compétence (notamment pour l'engagement du personnel), le fonctionnement du conseil d'administration. Il institue également un comité d'audit¹³ ainsi qu'un comité de rémunération¹⁴ et prévoit de constituer si nécessaire d'autres groupes de travail et de commissions ad hoc.

La Cour des comptes estime que ce règlement clarifie, sur plusieurs points importants, le fonctionnement attendu des acteurs principaux de l'institution. Conformément à l'article 10 de la loi organique du TRM, l'arrêté royal approuvant le règlement d'ordre intérieur a été pris le 3 mai 2024 et publié au Moniteur belge du 17 mai 2024¹⁵.

2.3 Statut du personnel et règlements de travail

Conformément à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, un arrêté royal doit fixer le statut du personnel du TRM¹⁶ et notamment les dispositions pécuniaires qui s'y appliquent. La Cour a observé, à plusieurs reprises¹⁷, que cet arrêté essentiel n'avait toujours pas été pris.

En l'absence d'arrêté fixant le statut du personnel, les accords de 2017, conclus entre la direction du TRM et les syndicats, constituent la base normative essentielle réglant les conditions de travail du personnel contractuel, y compris celles des employés liés par un contrat de saison. Ces accords ont fixé la procédure de recrutement et de sélection (personnel artistique, technique ou administratif), la classification des fonctions (huit classes depuis 2010), le statut pécuniaire, la procédure préliminaire à un éventuel licenciement et la pension complémentaire (voir le point 2.4). Des dispositions plus spécifiques figurent en annexe des accords. Elles concernent les procédures de recrutement, la classification des fonctions et le statut pécuniaire (dont un aperçu des types de primes par département).

Un projet d'arrêté fixant le statut a été élaboré en concertation avec la cellule de la ministre de tutelle. Il comprend les principes et procédures en matière de recrutement et de sélection, les droits et devoirs du personnel ainsi que les rémunérations, allocations, indemnités et pensions complémentaires. La Cour des comptes constate en outre que ce projet fixe les règles qui régissent

13 Ce comité a pour mission d'assister le conseil d'administration dans l'exercice de ses responsabilités d'arrêter les comptes du TRM et de supervision en matière de contrôle financier et comptable. Il existait déjà de manière informelle depuis novembre 2022.

14 Ce groupe de travail a pour mission de préparer certaines décisions relatives à la rémunération du directeur général et du gestionnaire financier, et à la politique salariale en général des membres du personnel.

15 Arrêté royal du 3 mai 2024 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration du Théâtre royal de la monnaie.

16 Article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

17 Cour des comptes, *Orchestre national de Belgique et Théâtre royal de la monnaie. Cycle du personnel*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, août 2014, 36 p. ; 180^e Cahier - partie I : *Observations sur les comptes 2022 de l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome, des organismes administratifs publics et des organismes assimilés*, Volume I – Commentaires, rapport à la Chambre des représentants, p. 180, www.courdescomptes.be.

les droits voisins¹⁸, comme elle le recommandait dans son audit de 2014. Quoiqu'il en soit de l'obligation d'adopter un statut, la Cour souligne l'importance de cet arrêté pour le personnel engagé sous contrat. Attendu depuis plusieurs années, il viendra consolider sur certains points les dispositions définies dans les accords de 2017. À défaut d'arrêté, celles-ci sont dépourvues d'un cadre juridique suffisant pour garantir les principes fondamentaux de la fonction publique notamment en matière d'égalité de traitement et d'accès à la fonction publique.

Plusieurs règlements de travail existent au TRM. Un règlement comprend les dispositions générales qui s'appliquent à tout le personnel. L'orchestre, le chœur et le personnel technique ont chacun leur règlement. Celui s'appliquant à l'orchestre n'a pas été mis à jour depuis une douzaine d'années.

La Cour des comptes estime que l'adoption de l'arrêté royal fixant un cadre juridique déterminant les conditions et les modalités de l'engagement ainsi que les conditions de travail des personnes sous contrat de travail est prioritaire. Elle sera aussi l'occasion d'établir une nouvelle version coordonnée du règlement de travail. Ce document unique pourra comprendre les sections spécifiques aux différents métiers du TRM.

2.4 Pensions complémentaires

Comme la Cour des comptes l'a déjà souligné¹⁹, la problématique des pensions complémentaires fait peser une incertitude sur le financement pluriannuel du TRM et sa capacité à poursuivre sa mission de création artistique.

Depuis 1967, le TRM octroie à son personnel sous contrat de travail à durée indéterminée une pension complémentaire à la pension légale payée par le Service fédéral des pensions. Ce complément de pension vise à aligner les droits à la pension de ce personnel sur les droits du personnel statutaire de la fonction publique.

Au 1^{er} décembre 2023, 196 personnes bénéficient d'une pension complémentaire octroyée par le TRM. En outre, 139 personnes supplémentaires devraient recevoir un premier versement entre les 1^{er} janvier 2024 et 2031.

Le contrat de gestion 2022-2024 prévoit qu'un arrêté royal mette fin à l'ancien régime de pension du personnel du TRM, pour les employés engagés à compter du 1^{er} janvier 2018. Cet arrêté royal a été pris le 17 octobre 2023. Le personnel engagé par le TRM à compter du 1^{er} janvier 2018 ne bénéficie donc plus du système mis en place en 1967. Il a par contre accès au régime de pension complémentaire (second pilier de pension) de l'État fédéral²⁰.

Le contrat de gestion précise en outre qu'une solution durable doit être apportée au problème de la charge des pensions complémentaires du passé. Dans ce but, il appartient au TRM de fournir

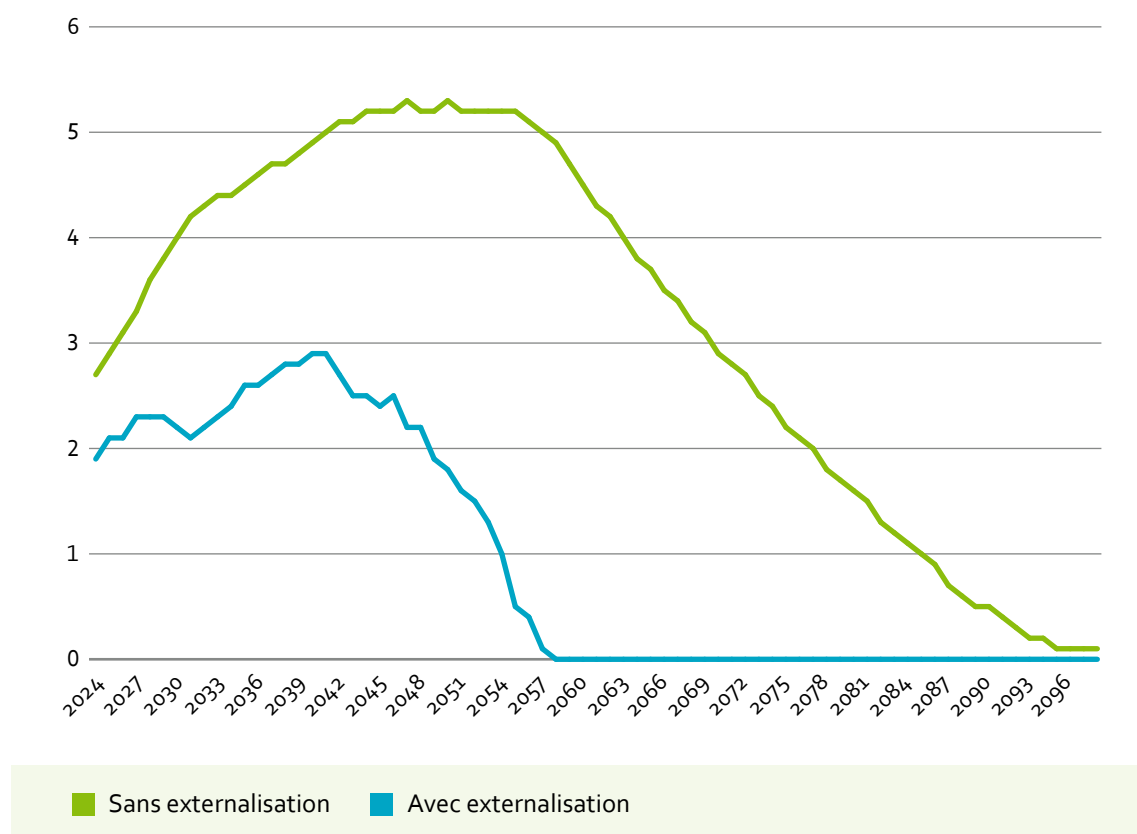
¹⁸ En contrepartie de la cession au TRM de leurs droits d'artiste-interprète, les artistes perçoivent des droits d'auteur, appelés « droits voisins ». La cession de ces droits est autorisée sur les prestations effectuées au cours de représentations d'opéra, de concerts symphoniques et de concerts de musique de chambre.

¹⁹ Voir, entre autres, Cour des comptes, *180^e Cahier*, p. 180-181; *Orchestre national de Belgique et Théâtre royal de la monnaie - Cycle du personnel*, 36 p., www.courdescomptes.be.

²⁰ Arrêté royal du 11 décembre 2019 instaurant une pension complémentaire à certains membres du personnel de la fonction publique fédérale, du personnel judiciaire et aux membres du personnel des services de police.

à l'autorité de tutelle un calcul du coût estimé des pensions pour les années à venir, compte tenu d'une éventuelle externalisation partielle²¹ du régime auprès d'un assureur ou d'un fonds de pension. Un prestataire externe a effectué ce calcul en s'appuyant sur des données parcellaires du TRM et un certain nombre d'hypothèses, en l'absence de certaines données (historique des salaires ou de la carrière et estimation de la pension légale), notamment celles antérieures à 2022. Ce calcul se base également sur des hypothèses de taux d'intérêt (2 %), d'inflation (2 %) et d'espérance de vie moyenne.

Coût annuel estimé des pensions complémentaires (en millions d'euros)



Source : KPMG via le Théâtre royal de la monnaie

Selon les hypothèses de calcul retenues, l'externalisation partielle du régime des pensions complémentaires impliquerait de verser, à un fonds de pension ou à une compagnie d'assurance, une réserve initiale estimée à 96,8 millions d'euros²². Comme l'indique le graphique ci-avant, sans externalisation, le coût annuel des pensions complémentaires croîtrait jusqu'en 2047, jusqu'à 5,3 millions d'euros par an, puis diminuerait jusqu'en 2098. À titre de comparaison, le TRM a dépensé près de 1,97 million d'euros pour les pensions complémentaires en 2023. Une externalisation partielle des pensions complémentaires permettrait de lisser les dépenses : le coût des pensions complémentaires continuerait à croître jusqu'en 2040-2041, jusqu'à 2,9 millions d'euros par an, puis diminuerait jusqu'en 2057, date à laquelle il n'y aurait plus rien à charge du TRM.

²¹ Cette externalisation ne porterait que sur les pensions complémentaires dues aux membres du personnel pensionnés avant le 1^{er} janvier 2024.

²² Cette évaluation n'a pas été audité par la Cour des comptes.

Jusqu'en 2040, le différentiel estimé entre les deux options est approximativement de 2 millions d'euros par an. Il augmente ensuite, pour atteindre près de 5 millions d'euros en 2057. À partir de cette date, sans externalisation, le coût des pensions complémentaires reste important pour le budget du TRM. À titre de comparaison, ses dépenses budgétaires totales s'élevaient en 2022 à près de 61,6 millions d'euros, dont 36,1 pour les dépenses en personnel. Cette option de non-externalisation fait donc peser une charge plus conséquente à long terme.

En application du contrat de gestion, la Cour des comptes recommande que l'autorité politique résolve à bref délai et de manière pérenne le problème juridique et financier des pensions complémentaires (externalisation ou non), et prévoie d'augmenter en conséquence la dotation du TRM²³ afin d'éviter de faire peser une charge induite sur le budget artistique de ce dernier.

²³ Cette augmentation de dotation est évoquée à l'article 16 du contrat de gestion 2022-2024.

Chapitre 3

Gestion des ressources humaines

3.1 Organisation des ressources humaines

La direction Personnel et Organisation (P&O) du Théâtre royal de la monnaie (TRM) est composée des départements suivants : Legal & Compliance, Salaries & Contracts, Talent Management, Internal Communications, Archives & Collections Management ainsi que Health & Safety. Les missions de ces trois derniers départements n'ont pas été auditées.

Un nouveau responsable de la direction P&O a été engagé au 1^{er} janvier 2023. Il participe aux réunions du conseil d'administration et lui rend compte. Son objectif est d'arriver à une fonction RH modernisée en transformant la fonction administrative de la direction en une aide et une présence auprès des clients internes de l'institution.

La direction P&O s'est adjointe dans les dernières années plusieurs personnes ayant apporté de nouvelles expertises indispensables à son bon fonctionnement : une juriste d'entreprise (chargée notamment de la rédaction du statut), une spécialiste en marchés publics, un responsable recrutement et *talent management*. Ce dernier s'occupe principalement des questions relatives au recrutement du personnel, à l'accueil et l'intégration des nouvelles recrues, à la gestion des talents, à l'organisation des formations, et à la gestion des performances. Le département Salaries & Contracts a en outre été renforcé par l'arrivée d'un nouveau responsable ayant une expérience en gestion de projets.

Le TRM ne dispose pas encore de vision stratégique bien définie en termes de ressources humaines et s'est fixé peu d'objectifs Smart (spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et définis dans le temps). L'absence de vision stratégique claire peut s'expliquer par le peu d'analyses de risques effectuées dans le passé au TRM ainsi que par l'absence d'indicateurs de performance et de données de gestion. Au premier semestre 2023, le TRM a fait appel à un consultant externe pour faire le point sur l'organisation des ressources humaines et les risques liés à celle-ci. Celui-ci a identifié plusieurs faiblesses ou risques, entre autres :

- trop de tâches insuffisamment automatisées (risques élevés associés aux manipulations) ;
- manque de documentation des processus ;
- absence de ressources suffisamment expertes en cas d'absence de certains agents ;
- absence d'outils pour gérer certains processus RH de manière automatisée ;
- gouvernance peu claire en matière de partage des tâches et responsabilités.

Pour pallier ces lacunes, la direction P&O a commencé à décrire ses processus (recrutement, accueil, *payroll*, évaluation, etc.) et a adopté une approche basée sur la gestion par projets, début 2023. Une quarantaine de processus clés ont été identifiés et décrits de manière succincte par le TRM.

Une planification sur 3 ans (2023-2025) a été établie au sein de la direction P&O pour mettre en œuvre une vingtaine de projets, tels que la formation, l'évaluation, l'intranet, le statut, la problématique des pensions complémentaires et les marchés publics. Cette planification, qui identifie les différentes étapes des projets, les responsables et les contributeurs, est une bonne pratique. La Cour des comptes estime qu'elle doit être poursuivie, et pourrait d'ailleurs être détaillée davantage.

La Cour des comptes constate les progrès récents et les projets définis, par l'équipe RH renouvelée, en vue de continuer d'améliorer cette gestion. Elle souligne l'importance notamment de mener à terme les différents chantiers initiés, et de poursuivre, dans la direction P&O, la gestion par projets mise en place depuis 2023. Un plan stratégique à moyen terme devrait être défini en matière de gestion des ressources humaines, aligné sur des perspectives budgétaires correspondantes. En outre, pour un monitoring optimal, la Cour recommande d'établir des plans opérationnels annuels pour la direction, de recueillir des données de gestion et de fixer des indicateurs.

3.2 Contrat de gestion et plan de personnel

Le TRM dispose d'un contrat de gestion couvrant la période 2022-2024. Il a entamé une réflexion sur le contenu du contrat de gestion 2025-2027, à définir avec l'autorité politique.

Conformément à la loi²⁴ et au contrat de gestion, le plan de personnel du TRM, approuvé le 25 mars 2022 par son conseil d'administration, couvre les mêmes années que le contrat, soit 2022-2024. En outre, conformément à l'article 28 du contrat de gestion, une note stratégique 2024 a été établie par le conseil d'administration et contient un plan de personnel actualisé. Le plan de personnel prévoit 403,27 ETP pour 420 agents pour 2023 et 405,02 ETP pour 421 agents pour 2024.

3.3 Synergies entre les institutions culturelles fédérales

Les contrats de gestion des trois institutions culturelles fédérales contiennent des dispositions visant une meilleure synergie entre elles. Ils prévoient, par exemple, une stratégie commune en matière de médiation culturelle et d'éducation. Les trois institutions se sont engagées à travailler en commun au niveau de la programmation artistique de façon à garantir la complémentarité des programmations musicales et des projets artistiques. Plusieurs collaborations artistiques ont été possibles entre les institutions ainsi qu'avec d'autres acteurs culturels. Par ailleurs, un groupe de travail Synergie a été constitué au sein du conseil d'administration du TRM, mais ses travaux ont été suspendus.

Conformément à leurs contrats de gestion, les institutions sont également invitées à envisager des synergies au niveau des services et activités de support, dont la gestion des ressources humaines, au moyen d'une stratégie commune. L'objectif est de tendre vers une plus grande convergence des systèmes d'information comptable et financière des trois institutions et des autres systèmes informatiques. La Cour des comptes constate que les institutions n'ont pas pu aboutir à des convergences concrètes. La différence de structure et de nature entre les institutions, malgré des offres artistiques similaires par certains aspects, peut expliquer l'absence de synergies à ce niveau.

²⁴ Article 11, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

3.4 Évaluation du personnel

La mise en place d'un système d'évaluation est imposée par l'actuel contrat de gestion et répond aux attentes du conseil d'administration. La Cour des comptes souligne que cet outil est indispensable pour éviter l'arbitraire dans les décisions prises à l'égard du personnel, lui permettre de combler certaines lacunes et garantir son développement (par des formations, par exemple), ainsi que s'assurer que le profil du membre du personnel correspond au poste pour lequel il a été recruté.

Un protocole d'accord concernant cette évaluation a été proposé aux organisations syndicales. L'évaluation proposée repose principalement sur des feedbacks réguliers permettant d'évaluer la performance des employés par rapport à deux critères : les objectifs fixés et les attentes de l'organisation. Le cycle de performance débutera le 1^{er} septembre (le début de saison), par la définition des objectifs, et s'étendra sur une période de deux saisons (24 mois) : il se terminera par des entretiens de performance, planifiés de mi-mai à fin juin de l'année N+2. Une procédure d'évaluation plus légère est appliquée pour les employés liés par un contrat de saison, mais pas encore de façon systématique.

La mise en place d'un système d'évaluation peut engendrer des réticences auprès du personnel. La Cour des comptes souligne la volonté de la direction P&O de faciliter la mise en place du système d'évaluation en le déployant pour le comité de direction et l'encadrement intermédiaire avant de l'étendre à tout le personnel. Dans un premier temps, la direction P&O a l'intention de développer les compétences en matière de feedback. La Cour recommande que ce système d'évaluation soit mis en place le plus rapidement possible.

3.5 Politique d'intégrité

Une évaluation du personnel se fait notamment par rapport à un référentiel général des comportements attendus. À cet égard, le TRM a défini les valeurs essentielles que l'institution entend défendre et les a publiées début 2024 sur son site web : ouverture, engagement, respect, innovation et excellence. La Cour des comptes estime qu'à partir de ces cinq valeurs, le TRM doit développer une politique d'intégrité et de développement de son personnel, articulée avec la nouvelle culture de feedback mise en place et le cycle bisannuel d'évaluation.

3.6 Développement d'outils RH

L'acquisition d'un nouvel outil de gestion des salaires est d'autant plus indispensable que le TRM travaille actuellement avec un système obsolète. Celui-ci entraîne de nombreuses actions manuelles, dont des contrôles pour corriger les éventuelles erreurs et une manipulation des feuilles de calcul destinées au département financier. De plus, ces contrôles ne sont pas normalisés, chaque agent ayant sa propre liste de vérifications à mener. Le risque d'erreurs est donc important.

Un marché public a été lancé pour acquérir un nouvel outil de gestion, afin d'harmoniser au mieux tous les processus RH, dont la gestion des salaires. Ce nouvel outil doit offrir davantage d'automatisation, réduisant ainsi la charge de travail et les risques d'erreurs associés. Le nombre d'heures supplémentaires déclarées au sein de la direction P&O en 2022 a mis en évidence un manque de personnel évalué à 30 %. Son responsable estime que l'implémentation de la future application de gestion RH devrait compenser ce manque de personnel et même permettre d'économiser à terme 1 ETP.

Le cahier des charges pour ce marché public a été élaboré en collaboration avec les membres du personnel qui utiliseront le nouvel outil, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Des consultations ont également été menées auprès du département financier pour comprendre et intégrer leurs besoins.

La Cour des comptes souligne que ce processus tend à garantir que le nouvel outil sera adapté aux besoins de l'organisation et qu'il répondra aux attentes des utilisateurs. Elle relève également la mise en place de pénalités en cas de retard, permettant de limiter les risques de dépassement des délais annoncés. De plus, un tel système devra permettre notamment de mettre en place des contrôles automatisés pour limiter les erreurs. Cette application fournira, en outre, différentes données de gestion. La Cour recommande que, une fois le système mis en place, les interventions et contrôles manuels à effectuer soient clairement définis et appliqués de manière identique par le personnel qui utilise cet outil. La Cour estime que la mise en œuvre de ce nouvel outil est prioritaire étant donné la qualité insuffisante du système actuel.

La Cour des comptes recommande de profiter de la mise en place de cette nouvelle application pour utiliser les données de gestion de l'application afin de définir une série d'objectifs Smart et des indicateurs clés de performance (*key performance indicator* - KPI) pour assurer le suivi.

3.7 Formation

Le TRM a mis en place une politique de formation avec un catalogue et un nombre de jours affectés par an à la formation, ainsi que le suivi de ceux-ci. La Cour des comptes estime que la politique de formation sera pleinement efficiente si elle est coordonnée avec les feedbacks liés aux évaluations permettant à chaque agent de se développer dans ses points les plus faibles.

Le catalogue de formations contient peu de formations spécifiques pour le personnel artistique. Un des objectifs de la direction P&O est de développer celles-ci pour atteindre un nombre déterminé de jours consacrés à la formation de cette catégorie de personnel.

La Cour des comptes souligne l'importance de la formation artistique prodiguée par le TRM, qui constitue la seconde mission définie dans sa loi organique. Le contrat de gestion 2022-2024 comprend d'ailleurs un engagement à poursuivre cette mission spécifique.

3.8 Dossiers de personnel

La Cour des comptes a analysé 40 dossiers de personnel, choisis de manière aléatoire dans l'ensemble des services du TRM. La consultation de ces dossiers avait pour objectif d'analyser les contrats de travail, la légalité des salaires et primes, l'exhaustivité des fiches de paie et les éléments liés au recrutement du personnel.

L'analyse des différents contrats de travail a permis de constater que le recrutement d'une juriste d'entreprise a donné lieu à une évolution positive dans la rédaction de ces contrats : un travail de standardisation a été effectué, aboutissant à des contrats plus complets et plus précis.

Un petit nombre de dossiers (2 dossiers sur 40) posent des problèmes : contrat de travail manquant ou succession de plusieurs contrats à durée déterminée (CDD) sur de longues périodes. La Cour rappelle l'importance de planifier les recrutements de personnel en CDD conformément à la loi.

Pour analyser la légalité des salaires et des paiements en l'absence de réglementation pécuniaire, la Cour des comptes s'est basée sur les protocoles d'accord signés par la direction du TRM et les organisations syndicales. Ces protocoles reprennent l'ensemble des barèmes et des primes existants au TRM (une cinquantaine de primes différentes). La Cour constate que les différents salaires analysés respectent les barèmes et les accords sur les primes. La réconciliation du calcul de salaires et des paiements de ces salaires offre une assurance raisonnable que les paiements sont faits de manière correcte.

Le directeur P&O considère que le traitement administratif de certaines primes représente une charge importante et qu'un système forfaitaire couvrant plusieurs primes pourrait être envisagé. Dans son rapport d'audit de 2014, la Cour des comptes recommandait d'examiner la légitimité et la justification des divers compléments de rémunération prévus. Le TRM n'a pas encore mené à bien cette réflexion. La Cour estime que celle-ci doit avoir lieu, afin de rationaliser dans la mesure du possible l'ensemble des avantages pécuniaires ainsi octroyés.

Enfin, la Cour des comptes souligne un manque de documentation lié au recrutement du personnel. Seule une petite minorité des dossiers (6 dossiers sur 40) contiennent les éléments qui justifient le recrutement, ce qui ne permet pas d'évaluer si la politique de recrutement est efficiente. Par ailleurs, pour certains dossiers, la Cour constate l'important délai de transmission des informations nécessaires et l'absence de données essentielles. La Cour recommande que la gestion des dossiers du personnel soit améliorée et que ces dossiers soient centralisés en un point unique.

3.9 Descriptions de fonction, gestion des barèmes et recrutement

Le TRM dispose d'un très grand nombre de descriptions de fonction, élaborées avec un consultant. Elles détaillent à la fois les responsabilités de chaque fonction, mais aussi les qualifications requises. Chaque fonction a été évaluée (toujours avec le consultant) pour lui attribuer un barème. Cette démarche a été réalisée en concertation avec les organisations syndicales. En cas de modification de la fonction, un comité de pondération (personnes accréditées par le consultant au sein du TRM) peut modifier le barème d'une fonction.

Ces descriptions de fonction servent ensuite de base pour créer et publier des offres d'emploi, diffusées à travers différents canaux selon la nature de chaque poste (artistique, technique ou administratif). Cette approche permet de toucher les candidats potentiels de manière efficace et est conforme au principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

Le processus de recrutement suit ensuite des étapes traditionnelles, allant de l'analyse des CV à la réalisation d'entretiens. La procédure n'est pas entièrement formalisée, mais un guide d'entretien est utilisé pour garantir l'équité de traitement des candidats. Ce guide est ajusté en fonction du profil de fonction et, si le besoin s'en fait ressentir (notamment pour les fonctions techniques), une aide est demandée au futur chef de service de la personne à recruter.

L'intégration des nouveaux agents est planifiée. Cela comprend l'envoi d'un courriel une semaine avant la prise de fonction, une session d'information lors de la première semaine de travail ainsi que deux entretiens de suivi au cours des deuxième et huitième mois. Des activités facultatives, telles qu'une visite guidée, sont également proposées pour favoriser l'intégration. La Cour considère que ces éléments relèvent d'une bonne pratique afin d'intégrer au mieux la nouvelle recrue.

Chapitre 4

Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

La Cour des comptes constate que le Théâtre royal de la monnaie (TRM) a accumulé un certain retard en termes de gestion des ressources humaines, que ce soit dans le développement de certaines politiques ou dans le développement d'outils. Dans ce contexte, la politique de changement en cours semble être une réponse adéquate aux problèmes auxquels le TRM est confronté. La Cour considère que l'actuelle dynamique de gestion par projet peut permettre au TRM de rencontrer la plupart des recommandations de 2014.

La Cour des comptes recommande de mener à leur terme l'ensemble de ces projets, en portant une attention particulière au développement d'un nouvel outil de gestion des salaires et à la mise en place d'un système d'évaluation du personnel basé sur une politique d'intégrité. Le nouvel outil de gestion des salaires permettra à d'autres projets de se développer. Cette mise en œuvre doit être considérée comme une priorité et une attention particulière devra être apportée aux contrôles automatisés. Il en va de même pour le système d'évaluation étant donné son importance sur le plan de la gestion et du développement des ressources humaines.

La Cour des comptes rappelle, comme en 2014, que les salaires, primes et autres avantages octroyés au personnel du TRM doivent être fixés dans une réglementation. L'adoption d'un arrêté royal offrira la garantie du respect des principes fondamentaux des emplois dans la fonction publique. La Cour constate qu'un travail est en cours et estime que cet arrêté doit être adopté au plus vite.

Enfin, la Cour des comptes recommande d'apporter une solution pérenne au problème de la charge des pensions complémentaires des employés engagés avant le 1^{er} janvier 2018. En effet, ces pensions complémentaires font peser une charge financière importante et croissante sur le TRM et peuvent mettre en péril l'exécution de ses missions artistiques.

La résolution de ces différents problèmes est à considérer comme prioritaire.

Pour le surplus, la Cour des comptes recommande de mieux définir les rôles et responsabilités en matière de tutelle, mais aussi de définir, formaliser et communiquer une stratégie et des objectifs pour les activités RH, reposant sur une analyse de risques. Ce processus stratégique pourra être alimenté par les données de gestion et indicateurs que le nouveau système de gestion devra fournir.

Le travail de description des processus et des procédures devra être poursuivi. La tenue du dossier de personnel et le développement d'une formation au profit du personnel artistique sont aussi des points d'attention.

La Cour des comptes relève plusieurs bonnes pratiques et souligne l'importance de la dynamique actuelle qui permettra d'améliorer la maîtrise de la gestion RH, si elle est maintenue à terme et intègre les recommandations suivantes.

4.2 Recommandations

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Gouvernance	1 Adapter la loi organique du TRM afin de prendre en considération le contexte actuel et corriger les dispositions devenues obsolètes ou difficilement applicables	Autorité politique	2.1
	2 Clarifier les responsabilités de la tutelle du SPF Chancellerie par rapport aux compétences de la ministre chargée des institutions culturelles fédérales ainsi que les éventuelles interventions de support attendues de Bosa		
	3 Finaliser rapidement le projet d'arrêté royal fixant les conditions et modalités d'engagement et de travail du personnel sous contrat de travail en y incluant tous les éléments de la rémunération (salaires, primes, pension complémentaire, droits voisins, autres avantages)	TRM Autorité politique	2.3
	4 Établir un règlement de travail synthétique pour tout le personnel, avec des sections spécifiques aux métiers de l'institution : artistiques, techniques et administratifs	TRM	2.3
	5 Apporter rapidement une solution pérenne au problème des pensions complémentaires des employés engagés avant le 1 ^{er} janvier 2018	Autorité politique	2.4
Gestion RH	6 Définir une stratégie à moyen terme (5 ans) en matière de gestion des ressources humaines, en fonction des marges de manœuvre budgétaires estimées	TRM	3.1 et 3.2
	7 Établir des plans opérationnels annuels pour la direction Personnel et Organisation, recueillir des données de gestion et fixer des indicateurs clés de performance (voir recommandation 10)		3.2
	8 Mettre en place dès que possible un système d'évaluation du personnel, basé sur un feedback continu, et définir en parallèle une politique d'intégrité en lien avec les valeurs du TRM		3.4 et 3.5
	9 Implémenter prioritairement un nouvel outil de gestion RH et profiter de sa mise en place pour utiliser les données de gestion récoltées afin de définir des indicateurs clés de performance (voir recommandation 8)		3.6

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Gestion RH	10 Développer une politique de formation spécifique pour le personnel artistique	TRM	3.7
	11 Analyser l'ensemble des primes octroyées au TRM et les rationaliser dans la mesure du possible		3.8
	12 Améliorer la documentation des dossiers de personnel et centraliser ces dossiers		3.8

Ce rapport est disponible en français et
en néerlandais sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/26

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Studio MDF / Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be