

COUR DES COMPTES

Le paiement des enseignants

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement de
la Communauté française*

Bruxelles, mars 2004



COUR DES COMPTES

Le paiement des enseignants

*Rapport de la Cour des comptes
transmis au Parlement de
la Communauté française*

*Rapport adopté le 16 février 2004 par la
Chambre française de la Cour des comptes*

Table des matières

Introduction	5
0.1 Méthodologie	5
0.2 Les éléments-clés du rapport	7
0.3 La réponse du ministre de la Fonction publique	12
0.4 Quelques notions de base	14
0.5 La gestion administrative et pécuniaire	15
Chapitre 1	
Deux préalables pour déterminer un traitement de manière aussi correcte que possible: la maîtrise des normes juridiques et la réception rapide des informations nécessaires	18
1.1 Introduction	18
1.2 La diversité des statuts	19
1.3 Quelques exemples de difficultés	20
1.4 Les outils à disposition des services en matière de réglementation	29
1.5 Les moyens d'action pour améliorer la qualité et les délais de production des informations	32
Chapitre 2	
La nécessité de disposer d'un outil informatique performant	37
2.1 Introduction	37
2.2 L'application actuelle RL 10	38
2.3 Les applications développées au sein des services FLT	39
2.4 L'avis des utilisateurs	39
2.5 Le développement d'un nouvel outil de gestion des personnels et des établissements (GPE)	40
2.6 La problématique de la sécurité informatique	41
2.7 Conclusions	42
Chapitre 3	
L'importance de la gestion des ressources humaines affectées à la fixation et la liquidation des traitements	44
3.1 Introduction	44
3.2 Le personnel des directions déconcentrées: approche quantitative	44
3.3 Le personnel des directions déconcentrées: approche qualitative	52
3.4 Conclusions et recommandations	58

Chapitre 4	
La ponctualité et l'exactitude des traitements	62
4.1 Introduction	62
4.2 La ponctualité des paiements	62
4.3 L'exactitude du traitement	67
Chapitre 5	
L'impact de l'organisation sur le bon fonctionnement des services	80
5.1 La déconcentration	80
5.2 L'organisation du travail	82
5.3 La gestion des informations	86
5.4 La coordination de l'action administrative	90
5.5 La gestion des contacts avec les enseignants, les pouvoirs organisateurs et les syndicats	92
Table des illustrations	95
Annexes	96

Introduction

La Communauté française est responsable du paiement de quelque 123.000 enseignants, tous réseaux et niveaux confondus (hors universités). Cette charge représente à elle seule 3.625 millions d'euros ou encore 53% du budget annuel¹.

En 2001, lors du contrôle de la perception des recettes découlant de la récupération des traitements payés indûment au personnel enseignant, la Cour avait relevé plusieurs problèmes tant dans le chef du comptable que des ordonnateurs de recettes, lesquels se déchargent de certaines de leurs responsabilités sur le premier, contraint d'assumer celles-ci au détriment de ses propres missions².

Fin 2002, 12,68 millions d'euros restaient à recouvrer par le comptable, soit plus du double des recettes qu'il perçoit annuellement. En réalité, chaque année plus de 14,2 millions d'euros sont versés indûment aux enseignants, dont plus des six dixièmes sont récupérés directement sur traitement. Mais ces indus, qui ne sont pas nécessairement exhaustifs, ne constituent qu'une partie des corrections à opérer. Les autres redressements conduisent au versement de nombreux arriérés.

Dans le cadre de la mission de contrôle de la bonne gestion des deniers publics qui lui a été confiée par la loi du 10 mars 1998³, la Cour a examiné le processus de fixation et de liquidation des traitements du personnel enseignant. L'administration doit en effet garantir un calcul exact des traitements en vue d'éviter que des dépenses indues ne grèvent le budget de la Communauté française. Par ailleurs, réduire autant que possible les causes et donc le nombre de corrections de traitements permet d'alléger le travail de tous les services concernés.

En raison de la spécificité de la réglementation ou des problèmes qui se posent dans certains secteurs, la Cour a décidé de limiter les investigations à l'enseignement obligatoire au sein duquel prestant 85% des enseignants.

Après un rappel de quelques notions utiles pour la bonne compréhension du contexte dans lequel s'insère l'étude, les trois premiers chapitres opèrent une mise en perspective des principaux moyens dont l'administration dispose ou devrait disposer pour gérer au mieux une matière complexe et mouvante, en respectant des échéances qui ne souffrent aucun retard. Les outils pour garantir la connaissance et la maîtrise des normes juridiques ainsi que les moyens d'action pour disposer en temps utile de l'information nécessaire à la fixation des traitements sont décrits en premier lieu (chapitre 1), ensuite les performances et la sécurité de l'outil informatique (chapitre 2), et enfin les ressources humaines (chapitre 3). Le chapitre 4 aborde la question de la ponctualité et de l'exactitude des traitements, tandis que l'incidence du mode d'organisation sur le fonctionnement de l'administration est développée au chapitre 5.

0.1 Méthodologie

La présente étude s'appuie sur la connaissance du secteur de l'enseignement et de la fonction publique que les directions spécialisées de la Cour ont progressivement

¹ Sur la base du budget 2002 ajusté de la Communauté.

² 158^e Cahier d'observations, 13^e Cahier adressé par la Cour au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 216 (2001-2002) – N° 1, p. 22-26.

³ Loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.

développée, ainsi que sur une large consultation des différents services administratifs concernés par la fixation et la liquidation du traitement des enseignants, l'informatique ou encore la gestion du personnel et la formation.

L'opinion des responsables du ministère a été recueillie par voie d'entretiens reposant dans certains cas sur un questionnaire qui leur avait été communiqué au préalable.

Les agents directement en prise avec la matière des traitements dans l'enseignement obligatoire ont largement collaboré à la description de leur environnement de travail et au recensement des principaux problèmes auxquels ils sont confrontés au quotidien, et ce par le biais d'un questionnaire⁴ auquel 80% d'entre eux ont répondu, et par une grille d'analyse des questions posées par les enseignants ou leurs représentants. Etant donné la difficulté de publier in extenso l'ensemble des résultats de cette collecte d'informations⁵, une synthèse des principaux enseignements qui s'en dégagent a été transmise à tous les directeurs des services déconcentrés avant leur interview.

Afin de disposer d'une vue précise du mode d'organisation des directions régionales et d'identifier les éventuelles zones à risques au sein des processus de traitement des informations, la Cour a réalisé des organigrammes ainsi que des diagrammes synthétiques de circulation des documents qui ont été validés par les directeurs.

La base de données Ulis utilisée pour la gestion du personnel du ministère a été exploitée pour dégager des informations quant aux ressources humaines, non seulement sur le plan statistique mais également sur le plan individuel (permanence des fonctions, diplôme, etc.). Ces données ont également été validées par des entretiens avec divers responsables. L'analyse des dossiers individuels tenus par le service du personnel ainsi que la consultation des fiches d'évaluation ont permis d'isoler les principales demandes ou suggestions (en rapport avec la gestion des services) formulées par les agents des directions déconcentrées à l'occasion de leur entretien d'évaluation et de corroborer celles qu'ils ont exprimées au travers du questionnaire dont question ci-dessus.

La Cour a également exploité les fichiers informatiques qui lui ont été transmis par l'ancien centre de traitement de l'information, en particulier les données relatives à la paie des enseignants des trois dernières années, afin de mesurer les délais de paiement des enseignants temporaires, évaluer le nombre de corrections de traitements, le volume des indus non traités, etc.

Elle tient à souligner la disponibilité et la collaboration de tous ceux, responsables ou agents, qui ont été sollicités dans le cadre de la présente étude.

Le rapport provisoire de l'auditorat, transmis à l'administration fin juin 2003, a fait l'objet d'un débat contradictoire le 20 août avec l'administrateur général et ses

⁴ Ce questionnaire comportait une septantaine de questions ou sous-questions fermées (de type oui/non), une cinquantaine de questions proposant un menu de réponses et plus de soixante questions ouvertes. L'objectif était de recueillir un maximum d'informations sur la gestion des dossiers des enseignants (notamment le mode de communication des informations nécessaires; les modalités d'enregistrement des données indispensables à la fixation et à la liquidation des traitements; la tenue et la consultation des dossiers; les modes de détection et de traitement des anomalies ou erreurs dans les situations pécuniaires, etc.), sur l'outil informatique ainsi que sur l'organisation du travail, sans oublier les relations directes avec les enseignants, les pouvoirs organisateurs, etc. Les agents étaient également invités à signaler les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer dans l'application des diverses matières, à décrire les outils disponibles pour leur faciliter la tâche et à formuler des suggestions susceptibles d'améliorer la situation.

⁵ Particulièrement les réponses aux questions ouvertes qui ont permis aux agents de s'exprimer plus librement.

principaux collaborateurs. Les remarques ou commentaires formulés à cette occasion ont été intégrés dans le présent rapport, chaque fois que cela a été jugé nécessaire. Le document définitif, adopté par la Chambre française le 7 octobre 2003, a été transmis aux ministres chargés respectivement de l'Enseignement fondamental, de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial, et de la Fonction publique. Ce dernier a répondu à la Cour par dépêche du 26 janvier 2004, annexée au présent rapport.

0.2 Les éléments-clés du rapport

0.2.1 Le paiement du personnel enseignant au regard des normes de ponctualité et d'exactitude

Plus de la moitié du budget de la Communauté est consacrée au paiement du personnel enseignant, lato sensu. Dans l'enseignement obligatoire, secteur étudié dans le présent rapport, plus de 97.000 enseignants⁶ (dont 23 % de temporaires) sont en droit d'attendre que leur traitement soit fixé correctement et payé ponctuellement.

Tout comme les agents de l'administration, les enseignants définitifs sont payés à terme échu. Par contre, les enseignants temporaires sont rémunérés avec un décalage d'un mois par rapport à leurs collègues. Quoique limité, le risque d'être payé plus tard encore est légèrement plus élevé en début d'année scolaire pour ceux qui relèvent du statut des agents contractuels subventionnés (ACS) ou du programme de transition professionnelle (PTP) et pour ceux qui sont occupés dans l'enseignement subventionné. Ce décalage, que l'administration justifie par des raisons pratiques, est contraire à la réglementation. Il devait d'ailleurs être supprimé lors de la rentrée scolaire de septembre 2003 pour les temporaires dont la situation est relativement stable, ce qui est le cas de la majorité d'entre eux (cf. 4.2.3).

Dans ce contexte, l'administration doit s'organiser au mieux et sensibiliser les tiers qui doivent lui fournir les informations nécessaires afin de limiter le nombre de régularisations de traitements, qui entraînent un surcroît de manipulations et d'encodages, comportant eux-mêmes des risques d'erreurs.

La Cour a évalué qu'au cours des trois dernières années scolaires, l'administration a opéré quelque 106.000 régularisations de traitements dans l'enseignement obligatoire, dont 36.000 corrections négatives d'un montant total de 31 millions d'euros, ce qui représente environ 0,4% de la masse des traitements versés durant cette période (cf. 4.3.2).

L'analyse de la répartition de ces indus ne permet pas de tirer de conclusions univoques quant aux causes des divergences ou particularités observées; elle n'autorise pas davantage un jugement sur l'efficacité de l'administration en matière d'exactitude de fixation du traitement, d'autant que l'éventualité de non-détection de certains indus ne peut être écartée (cf. 4.3.3).

A ce propos, les contrôles réalisés par la Cour en 2002 sur les dossiers d'enseignants admis à la retraite montrent qu'au moins 1,4% de ces dossiers étaient

⁶ Source des données: statistiques publiées par la Communauté française, lesquelles doivent être interprétées avec précaution. Les chiffres relatifs aux personnes et aux charges rétribuées varient en effet selon le mode de calcul utilisé. Voir à ce sujet l'avertissement figurant sur le site internet de la Communauté.

affectés d'une erreur de barème non détectée par les services déconcentrés, lesquels venaient de leur consacrer un contrôle approfondi et, probablement, de redresser une série de situations pécuniaires incorrectes. En tout état de cause, il ne s'agit là que d'un type d'erreur; de nombreuses causes peuvent entraîner des erreurs de calcul de la paie tout au long de la carrière d'un enseignant (cf. 4.3.8).

Le respect de l'égalité de traitement des enseignants implique que les erreurs constatées soient redressées et que ces régularisations se concrétisent sur le plan financier. Une recherche menée avec toutes les précautions nécessaires montre que des indus d'un montant minimum incontestable de 1,5 million d'euros, constatés au cours des trois dernières années, étaient promis à l'oubli. Le manque de convivialité du système informatique, que la Cour a constaté lors de cette analyse, ne peut que constituer un frein à la détection régulière de ces cas par l'administration. En attendant la mise en place de la nouvelle application informatique, certaines méthodes de suivi plus simples, initiées par une direction régionale, devraient être généralisées (cf. 4.3.7).

Une disposition récente permet toutefois au Gouvernement, dans des circonstances exceptionnelles, de renoncer à la récupération de certains indus, lorsque le paiement résulte d'une erreur administrative et que le bénéficiaire pouvait de bonne foi le tenir pour acquis. Ces notions devraient être précisées et les procédures à suivre rapidement définies dans un arrêté d'exécution en vue d'éviter tout risque d'arbitraire (cf. 4.3.4).

Dans cette matière sensible, l'administration générale devrait organiser la concertation entre ses deux composantes, en y associant le service juridique qui pourrait être chargé, non seulement de rédiger le projet d'arrêté précité, mais également de réexaminer les procédures parfois divergentes suivies par les directions régionales en matière de récupération d'indus (cf. 4.3.5).

Pour mettre en oeuvre les mesures correctrices susceptibles de réduire le nombre de corrections de traitement, l'administration doit au préalable identifier les causes exactes de ces régularisations et en déterminer les responsabilités. Le recensement, le traitement et l'exploitation des informations sur les types d'indus seraient facilités par une plus grande précision et une standardisation du motif de la régularisation, lequel doit de toute manière apparaître dans la lettre de notification adressée au débiteur (cf. 4.3.9).

0.2.2 La complexité des statuts administratifs et pécuniaires: un défi pour ceux qui doivent les appliquer

Les agents chargés de la gestion administrative et pécuniaire des dossiers d'enseignants doivent appliquer des réglementations complexes dont certaines ne répondent pas ou plus aux besoins de lisibilité et de clarté indispensables pour garantir leur application correcte et uniforme (cf. 1.3).

Une codification des textes, accompagnée d'une analyse juridique des hiatus ou carences faciliterait la connaissance et la compréhension de la réglementation et donnerait une vue d'ensemble des problèmes qui existent, notamment dans les domaines des congés, des disponibilités et du statut pécuniaire.

La réforme de certaines dispositions réglementaires, annoncée parfois depuis plusieurs dizaines d'années, s'avère indispensable et urgente. Le Gouvernement devrait consulter l'administration pour tout projet de texte décretal ou réglementaire; celle-ci devrait pour sa part disposer des moyens humains nécessaires pour s'investir pleinement dans ce rôle de préparation et d'expertise.

Pour l'administration, la réalisation d'un véritable commentaire administratif à l'intention des agents et la mise en place simultanée des mécanismes de mise à jour permanente doivent constituer une priorité. La codification précitée aiderait à le constituer.

La mise en place d'une politique de formation spécialisée pourrait également contribuer, via les cours qui seraient rédigés, à alimenter et à ordonner la réflexion et les expériences acquises.

Outre ces outils, l'application uniforme de la réglementation requiert au quotidien une concertation et une coordination effectives entre la Direction générale de l'enseignement organisé par la Communauté et celle de l'enseignement subventionné (cf. 1.4).

0.2.3 La nécessité d'obtenir en temps utile les informations indispensables au calcul de la paie

Le paiement ponctuel et correct des traitements réclame non seulement une organisation efficiente de l'administration mais également une bonne information et de la rigueur de la part de ceux qui doivent transmettre les informations nécessaires.

Une mise à niveau des directions et des secrétariats d'écoles en matière de procédures de liquidation et de statuts de l'enseignement, de même que l'organisation de réunions d'information, par exemple à l'occasion de la diffusion des circulaires de rentrée scolaire, participeraient à cet objectif. Des circulaires analogues devraient d'ailleurs être établies pour l'enseignement organisé par la Communauté.

Il serait utile qu'à terme les directions et les secrétariats d'écoles disposent d'indications sur la pratique administrative de la réglementation régissant la matière et sur les procédures mises en œuvre. Ceci suppose néanmoins l'établissement préalable de directives pour l'administration.

L'attention doit également se porter sur les enseignants, quand bien même la Communauté ne serait pas leur employeur, étant donné les carences apparentes dans l'information qui leur est fournie par les établissements scolaires. Une information préalable et systématique des jeunes enseignants, qui pourrait s'articuler autour des thèmes les plus fréquemment relevés lors des demandes de renseignements adressées aux directions régionales, permettrait de prévenir certaines questions d'ordre trop général. Un répertoire administratif électronique devrait également figurer sur le site du ministère. Bien conçu, il permettrait d'améliorer les contacts et de mieux diriger les demandes (cf. 1.5 et 5.5).

0.2.4 L'outil informatique: une longue situation transitoire

Le logiciel de paie des enseignants, conçu voici près de trente ans, ne répond plus aux impératifs d'une gestion moderne, efficiente et sécurisée: manque d'automatismes, multiplicité des encodages et des manipulations, limitation des possibilités de contrôle, absence d'intégration avec d'autres logiciels, expertise concentrée dans le chef d'un nombre très limité de personnes, etc. (cf. 2.1, 2.2 et 2.4).

Il aurait dû être remplacé en 1998 par une application de vaste envergure dont le développement – qui a coûté plus de 10 millions d'euros – n'a toutefois pas complètement abouti (cf. 2.1).

A ce jour, étant donné qu'un grand nombre de problèmes doivent encore être résolus, il n'est pas possible d'évaluer de manière suffisamment concrète l'impact que l'application, à présent développée en interne, exercera à plus ou moins court terme sur les méthodes de travail et l'organisation des services, même si les perspectives s'annoncent prometteuses.

En tout état de cause, les tentatives d'automatisation impliqueront une harmonisation de la gestion administrative et pécuniaire des différents secteurs ainsi que la clarification de certaines dispositions réglementaires.

Une attention particulière doit également être accordée aux problèmes de sécurité pour toute la chaîne des procédures en veillant en premier lieu à garantir au maximum la séparation des fonctions (cf. 2.7).

0.2.5 La gestion des ressources humaines: des améliorations souhaitables

La gestion du personnel des services chargés de la fixation et de la liquidation des traitements pourrait être améliorée sur certains points, compte tenu tout particulièrement de la spécificité des fonctions et de la longueur de la formation essentiellement pratique qui s'avère nécessaire, ainsi que de l'encadrement indispensable (cf. 3.4).

Le nombre insuffisant d'agents de niveau 1 pose un premier problème. L'intégration d'au moins un, voire deux attachés par direction déconcentrée permettrait de décharger les directeurs de tâches non directement liées à leurs fonctions et d'organiser des contrôles, lesquels ne s'opèrent pour l'instant que de manière très sporadique, sauf, mais de manière trop tardive, pour les dossiers en voie d'être transmis à l'administration des Pensions (cf. 3.2.2 et 5.2.4).

La moyenne d'âge dans certaines directions déconcentrées retient également l'attention. Pour éviter de perturber les services et pour garantir la formation pratique des nouveaux agents qui devront succéder aux fonctionnaires proches de la retraite, il est essentiel de ne pas attendre le départ de ces derniers pour déclarer l'emploi vacant (cf. 3.2.3).

Par ailleurs, les règles de base en matière de gestion du personnel, qui ont été redéfinies il y a moins de trois ans, confirment le principe selon lequel les tâches organiques et permanentes (ce qui est le cas du paiement des enseignants) doivent être assurées par des agents statutaires. La Cour recommande dès lors de veiller à la cohérence entre la règle et la pratique (cf. 3.2.2).

Lors de l'établissement de leurs besoins en personnel, les deux directions générales devraient également tenir compte de la nécessaire réorganisation de certaines cellules spécialisées et de l'allègement des tâches de plusieurs premiers assistants afin de mettre en place un véritable contrôle interne (cf. 5.2 et 5.3).

En matière de formation, les initiatives que développe actuellement une direction générale devraient faire l'objet d'une concertation avec la direction sœur afin que les matières communes puissent être enseignées à tous, simultanément. Par ailleurs, le contenu des cours devrait être élaboré avec les services concernés afin de mettre au point des formations sur mesure, concrètes et directement inspirées du vécu quotidien des agents. L'administration doit également être attentive à la programmation des formations en veillant à les dispenser au moment opportun sous peine de les voir perdre en efficacité (cf. 3.3.2).

Enfin, la réforme des modalités d'évaluation des agents doit conduire l'ensemble de la chaîne hiérarchique à dégager les enseignements des entretiens de fonctionnement, afin de soutenir les initiatives constructives et d'entretenir la motivation des services (cf. 3.3.3).

0.2.6 L'impact de l'organisation sur le bon fonctionnement des services

La déconcentration des services chargés de la fixation et de la liquidation des traitements a créé des contraintes liées à la taille plus réduite d'entités assurant toutes les fonctionnalités. Dans le chef des responsables locaux, le point le plus délicat est de garantir la continuité du service dans les cas d'absence ou de départ à la retraite (cf. 5.1.3).

La recherche de l'efficience plaide en conséquence pour la polyvalence des agents. Ce mode de fonctionnement n'a toutefois pas encore abouti, pour des raisons le plus souvent pragmatiques. Dans les directions de l'enseignement subventionné cependant certains clivages semblent davantage résulter d'une absence de remise en cause de l'héritage du passé, particulièrement la scission de la gestion des niveaux fondamental et secondaire.

L'intérêt d'adopter un identifiant unique (plutôt l'enseignant que l'école) pour la répartition des dossiers entre les agents, la nécessité de rechercher une harmonisation et une simplification des procédures, sont autant d'arguments en faveur du regroupement des cellules des niveaux précités (cf. 5.2.2 et 5.2.3).

Si la multiplication de petites cellules est à éviter, trois types de cellules mériteraient néanmoins d'être maintenus (cf. 5.2.4).

A condition que son fonctionnement permette un suivi rapide des informations qui lui parviennent, la cellule de gestion des congés de maladie des enseignants définitifs offre l'avantage de décharger les agents d'une tâche de nature plus administrative qu'ils auraient tendance à postposer au profit du paiement des enseignants temporaires.

La cellule des pensions se justifie également, surtout dans la situation actuelle où les dossiers d'enseignants qui sollicitent leur admission à la retraite risquent d'être refusés par l'administration des Pensions s'ils ne sont pas complets. Toutefois, la vérification complète du traitement qui est réalisée à l'occasion du calcul de la moyenne quinquennale intervient beaucoup trop tard pour être considérée comme un contrôle interne utile au fonctionnement des services.

La Cour insiste dès lors pour que ce contrôle interne intervienne bien plus tôt, à savoir lors de la nomination de l'enseignant. Il s'agit en effet d'un moment-clé où le traitement est fixé pour une très longue période. Au demeurant, pour être pleinement efficace, ce contrôle doit être réalisé par une autre personne que l'agent traitant et, en tout état de cause, par un agent expérimenté.

La réorganisation des cellules pensions et nominations qui, vu leur importance, devraient idéalement travailler sous la supervision directe d'un attaché ou d'un premier assistant pourrait apporter une réponse, tant aux préoccupations des responsables, conscients de la nécessité de développer des mesures de contrôle interne efficaces, qu'au souhait des agents proches de l'âge de la retraite d'être déchargés du stress inhérent aux périodes de liquidation. En fin de compte, elle pourrait également rassurer les agents eux-mêmes, soucieux pour la plupart d'une meilleure supervision de leur travail.

Si ce contrôle, à un moment-clé de la carrière, est primordial, tout aussi importante est l'adoption de mesures de contrôle interne à tous les stades du processus de traitement des informations. La recherche d'un niveau de qualité toujours plus élevé est une mission qui échoit en premier chef à l'administration même. Celle-ci ne peut en l'occurrence se reposer complètement sur le contrôle réclamé aux pouvoirs organisateurs ou encore sur les réclamations ou questions qui lui parviennent. Des contrôles par coups de sonde du suivi et du traitement correct des informations devront se mettre en place progressivement et être réalisés par un ou des responsables désignés à cet effet (cf. 5.3.2, 5.3.4 et 5.3.7).

Enfin, vu le risque inhérent à toute structure déconcentrée de voir se développer des pratiques et des interprétations des textes réglementaires différentes selon les directions, la Cour considère qu'il est indispensable de mettre en place une structure de coordination en veillant à la doter des moyens nécessaires (cf. 5.4).

0.3 La réponse du ministre de la Fonction publique

Tout en soulignant qu'un certain nombre de recommandations formulées par la Cour des comptes rencontrent ses préoccupations, le ministre de la Fonction publique commente trois points abordés dans le rapport: la gestion du personnel de l'Administration générale des personnels de l'enseignement, l'informatique et les statuts du personnel enseignant.

0.3.1 La gestion du personnel de l'Administration générale des personnels de l'enseignement

Pour ce qui concerne tout d'abord la prise en considération des fonctions à assumer lors de la détermination et du recrutement des ressources humaines, le ministre annonce un arrêté visant à confier à un service spécialisé de la Direction générale du personnel et de la fonction publique l'élaboration des profils de fonction et ce, pour l'ensemble des fonctions qui existent en son sein.

Il signale par ailleurs que la Communauté française a organisé, via le Selor, des concours de recrutement à tous les niveaux de la hiérarchie pour les emplois administratifs. Ces concours se voulaient généralistes, sauf pour certaines fonctions (juristes, psychologues, assistants sociaux, gradués comptables, etc.). Lors de la consultation des réserves, la Direction du personnel tient compte des profils de fonction requis, dans la mesure des possibilités du cadre et lorsque la Direction de l'enseignement les précise.

Pour ce qui est de la nécessité d'étoffer les effectifs (de niveau 1 essentiellement), le ministre met en exergue le plan de recrutement réalisé en 2003 et l'effort particulier consenti en faveur de l'Administration générale des personnels de l'enseignement, effort qui se poursuivra en 2004. Ainsi, par exemple, décision a été prise de recruter quatre agents de niveau 1 pour les directions déconcentrées de l'enseignement de la Communauté, tandis qu'un emploi de niveau 1 a été déclaré vacant à l'administration centrale pour permettre à l'agent appelé à assurer la direction du bureau du Hainaut d'y prendre ses fonctions. Par ailleurs, les 25 membres du personnel engagés en 2001 par contrat à durée déterminée pour remplacer ceux qui devaient s'appliquer de l'application GRH aujourd'hui abandonnée, ont été maintenus en fonction au terme de leur contrat. Enfin, les personnes à remplacer suite à un départ naturel le seront dans le niveau qui correspond à une nécessité fonctionnelle. Le ministre signale par ailleurs que le Gouvernement a mis en œuvre une procédure de recrutement, par voie de mandats, de fonctionnaires dirigeants, notamment pour l'Administration générale des personnels de l'enseignement.

Pour prendre en compte la pyramide des âges, il s'indique, selon le ministre, d'utiliser les outils prévisionnels existants et d'avoir une attitude plus proactive à cet égard. Ainsi que l'autorise le statut du personnel de la Communauté, l'emploi est déjà le plus souvent déclaré vacant avant le départ réel du titulaire de l'emploi; il reste que les enveloppes budgétaires sont déterminées annuellement.

A la remarque relative aux membres du personnel contractuel, le ministre signale que leur nombre va en diminuant en raison des concours de recrutement évoqués

ci-dessus: les contractuels deviennent statutaires s'ils sont classés en ordre utile et les départs naturels sont compensés par des lauréats de ces mêmes réserves lorsqu'il s'agit de besoins permanents.

Pour les formations initiales et continuées, qui sont prises en charge par l'Ecole d'administration publique, créée à la fin de l'année 2002, le budget a été augmenté en 2004 et le refinancement de la Communauté française permettra d'intensifier encore les formations données à l'ensemble des membres du personnel.

Par ailleurs, en vue de faire de l'évaluation un réel outil de gestion des ressources humaines, le service spécialisé de la Direction générale du personnel et de la fonction publique chargé de l'élaboration des profils de fonction devra également veiller à l'uniformisation de la procédure et du contenu de l'évaluation; il participera activement à tout son processus.

Enfin, le système informatique de gestion des ressources humaines (Ulis) sera rendu plus convivial et il sera déconcentré pour certains de ses aspects. Le rôle des personnes qui seront recrutées et spécialement formées pour alimenter cette base de données ne se limitera toutefois pas à l'incorporation précise de chaque membre du personnel; en effet, ces agents doivent devenir à terme les responsables GRH des différentes entités administratives et le relais privilégié de la Direction générale du personnel et de la fonction publique.

0.3.2 L'informatique

Diverses améliorations sont confirmées ou annoncées dans plusieurs domaines présentant un lien avec l'informatique, dont celles reprises ci-après.

La recommandation de la Cour quant au référentiel à adopter en matière de normes de contrôle des systèmes d'informations sera prise en compte par la cellule d'audit interne de l'Etnic. La sécurité physique, en particulier, est déjà renforcée de manière notable, par le déménagement de la salle des machines vers les nouveaux locaux de l'Etnic. D'autres projets de sécurisation sont à l'étude, notamment l'externalisation des matériels afin de permettre leur redondance.

Au niveau de la paie des enseignants, la nouvelle chaîne de programme de paie qui permettra notamment l'usage de fichiers uniques limitera la production d'indus et simplifiera le suivi de leur récupération.

Pour la formation du personnel, et particulièrement l'enseignement des matières communes à tous les agents des directions déconcentrées, l'administration étudie actuellement la faisabilité de projets d'enseignement assisté par ordinateur, qui seraient disponibles sur l'intranet de la Communauté. Par ailleurs, les cours qui se dérouleront dans les bâtiments de l'Etnic seront mieux programmés et le timing sera plus adapté aux nécessités du service.

La diffusion, auprès des établissements scolaires, des circulaires sous forme papier sera progressivement supprimée dès que seront terminés le déploiement de nouveaux matériels informatiques (fin 2004) et les modernisations (2005). Toutes les circulaires sont d'ores et déjà disponibles sur un site de la Communauté.

0.3.3 Les statuts administratifs et pécuniaires du personnel enseignant

Le ministre se rallie à l'analyse de la Cour en matière d'harmonisation et de simplification des nombreux textes qui régissent les statuts du personnel enseignant.

C'est en gardant ce principe fondamental à l'esprit que l'actuel Gouvernement a conçu les différentes réformes en matière statutaire et qu'il a, chaque fois que possible, veillé à rédiger des dispositions communes pour les trois réseaux d'enseignement et qu'il a adopté des dispositions pour alléger et simplifier certaines procédures et documents. Il insiste par ailleurs sur le fait que l'administration a été et est consultée pour quasiment tout projet d'arrêté ou de décret et que c'est avec elle, en tout cas, que devront se poursuivre les efforts d'harmonisation et de simplification, en particulier pour l'instauration d'un régime unique de titres et de fonctions.

Le ministre souligne encore que le caractère fondamental de la formation des directeurs d'établissements, mis en exergue dans le rapport de la Cour, rejoint sa préoccupation; en témoigne l'élaboration en cours du statut des directeurs.

Il retient par ailleurs la suggestion de réaliser un commentaire administratif, mis à jour de manière permanente; celui-ci devrait être mis à la disposition des agents mais également de tous les acteurs de l'enseignement, afin de servir d'outil de référence pour tous.

Il constate enfin que ces travaux de haute technicité, de même que l'instauration d'un contrôle interne effectif et efficace du travail réalisé par les agents, requièrent des moyens humains, problématique dont se préoccupe le Gouvernement (cf. supra).

0.4 Quelques notions de base

0.4.1 La structure générale de l'enseignement

La Communauté française organise son propre enseignement et subventionne⁷ ceux qui sont organisés par d'autres pouvoirs publics (provinces, communes, etc.) et par des personnes privées (enseignement généralement à caractère confessionnel). Ces trois réseaux sont appelés communément enseignements de la Communauté, officiel subventionné et libre subventionné.

L'enseignement est dispensé successivement aux niveaux préscolaire (maternel), primaire, secondaire et supérieur. L'enseignement primaire et secondaire peut être ordinaire ou spécial.

L'enseignement peut revêtir trois formes: le plein exercice, la promotion sociale ou l'horaire réduit. L'enseignement de plein exercice constitue le cursus scolaire normal (fondamental⁸, secondaire⁹ et supérieur¹⁰) des élèves à partir de 2 ans et demi. L'enseignement de promotion sociale (niveaux secondaire et supérieur) s'adresse aux adultes entrés dans la vie professionnelle. L'enseignement à horaire réduit est organisé au niveau secondaire dans les centres d'éducation et de formation en alternance¹¹ et dans l'enseignement artistique (académies de musique, écoles de beaux-arts).

⁷ En vertu du pacte scolaire et de la loi du 29 mai 1959 qui le concrétise.

⁸ L'enseignement fondamental réunit les enseignements maternel et primaire.

⁹ Subdivisé en enseignement secondaire général, technique, professionnel ou artistique.

¹⁰ Subdivisé en enseignement de type court ou de type long et en plusieurs catégories (technique, pédagogique, paramédical etc.).

¹¹ Dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel.

L'obligation scolaire débute dans l'année où le mineur atteint six ans et est à temps plein jusqu'à l'âge de quinze ans; elle est suivie d'une période d'obligation scolaire à temps partiel jusqu'à dix-huit ans¹².

La notion administrative d'enseignement obligatoire recouvre l'ensemble des enseignements des niveaux préscolaire¹³, primaire, secondaire et spécial. Elle délimite également la portée de la présente étude.

0.4.2 Le personnel de l'enseignement

L'enseignement comporte plusieurs catégories de personnels dont la principale est constituée du personnel enseignant¹⁴.

Les membres du personnel sous statut peuvent être temporaires ou définitifs. En ordre de grandeur, le personnel atteint 123.000 membres¹⁵, tous réseaux et niveaux confondus (hors universités), pour 104.000 charges budgétaires, dont l'enseignement obligatoire concentre la majeure part (92.000, réparties entre 104.000 personnes).

Les emplois reposent sur des normes d'encadrement liées au nombre d'élèves régulièrement inscrits dans les établissements. Ces normes permettent de déterminer le nombre de charges organiques¹⁶. La mutabilité structurelle des emplois qui en découle au rythme des années scolaires constitue une caractéristique essentielle de l'enseignement.

Il existe en outre du personnel sous contrat à durée déterminée: 2.000 agents contractuels subventionnés (ACS) et 1.100 agents relevant du programme de transition professionnelle (PTP), ce qui représente 1.700 et 800 charges budgétaires situées pour l'essentiel dans l'enseignement obligatoire.

0.5 La gestion administrative et pécuniaire

Les services chargés de la gestion administrative et pécuniaire sont répartis dans deux directions générales: l'une compétente pour le personnel de l'enseignement organisé par la Communauté française (DGPE), l'autre pour celui de l'enseignement subventionné (DGPES), qui relèvent de l'Administration générale des personnels de l'enseignement (AGPE).

Comme l'indique l'organigramme officiel ci-après, chaque direction générale comprend un Service général de la gestion des personnels formé par les services des traitements appuyés par une Direction de la coordination.

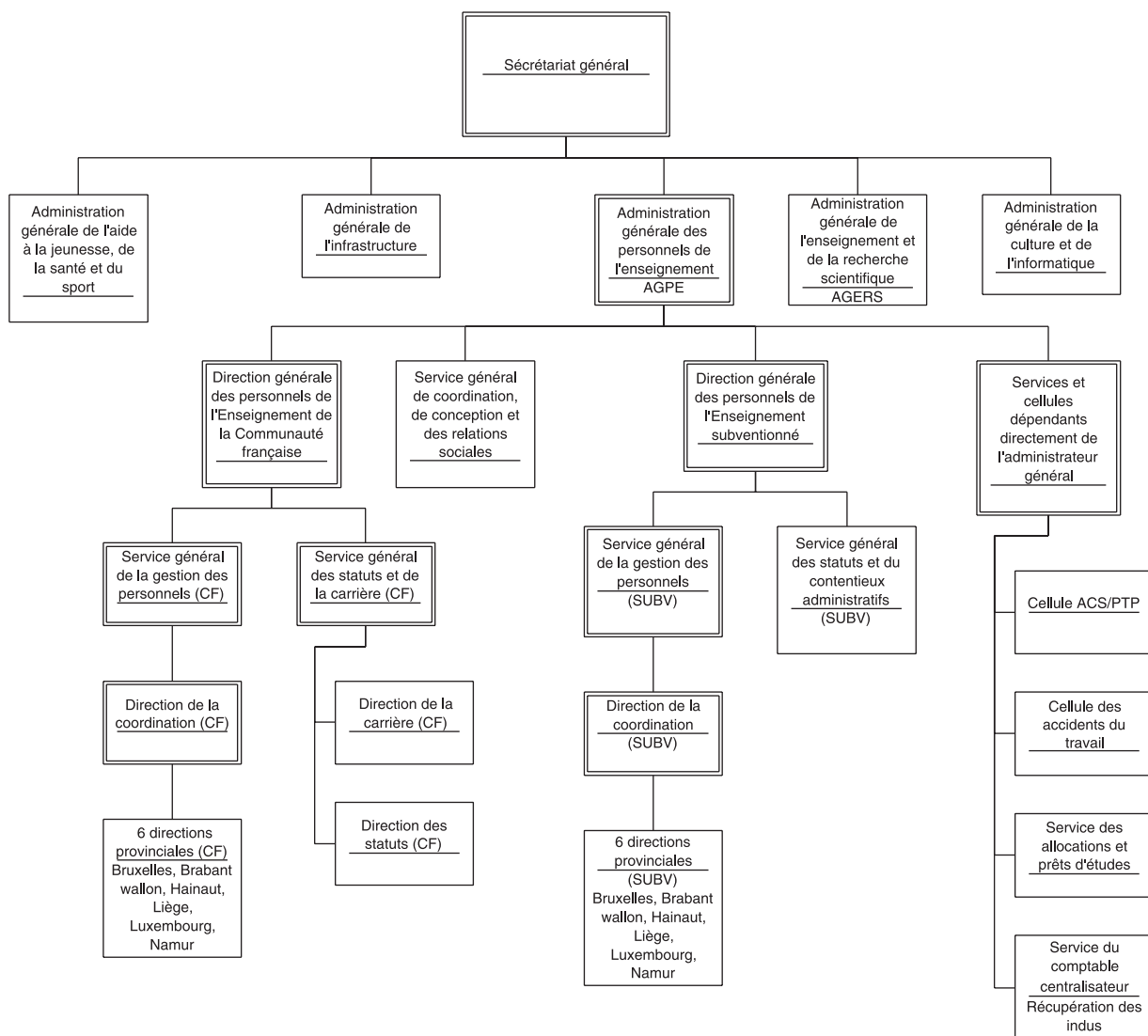
¹² Il est satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel en poursuivant l'enseignement secondaire de plein exercice ou en suivant un enseignement à horaire réduit ou une formation reconnue comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire.

¹³ Qui n'est pas légalement obligatoire.

¹⁴ Outre le personnel enseignant, on recense le personnel directeur, administratif, auxiliaire d'éducation, paramédical, psychologique, social, ouvrier et le personnel de l'inspection.

¹⁵ Il s'agit du personnel effectivement rémunéré par la Communauté.

¹⁶ Le nombre de charges budgétaires (calculées en équivalents temps plein) ne correspond pas au nombre de charges organiques (emplois) dans la mesure où une même charge organique peut donner lieu à deux charges budgétaires en cas du remplacement du titulaire par un temporaire, par exemple. Ces notions sont à distinguer du nombre d'enseignants (unités).



La DGPES dispose également d'un Service général des statuts et du contentieux tandis que la DGPE bénéficie d'un Service général des statuts et de la carrière, composé de deux directions, ce qui s'explique par le fait que la Communauté est pouvoir organisateur et qu'elle doit par conséquent assurer la gestion de toute la carrière administrative de ses enseignants, du recrutement à la retraite. En principe, le lien indispensable entre les deux directions générales est assuré par le Service général de coordination qui, à ce jour, demeure toutefois une coquille vide.

Pour l'enseignement subventionné, la gestion de l'enseignement obligatoire est déconcentrée depuis longtemps. Toutefois, les enseignements supérieur, artistique et de promotion sociale ainsi que les centres psycho-médico-sociaux (CPMS) restent régis par quatre services de traitements centralisés. En revanche la déconcentration de la gestion de l'enseignement de la Communauté (hormis les écoles supérieures artistiques et les CPMS) est récente.

Le personnel sous contrat à durée déterminée (ACS et PTP) de tous les réseaux est administré par une cellule centralisée relevant directement de l'administration générale.

Les déconcentrations précitées ont été réalisées par province tant pour l'enseignement de la Communauté que pour le subventionné, ce qui a conduit à la création de 12 directions provinciales¹⁷.

Malgré leurs disparités, les directions provinciales remplissent les mêmes fonctions. Elles sont chargées de la gestion de tous les personnels statutaires temporaires et définitifs de l'enseignement en Communauté française.

Leurs attributions principales sont les suivantes:

- constitution et maintenance des dossiers du personnel;
- gestion de la carrière (entrée en fonction, nomination, ancienneté, etc.);
- gestion de la position administrative (congrés, disponibilités, etc.);
- fixation et liquidation des traitements d'activité et d'attente ainsi que des diverses allocations accessoires;
- gestion des congés de maladie;
- gestion des accidents du travail et des maladies professionnelles;
- constitution et gestion des dossiers de pensions;
- détection des erreurs, calcul et liquidation des arriérés et réclamation des indus.

Dans le cadre de leurs activités, les services liquidateurs sont amenés à avoir des échanges réguliers avec de nombreux intervenants (tant internes qu'externes au ministère) qui, par les informations et documents qu'ils produisent, ont un effet direct dans le processus de calcul des traitements.

¹⁷ Soit 6 par direction générale (une par province plus la région de Bruxelles). La Direction du Luxembourg pour l'enseignement de la Communauté reste provisoirement localisée à Bruxelles.

Chapitre 1

Deux préalables pour déterminer un traitement de manière aussi correcte que possible : la maîtrise des normes juridiques et la réception rapide des informations nécessaires

1.1 Introduction

La complexité de la réglementation s'est accrue sensiblement ces dix dernières années avec l'adoption de nouveaux dispositifs et de nombreuses modifications des textes existants.

La détermination d'un traitement dans le secteur de l'enseignement implique la connaissance des dispositions qui régissent le statut pécuniaire mais également le statut administratif du personnel enseignant.

En effet, tout particulièrement pour l'enseignement subventionné, l'agent responsable doit s'assurer que chaque enseignant dont il gère le dossier a droit aux subventions de la Communauté, ce qui implique un contrôle de la régularité des décisions prises par l'employeur (le pouvoir organisateur), en matière d'engagement à titre temporaire puis définitif, par exemple. Pour l'enseignement organisé par la Communauté, la Direction de la carrière du personnel de l'enseignement est chargée directement de la gestion administrative de la carrière des enseignants¹⁸.

La complexité de la réglementation constitue un obstacle particulier. Dans le questionnaire qui leur a été soumis, les agents chargés de la fixation et de la liquidation des traitements ont déclaré dans leur ensemble éprouver des difficultés majeures dans ce domaine, essentiellement parce que les règles nouvelles sont nombreuses et difficiles à appliquer¹⁹.

Les outils destinés à permettre et faciliter l'application de la réglementation n'en revêtent que plus d'importance. Les directives et procédures d'application doivent former un ensemble complet et cohérent, compréhensible et pratique, dont la mise à jour rapide et la diffusion complète au sein de l'administration sont indispensables²⁰.

Par ailleurs, les services opérationnels sont tributaires de la rapidité et de la qualité de l'information qui leur est transmise par les établissements scolaires, éventuellement via leur pouvoir organisateur, directement par les enseignants ou encore par d'autres services ou entités, internes ou externes au ministère.

¹⁸ Entre autres missions, cette direction gère le recrutement, la sélection, la promotion, la notification des désignations et des nominations des personnels de l'enseignement de la Communauté, les mises en disponibilité par défaut d'emploi et les réaffectations, etc. Cf. point 1.3.2 relatif à l'examen des titres.

¹⁹ Devant, dans l'ordre, le nombre de dossiers trop élevé, la qualité des documents envoyés par les écoles, les fréquents dérangements par le téléphone, les difficultés d'encodage et le nombre de questions posées par les collègues.

²⁰ Notamment, via le réseau interne.

1.2 La diversité des statuts

1.2.1 Le statut administratif

Le personnel enseignant temporaire et définitif bénéficie d'un statut administratif particulier pour chaque réseau²¹. Ces statuts sont relativement harmonisés, compte tenu des différences objectives de situation²². Ils règlent notamment la désignation (l'engagement²³) à titre temporaire, le passage au stade de temporaire prioritaire, la nomination (l'engagement) définitive, l'accès aux fonctions de sélection et de promotion, les positions administratives (activité de service ou disponibilité) et les différents types de congés et de disponibilités, ainsi que la fin des fonctions.

Pour chaque niveau d'enseignement, les fonctions sont réparties entre trois catégories (recrutement, sélection et promotion) correspondant aux étapes possibles de la carrière²⁴. Le classement de la fonction (de recrutement) dépend du classement du cours dispensé: général, spécial, technique, de pratique professionnelle, etc. Enfin le cours relève d'une spécialité: les cours techniques, par exemple, peuvent relever de la spécialité fer, bois, électricité, chimie, travaux publics, commerce ou d'autres spécialités.

Un membre du personnel exerce donc plusieurs fonctions s'il enseigne à des niveaux différents ou si, dans un même niveau, il est chargé de cours classés différemment.

1.2.2 Le statut pécuniaire

Le statut pécuniaire est spécifique au type d'enseignement. Trois statuts règlent respectivement les enseignements de plein exercice, de promotion sociale et secondaire artistique à horaire réduit.

La rémunération versée au personnel enseignant comprend, outre le traitement (subvention-traitement pour le subventionné), divers suppléments de traitement ou allocations.

La fixation du traitement proprement dit consiste notamment à déterminer la période à rétribuer, l'échelle applicable, la (fraction de) charge assurée (prestations rapportées au volume requis pour la fonction complète) et l'ancienneté pécuniaire.

Les accessoires au traitement sont constitués entre autres par le pécule de vacances, la prime de fin d'année, l'allocation de foyer ou de résidence, l'allocation pour détachement dans une fonction mieux rémunérée, le supplément de traitement pour diplômés spéciaux.

²¹ Trois statuts spécifiques régissent cependant le personnel des hautes écoles. En outre, d'autres statuts doivent être maîtrisés par certains agents de l'enseignement organisé, ainsi que par leur directeur (cf. à ce propos le point 5.2.3).

²² Le personnel subsidié de l'enseignement libre est lié par contrat de travail à son pouvoir organisateur.

²³ Dans le libre subventionné.

²⁴ En guise d'exemple: dans l'enseignement secondaire supérieur, les fonctions de recrutement correspondent à celles de professeur de cours généraux, de cours techniques, de pratique professionnelle, etc. Les fonctions de sélection sont celles de proviseur, sous-directeur, chef d'atelier, tandis que les fonctions de promotion sont exercées par les préfets, directeurs et chefs de travaux d'atelier.

Les rectifications des traitements versés aboutissent à payer des arriérés ou à réclamer la répétition des traitements indus. La prescription applicable est respectivement de 10 et 5 ans.

Depuis le 1^{er} mai 2001, le Gouvernement peut, dans des circonstances exceptionnelles, renoncer totalement ou partiellement à la récupération des traitements versés indûment. Cette faculté n'est ouverte que si le paiement indu résulte d'une erreur administrative et si le bénéficiaire du paiement pouvait de bonne foi le tenir pour acquis²⁵.

Aucun arrêté d'exécution n'est venu, à ce jour, préciser les notions essentielles de circonstances exceptionnelles et de bonne foi du bénéficiaire.

1.3 Quelques exemples de difficultés

1.3.1 Remarque liminaire

L'objectif n'est pas de recenser toutes les sources de problèmes mais d'évoquer celles qui paraissent significatives. Certaines difficultés peuvent être occasionnelles, mais d'autres sont récurrentes. Ainsi le délai de transmission et la qualité des informations nécessaires au calcul du traitement, par exemple, dépendent en partie de l'organisation et de la rigueur de gestion des établissements scolaires, elles-mêmes tributaires des moyens disponibles, de la formation des directions et secrétariats, de la bonne volonté des enseignants, etc.

1.3.2 La constitution du dossier lors de l'entrée en service du temporaire

Lors de la constitution du dossier, une série de formulaires doivent être transmis au service de gestion compétent, accompagnés de documents probants (copie du diplôme, extrait d'acte de naissance, extrait de composition de ménage, certificat de bonne conduite, éventuelles attestations de services antérieurs). Faute de bases de données suffisamment intégrées et de moyens modernes d'enregistrement des documents, certaines pièces doivent parfois être réclamées à plusieurs reprises à l'enseignant²⁶, ce qui peut susciter un risque d'incompréhension dans son chef et, partant, une réticence à s'exécuter.

Une lenteur administrative ou l'absence de l'un ou l'autre document peut générer des retards soit dans la fixation définitive du traitement, soit dans le paiement, selon l'importance de l'information à communiquer. En tout état de cause, la gestion des rappels alourdit le travail des agents.

²⁵ Art. 11bis du décret-programme du 12 juillet 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, les centres de vacances et l'inspection médicale scolaire...

²⁶ Par exemple la copie certifiée conforme du diplôme (ou l'attestation en tenant lieu) qui doit être transmise à la direction de la carrière puis à la direction déconcentrée chargée du paiement, par le candidat à un poste de temporaire dans l'enseignement de la Communauté. Selon le directeur général de la DGPE, un système d'échange d'informations entre la Direction de la carrière et les services FLT n'a pu être mis en œuvre par manque de moyens. L'autre projet prévoyait la mise sur pied d'une base de données centralisée (dans un service dépendant de l'administrateur général) répertoriant les services prestés par les temporaires dans l'enseignement de façon à éviter de réclamer à chaque fois les mêmes attestations et formulaires aux temporaires). Si la Direction de la carrière encode l'intitulé des diplômes dans une base de données en principe également accessible aux agents FLT, celle-ci semble peu connue et surtout peu exploitée par les directions déconcentrées, dont certaines au demeurant considèrent qu'il est indispensable de détenir une copie certifiée conforme du diplôme pour payer l'enseignant.

Le plan d'action du Gouvernement visant à lutter contre la pénurie d'enseignants prévoit de mener une réflexion au sein de la Communauté en vue de simplifier les démarches administratives et de créer un dossier unique pour chaque enseignant.

La Cour considère que les résistances au changement ne doivent pas constituer un frein à la poursuite de la démarche de simplification des procédures²⁷. Elle relève à cet égard que les toutes récentes circulaires annuelles relatives à l'enseignement subventionné témoignent d'ores et déjà d'une évolution positive dans le sens d'une simplification, d'une rationalisation et d'une uniformisation des formulaires à produire par les établissements scolaires et les enseignants, surtout au niveau fondamental ordinaire.

Au niveau interne, l'archivage numérique (*scanning*) des pièces essentielles du dossier permettant leur consultation par l'ensemble des agents concernés constituerait une avancée importante en ce qu'elle réduirait les pertes de temps et les risques liés aux transferts de dossiers²⁸.

Enfin, sans attendre, des directives univoques devraient être établies afin d'informer les agents des procédures à suivre en cas de dossier incomplet, afin de garantir le respect de la loi du 16 avril 1965 sur la protection de la rémunération²⁹ et celui du principe d'égalité de traitement de tous les membres du personnel enseignant.

Les enseignants devraient pour leur part être toujours clairement informés de la raison pour laquelle certains documents leur sont réclamés et surtout du préjudice qu'ils risquent de subir en ne les fournissant pas (par exemple retard dans la confection du futur dossier de nomination, paiement sans tenir compte de l'ancienneté, etc.)³⁰. Concernant ce dernier point, plusieurs agents ont en effet souligné la difficulté qu'ils éprouvent à obtenir les attestations d'ancienneté; certaines n'apparaissent parfois que lors de la constitution du dossier pension...³¹

1.3.3 L'examen des titres

L'accès à l'enseignement n'est pas subordonné à la réussite d'un concours mais en ordre principal, à la détention d'un titre de capacité en rapport avec la fonction à exercer. Ces titres qui, selon la fonction exercée, peuvent être constitués de diplômes, certificats d'aptitude pédagogique ou encore d'expérience utile reconnue, sont regroupés en deux régimes distincts: les titres requis (pour tous les

²⁷ Un travail de simplification des documents du fondamental subventionné, réalisé par une direction déconcentrée, était resté sans suite, en raison de la résistance à la nouveauté des agents gérant les dossiers de ce niveau. Selon la Direction de la coordination, la réflexion avait toutefois repris en vue d'aboutir pour la rentrée scolaire 2003-2004.

²⁸ Selon les commentaires fournis par l'un ou l'autre agent, le retard mis par certains services à transmettre les dossiers demandés est parfois tel qu'il est plus expéditif de s'adresser directement à l'établissement où travaillait l'enseignant pour obtenir l'information souhaitée.

²⁹ Le report du paiement de la rémunération, évoqué par un agent FLT de l'enseignement organisé par la Communauté, paraît par exemple difficile à justifier en cas d'absence de documents qui ont déjà été transmis par l'enseignant, à une autre direction ou un autre service de l'administration (cf. la copie du diplôme détenue par la Direction de la carrière pour l'enseignement organisé par la Communauté, mais qui est également nécessaire au service FLT chargé de la fixation de l'échelle de traitement).

³⁰ En réponse à la question portant sur les délais de réponse des enseignants à des demandes de documents, un agent a insisté sur le fait que lorsque la demande est formulée clairement, les enseignants répondent quasiment toujours au courrier qui leur est transmis.

³¹ A ce propos, voir également le point 1.3.6 concernant le calcul de l'ancienneté acquise dans l'enseignement.

réseaux) et les titres jugés suffisants (ces derniers, de catégorie A ou B, visant exclusivement l'enseignement subventionné).

La notion de titre de capacité implique, par définition, celle de spécificité, c'est-à-dire que les titres doivent être en rapport avec la discipline enseignée³². Des dérogations sont toutefois prévues, par exemple en cas de pénurie de candidats porteurs de titre requis ou suffisant.

La bonne application du principe de spécificité implique de disposer d'un outil de référence clair et précis, suffisamment analytique pour pouvoir, sans hésitation, établir le lien entre chaque discipline et le titre nécessaire pour l'enseigner, et régulièrement mis à jour compte tenu de la création et de la diversification des sections et options dans l'enseignement.

Or les règles qui régissent la spécificité des titres ont été fixées par des arrêtés datant de 1969 et 1975³³. Ces textes, déjà incomplets à l'origine, sont à présent totalement dépassés. Il en résulte que dans certains cas, particulièrement dans le domaine des cours techniques et des cours de pratique professionnelle, il est très difficile, tant pour les pouvoirs organisateurs que pour les agents du ministère, de prendre une décision certaine.

Par ailleurs, dans ce même contexte de diversité et d'évolution constante des disciplines enseignées, il est possible qu'au moment de la création d'une option, il n'existe pas, ou pas encore, de formation du niveau normalement requis pour enseigner cette matière dans le niveau d'enseignement concerné, ou tout simplement que la matière n'exige pas une formation d'un tel niveau. Dans ce cas, par dérogation au système général, un diplôme d'un niveau inférieur ou d'une autre forme peut être admis en tant que «titre requis par défaut de formation existante».

Outre que la nature exacte du cours est parfois malaisée à discerner³⁴, une difficulté supplémentaire surgit pour apprécier l'existence d'une formation au moment de l'entrée en fonction du candidat enseignant. En effet, il faudrait connaître de manière précise l'éventail des formations, année par année, pour appliquer ces dispositions de manière sûre, incontestable et donc uniforme.

Les listes établies en 1975 et 1980³⁵ présentent des carences majeures: elles manquent notamment de structure en ce qu'elles énumèrent de façon linéaire, sans hiérarchie aucune, un très grand nombre de formations aux intitulés les plus dissemblables où le général côtoie le spécialisé; en outre, elles ne sont pas ou plus adaptées à la réalité³⁶; enfin, elles n'intègrent pas la notion de chronologie et n'ont pas été mises à jour. En conséquence, la vérification des titres requis par défaut de formation existante lors de l'entrée en fonction ne peut se réaliser que de manière très empirique. Par ailleurs, selon certains responsables, les avis demandés à l'inspection à ce propos ne s'inscrivent pas dans une jurisprudence constante.

³² Cf. par analogie, les arrêtés du Conseil d'Etat n° 21.038 du 17 mars 1981 et n° 33.414 du 14 novembre 1989.

³³ Principalement les arrêtés royaux du 22 avril 1969 (titres requis) et du 30 juillet 1975 (titres jugés suffisants).

³⁴ Cf. les cours intitulés éducation technologique, expression manuelle, etc.

³⁵ Une troisième liste qui circule ne serait qu'un mélange incomplet des deux listes précitées.

³⁶ La limitation aux seules formations présentant le même intitulé que le cours à donner étant exclue, un relevé des diverses spécialités, dont la prise en compte est autorisée quoique leur intitulé soit différent, devrait être établi.

Lors d'un contrôle réalisé sur dossiers en 1999³⁷, la Cour a également constaté des contradictions dans les jugements émis lors de l'appréciation d'un diplôme quant à sa spécificité pour dispenser un cours et quant à l'existence d'une formation pour l'enseignement du même cours dans le cadre de l'application des titres requis par défaut de formation existante³⁸.

La Cour a également relevé que la Direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française ne peut matériellement consacrer un temps suffisant à l'examen exhaustif des titres des candidats temporaires dans les délais qui lui sont impartis³⁹. En outre, la réglementation en la matière étant jugée inapplicable, la direction générale considère d'office comme titres requis, sans vérifier le défaut d'existence d'une formation, les titres requis par défaut précités, prévus pour certaines fonctions par l'arrêté du 22 avril 1969.

Le risque est donc réel que des enseignants désignés sur la base d'un titre requis après examen par la Direction de la carrière voient cette qualification remise en question, et par conséquent leur traitement fixé selon une échelle inférieure à celle du porteur du titre requis, par le service de gestion qui va tenter, de manière tout aussi empirique d'ailleurs que son homologue de l'enseignement subventionné, d'apprécier la spécificité du titre et, le cas échéant, l'existence d'une formation.

Cette situation résulte du double rôle assumé ici par l'administration de l'enseignement organisé par la Communauté, qui agit à la fois comme instrument du pouvoir exécutif (fixation et paiement du traitement) et comme pouvoir organisateur (recrutement), sans garantir la cohérence de son action.

Ce problème est d'autant plus délicat qu'il peut également concerner le personnel définitif et l'accès aux fonctions de sélection et de promotion, lequel est subordonné à la possession du titre qui est requis pour la fonction de recrutement.

Par ailleurs, dans l'enseignement subventionné, l'avis de la commission paritaire dite des titres B est requis lors de l'engagement, en cas de pénurie de porteurs d'un titre requis ou suffisant du groupe A, d'un porteur d'un titre suffisant du groupe B ou encore d'une personne ne détenant aucun des titres prévus pour la fonction. La charge de travail de cette commission, et les retards qui en résultent, ont amené le Gouvernement à envisager une réforme de façon à limiter l'intervention de la commission aux seuls cas d'engagement de personnes ne disposant d'aucun titre prévu pour la fonction considérée.

Si cette réforme se concrétise, l'administration, qui serait alors chargée de trancher elle-même les cas précédemment soumis à la commission, devrait préciser le type et le nombre minimum de preuves à fournir par le pouvoir organisateur pour démontrer la pénurie, de façon à faciliter le travail des agents et éviter toute interprétation subjective de cette notion et les risques subséquents au niveau de l'admissibilité aux subventions-traitements.

³⁷ Le rapport provisoire, adressé au Secrétariat général du ministère de la Communauté en novembre 1999, est resté sans suite, en raison de l'avancement des travaux de réforme du régime des titres pour l'enseignement secondaire organisé et subventionné. Le projet de décret annoncé à l'époque ne s'est toutefois pas encore concrétisé à ce jour.

³⁸ Par exemple, considérer le bois, la menuiserie et l'ébénisterie comme des formations semblables pour l'appréciation de la spécificité des titres requis par défaut impliquerait d'accepter, pour déterminer la spécificité des titres requis pour enseigner la menuiserie, les diplômes délivrés à l'issue des options bois et ébénisterie.

³⁹ Chargée d'une série de missions qui doivent être menées à bien selon un calendrier précis, la direction de la carrière est également responsable de l'organisation de la formation pour les candidats aux brevets de sélection et de promotion qui constitue une charge fort lourde.

1.3.4 La fixation des échelles de traitements

Le titre que possède un enseignant pour l'exercice d'une fonction est le paramètre principal pour déterminer l'échelle barémique selon laquelle le traitement sera calculé. Cependant, pour l'exercice d'une même fonction, il peut exister plusieurs titres donnant droit à une échelle barémique particulière.

Actuellement, pour l'enseignement obligatoire, il existe plus d'une centaine d'échelles barémiques (actives) dont certaines peuvent se rencontrer à différents niveaux et dans différents types d'enseignement. Or, comme illustré à l'annexe 1, les écarts entre certaines échelles applicables pour une même fonction sont parfois peu significatifs.

Sur le plan matériel, le travail des agents était d'autant moins sécurisé que l'outil de référence, en l'occurrence l'arrêté du 27 juin 1974 fixant les échelles barémiques pour l'enseignement de plein exercice, n'avait fait l'objet, jusqu'il y a peu, d'aucune coordination officielle malgré les multiples modifications intervenues depuis son adoption⁴⁰.

En outre, comme déjà précisé ci-avant, il existe non seulement des titres requis pour exercer une fonction particulière mais également des titres jugés suffisants qu'un enseignant peut faire valoir dans l'enseignement subventionné à défaut de posséder le titre requis. Dans cette hypothèse, le calcul se double d'une transposition fictive dans l'enseignement organisé par la Communauté, étant donné le principe d'égalité de traitement inscrit dans le pacte scolaire.

La situation en la matière devrait connaître une simplification certaine (nonobstant la situation transitoire à gérer) dès que le Gouvernement aura fixé l'uniformisation des titres pour tous les réseaux d'enseignement et pour tous les membres du personnel rémunérés ou subsidiés par la Communauté, prévue depuis 1973⁴¹.

1.3.5 Les charges et attributions

La charge à rémunérer peut être complète ou non, et comprendre une ou plusieurs fonctions. La détermination de l'importance de chaque fonction demande de calculer le rapport des prestations assurées et des prestations définissant la fonction complète, qui varient selon le niveau et le classement de la fonction.

Selon les déclarations d'agents et de directeurs, les informations relatives à des modifications d'attributions sont parfois communiquées tardivement par les établissements: des retards de plusieurs mois, voire de plus d'un an ne sont pas exceptionnels. Par ailleurs, les affectations temporaires dans d'autres fonctions (les détachements), auxquelles certains grands pouvoirs organisateurs recourent fréquemment pour ventiler les membres du personnel enseignant, alourdissent la gestion des services de fixation et de liquidation des traitements (FLT) qui ne discernent parfois que difficilement l'établissement où l'enseignant est détaché.

Il peut arriver que l'absence d'information en temps utile de certains types de détachements engendre des doubles paiements, parfois durant de longues périodes, sans que ceux-ci soient rejetés par le système informatique⁴².

⁴⁰ Pas moins de 55 modifications.

⁴¹ Par la loi du 11 juillet 1973 modifiant celle du 29 mai 1959 relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique, artistique et spécial. L'avis du Conseil général créé par le décret du 27 octobre 1994 pour ce qui est de l'enseignement secondaire aurait été rendu en 2002.

⁴² Cf. également les points 2.4 et 2.5.

Par ailleurs, l'absence de coordination avec les services de l'administration sœur, l'AGERS, chargée de déterminer l'encadrement, ne permet pas de contrôler le bien-fondé des attributions notifiées par les écoles. Il ressort de l'enquête réalisée par la Cour que seuls les services FLT de l'enseignement subventionné fondamental opèrent un certain contrôle dans ce domaine, ce qui selon leurs dires, s'avère un travail fastidieux⁴³. Les autres services ne réalisent aucune vérification de cet ordre si ce n'est de manière occasionnelle, en cas d'anomalie, au motif que les informations qui leur sont communiquées par l'AGERS en début d'année scolaire ne sont guère mises à jour, ce qui n'encourage pas ce contrôle⁴⁴.

La nouvelle application informatique, dont il est question au point 2.5, offrira deux avancées importantes: d'une part, grâce à l'intégration des bases de données des deux directions générales, prévue à moyen terme, les informations relatives aux normes d'encadrement et à la paie des enseignements pourront être recoupées automatiquement et en temps réel; d'autre part, le décloisonnement de l'application de paie permettra de déceler, avant paiement, toutes les charges supérieures à l'unité, alors qu'au moment de l'étude, ce contrôle ne pouvait s'opérer que de manière incomplète⁴⁵.

1.3.6 Les services admissibles dans l'ancienneté pécuniaire

Actuellement, l'admissibilité des services pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire doit être prouvée par des attestations, souvent même lorsqu'il s'agit de services prestés dans l'enseignement, étant donné la multiplicité des pouvoirs organisateurs.

Entre autres difficultés à gérer par l'agent, un enseignant peut avoir des anciennetés différentes s'il exerce plusieurs fonctions pour lesquelles il bénéficie de barèmes de classes d'âge différentes ou que l'expérience utile dont il peut se prévaloir n'est pas reconnue pour toutes ses fonctions. Ce dernier point concerne surtout les cours techniques et les cours de pratique professionnelle.

La Communauté, responsable du paiement de l'ensemble des membres du personnel enseignant, devrait être capable de calculer automatiquement l'ancienneté acquise en raison de prestations dans l'enseignement dispensé sur son territoire⁴⁶. Cette fonctionnalité est prévue dans le schéma de développement de la nouvelle application de gestion des personnels et des établissements, la GPE (cf. infra, point 2.5).

⁴³ Examen de la concordance entre les dépêches ministérielles et les annexes 4 et 4bis, puis comparaison entre l'annexe 4 avec le listing des paiements pour vérification du traitement du directeur et de chaque enseignant.

⁴⁴ La dernière année où des rectificatifs auraient été transmis à une direction du subventionné remonterait à 1998.

⁴⁵ Vu les contraintes de l'application informatique, ce contrôle n'était possible qu'au sein d'un même «client». Cf. à ce propos, le point 2.2.

⁴⁶ Devront toujours faire l'objet d'un examen au cas par cas: les prestations à l'étranger ou encore dans certaines institutions selon qu'elles sont subventionnées ou non par un organe émanant de la Communauté.

1.3.7 Les absences pour maladie, congés ou autre motif

Les maladies

Les enseignants disposent d'un crédit de jours de congé de maladie. Lorsqu'un temporaire a épuisé son quota, la liquidation du traitement est interrompue et les documents nécessaires sont établis à l'intention de la mutuelle. Dans la même situation, un enseignant nommé à titre définitif sera mis en disponibilité, avec une réduction de traitement.

Le décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement pose un problème particulier d'application pour les enseignants désignés à titre temporaire. En effet, le calcul du crédit ajusté impose de tenir compte de toutes les prestations au cours d'une année: en conséquence le crédit n'est connu qu'en fin d'année scolaire et à la condition de connaître la totalité des désignations d'un temporaire, tous réseaux et tous niveaux confondus, alors que la gestion des enseignants se réalise actuellement de manière assez cloisonnée.

Dans cette matière, des demandes de clarification ont été transmises par l'administration aux ministres compétents. Dans l'attente de la réponse, les deux directions générales ont adopté une position différente, l'une pragmatique⁴⁷, l'autre rigoureuse⁴⁸. Il en résulte un risque de traitement discriminatoire des enseignants en fonction du réseau dans lequel ils prestent (enseignement de la Communauté ou subventionné).

Pour le suivi des congés de maladie, les agents disposent d'une base de données dans laquelle l'organisme de contrôle introduit les données relatives à la durée des absences prévues par les certificats médicaux délivrés par les médecins. Selon les informations recueillies lors de l'étude, cet outil présente plusieurs lacunes, notamment le délai dans lequel les données sont disponibles, l'absence de prise en compte des reprises de fonction avant la fin du congé prescrit (les périodes introduites mentionnent les indications prévues par le médecin) et la faible fiabilité des encodages lorsque le certificat médical est peu lisible.

Ce constat conduit certains agents à ne pas confronter systématiquement ces données aux déclarations d'absence d'enseignants, lesquelles seraient parfois produites avec retard par les chefs d'établissement.

La Cour est d'avis qu'une gestion rapide des congés de maladie des temporaires est difficilement compatible avec le maintien de documents papiers. Cette gestion serait facilitée par la transmission électronique des absences et des reprises de fonctions anticipées, de préférence par l'introduction directe des informations dans le système informatique par les établissements concernés. Par ailleurs, la Communauté doit évaluer périodiquement la qualité des prestations de l'organisme de contrôle, particulièrement les délais de communication des données encodées et, en cas d'anomalie manifeste, prendre les initiatives qui s'imposent.

Lors du débat contradictoire, l'administration a souligné que l'utilisation du courrier électronique entre les agents des services et les établissements scolaires ne pourra être systématisée que lorsque les écoles de l'enseignement obligatoire seront toutes équipées d'ordinateurs (fin 2004) et que les procédures de transmission et de sécurisation des données seront opérationnelles.

⁴⁷ Octroi d'office du maximum de jours prévus pour éviter les problèmes avec les mutuelles.

⁴⁸ Application stricte du décret.

Les congés et les disponibilités pour convenance personnelle

Les enseignants nommés à titre définitifs peuvent bénéficier de nombreux types de congés ou de disponibilités et ils y recourent en grand nombre. La longueur et la lourdeur de certaines procédures d'autorisation font que des paiements indus peuvent être générés si des dispositions ne sont pas prises pour pouvoir adapter le traitement le plus rapidement possible.

Des initiatives ont déjà été adoptées pour raccourcir la chaîne décisionnelle: un système de délégations de pouvoirs limite à présent la procédure pour certains types de congés ou certaines catégories de personnel.

Il est important de rappeler régulièrement aux établissements scolaires la nécessité pour l'enseignant d'introduire sa demande dans les délais réglementaires, là où ils sont fixés, ou compatibles avec un délai de traitement normal, là où ils ne le sont pas.

Un moyen plus radical pour éviter les demandes tardives de congé et, partant, les risques d'indus, serait d'adapter la réglementation de façon à n'autoriser les prises de cours de congés (ceux-ci ne nécessitent pas ou plus d'arrêté ministériel) que X jours après leur introduction auprès du service compétent, lequel serait chargé d'envoyer par retour de courrier (éventuellement électronique) un accusé de réception de la demande. Pour certains types de congés dont l'urgence est incompatible avec un délai administratif normal, les formalités pourraient se réduire à l'accord du chef d'établissement et à l'envoi à l'administration au plus tard le jour de leur prise de cours.

Les absences non réglementairement justifiées

Toute absence non réglementairement justifiée doit être notifiée aux services FLT par le biais d'une liste récapitulative sur laquelle chaque enseignant concerné doit apposer sa signature, attestant de la sorte que l'occasion lui a été donnée de faire acter ses observations. Ces formalités expliquent sans doute la transmission parfois tardive des listes, qui entraîne des ajustements de traitement ultérieurs.

Certaines situations peuvent donner lieu à des divergences de vues. Dans l'enseignement organisé par la Communauté, il arrive que des établissements communiquent le motif du congé pris, laissant à l'administration, qui intervient ici comme pouvoir organisateur, le soin de les prendre en compte ou non. Selon les déclarations recueillies cette fois du côté des directions du subventionné, il est probable que des pouvoirs organisateurs⁴⁹ couvrent certaines absences (permissions) qui ne sont dès lors ni signalées ni a fortiori détectées.

Tout comme pour les congés de maladie, une introduction directe des données par l'établissement permettra, à terme, de tenir immédiatement compte de ces absences pour le calcul du traitement.

Enfin, de manière générale, la Cour considère que les problèmes d'application que soulèvent certaines réglementations dans le chef des établissements ou des pouvoirs organisateurs doivent être relayés par ceux-ci afin que des directives claires puissent clarifier certaines situations.

⁴⁹ Et vraisemblablement des établissements de la Communauté.

1.3.8 Les fins de fonction et les fins de carrière

Le terme de la désignation des temporaires

Les prestations des enseignants temporaires peuvent être de courte durée, en cas de remplacement d'un titulaire malade, par exemple. La période de désignation peut se trouver raccourcie par le retour anticipé du titulaire. Si l'information parvient après la clôture des encodages, le montant versé indûment devra être récupéré.

La Cour considère que la voie électronique présente l'avantage d'une transmission immédiate; elle pourrait être assortie de l'obligation d'envoyer un accusé de réception (électronique) de la part de l'agent gestionnaire.

Les mises à la retraite

Dans les directions déconcentrées, la constitution du dossier pension ainsi que le calcul de la moyenne quinquennale est l'occasion d'une vérification complète du dossier par une cellule spécialisée en vue de son acceptation par l'administration des Pensions. C'est souvent seulement à cette occasion que des problèmes sont constatés, comme l'absence de certaines pièces ou la fixation incorrecte du traitement. Celui-ci doit alors être revu pour la période non couverte par la prescription.

Par ailleurs, lorsque le dossier ne peut être transmis à l'administration des Pensions avant la date de prise de cours de la retraite, certaines directions versent des avances récupérables.

Les informations recueillies à ce propos ne sont pas concordantes: dans la Direction générale des personnels de l'enseignement subventionné, certains responsables signalent que le paiement d'avances correspondant à 70% du dernier traitement serait autorisé durant une courte période, tant que le dossier n'est pas introduit à l'administration des Pensions, mais d'autres se montrent plus stricts et refusent le paiement d'avance si le retard est imputable à l'enseignant. Dans la Direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française, les avances seraient interdites, aucune instruction écrite n'ayant toutefois été diffusée à ce propos. L'analyse des dossiers d'indus (dans l'enseignement obligatoire) transmis pour récupération au comptable durant le mois de mars 2003 a révélé l'existence de 14 cas d'avances sur pension, provenant de quatre directions (trois de l'enseignement subventionné et une de l'enseignement organisé par la Communauté). Le nombre de mois concernés se limite en général à un, rarement deux ou trois mois.

Outre que les possibilités de récupération d'indus résultant d'un traitement incorrect sont à ce moment réduites (vu les règles de prescription rappelées supra), le fait de demander le remboursement de sommes parfois importantes à un retraité de fraîche date peut s'avérer délicat.

La Cour recommande de veiller à assurer le classement des pièces justificatives dans les dossiers afin de détecter en temps utile les documents manquants et de faciliter de la sorte le travail de préparation des mises à la retraite⁵⁰. Elle préconise également d'informer les enseignants sur la nécessité d'introduire leur demande de pension dans des délais stricts à fixer⁵¹. Une attention particulière

⁵⁰ Etant donné les problèmes liés au contrôle interne et à la récupération des indus, abordés infra, aux points 4.3.6, 5.2 et 5.3 notamment.

⁵¹ A noter que le récent recueil de circulaires destiné à l'enseignement subventionné stipule à présent qu'il est «absolument nécessaire d'introduire la demande de pension de retraite un an avant la date d'effet afin que le dossier puisse être instruit correctement et transmis dans les délais à l'administration des Pensions».

devrait être accordée aux enseignants bénéficiant d'une mise en disponibilité de fin de carrière à 55 ans: l'administration devrait les contacter personnellement afin de leur adresser en temps opportun un formulaire de demande de pension.

Les pensions pour inaptitude physique de certains enseignants définitifs

Lorsque la période de disponibilité pour maladie d'un enseignant se prolonge, l'administration transmet son dossier à la commission des pensions qui relève du Service de santé administratif et qui est chargée de statuer sur l'aptitude physique de l'enseignant à poursuivre son activité.

Le cas échéant, l'enseignant est mis à la retraite anticipée. La décision prend normalement cours le premier jour du mois qui suit la date de la notification⁵². Or, à cette date, le dossier de pension de l'enseignant n'est pas encore prêt.

Les services versent donc à l'enseignant un traitement d'attente (qui devra être récupéré) jusqu'à la transmission du dossier à l'administration des Pensions⁵³. L'analyse a révélé que 6 directions (5 de l'enseignement subventionné et une de l'enseignement de la Communauté), ayant transmis des dossiers d'indus au comptable durant le mois de mars 2003, avaient versé des avances dans le cadre d'une mise à la retraite pour inaptitude physique. La plupart des 13 avances concernées ne dépassaient pas deux mois.

Pour réduire le risque d'indu, ou du moins en limiter le montant, la Cour recommande que le dossier administratif et pécuniaire soit préparé à titre préventif dès que l'enseignant est convoqué devant la commission des pensions. Même si la décision de la commission est négative, le temps consacré à la remise en ordre du dossier n'est pas perdu.

1.4 Les outils à disposition des services en matière de réglementation

1.4.1 L'avis des intéressés

De l'avis des directeurs, l'accès aux textes réglementaires est satisfaisant, via les recueils Scolalex et les volumes du centre de documentation administrative (CDA) ou leur forme électronique (banque de données Gallilex) sur le site de la Communauté française, même si ces sources d'information contiennent quelques erreurs.

Les textes modificatifs sont diffusés en temps utile ou dans des délais raisonnables, ce que confirment une majorité d'agents⁵⁴; la forme utilisée est néanmoins variable et le contenu peut être plus ou moins explicite.

Les sources d'information officielles précitées ne fournissent toutefois que la version coordonnée des textes, sans permettre l'accès à une version historique, alors que les agents sont appelés à apprécier des situations passées en cas de demande d'information, de régularisation de traitement ou de préparation du dossier avant l'admission à la retraite.

⁵² Sauf si l'enseignant conteste la décision durant le délai d'appel qui lui est imparti et qu'il obtient gain de cause.

⁵³ Le montant de l'avance ne devrait en principe pas dépasser un mois ou deux, sauf lorsque l'enseignant va en appel.

⁵⁴ Des problèmes ponctuels peuvent survenir: quelques agents se plaignent d'être informés par les écoles ou les enseignants de l'existence de nouvelles dispositions.

Un guide des traitements est à la disposition des agents mais il est incomplet et n'est plus mis à jour depuis 1993, de sorte qu'il a perdu une bonne partie de son utilité.

Les directions du ministère en charge de l'enseignement subventionné soulignent la qualité de la documentation provenant de la fédération de l'enseignement catholique. Il s'agit là d'un constat de carence implicite: l'administration devrait être capable de réaliser elle-même ce genre de travail.

En l'absence d'un véritable recueil de directives, des notes de service, conçues par l'une ou l'autre des deux directions générales⁵⁵, font généralement suite à des modifications de la réglementation. Elles peuvent aussi constituer des prises de position (notamment du ministre à la demande de l'administration) et récapitulent parfois certaines situations administratives (congés, disponibilités, etc.)⁵⁶.

Ces notes de service sont souvent tardives et des critiques sont émises par plusieurs agents à propos de leur lisibilité ou de l'insuffisance d'exemples. À l'initiative du responsable du bureau régional, elles peuvent être explicitées, reformulées ou faire l'objet d'une réunion.

L'application de la réglementation et son uniformité entre les services constitue une question déterminante en matière de traitements. Les réponses des agents à certaines questions sont à ce sujet assez éclairantes. Ainsi, une large majorité de ceux qui se sont exprimés déclarent que les outils à disposition des services de gestion ne sont pas en mesure de permettre une application uniforme de la réglementation⁵⁷. Invités à citer les domaines importants où une interprétation formellement établie fait défaut, puis ceux dans lesquels ils voient un risque de divergence d'interprétation, les agents apportent quantité d'indications sur des points ou des domaines plus ou moins précisés⁵⁸. Un bon nombre d'entre eux⁵⁹ affirment avoir constaté des problèmes répétés à propos des matières importantes suivantes: les titres de capacité, les échelles, l'ancienneté pécuniaire et les congés de maladie, qui regroupent la majorité des domaines cités⁶⁰.

1.4.2 Commentaires

Si l'accès aux textes, base réglementaire et modifications, ne semble pas poser de problème majeur, en revanche, la complexité et la mutabilité réglementaire représentent un défi pour l'ensemble des acteurs de l'enseignement, administration, personnels et pouvoirs organisateurs. Ici encore et autant qu'ailleurs, le pouvoir politique doit intégrer l'applicabilité, en ce compris la simplification, dans la conception réglementaire.

⁵⁵ Direction générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française ou Direction de la coordination pour l'enseignement subventionné.

⁵⁶ Il existe trois types de notes. Une modification ou une nouvelle réglementation suscite, assez rapidement en principe, une note informative et explicative qui inclut le texte nouveau ou modifié, des explications – qui consistent le plus souvent en une paraphrase – et des exemples, souvent simples et généraux. En revanche, au fur et à mesure de l'application de ces nouvelles dispositions, des situations non appréhendées vont se présenter et un besoin de clarification et d'interprétation peut naître voire devenir pressant: c'est à ce stade qu'intervient la note interprétative. Enfin, un troisième type de note consiste à récapituler un ensemble cohérent de mesures et vise à la clarification.

⁵⁷ Réponses: 101 non, 28 oui, 74 sans réponse.

⁵⁸ Les 2 questions ouvertes donnent lieu, respectivement, à 82 et 88 réponses explicites par 57 et 66 agents distincts.

⁵⁹ Réponses: 63 oui, 25 non, 115 sans réponse.

⁶⁰ 22 domaines sur les 36 qui ont été cités.

Les directives nécessaires à la mise en œuvre des textes sont constituées de nombreux documents épars émanant de sources diverses. Elle sont particulières à chaque direction générale et sont, de surcroît, incomplètes.

La Cour considère que cet état de choses présente plusieurs inconvénients. Outre les lacunes, le morcellement impose à l'agent un effort continu pour se constituer une documentation personnelle en règle, qui risque de démarrer, en fait, à la date de son entrée en service. La constitution d'une telle documentation représente un gaspillage d'énergie et peut décourager les agents moins motivés ou peu organisés. Cette documentation personnelle présente également l'inconvénient d'être précaire et l'accès aux règles anciennes, dont la conservation n'est pas organisée, dépend totalement des connaissances des agents d'expérience. En tout état de cause, il n'est pas normal de faire reposer principalement sur des agents d'exécution la constitution d'une documentation de travail en règle.

Malgré les limites d'une telle enquête, le dépouillement des questionnaires soumis aux agents révèle un sentiment très net de malaise vis-à-vis de la maîtrise de la réglementation.

Certaines règles ne permettent pas une application uniforme, ou sont même en partie inapplicables, à cause de l'absence de mesures d'exécution complémentaires ou par défaut d'adaptation à l'évolution de l'enseignement. Dans deux domaines importants, l'absence prolongée d'une interprétation formellement établie est unanimement ressentie : la spécificité des titres de capacité et les titres requis par défaut de formation existante⁶¹.

D'autres problèmes ne sont pas perçus avec la même acuité dans tous les services puisque, quand ils font l'objet de notes interprétatives⁶², celles-ci sont le plus souvent établies par la direction générale et diffusées en son sein, sans concertation avec la direction générale parallèle, où elles sont d'ailleurs ignorées.

Le cloisonnement organique inhérent à la gestion partagée entre deux directions générales n'est pas compensé au niveau de l'administration générale, en raison de l'absence de fonctionnement du Service général de coordination dont le rôle essentiel serait de veiller à l'uniformité dans l'application de la réglementation. Face à cette situation, le besoin manifeste de coordination exprimé par les agents n'est pas surprenant.

1.4.3 Conclusions et recommandations

Les agents FLT doivent appliquer des réglementations complexes dont certaines ne répondent pas ou plus aux besoins de lisibilité et de clarté indispensables pour garantir leur application correcte et uniforme.

Des modifications réglementaires sont parfois opérées dans les textes spécifiques à l'enseignement organisé sans tenir compte de la nécessité d'adapter en parallèle les dispositions correspondantes applicables à l'enseignement subventionné.

La Cour est d'avis qu'une codification des textes en vigueur accompagnée d'une analyse juridique des carences existantes permettrait de faciliter la connaissance et la compréhension de la réglementation et de disposer d'une vue d'ensemble

⁶¹ Ces matières reposent sur des arrêtés entrés en vigueur en 1969. Notons que le *Guide des traitements*, lorsqu'il était à jour, ne permettait pas pour autant de résoudre ces problèmes.

⁶² Les réponses des agents sont partagées (62 oui, 69 non, 74 sans rép.), avec une forte disparité entre ou au sein des directions provinciales.

de ces problèmes. Pareille démarche ferait œuvre utile dans plusieurs domaines essentiels comme les congés, les disponibilités, le statut pécuniaire. L'administration argue que la plupart des problèmes sont connus mais que les demandes de clarification demeurent parfois sans écho dans le chef du Gouvernement.

Des simplifications sont à l'étude depuis plusieurs années, notamment en matière de titres mais, quels que soient les progrès attendus, l'administration aura toujours à gérer les situations transitoires, de sorte que son travail n'en sera pas allégé à court terme. Quoi qu'il en soit, cette réforme est indispensable et urgente.

La Cour recommande que tout projet de texte décretaal ou réglementaire soit systématiquement soumis pour avis à l'administration avant son adoption. L'administration devrait par ailleurs disposer des moyens humains nécessaires pour jouer pleinement ce rôle d'expert qui lui incombe.

La Cour est également d'avis que la réalisation d'un véritable commentaire administratif formant la base des directives d'application à l'usage des agents doit représenter une priorité. La codification recommandée plus haut aiderait à le constituer. Les mécanismes de sa mise à jour devront toutefois être prévus dès l'origine.

Son collègue considère par ailleurs que la mise en place d'une politique de formation spécialisée pourrait contribuer efficacement, via les cours qui seraient rédigés, à alimenter la réflexion et à ordonner les expériences acquises.

Outre ces outils, l'application sûre et uniforme de la réglementation requiert au quotidien une concertation et une coordination entre les deux directions générales, sous l'égide de l'administration générale et du Service général de coordination, de conception et des relations sociales. La Cour recommande donc de rendre ce service opérationnel dans les plus brefs délais.

1.5 Les moyens d'action pour améliorer la qualité et les délais de production des informations

1.5.1 Les formations destinées aux directeurs et secrétariats d'écoles

Les formations qui importent dans le cadre de la présente étude sont celles qui incluent des matières réglementaires et sont dès lors susceptibles d'aider indirectement les acteurs de l'enseignement.

Des formations sont prévues pour les candidats aux fonctions de sélection et de promotion de l'enseignement organisé par la Communauté et de l'enseignement officiel subventionné.

Dans l'enseignement organisé par la Communauté, la nomination aux fonctions de directeur, secrétaire de direction et éducateur-économiste est subordonnée à la détention du brevet ad hoc⁶³, lequel est obtenu au terme de plusieurs sessions de formations sanctionnées chacune par une épreuve distincte. Une formation vise notamment à développer l'aptitude des candidats à maîtriser les matières réglementaires⁶⁴ et les capacités de gestion administrative.

⁶³ Décret du 4 janvier 1999 relatif aux fonctions de promotion et de sélection, tel que modifié.

⁶⁴ L'organisation de l'enseignement, les marchés publics, le contrôle administratif et budgétaire et le statut des personnels de l'enseignement (arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juillet 2002).

Cependant, la procédure administrative pour la délivrance des brevets, mise en cause devant le Conseil d'Etat⁶⁵, a dû être recommencée, si bien que, les derniers brevets pour la fonction de directeur ayant été délivrés en 1993, de nombreux établissements sont dirigés actuellement par du personnel non breveté «*faisant fonction*». Ces directeurs sont probablement moins assurés dans la pratique réglementaire et administrative et plus enclins à faire appel aux agents des directions provinciales.

Dans l'enseignement officiel subventionné, le statut des membres du personnel subsidié conditionne la nomination à une fonction de sélection ou de promotion à la fréquentation d'une formation spécifique, sanctionnée par un certificat d'assiduité⁶⁶. Le programme des formations, défini par les commissions paritaires⁶⁷, contient un volet administratif sur la législation commune à l'enseignement (dont le Pacte scolaire), l'approche du statut du personnel et la connaissance de la structure du pouvoir organisateur. Pour l'enseignement fondamental, la formation s'étend aux applications pratiques des documents à traiter.

Dans l'enseignement libre subventionné, le statut des membres du personnel subsidiés n'exige aucune formation spécifique aux fonctions de sélection et de promotion⁶⁸. Le Service législation et gestion scolaire du Segec⁶⁹ a toutefois pris l'initiative d'organiser une formation juridique à l'usage des administrateurs des pouvoirs organisateurs, des directeurs et des secrétaires de direction.

En définitive, les exigences varient d'un réseau à l'autre. En outre, lorsqu'elle existe, l'obligation de formation ne vise que la nomination à une fonction de promotion ou de sélection et non pas son exercice. A moins que le pouvoir politique ne s'accorde pour imposer les mêmes exigences aux uns et aux autres, le rôle de pédagogue que l'administration a à jouer dans ce domaine demeurera essentiel.

1.5.2 Les circulaires de rentrée scolaire

Pour l'enseignement subventionné, la DGPES diffuse chaque année trois recueils de circulaires de rentrée scolaire à l'usage des établissements, pour l'enseignement fondamental ordinaire, l'enseignement fondamental spécial et l'enseignement secondaire ordinaire et spécial⁷⁰.

Pour l'essentiel, ces recueils explicitent les procédures prescrites aux directions et secrétariats d'école ainsi que les diverses formules à utiliser et renseignent les fonctionnaires compétents. Un travail de recherche récent réalisé par un agent du ministère auprès d'un échantillon d'écoles secondaires subventionnées⁷¹ révèle que ces documents sont considérés comme utiles (91 % des directeurs interrogés octroient au moins la note de 8/10), lisibles (77,3%), faciles à comprendre (70,5%) et exhaustifs (68,2%).

⁶⁵ Lancée en 1999 sans publication au Moniteur belge. Un appel aux candidatures pour la nouvelle session a été publié le 3/9/2002 et a suscité plus d'un millier de candidatures.

⁶⁶ Décret du 6 juin 1994, art. 40 et 49.

⁶⁷ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 mars 1997 (secondaire) et A. Gouv. C. fr. du 11 mai 1999 (fondamental).

⁶⁸ Décret du 1^{er} février 1993 (art. 51 et 59).

⁶⁹ Secrétariat général de l'enseignement catholique.

⁷⁰ Pour l'année scolaire 2003-2004, le niveau fondamental a été regroupé en un seul volume.

⁷¹ LEMAYLLEUX, Ph., *Enquête sur les relations entre les établissements d'enseignement secondaire de plein exercice et la Direction générale des personnels de l'enseignement subventionné*, mémoire de stage d'accèsion à la fonction d'attaché, 2002.

La Cour est d'avis que ces recueils de circulaires devraient parvenir aux écoles au cours du mois de juin⁷² pour permettre aux directeurs et secrétariats d'assimiler les modifications éventuelles et de poser des questions relatives à leur application avant la rentrée.

Les fonctionnaires généraux ne partagent pas cette opinion: ils estiment qu'un envoi des circulaires avant les vacances risquerait de ne pas retenir l'attention des pouvoirs organisateurs et des responsables des établissements scolaires, retenus en fin d'année scolaire par les problèmes de l'année en cours.

Pour le surplus, la Cour recommande de mettre systématiquement en évidence toutes les modifications et, dans un souci de clarté maximale, de les faire relire avant diffusion par une personne extérieure à l'administration de l'enseignement. Sur ce point, l'administration a tenu à signaler qu'une procédure avait été mise en place en 2001 pour s'assurer de la bonne compréhension des circulaires par les membres du personnel de la Direction générale de l'enseignement subventionné⁷³.

Elle considère enfin qu'il serait plus économique, plus rapide et plus efficace de communiquer d'office par courriel les recueils aux écoles. Depuis peu, la version papier est envoyée et la version électronique est disponible sur le site de la Communauté⁷⁴.

Pour l'enseignement organisé par la Communauté française, il n'existe pas d'équivalent à ces recueils de rentrée scolaire. Certes, des circulaires sont transmises chaque année aux établissements, mais elles sont moins étoffées et moins détaillées. Il est vrai que la situation des établissements n'est pas identique. Leurs personnels ne sollicitent pas la subvention mais sont recrutés par le ministre et soumis à son autorité hiérarchique et celle de la DGPE. La connaissance des procédures devrait dès lors être plus accessible. Il n'en demeure pas moins que des circulaires annuelles appropriées pourraient être utiles dans ce réseau, qui est régi par une réglementation et des procédures analogues. La Cour relève toutefois que cette année, un vade-mecum des chefs d'établissements a été réalisé, ainsi qu'une importante circulaire relative aux congés, disponibilités et absences.

1.5.3 L'organisation de séances d'information au profit des responsables et secrétariats d'établissements scolaires

Autrefois, des réunions d'informations ont été organisées, parfois à l'initiative des services d'inspection, au profit des directions d'écoles, afin de leur exposer les modifications intervenues et leur permettre de formuler des questions. Aujourd'hui, cette pratique a quasiment disparu.

⁷² La Cour a constaté que les circulaires sont presque toujours transmises pendant les vacances scolaires et parfois même après la rentrée. C'est ainsi qu'au cours des cinq dernières années scolaires, seuls trois recueils sur quinze portent la date du 1^{er} juillet ou une date antérieure. A relever que les dernières circulaires relatives à l'année scolaire 2003-2004, qui comportent de nombreuses modifications liées à la décision gouvernementale de payer désormais les temporaires stables à terme simplement échu, ont été diffusées fin juin 2003.

⁷³ Cette procédure comporte trois phases: rédaction d'un texte martyr par la direction de la coordination; examen de ce texte par les services appelés à en avoir usage; adaptation du texte en fonction des réactions de ces membres du personnel.

⁷⁴ Un projet gouvernemental existe pour limiter le recours au papier et généraliser la diffusion électronique: il est subordonné à l'équipement des établissements en ordinateurs de bureau.

Le mémoire de stage précité⁷⁵ indique que 84,1 % des directeurs interrogés considèrent de telles réunions utiles et que 81,8 % d'entre eux sont demandeurs. La déconcentration des services devrait d'ailleurs faciliter leur organisation.

Afin d'éviter les périodes d'activité intense (notamment les mois suivant la rentrée scolaire), celles-ci pourraient idéalement se tenir avant la mi-juin⁷⁶, ce qui constitue une seconde raison de diffuser les recueils de circulaires à cette période de l'année.

La Cour estime que le temps investi pour organiser ces rencontres pourrait être récupéré par la diminution des demandes formulées aux agents par les écoles et les enseignants. Le contact direct avec les établissements et pouvoirs organisateurs ne pourrait au demeurant que lever certaines incompréhensions mutuelles.

Tout en soulignant la pertinence de cette recommandation, l'administration souligne le problème réel lié à la multiplicité des pouvoirs organisateurs. Elle signale toutefois que des contacts sont régulièrement établis avec les fédérations de pouvoirs organisateurs au sujet de la mise en œuvre des dispositions reprises dans les circulaires.

1.5.4 La diffusion d'une plaquette d'information à l'usage des enseignants

Dans le cadre des mesures d'accompagnement en début de carrière, une plaquette d'information administrative à l'usage des enseignants a été réalisée récemment à l'initiative de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique⁷⁷. Édité à 20.000 exemplaires, ce guide s'adresse aux étudiants de dernière année se destinant à l'enseignement et a été diffusé dans les établissements d'enseignement supérieur⁷⁸. Il répond à certaines questions essentielles que se posent les futurs enseignants.

Ce guide, dont la mise à jour régulière est prévue, mériterait d'être complété afin de donner un aperçu plus complet des questions le plus fréquemment posées par les jeunes enseignants au sujet de leur dossier administratif et pécuniaire, notamment les documents nécessaires pour permettre un paiement ponctuel et correct, le délai de paiement du traitement, la localisation des services gestionnaires des personnels, la composition et le calcul du traitement, la consultation de la réglementation régissant l'enseignement, etc.

1.5.5 L'amélioration de la communication des informations

Si la circulation des informations entre collègues d'une même direction générale ne semble pas poser de problème majeur, les agents ayant participé à l'enquête rencontrent parfois des difficultés pour repérer le ou les collègues d'autres directions générales qui doivent ou peuvent leur fournir des informations. Pour y remédier, ils préconisent des solutions simples comme l'édition d'un annuaire détaillé et régulièrement mis à jour, une meilleure information sur l'organisation des services et les fonctions de chacun, l'organisation de réunions de contact, etc.

⁷⁵ LEMAYLLEUX, Ph., *op. cit.*

⁷⁶ La dernière quinzaine de juin est à éviter à cause de la période d'examen et des conseils de classe qui s'ensuivent.

⁷⁷ *Petit guide du jeune enseignant* (janvier 2003), dans le cadre des décrets du 12 décembre 2000 définissant la formation initiale des instituteurs et des régents et du 8 février 2001 définissant la formation initiale des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur.

⁷⁸ Disponible au ministère de la Communauté française et sur son site.

D'autres suggestions sont davantage axées sur les procédures et les systèmes. Ainsi, le plaidoyer pour une coordination efficace en vue d'uniformiser les directives, les procédures et les documents revient comme un leitmotiv, de même que la demande insistante d'une amélioration de l'application informatique de paie. Ces aspects essentiels qui appellent des réformes plus profondes seront abordés dans la suite du rapport.

1.5.6 Conclusions

Le paiement ponctuel et correct des traitements réclame non seulement une organisation efficace de l'administration mais également une bonne information et de la rigueur de la part de ceux qui doivent transmettre les informations nécessaires.

La Cour considère qu'une formation optimale des directions et secrétariats d'écoles aux procédures de liquidation et aux statuts de l'enseignement favoriserait la réalisation de cet objectif, tout comme l'organisation de réunions d'information, par exemple à l'occasion de la sortie des recueils de circulaires de rentrée scolaire. Des circulaires analogues devraient d'ailleurs être établies pour l'enseignement organisé par la Communauté.

Il serait utile qu'à terme les directions et les secrétariats d'écoles disposent d'indications sur la manière dont l'administration applique la réglementation. Ceci suppose l'établissement préalable de directives en la matière destinées à l'administration elle-même.

La Cour recommande également d'accorder une attention particulière aux enseignants étant donné les carences apparentes, signalées par les agents, dans l'information qui leur est fournie par les établissements scolaires.

Une information préalable et systématique destinée aux jeunes enseignants y contribuerait. Elle pourrait s'articuler autour des thèmes fréquemment relevés lors des demandes de renseignements adressées aux directions régionales. La diffusion d'une plaquette à l'instar du *Petit guide du jeune enseignant* complété d'un volet pécuniaire permettrait sans doute de prévenir certaines questions et donc de gagner du temps.

La Cour considère par ailleurs qu'une amélioration de la communication paraît nécessaire. Un répertoire administratif spécifique et mis à jour, détaillant l'organisation des services et le personnel compétent, serait très utile pour mieux diriger les demandes. Il pourrait comprendre une introduction amenant le demandeur à définir sa situation et l'objet de sa question et à déterminer en définitive son interlocuteur⁷⁹. Il devrait figurer sous forme électronique sur le site du ministère. La même voie électronique devrait être utilisée pour communiquer à tous les agents du ministère les coordonnées et attributions de chacun d'eux.

⁷⁹ Par questions successives, par exemple: le niveau d'enseignement, l'employeur, la localisation de l'école, la fonction, l'objet de la demande.

Chapitre 2

La nécessité de disposer d'un outil informatique performant

2.1 Introduction

Avec plus de 123.000 enseignants à rémunérer chaque mois, la Communauté gère l'une des plus grosses paies du pays. L'outil informatique se doit donc d'être performant et convivial afin de faciliter le travail des agents. Par ailleurs, toutes les précautions doivent être prises pour prévenir les risques de défaillance accidentelle du système mais également pour sécuriser au maximum les accès aux applications et aux données.

Le logiciel de paie des enseignants, RL 10, date de 1975. Il s'agit d'une application à architecture centralisée, rédigée dans un langage obsolète (Assembleur), qui a dû faire l'objet de multiples adaptations liées à des modifications techniques⁸⁰ ou réglementaires, en ce compris les nombreuses évolutions de la législation sociale.

Ces adaptations successives ont rendu la maintenance de l'application tellement complexe que celle-ci n'était plus maîtrisée que par un nombre très réduit de personnes, du moins jusqu'à sa conversion récente en langage Cobol.

De plus, il s'agit d'une application strictement limitée à la paie, incapable de répondre aux impératifs d'une gestion moderne du personnel enseignant et de garantir une parfaite maîtrise du budget dans la mesure où, par exemple, elle ne permet pas de confronter les charges du corps professoral réellement payées aux charges autorisées dans chaque établissement (encadrement) sur la base du nombre d'élèves.

Autant de raisons qui ont incité le Gouvernement, en juillet 1994, à confier le développement d'une application de gestion des ressources humaines (GRH) à un prestataire de services privé.

En juillet 1995, le marché pour le développement de l'application sur la base des spécifications fonctionnelles définies par une firme spécialisée a pu être lancé. En février 1997, un prestataire de services a été désigné par adjudication. Les premières livraisons ont eu lieu en avril 1998. D'après le contrat, l'application devait être fonctionnelle en septembre 1998. Son démarrage a été reporté une première fois au 31 décembre de la même année et a ensuite été repoussé plusieurs fois avant d'être suspendu définitivement.

Le coût de développement de cette application peut être estimé à 10,78 millions d'euros⁸¹. En juillet 2001, le prestataire de services a introduit une offre d'un montant de 4,3 millions d'euros pour terminer le développement de l'application. Ce dossier est à présent clôturé.

Face à cette situation, décision a été prise de développer une nouvelle application en interne, nettement moins ambitieuse, en cherchant à récupérer des éléments de l'analyse fonctionnelle précitée. La mise en place de cette application de la

⁸⁰ Au nombre des modifications techniques les plus significatives, on relève le remplacement de la fiche de base codifiée manuellement par une transaction conversationnelle, l'adaptation de l'ensemble du système de paie à la déconcentration des services FLT, ainsi que la conversion toute récente du langage Assembleur en Cobol.

⁸¹ Estimation figurant dans le rapport d'un consultant spécialisé en informatique, communiqué à la Cour par l'administration.

gestion des personnels et des établissements (GPE) se déroulera par phases limitées et progressives. Elle sera prise en charge par l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'information et de la Communication de la Communauté française (l'Etnic), créée par décret du 27 mars 2002, au sein de laquelle ont été transférés des agents de l'ancien centre de traitement de l'information (CTI).

2.2 L'application actuelle RL 10

Les informations en provenance des établissements et des enseignants produites sur support papier (attributions, états de services, ancienneté utile et valorisable, etc.) sont encodées au terminal par les agents chargés de la paie sous la forme de lignes qui donnent lieu à des ordres de paiement. Ce travail sur des mouvements de paie peut être fastidieux et source d'erreurs si les événements à prendre en compte sont nombreux et se répartissent sur une longue période. Il en va ainsi notamment des régularisations qui doivent être opérées sur certains paiements.

Il n'existe guère d'automatismes si ce n'est pour les traitements des enseignants définitifs et des temporaires désignés pour une durée supérieure à un mois. Dans ces cas, en effet, les agents fixent le traitement et encodent les données dans le programme de calcul le premier mois; grâce à un code particulier, les paiements mensuels s'effectueront d'office jusqu'à une éventuelle «date de fin (de l'ordre)»⁸². Aucune intervention n'est plus nécessaire, sauf événement de nature à modifier le traitement.

Le traitement est calculé automatiquement par le programme au départ de trois fichiers signalétiques (un pour les enseignants, un deuxième pour les établissements et le troisième pour les échelles de traitements). L'application effectue un calcul journalier fictif⁸³ des ordres de paiement encodés, mis à la disposition des agents liquidateurs, et réalise des contrôles de validité et de cohérence qui agissent ligne d'encodage par ligne d'encodage, mais non globalement.

Jusqu'il y a peu, l'application comportait des fichiers distincts, appelés «clients» dont les principaux étaient l'enseignement subventionné fondamental, l'enseignement subventionné autre que fondamental et l'enseignement de la Communauté⁸⁴. Cette distinction ne reposait pas sur des contraintes techniques, mais correspondait simplement à la subdivision des directions du ministère qui existait à l'époque de la mise en place de l'application, dans les années '70. Le relatif cloisonnement entre fichiers qui en résultait ne facilitait pas le travail des agents, étant donné par exemple que la détection automatique des dépassements du volume maximum de prestations autorisées (les «supérieurs à l'unité») ne fonctionnait qu'au sein d'un même fichier.

Si l'application recèle certaines fonctionnalités et potentialités de contrôle, celles-ci sont limitées. Le détail des différentes transactions qui sont venues se greffer

⁸² Dans le cas des temporaires désignés pour plus d'un mois, le traitement s'arrête automatiquement au 30 juin en cas de désignation pour l'année scolaire ou sur notification du directeur de l'établissement en cas de fin de fonction. Pour les temporaires désignés pour une période inférieure à un mois, l'agent FLT utilise le code transaction 05 qui correspond soit au paiement avec retard d'un traitement, soit à une régularisation positive; en effet, le paiement intervient toujours dans le courant d'un mois postérieur à la désignation.

⁸³ Un calcul fictif immédiat peut être demandé par l'agent liquidateur.

⁸⁴ Il existe deux autres «clients»: les contractuels sur dotation de la Communauté et les arriérés pour le personnel du ministère.

sur RL 10 permettant une intervention ou une consultation en ligne des agents FLT, ainsi que le déroulement du cycle des calculs informatisés, des liquidations et des clôtures est repris à l'annexe 2.

2.3 Les applications développées au sein des services FLT

Quelques applications, de portée parfois très modeste, ont été développées sans publicité particulière ou suffisante et surtout, sans validation de leur fiabilité par le service informatique.

C'est ainsi qu'un logiciel de gestion des congés de maladie des enseignants a été conçu par un agent du subventionné. Il n'est toutefois pas utilisé par tous les bureaux de ce secteur; en outre, son utilisation est refusée par les directions de l'enseignement organisé par la Communauté française, au motif qu'il manque de fiabilité.

Alors qu'un réexamen de ce logiciel était en cours au moment de l'audit, à la demande de la Direction générale des personnels de l'enseignement subventionné qui souhaite en généraliser l'utilisation dans ses six bureaux déconcentrés, ce travail se réalisait sans concertation officielle avec la direction générale sœur et sans solliciter l'aval de l'ancien CTI. En fait, une divergence de jurisprudence dans l'application du décret du 5 juillet 2000⁸⁵ provoque une dissension entre les deux directions générales. Comme cela a déjà été signalé plus haut, celles-ci ont opté, l'une pour une application stricte du décret, l'autre pour une application plus souple, faute d'avoir obtenu une réponse ministérielle aux questions que la mise en œuvre de ce décret soulève.

Cet exemple est révélateur du type de difficultés autres que techniques auxquelles seront confrontés les informaticiens, lors de la mise au point de la nouvelle application informatique intégrée dont il est question ci-après, si les problèmes d'interprétation de la réglementation ne sont pas résolus au préalable.

2.4 L'avis des utilisateurs

L'outil informatique est perçu négativement par de nombreux utilisateurs: lourdeur due aux nombreuses manipulations qu'il exige, lenteurs, manque de fonctionnalité (notamment l'impossibilité d'amener simultanément à l'écran les prestations d'un enseignant qui preste pour plusieurs «clients»), nécessité de recourir à diverses applications développées localement, etc. En outre, le système a régulièrement connu des coupures, parfois durant plusieurs heures, pour cause de saturation du réseau lors des périodes de liquidation, avec comme conséquence une perte de données et des risques d'erreurs lors du réencodage, ainsi que des retards dans le traitement des dossiers.

La situation s'est toutefois améliorée depuis le remplacement à la mi-2002 de l'ordinateur central de l'ancien CTI par un équipement d'une puissance 1,4 fois supérieure.

⁸⁵ Décret fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement.

2.5 Le développement d'un nouvel outil de gestion des personnels et des établissements (GPE)

Vu l'impossibilité de mener à son terme l'implantation de l'application GRH, l'ancien CTI a proposé une nouvelle orientation stratégique. Celle-ci doit encore être soumise au comité informatique pour approbation et intégration dans le plan stratégique de la Communauté. Le principe sous-jacent est d'arriver à saisir plus rapidement les informations, de préférence à la source, et de mieux les contrôler.

Cette application à développer en interne avec d'éventuels recours ponctuels à des ressources extérieures, comporte cinq phases de développement :

- Consolidation de l'existant: réécriture de l'application actuelle RL 10 en Cobol, plus adapté à l'architecture informatique de la Communauté et à la maintenance des programmes. L'adoption du Cobol permet en outre une extension du format des fichiers et l'utilisation de l'alphanumérique. Cette conversion était en cours de test à la fin de l'audit, en mars 2003. Elle est opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2003.
- Améliorations permettant notamment l'extension des codifications, la déclaration informatisée immédiate de l'emploi à l'ONSS (DIMONA), le paiement de certains temporaires à terme échu⁸⁶, la possibilité pour les enseignants d'éditer leurs extraits individuels via un programme inséré dans un site web, l'envoi par courriel des listings de paie des enseignants et des circulaires⁸⁷. Cette phase devait être terminée pour la fin du mois de juin 2003.
- Introduction de nouvelles fonctionnalités, à savoir une automatisation progressive de la fixation barémique pour les situations les plus simples (notamment l'enseignement fondamental), de la gestion des absences et de l'ancienneté pécuniaire. Cette phase devrait débiter prochainement par la revalidation de l'analyse fonctionnelle de la GRH, le choix des solutions techniques, la planification des ressources nécessaires, la mise en place des signalétiques de base ainsi que la formation et l'encadrement des agents FLT.
- Suppression complète des documents papier, subordonnée à l'installation préalable d'un terminal dans tous les secrétariats d'école d'où seraient encodées les informations nécessaires à la gestion des dossiers du personnel. Par ailleurs, création d'interfaces entre les applications «structures» gérées par l'AGERS et les applications «paie» en vue d'une plus grande intégration de la gestion de ces différents secteurs connexes.
- Intégration dans un ensemble informatique cohérent des applications «comptage des élèves», «structures» et «paie».

Bien que ne présentant pas les mêmes caractéristiques de convivialité que l'application GRH, ce projet présente de nombreuses similitudes sur le plan des fonctionnalités et promet de nombreux avantages tels que la rapidité d'accès, la fiabilité, la possibilité de concentrer un nombre important d'informations sur un même écran, une bonne connaissance par les services informatiques ainsi qu'une grande expérience d'utilisation par les agents FLT.

⁸⁶ Ceux qui seront désignés pour une période de 15 semaines minimum (cf. infra, point 4.2.1).

⁸⁷ Cette opération serait toutefois limitée dans un premier temps à l'enseignement organisé par la Communauté et aux hautes écoles.

A terme, le service informatique envisage de redévelopper sur la plate-forme technique précédemment définie les applications élaborées localement et présentant un intérêt particulier pour l'ensemble des agents FLT.

2.6 La problématique de la sécurité informatique

Sur un plan général, si des copies de toutes les données relatives aux enseignants ainsi qu'au système informatique sont entreposées dans un autre bâtiment de la Communauté, il n'existe pas de véritable scénario pour garantir la continuité des paiements en cas d'avarie grave ou de destruction physique de l'ordinateur central. Dans une telle situation, toutes les dispositions devraient être prises au moment même, sans aucune préparation, pour trouver un fournisseur de plate-forme alternative pouvant accueillir le traitement des opérations de paie.

En ce qui concerne l'application actuelle, il a déjà été signalé qu'elle n'était plus maîtrisée que par quelques rares personnes.

En matière d'accès aux applications et aux données, les mesures décrites par les responsables de l'informatique paraissent rigoureuses⁸⁸. Cependant les déclarations des responsables régionaux laissent apparaître qu'en général, aucun suivi des autorisations n'est organisé⁸⁹.

L'immatriculation des enseignants s'effectue exclusivement sur la base d'un document spécifique qui peut être introduit par les agents FLT aussi bien que par les établissements scolaires. Lors de l'étude, l'ancien CTI estimait ne pas être en mesure de contrôler de manière exhaustive l'origine des demandes.

Par ailleurs, les agents FLT ne calculent pas seulement les traitements : ils gèrent également le signalétique des numéros de comptes bancaires des enseignants.

Un certain nombre de mesures ont été prises afin de réduire les risques de fraude dans le chef des agents ou des établissements. Parmi celles-ci, la comparaison des numéros de comptes financiers des bandes de virement de l'administration avec ceux de l'enseignement, le projet d'édition d'une liste mensuelle des nouveaux cas de paiement pour vérification par les directeurs des bureaux régionaux, le rappel aux établissements de leur obligation de vérification des listings de paiement, etc.

La Cour relève à ce propos que le seul contrôle réalisé à ce jour quant à l'existence d'un dossier d'enseignant pour chaque immatriculation récente a soulevé des difficultés dans certaines directions régionales. Quant au rappel adressé aux établissements scolaires, il ne semble pas avoir produit d'effet, aux dires des responsables consultés à ce sujet.

⁸⁸ Les autorisations d'accès sont exclusivement accordées par trois personnes de l'ancien CTI. Chaque utilisateur dispose d'un profil propre ne l'habilitant à accéder qu'à un certain nombre d'applications (RL 10 par exemple), de transactions (lecture, modification, création, destruction de données), de réseaux, de niveaux (fondamental, secondaire, etc.), voire d'écoles. Un programme vérifie si un utilisateur peut accéder aux applications et données demandées. Chaque agent dispose de sa propre clé d'accès avec obligation de modifier le code très régulièrement.

⁸⁹ L'ancien CTI ne prenait aucune initiative en matière de suivi des autorisations, dans la mesure où il ne disposait pas des informations nécessaires pour opérer un tel contrôle, celui-ci relevant de la responsabilité des directions opérationnelles.

2.7 Conclusions

La mutation indispensable de l'environnement informatique ne sera pas achevée avant plusieurs mois, voire plusieurs années, de sorte que la nature du travail des agents ne connaîtra pas d'évolution brutale.

L'analyse de la Cour s'est donc déroulée dans un contexte de transition, sans qu'il ait été possible d'évaluer dès à présent et de manière suffisamment concrète l'impact réel que la nouvelle application GPE, encore à l'état embryonnaire, pourrait exercer à plus ou moins court terme sur les méthodes de travail et partant, sur l'organisation des services.

Certes, cette application devrait être en mesure de faciliter le travail des agents, notamment par l'introduction directe de certaines données par les établissements scolaires et par la simplification des opérations de correction de traitement, grâce à la suppression du réencodage manuel de toutes les lignes de paiements effectués, opération qui comporte un risque important d'erreurs. Le travail des agents évoluerait dans certains cas vers une mission de validation des informations encodées par les établissements scolaires. Le temps ainsi récupéré pourrait être utilement consacré aux autres travaux prioritaires comme le suivi plus précis des dossiers.

La Cour relève toutefois qu'il existe encore un grand nombre de problèmes à résoudre, notamment la définition des fichiers centraux utilisables à la fois par les écoles, les agents FLT et les autres services de l'administration, les problèmes techniques de connexion entre tous les acteurs, la création d'un portail web donnant aux écoles accès aux applications, la gestion électronique des dossiers (par enregistrement d'images ou par suivi du traitement d'un document), etc, sans parler du risque de réticence de certains pouvoirs organisateurs à adhérer à un système de partage des données.

Les tentatives d'automatisation impliqueront par ailleurs une harmonisation de la gestion administrative et pécuniaire des différents secteurs ainsi qu'une clarification de certaines dispositions réglementaires.

La Cour est également d'avis que lors de l'intégration d'applications développées localement, l'Étnc devrait accorder la priorité au logiciel de suivi des récupérations de paiements indus, utilisé actuellement par le comptable centralisateur. Il convient en effet de garder à l'esprit l'obligation d'implanter au sein du ministère, dans les toutes prochaines années⁹⁰, une comptabilité en partie double qui permette notamment de justifier aisément le futur poste bilantaire des créances (sur enseignants).

Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité informatique, l'administration a fait état de l'examen en cours d'une charte relative à un code de conduite pour l'utilisation des ressources informatiques, qui comporte un volet concernant les mesures de sécurité.

La Cour recommande de porter une attention particulière à l'ensemble de la chaîne des procédures, jusqu'au versement du traitement sur le compte bancaire de l'enseignant. Dans le cadre de la conception de la nouvelle application de paie

⁹⁰ La loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, prévoit que la Communauté française notamment, devra tenir une comptabilité selon les règles usuelles de la comptabilité en partie double (art. 2 et 6). L'entrée en vigueur de la loi, publiée au Moniteur belge le 25 juin 2003, est fixée au 1^{er} janvier 2004 avec possibilité de report de cette date au plus tard au 1^{er} janvier 2007.

des enseignants, il faudrait notamment veiller à garantir au maximum la séparation des fonctions: la gestion du signalétique des numéros de comptes des enseignants devrait être confiée à une personne distincte de celle qui procède au calcul du traitement.

Sur un plan plus général, l'administration pourrait utilement se référer à la ligne directrice n° 22 concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI, qui traite plus particulièrement de l'audit des systèmes d'information. Cette directive énumère en effet les aspects importants qui doivent être pris en considération pour attester de l'existence d'un contrôle interne satisfaisant⁹¹.

⁹¹ Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI, 1998 (<http://www.eca.eu.int/FR/INTOSAI/lignesdir.htm>).

Chapitre 3

L'importance de la gestion des ressources humaines affectées à la fixation et la liquidation des traitements

3.1 Introduction

En janvier 2002, le Gouvernement a défini les priorités du plan d'action de la Charte d'avenir adoptée quatre mois plus tôt. La modernisation des services de la Communauté y figure en bonne place. L'objectif est notamment de mettre en place une politique cohérente en matière de personnel en améliorant la formation (création d'une école d'administration publique) et la gestion (extension des délégations de compétences aux fonctionnaires dirigeants, élaboration d'un plan stratégique annuel définissant les objectifs de chaque service, utilisation de l'évaluation en tant que réflexion sur une meilleure adaptation du travail de chaque agent, objectivation des procédures de recrutement, rapprochement des règles applicables aux agents statutaires et contractuels, etc.).

Pour fonctionner de manière efficace, l'administration doit en effet *«disposer, à temps, d'effectifs suffisants et, en permanence, de personnes compétentes et motivées pour effectuer le travail nécessaire⁹²»*.

En 2000, un audit de la gestion des ressources humaines du ministère de la Communauté française, réalisé par un consultant privé⁹³ a dressé un tableau des problèmes qui se posaient à l'époque aux différents échelons du ministère, en ce compris la Direction générale des personnels de l'enseignement. Même si la Cour a essayé d'éviter tout double emploi, en axant essentiellement son étude sur les services déconcentrés, l'analyse qu'elle a voulu conduire de manière aussi concrète que possible aboutit inévitablement à plusieurs constats déjà formulés dans l'étude précitée; elle devrait néanmoins permettre de mesurer les progrès qui restent à accomplir.

3.2 Le personnel des directions déconcentrées : approche quantitative

3.2.1 Les effectifs par rapport au cadre

Le cadre fixé par l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996 portant statut des agents du ministère de la Communauté française prévoit entre autres que les «services extérieurs» de l'administration générale des personnels de l'enseignement sont constitués en pool d'emplois⁹⁴. Cette disposition permet en principe d'utiliser les agents au mieux des besoins réels des douze directions déconcentrées.

Ce pool comporte 405 emplois. L'histogramme ci-après compare, pour chaque niveau et grade, les effectifs prévus au cadre théorique pour le pool des services

⁹² Conférence du 25 avril 2002 consacrée à la réforme de la Fonction publique. MM. J. J. Legrand et P. Bastiaens, conseillers au service public fédéral Personnel et Organisation (Selor).

⁹³ Rapport sur la gestion globale des ressources humaines du ministère de la Communauté française déposé en janvier 2001 par TC BSB Management Consulting.

⁹⁴ Au contraire des services extérieurs de l'administration générale de l'Infrastructure, lesquels sont clairement identifiés.

extérieurs et la situation réelle sur le terrain, en prenant également en considération les agents contractuels (y compris les agents contractuels subventionnés).

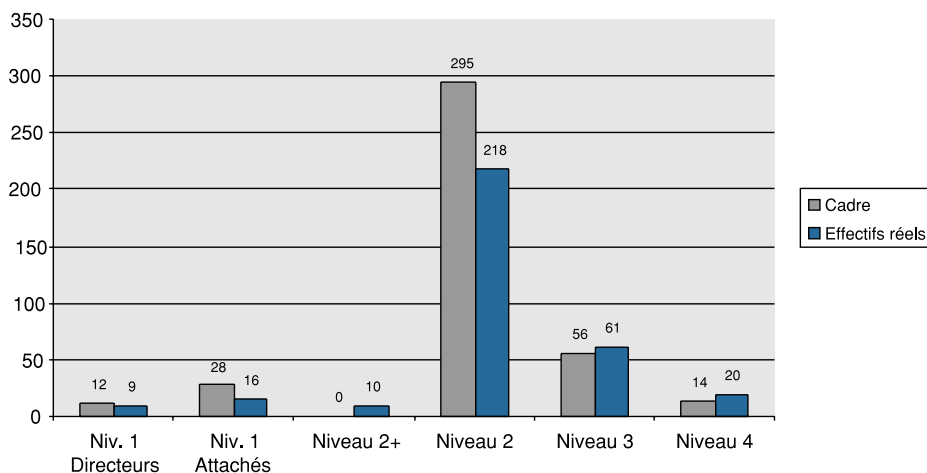


Figure 1 – Comparaison des effectifs par rapport au cadre des services extérieurs

Pour autant que le cadre puisse être considéré comme le reflet des besoins réels, ce qui n'est pas démontré⁹⁵, il y aurait en première analyse un déficit global de 89 personnes dans les niveaux supérieurs (3 directeurs, 12 attachés, 67 agents de niveau 2⁹⁶) tandis qu'un excédent se dégagerait aux niveaux 3 (5 personnes) et 4 (6 personnes).

Ces données ne tiennent pas compte du régime de travail des intéressés, ni de quelques absences de longue durée⁹⁷.

Selon les données fournies par le logiciel Ulis, au 1^{er} juin 2002, 26 agents travaillaient à temps partiel, ce qui ramène les effectifs globaux de 334 à 319,4 équivalents temps plein. Par ailleurs, la gestion au quotidien doit s'accommoder des multiples congés dont peuvent bénéficier les agents: abstraction faite des congés classiques, les absences, parfois courtes mais parfois très longues, pour cause d'accident de travail, de maladie, de disponibilité pour convenance personnelle, de congés pour motifs impérieux d'ordre familial ou encore les interruptions à temps plein de la carrière professionnelle ont totalisé 11.547 jours calendrier en 2002⁹⁸. Les absences de longue durée ne font pas nécessairement l'objet d'un remplacement; ainsi, en matière d'interruption de carrière, sur les 12 agents absents, 7 seulement ont été remplacés, et dans deux cas par un agent travaillant à mi-temps.

⁹⁵ Plusieurs responsables de la gestion des personnels de l'enseignement admettent que l'adoption du cadre des services de l'AGPE n'a été précédée d'aucune étude sérieuse des besoins réels en personnel et ce, principalement pour des raisons budgétaires. Par ailleurs, les cadres fixés par l'arrêté précité pour les services du Gouvernement comportent divers pools, dont certains couvrent l'ensemble du ministère, l'ensemble de l'administration générale des personnels de l'enseignement, etc., ce qui ne favorise pas une vision précise de la répartition des emplois.

⁹⁶ En globalisant les niveaux 2 et 2+, ce dernier n'étant pas prévu au cadre.

⁹⁷ Au niveau des fonctionnaires dirigeants, deux directeurs n'exercent pas leurs fonctions (cf. infra). Au niveau des agents, il peut subsister quelques absents de longue durée.

⁹⁸ Il est toutefois évident que ces absences ne perturbent pas nécessairement le fonctionnement des services, lorsqu'elles sont de courte durée ou qu'elles n'affectent pas une cellule dont le fonctionnement repose sur un nombre très limité de personnes, voire sur un seul agent.

3.2.2 La répartition des effectifs par grade et statut

En globalisant les agents contractuels subventionnés (ACS) et les agents contractuels, les effectifs se répartissent comme suit au sein des deux groupes de directions⁹⁹:

Tableau 1 – Répartition des effectifs (unités), par grade et statut, au sein des directions de l'enseignement de la Communauté

Grades et statuts		Bruxelles	Luxembourg	Services Communs Bxl-Lux	Sous-total Bxl-Lux	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Namur	Total
Niveau 1	Directeurs	1	(1)	0	(2)	0	1	1	1	(5)
	Attachés	1	0	0	1	1	0	0	0	2
	Attachés a.i.	0	1	0	1	1	2	2	1	7
	Contractuels	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	Sous-total	2	2	0	4	2	3	4	2	15
Niveau 2+	Gradués	0	0	0	0	1	1	1	0	3
	Contractuels	0	0	0	0	0	0	1	3	4
	Sous-total	0	0	0	0	1	1	2	3	7
Niveau 2	Assistants	9	8	1	18	5	12	9	5	49
	Contractuels	4	2	0	6	2	7	10	5	30
	Sous-total	13	10	1	24	7	19	19	10	79
Niveau 3	Adjoints	2	2	1	5	0	6	1	0	12
	Contractuels	1	0	1	2	1	4	5	4	16
	Sous-total	3	2	2	7	1	10	6	4	28
Niveau 4	Agents	0	0	2	2	0	1	0	1	4
	Contractuels	0	0	1	1	2	1	1	0	5
	Sous-total	0	0	3	3	2	2	1	1	9
Totaux	Statutaires	13	12	4	29	8	23	14	8	82
	Contractuels	5	2	2	9	5	12	18	12	56
	Global	18	14	6	38	13	35	32	20	138

Tableau 2 – Répartition des effectifs (en unités), par grade et statut, au sein des directions de l'enseignement subventionné

Grades et statuts		Bruxelles	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg fondamental	Namur + Lux. secondaire	Total
Niveau 1	Directeurs	1	0	(1)	1	0	1	(4)
	Attachés	0	0	0	1	0	0	1
	Attachés a.i.	2	1	2	0	0	0	5
	Contractuels	0	0	0	0	0	0	0
	Sous-total	3	1	3	2	0	1	10
Niveau 2+	Gradués	0	0	0	0	0	2	2
	Contractuels	0	1	0	1	0	0	2
	Sous-total	0	1	0	1	0	2	4
Niveau 2	Assistants	20	9	29	21	5	22	106
	Contractuels	12	3	5	10	0	2	32
	Sous-total	32	12	34	31	5	24	138
Niveau 3	Adjoints	0	0	12	6	1	1	20
	Contractuels	4	2	3	3	0	1	13
	Sous-total	4	2	15	9	1	2	33
Niveau 4	Agents	1	0	2	2	1	2	8
	Contractuels	1	0	2	0	0	0	3
	Sous-total	2	0	4	2	1	2	11
Totaux	Statutaires	24	10	46	31	7	28	146
	Contractuels	17	6	10	14	0	3	50
	Global	41	16	56	45	7	31	196

⁹⁹ Situation à la mi-2002, actualisée au maximum pour les agents de niveau 1.

Au niveau des grades, deux remarques s'imposent.

D'une part, les agents de niveaux 2 (et 2+) constituent l'essentiel des effectifs, ce qui peut paraître normal puisque les opérations de fixation et de liquidation des traitements s'apparentent à des tâches d'exécution. Les agents de ce niveau représentent 62% des ressources des directions de l'enseignement de la Communauté et 72% de celles du subventionné.

Grâce au renfort de 25 agents contractuels¹⁰⁰ recrutés en 2001 pour remplacer ceux qui s'occuperaient de l'application GRH aujourd'hui abandonnée, la situation qui, selon plusieurs responsables, devenait extrêmement critique dans certains services, a pu être quelque peu redressée.

Il semble toutefois que ces contractuels soient appelés à remplacer certains agents transférés à l'Etnic, ce qui n'améliorera que provisoirement la situation. En outre, le remplacement des agents retraités n'est pas toujours anticipé et les directions doivent parfois attendre plusieurs mois après une mise à la retraite ou un décès pour disposer d'un remplaçant.

D'autre part, le niveau 1 est réduit à la portion congrue, ce qui ne permet pas de garantir en permanence¹⁰¹ les fonctions dirigeantes (lesquelles sont parfois assumées par des agents de niveau 2 qui ont à diriger et à évaluer des collègues de même rang) et de contrôler suffisamment le travail des agents (cf. à ce sujet le point 5.3.4).

Alors qu'à la tête de chaque direction devrait se trouver un directeur secondé par un attaché (voire deux pour les grands bureaux)¹⁰², la responsable de la Direction de Bruxelles (enseignement de la Communauté) dirige en fait également la Direction de la province de Luxembourg¹⁰³ et s'est occupée des centres psychomédico-sociaux jusqu'au 1^{er} septembre 2003. Quant à la Direction de l'enseignement subventionné pour la province de Hainaut, la plus importante en termes d'effectifs, elle fonctionne toujours sans directeur. En effet, celui qui a été nommé voici plus d'un an n'a pas encore pu abandonner ses fonctions de comptable chargé de la récupération des traitements payés indûment au personnel enseignant, faute de successeur.

Si le nombre d'attachés a augmenté tout récemment de cinq unités dans les directions de l'enseignement de la Communauté, c'est par suite essentiellement de l'octroi des fonctions supérieures à certains agents déjà en place. Ceux-ci ne pourront toutefois assumer les missions qui devraient normalement leur échoir vu qu'ils ne sont pas déchargés de leurs anciennes attributions. En tout état de cause, certaines directions ne disposent toujours d'aucun attaché, par exemple celles de l'enseignement subventionné des provinces de Namur et de Luxembourg.

Au total, 10% des agents des directions de l'enseignement de la Communauté sont de niveau 1 ou assimilé; ils ne sont encore que 5% dans les directions de l'enseignement subventionné. L'insuffisance d'agents de niveau 1 ne constitue d'ailleurs pas un problème spécifique aux directions déconcentrées; il est plus général¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Le recrutement de ces contractuels pour une durée de deux ans renouvelable, fait suite à l'engagement du ministre du Budget d'augmenter le nombre d'agents travaillant à la fixation ou à la liquidation de traitements en vue de remédier à la problématique des indus (*Doc. parl.* 183 (2000-2001) – N° 6, p. 4.

¹⁰¹ En cas de congé ou d'absence du directeur.

¹⁰² Selon les dires de plusieurs responsables, cette norme aurait été acceptée par l'Inspection des finances lors des réunions préparatoires à la déconcentration administrative.

¹⁰³ En raison de l'absence pour maladie de longue durée de la directrice du Luxembourg.

¹⁰⁴ Cf. la situation des effectifs au sein de l'administration générale, reprise à l'annexe 3.

En ce qui concerne le statut des agents, le taux de contractualisation pour l'ensemble des directions déconcentrées est d'environ 32%, inférieur à celui observé au niveau de la Communauté (38%). On relève néanmoins des disparités importantes entre les directions.

Ainsi, le pourcentage d'agents contractuels (y compris les ACS) est en moyenne de 41% dans les directions gérant l'enseignement de la Communauté (ce taux variant de 15% pour la province de Luxembourg à 60% pour celle de Namur), et de 26% dans les directions chargées de l'enseignement subventionné (le taux fluctuant de 9,6% à Namur à 39,5% à Bruxelles).

Comme la Cour l'a déjà rappelé dans son 158^e Cahier d'observations¹⁰⁵, l'engagement d'agents sous contrat de travail doit être limité aux hypothèses visées à l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 relatif aux principes généraux du statut des agents de l'Etat applicables au personnel des entités fédérées¹⁰⁶. Sur le plan de la gestion, le recours à des contractuels pour des fonctions telles que la fixation et la liquidation des traitements d'enseignants, peut poser des problèmes particuliers dans la mesure où l'investissement en formation est tel qu'il ne peut pas toujours être envisagé sereinement ni dans le chef de l'intéressé ni dans celui des tuteurs. Dans ce contexte d'ailleurs, les agents du plan «Rosetta», dont le contrat est strictement limité dans le temps, se retrouvent souvent confinés dans des tâches de classement. Quant aux agents contractuels subventionnés (32 au total¹⁰⁷), leur situation demeure précaire puisqu'elle peut être remise en question chaque année.

Enfin, la présence d'un fort contingent de contractuels constitue un élément insécurisant pour les services qui les occupent dans la mesure où un certain nombre de ces agents vont chercher à régulariser leur situation par voie d'examen, le cas échéant dans un autre secteur de l'administration¹⁰⁸.

3.2.3 La ventilation des effectifs selon l'âge

La répartition des agents des douze directions sur la base de leur âge au 1^{er} juin 2002 a été opérée en distribuant les agents par tranches d'âge de 5 ans (moins de 25 ans, de 25 à 30 ans, etc.). Ces résultats ont ensuite été croisés avec le critère du lien juridique de l'emploi (statut ou contrat¹⁰⁹).

¹⁰⁵ 158^e Cahier d'observations, 13^e Cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 216 (2001-2002) N° 1 p. 14-15.

¹⁰⁶ Arrêté royal du 20 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat 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. L'article 2 autorise l'engagement sous contrat de travail aux fins exclusives de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires de personnel; pour remplacer des agents en cas d'absence totale ou partielle (...) quand la durée de cette absence implique un remplacement et dont les modalités sont fixées dans le statut; pour accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif; pour pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou expérience large de haut niveau.

¹⁰⁷ A la mi- 2002, 32 ACS étaient occupés dans les directions déconcentrées: 14 ACS dans celles de l'enseignement de la Communauté et 18 dans celles de l'enseignement subventionné.

¹⁰⁸ En mars 2003, le responsable du service du personnel a signalé que les contractuels avaient eu récemment l'occasion de régulariser leur situation en participant à un concours de recrutement. Il y aurait 40% de lauréats parmi les candidats internes aux services du ministère.

¹⁰⁹ Les ACS et les contractuels ont été réunis, pour l'établissement de ces statistiques, dans la seule catégorie des agents à statut précaire.

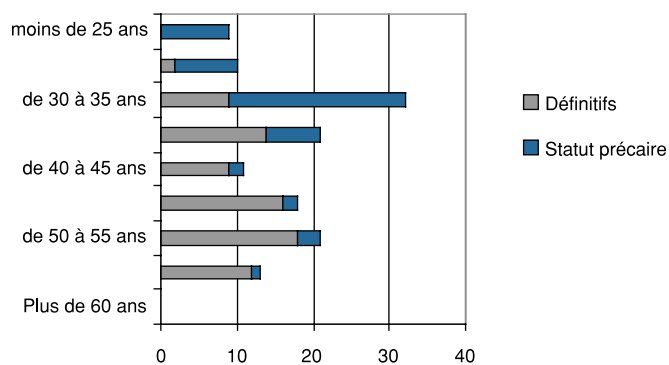


Figure 2 – Répartition des agents chargés des enseignants de la Communauté, par tranche d'âge et par statut

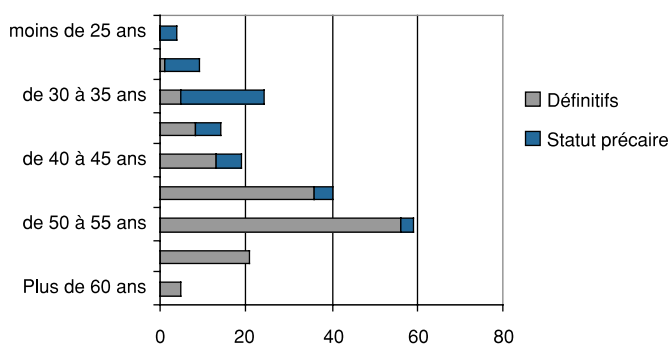


Figure 3 – Répartition des agents chargés des enseignants du subventionné, par tranche d'âge et par statut

41% des agents des directions de l'enseignement subventionné ont plus de 50 ans contre 24,6% dans les directions chargées de l'enseignement de la Communauté. La médiane des âges¹¹⁰ se situe dans la tranche des 45-50 ans pour les premiers services et dans la tranche 35-40 ans pour les seconds.

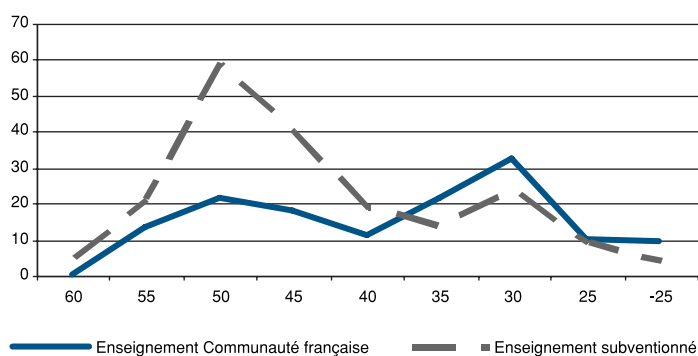


Figure 4 – Comparaison des moyennes d'âge des agents des deux réseaux d'enseignement

¹¹⁰ Ce qui signifie que l'on dénombre autant d'agents dont l'année de naissance est postérieure à l'année médiane que d'agents dont l'année de naissance est antérieure à cette même année médiane.

Mais ici encore, la situation peut varier fortement d'une direction à l'autre. Ainsi, du côté des directions de l'enseignement de la Communauté, trois des six agents chargés des paiements pour la province de Luxembourg avaient plus de 58 ans à la mi-2002 tandis que les trois agents du Brabant wallon avaient plus de 52 ans ¹¹¹. Du côté de l'enseignement subventionné, la Direction du Hainaut retient l'attention étant donné que près des deux tiers des agents liquidateurs ont plus de cinquante ans, de même que celles de Luxembourg fondamental, du Brabant wallon et de Liège où ce taux dépasse 50%.

Le taux de contractualisation diffère fortement entre directions (41% en moyenne dans les directions de l'enseignement de la Communauté contre 26% dans celles du subventionné), mais une constante se dégage néanmoins: le statut précaire touche surtout les agents les plus jeunes.

Ainsi que l'indique le tableau suivant, qui récapitule les informations illustrées dans les figures 2 et 3, les agents sous contrat sont en effet nettement majoritaires parmi les moins de 35 ans.

Tableau 3 – Proportion d'agents contractuels dans la tranche d'âge considérée

	< 25 ans	25 à 30 ans	30 à 35 ans	35 à 40 ans
Enseignement de la Communauté	100%	80%	72%	33%
Enseignement subventionné	100%	88%	79%	42%

3.2.4 La charge de travail

Pour éviter les effets pervers d'un travail réalisé dans la précipitation et le stress, les agents chargés du paiement des enseignants doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour gérer correctement leurs dossiers et répondre aux demandes qui leur parviennent de l'extérieur. En d'autres termes, le nombre de dossiers qu'ils ont à gérer doit s'inscrire dans une fourchette considérée comme acceptable.

L'administration elle-même a établi des normes, ou du moins des références, en la matière. Pour l'enseignement obligatoire subventionné, le nombre de dossiers à traiter par agent ne devrait pas dépasser 800 pour le fondamental et 600 pour le secondaire. Du côté de l'enseignement obligatoire organisé par la Communauté, un quota de 600 à 650 dossiers par agent aurait été déterminé au départ de la situation existant avant la déconcentration, en vue de répartir au mieux les effectifs.

Sur la base de l'historique des paiements opérés pour la période comprise entre septembre 1999 et août 2002, le nombre moyen mensuel de matricules activés (c'est-à-dire la moyenne sur 3 ans du nombre de matricules pour lesquels un paiement est intervenu au cours du mois considéré) a été calculé (cf. colonne 2 du tableau suivant). Les directeurs ont communiqué le nombre d'agents, exprimé en équivalent temps plein, affectés aux tâches de liquidation des traitements dans l'enseignement obligatoire (col. 1). La charge de travail a alors pu être estimée (col. 3).

Etant donné l'impossibilité pratique d'isoler les enseignants de l'enseignement fondamental¹¹², les normes n'ont été utilisées que pour leur valeur moyenne pour

¹¹¹ Début 2003, un nouvel agent était en cours de formation.

¹¹² Sauf pour la Direction d'Arlon (enseignement subventionné) qui ne traite que l'enseignement fondamental et celle de Namur (enseignement subventionné) qui se charge de l'enseignement secondaire de la province de Luxembourg.

l'ensemble des niveaux (col. 4). Les col. 5 et 6 indiquent le nombre d'agents équivalents temps plein théoriquement nécessaires pour travailler selon les normes retenues et l'écart constaté au regard des effectifs affectés.

Les données de ce tableau doivent être interprétées avec prudence étant donné qu'elles reflètent une situation examinée sous un angle particulier et limité, toutes choses restant par ailleurs égales. Une réorganisation des services pourrait modifier sensiblement la donne.

Tableau 4 – Mise en perspective de la charge de travail et du personnel affecté au paiement des traitements dans l'enseignement obligatoire

Directions provinciales	Effectifs des agents liquidateurs (en emplois à temps plein)	Nombre de dossiers (en matricules actifs)	Nombre moyen de dossiers par agent (col. 2 / col. 1)	Normes fixées (en nombre de dossiers par agent)	Cadre déterminé d'après les normes (col. 2 / col. 4)	Ecart entre les effectifs et le cadre (col. 1 - col.5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
D Bruxelles	5.1	3,059	600	625	4.9	0.2
D Brabant wallon	2.5	1,020	408	625	1.6	0.9
G Hainaut	10.6	6,410	605	625	10.3	0.3
P Liège	9.2	4,978	541	625	8.0	1.2
E Luxembourg	4.3	2,686	625	625	4.3	0.0
Namur	5.9	3,547	601	625	5.7	0.2
Total	37.6	21,700	577	–	34.7	2.9
D Bruxelles	22.7	16,161	712	700	23.1	–0.4
D Brabant wallon	9.6	5,916	616	700	8.5	1.1
G Hainaut	28.0	24,037	858	700	34.3	–6.3
P Liège	23.2	16,944	730	700	24.2	–1.0
E Luxembourg	3.8	2,504	668	800	3.1	0.6
S Namur	14.9	10,734	723	672	16.0	–1.1
Total	102.1	76,296	747	–	109.2	–7.1
Tous réseaux	139.7	97,996	701	–	143.9	–4.2

Si la «norme» valable pour l'enseignement organisé (625 dossiers) correspond réellement à la charge de travail observée lors de la déconcentration, alors la situation des directions de ce secteur s'est améliorée puisque les agents gèrent à présent 577 dossiers en moyenne. Les excédents de personnel ne sont toutefois qu'apparents compte tenu de la charge de travail de fixation dont sont encore titulaires les chefs d'équipe (chefs de zone). Si ceux-ci devaient jouer pleinement le rôle de superviseur tel que préconisé par la Cour au point 5.3, et être dispensés de cette charge, les excédents relevés dans la dernière colonne disparaîtraient.

En outre, la Direction du Brabant wallon constitue un cas particulier: sa taille critique interdit de réduire son effectif sous peine de mettre en péril la continuité du service en cas d'absences. Par ailleurs, ce bureau, comme celui du Luxembourg, comporte une proportion importante de quinquagénaires; ces directions connaîtront à court ou moyen terme des problèmes d'effectifs et d'expertise si les départs à la pension ne sont pas prévus à temps. Les autres directions disposent d'agents jeunes mais moins expérimentés; le taux de contractuels y est également élevé, ce qui engendre un risque de rotation plus important qu'ailleurs.

Pour ce qui est de l'enseignement subventionné, la situation de la Direction du Hainaut est préoccupante puisque, selon le mode d'évaluation adopté, il manquerait 6 équivalents temps plein pour l'enseignement obligatoire. C'est aussi une direction qui compte de nombreux agents souvent proches de la retraite.

La question du nombre idéal de dossiers à traiter par agent demeure toutefois posée. La Cour relève à ce propos que de nombreux agents de l'enseignement subventionné ont exprimé le souhait de voir diminuer le nombre de dossiers à gérer, la situation actuelle pouvant expliquer certains paiements indus.

La différence au niveau de la charge moyenne de travail des agents des deux groupes de directions se justifie par la structure de l'enseignement. Comme le remarque à juste titre l'administration, l'enseignement organisé par la Communauté se différencie nettement par la place limitée (environ 25% contre 50% dans l'enseignement subventionné) occupée par l'enseignement fondamental, dont les dossiers sont plus faciles à traiter, et par le nombre élevé de temporaires, dont la gestion est plus complexe.

Le constat principal réside peut-être dans la forte sensibilité de la charge de travail aux variations en volume de personnel disponible. Étant donné les difficultés rencontrées en matière de personnel, toute perte d'effectifs peut entraîner des variations considérables de la charge de travail des agents. Les directions déconcentrées de taille réduite, notamment dans l'enseignement organisé par la Communauté, sont particulièrement exposées à cet égard. Celles de l'enseignement subventionné ne sont d'ailleurs pas toujours mieux armées contre ce risque, leur gestion cloisonnée par niveau réduisant largement la souplesse de gestion que leur taille devrait leur offrir.

3.3 Le personnel des directions déconcentrées : approche qualitative

3.3.1 La qualification des agents évaluée au départ du niveau de diplôme

Comme tout cadre, celui du ministère de la Communauté française est structuré en fonction des niveaux et des grades des agents, sans prendre en considération les fonctions à assumer ni les compétences particulières que celles-ci peuvent requérir (ce qui est le cas des fonctions de fixation et de liquidation du traitement des enseignants).

Des descriptions de fonctions ont bien été établies dans la perspective de l'évaluation fonctionnelle des agents FLT, mais il n'est pas certain que ces descriptifs sont effectivement mis en rapport avec les compétences de l'intéressé, non seulement au moment de l'évaluation (cf. infra, point 3.3.3), mais surtout, bien en amont, dès le recrutement de l'agent, sous statut ou sous contrat.

En tout état de cause, bien que la notion de compétences ne puisse être confondue avec le niveau de connaissances, la seule référence objectivable de la qualification des agents est, dans le contexte actuel, le diplôme obtenu.

Même si la spécificité des fonctions de fixation et de liquidation des traitements enlève une certaine importance aux connaissances théoriques attestées par un diplôme, il convient néanmoins de s'assurer que les agents contractuels qui, on l'a vu, sont nettement majoritaires dans les classes d'âge inférieures, disposent d'un même niveau de qualification que celui qui serait exigé d'un statutaire pour la même fonction¹¹³.

¹¹³ Pour les agents statutaires, le recrutement est assuré par le Selor qui vérifie le respect des conditions d'admissibilité aux épreuves des candidats.

Cette vérification n'a pas été possible. En effet, les dossiers des contractuels ne contiennent pas souvent la copie du diplôme en rapport avec le niveau occupé par l'agent, pas plus d'ailleurs que la trace d'une éventuelle procédure de sélection. La consultation de la base de données Ulis n'a guère été plus fructueuse, puisque le diplôme n'a été encodé que pour un tiers du personnel.

Si l'on se fie aux renseignements communiqués dans les questionnaires anonymes remplis par les agents, dont 189 ont signalé leur grade et le diplôme le plus élevé obtenu, il ressort que quelques agents ont un diplôme inférieur à celui normalement requis (ce qui s'explique vraisemblablement par des promotions d'accession d'agents statutaires au niveau supérieur¹¹⁴) mais que plusieurs autres sont par contre surqualifiés.

En ne tenant compte que des personnes qui signalent une ancienneté inférieure ou égale à trois ans, on recense 14 jeunes agents titulaires d'un graduat ou d'un diplôme universitaire qui leur permettrait de postuler un emploi de niveau supérieur à celui qu'ils occupent pour l'instant (niveau 2). Cette situation pourrait induire un nouvel élément d'instabilité au sein du personnel des directions déconcentrées¹¹⁵.

Par ailleurs, au sein des services déconcentrés, se trouvent affectés 54 agents de niveau 3 (sans tenir compte des agents Rosetta). Le fait que l'allocation spéciale, dont il sera question au point 3.3.4, est en principe réservée aux agents de niveau 2 chargés de la fixation et de la liquidation des traitements, peut s'interpréter comme la stipulation du niveau d'exigence en termes de diplôme pour ce type de fonction.

Dans la pratique, il est vrai, la plupart des agents de niveau 3 sont orientés vers les tâches de type administratif ou de secrétariat, mais la question se pose de savoir si la présence de 16% d'agents de ce niveau n'induit pas une contrainte en termes d'organisation des services, susceptible de contrarier le souci de disposer d'agents aussi polyvalents que possible (cf. point 5.2.3).

3.3.2 La compétence acquise au travers des formations

Pour autant qu'elle soit utile au travail, la formation est un droit dont bénéficient les agents des services publics¹¹⁶. Sous peine de perdre en efficacité, les formations doivent être dispensées au moment opportun, ni trop tôt, ni trop tard.

Dans le cadre de la présente analyse, les formations directement liées au travail de fixation et de liquidation de traitement ont été distinguées des formations facultatives qui sont en relation plus ou moins étroite avec les tâches assumées.

¹¹⁴ La vérification du fait que cinq agents se trouvaient dans ce cas n'a pu être opérée qu'au travers de l'examen des dossiers individuels, sans garantie qu'il s'agisse des mêmes personnes (anonymat des questionnaires).

¹¹⁵ Il n'existe pas de solution préventive et générale à ce problème. En effet, par son arrêt n° 115.391 du 3 février 2003, le Conseil d'Etat a déclaré contraire au principe d'égalité inscrit dans la Constitution l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (modifié par l'arrêté du 22 décembre 2000), lequel interdit aux porteurs d'un diplôme ou certificat donnant accès à un niveau déterminé de s'inscrire à une sélection comparative d'un niveau inférieur.

¹¹⁶ Cf. article 7, §1 et 2 de l'arrêté royal précité du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux applicables à la fonction publique des entités fédérées: «*les agents ont droit à l'information pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches (...). L'agent a droit à la formation utile à son travail au sein de l'organisation. L'autorité pourvoit à cette formation et garantit à cet effet l'accès à la formation continue entre autres en vue du développement de la carrière professionnelle (...).*»

Les souhaits exprimés par les agents via les questionnaires ont également été recensés.

Les formations directement liées au travail

a) La formation théorique

Les nouveaux agents affectés aux directions de l'enseignement de la Communauté bénéficient, dans l'année de leur entrée en fonctions, d'une formation théorique (trop théorique selon les agents) de quelques jours sur la gestion pécuniaire de la carrière des enseignants. En guise d'aide pour la gestion administrative, les agents reçoivent un vade-mecum qui n'a pas été réactualisé depuis sa rédaction lors de la déconcentration des services. Selon les hauts responsables, cette formation ne peut actuellement être plus poussée, faute de temps.

Au niveau de la Direction générale de l'enseignement subventionné, des projets se concrétisent actuellement pour combler les lacunes en matière de formation des agents. En collaboration avec la Direction de la formation, une cellule formation est en voie de constitution afin de dispenser des cours aussi pratiques que possible. Ces cours s'adresseront de manière privilégiée, mais non exclusive, aux nouveaux agents. Des formateurs volontaires ont d'ores et déjà été délégués par les directions régionales. Ils recevront au préalable une formation pédagogique.

Cette initiative se met en place sans concertation avec la direction générale sœur.

b) La formation pratique

La formation pratique, essentielle pour le type de travail qui attend les nouveaux agents, se réalise essentiellement par transfert d'expérience entre agents. La qualité de cette initiation dépend des dons de pédagogue et des disponibilités de la personne ressource.

Comme il n'existe ni manuel de procédures, ni mode d'utilisation détaillé et documenté de l'application de paie RL10¹¹⁷, les nouveaux agents ne peuvent se former eux-mêmes de manière progressive: ils doivent dès lors déranger leurs collègues, qui sont déjà très occupés, ou tâtonner et risquer de commettre des erreurs dans le calcul des traitements. En tout état de cause, plusieurs agents sont d'avis que la formation qu'ils ont reçue dans ce domaine primordial constitue seulement une initiation, insuffisante pour garantir un travail efficace.

Les formations facultatives

Tout comme leurs collègues du ministère, les agents des services FLT peuvent s'inscrire, sur base volontaire, à des formations dispensées à l'initiative de la Direction de la formation dépendant du Service général du personnel et de la fonction publique de la Communauté française. La mesure de la participation à ces formations facultatives peut donner un premier indice de la motivation des membres du personnel à améliorer leurs connaissances dans l'intérêt du service.

D'après les informations fournies par la Direction de la formation qui se limite à proposer un maximum de formations en rapport avec les besoins des services, l'autorisation de s'y inscrire étant accordée par chaque responsable de bureau,

¹¹⁷ Cf. points 2.1 et 2.2.

141 agents, soit moins de la moitié de l'effectif des directions déconcentrées, se sont inscrits à une formation au cours des quatre dernières années.

Les formations les plus prisées sont les formations informatiques portant sur l'apprentissage des outils de MS Office tels que Word, Excel, Access, etc. (112 agents inscrits, dont plusieurs se sont limités à la formation de base, renonçant à suivre les cycles de perfectionnement). 51 agents se sont inscrits à des cours de nature diverse¹¹⁸. 17 agents ont suivi les cours préparatoires aux épreuves de promotion au niveau 2, qui comportent des matières directement utiles au travail.

Pour l'ensemble de ces formations, le taux d'absentéisme s'est élevé à 37 ou 38%¹¹⁹, quelques agents faisant montre d'une assiduité particulière pour des formations attrayantes comme la création d'un site web, qui ne présente pas de lien direct avec le fonctionnement du service.

De la trentaine de réponses obtenues par la Direction de la formation à l'enquête menée auprès d'une centaine d'agents du ministère au sujet des formations organisées au cours de la période 2000-2002, il ressort que les principales causes d'absentéisme sont le trop long délai qui s'écoule entre l'inscription et le cours (d'où perte d'intérêt de la formation) ainsi que l'organisation de cours à un moment qui ne convient pas. Dans leurs questionnaires, des agents ont également évoqué la discordance entre le besoin et la formation, laquelle intervient parfois prématurément ou tardivement. Pour leur part, les directeurs ont insisté sur la difficulté de programmer une formation compte tenu des échéances mensuelles au niveau de la paie et de la charge de travail cyclique au cours de l'année.

Aucune évaluation de la qualité de ces formations n'est réalisée auprès des participants lorsque le formateur est un agent du ministère (ce qui est notamment le cas des formations préparatoires aux épreuves de promotion). De même, aucun test de connaissance n'est organisé en fin de formation, non seulement à cause du temps qu'il faudrait y consacrer, mais surtout du frein qu'une telle pratique risquerait de constituer auprès des candidats à une formation.

Le cas particulier de la formation préparatoire à la mise en place du projet d'application GRH, aujourd'hui abandonné.

Dans la perspective de la mise en œuvre de l'application GRH, l'administration avait organisé des formations à grande échelle, durant près de deux ans.

Après une initiation de base de tous les agents FLT à l'informatique et en particulier au travail en réseau, une seconde phase de formation visant à familiariser les agents avec le nouvel outil et à développer certains automatismes a été dispensée par 24 agents FLT spécialement désignés et formés de manière intensive pour cette mission¹²⁰. Ce cycle s'est clôturé par un apprentissage pratique

¹¹⁸ Par ordre décroissant on relève les cours de secourisme, la création d'un site web, la mémorisation, la gestion du stress, l'accueil téléphonique, le droit de la fonction publique, la gestion des plaintes, etc.

¹¹⁹ Taux calculé au départ du nombre de demi-journées de cours suivies, avant et après neutralisation des données pour lesquelles l'information sur la présence de l'agent n'est pas disponible. Selon la direction de la formation, ce taux d'absentéisme n'est pas spécifique aux services FLT.

¹²⁰ Ces agents formateurs avaient préalablement reçu une formation pédagogique organisée par le service formation du ministère de la Communauté ainsi qu'une formation intensive par SEMA (aspects techniques de la nouvelle application, apprentissage de l'utilisation de l'outil informatique en fonction des besoins réels).

portant notamment sur l'introduction des données nécessaires au calcul de la paie.

Dans leur questionnaire, les agents qui signalent avoir suivi cette formation, regrettent d'y avoir consacré un temps précieux, en pure perte.

Les souhaits exprimés par les agents

Si l'on excepte les quelques dizaines d'agents qui considèrent que les formations auraient dû intervenir plus tôt dans leur carrière, les préoccupations en matière de formation reviennent fréquemment. Les besoins exprimés concernent tant l'informatique (pas seulement la bureautique mais aussi l'application RL10 ainsi que les logiciels développés par des collègues ou par le CTI) que la législation (formation approfondie et surtout concrète lors de l'entrée en fonction, remise à niveau par la suite, formation plus pointue pour des aspects particuliers tels que congés, disponibilités par suppression d'emploi, fiscalité, ancienneté, spécificité des titres, barèmes, etc.) et la gestion des dossiers.

Sur ce dernier point, on relève l'importance que plusieurs agents accordent à la formation dans la mesure où elle devrait contribuer à uniformiser les méthodes de travail et à faire adopter les meilleures pratiques, en visant la simplification des procédures.

Le cas particulier des responsables en région

Plusieurs directeurs souhaiteraient approfondir leurs connaissances, mais le manque de temps pour suivre un cycle entier de formations revient comme un leitmotiv. Si certains considèrent que les réunions périodiques entre directeurs, au cours desquelles des problèmes particuliers sont débattus, constituent une occasion de formation permanente, d'autres se montrent plus réservés quant aux résultats concrets de ces réunions.

3.3.3 La procédure d'évaluation fonctionnelle des agents : outil de gestion et de motivation du personnel?

L'évaluation fonctionnelle, qui comporte une phase de définition des attentes et un entretien, concerne tous les agents, tant contractuels que statutaires. Pour ces derniers, elle doit permettre d'objectiver l'évaluation statutaire.

La consultation des dossiers des membres du personnel a mis en évidence des différences de forme et de contenu au niveau des documents utilisés par les directions régionales pour réaliser la première évaluation de ce type, en 2001.

Du côté des directions du subventionné, il apparaît que quasi tous les responsables ont suscité chez leurs agents la formulation de remarques et de souhaits, ce qui est un signe de l'attention qu'ils portent au fonctionnement de leur service.

En ce qui concerne trois des directions de l'enseignement de la Communauté, le rapport d'évaluation fonctionnelle se limite à acter de façon standardisée que l'agent s'engage à respecter les attentes relatives à sa fonction, celles-ci étant présentées de manière tout aussi uniforme. Dans les trois autres directions, les rubriques «attentes particulières» contiennent quelques considérations personnelles des agents sur leur travail ou des remarques de l'évaluateur. Selon la direction générale, le souci d'amélioration du fonctionnement des services est bien présent, mais les considérations du type de celles constatées dans l'autre secteur n'ont tout simplement pas été consignées par écrit.

Quoi qu'il en soit, les responsables des directions déconcentrées de la Communauté mettent davantage en doute l'utilité d'une telle procédure en tant qu'instrument de gestion destiné à comparer la description de fonction et le profil de l'agent, vu la longueur et la lourdeur de la procédure de mise à l'écart d'un agent peu compétent. Certains la considèrent plutôt comme le point de départ d'une gestion efficace et estiment qu'il faudrait lui consacrer plus de temps.

De manière plus générale, plusieurs directeurs ont déclaré s'efforcer de répondre, dans la mesure du possible, aux souhaits réalistes exprimés par leurs agents. Il semble par contre que les suggestions relayées par les responsables auprès du ministère soient rarement suivies d'effets.

La forte demande que plusieurs agents ont exprimée dans leur questionnaire pour que leurs suggestions visant à améliorer le fonctionnement de l'administration soient prises en considération, atteste de l'intérêt que ceux-ci accordent à leur travail. Pour la Cour, il est important que les réformes visant à simplifier et faciliter le travail des agents soient élaborées en tenant compte des suggestions de la base afin d'obtenir l'adhésion de ceux qui devront les appliquer.

Sur un plan plus matériel, la Cour considère qu'une standardisation des documents et du canevas de l'entretien (notamment les points à aborder obligatoirement et la relation par écrit des principaux constats et souhaits respectifs) serait souhaitable. Les responsables aux différents niveaux pourraient alors utiliser les dossiers d'évaluation pour mieux appréhender les points forts et les points faibles de leur organisation et adopter les dispositions utiles.

Lors du débat contradictoire, l'administration a souligné qu'en matière d'évaluation, il avait été procédé à une uniformisation des profils de fonction.

3.3.4 L'allocation spéciale octroyée à certains agents : outil de motivation du personnel ?

En vertu de l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 4 mars 1991, une allocation de 6,20 euros par jour de travail effectivement et complètement presté est allouée à tous les agents de niveau 2 sous condition qu'ils soient réellement chargés de la fixation et de la liquidation des traitements depuis au moins six mois. Cette allocation peut également être octroyée à des agents de niveau 3 et 4 s'ils étaient chargés de la fixation et de la liquidation des traitements à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté. L'allocation est accordée par le ministre sur proposition motivée du chef du service dont relève l'agent et de l'avis conforme du directeur général concerné. En subordonnant l'octroi de cette allocation à ces conditions, l'arrêté semble dénier à l'allocation forfaitaire le caractère d'un droit dans le chef de l'agent, de sorte que l'autorité serait habilitée à remettre en cause l'octroi de cet avantage, notamment en cas de performances insuffisantes de l'agent.

Cette allocation, qui peut dans certains cas être accordée à d'autres agents du ministère, trouve son fondement dans les compétences techniques particulières que le travail accompli requiert.

Selon les informations recueillies pour le mois de mai 2002, 271 agents ont bénéficié de cette prime, dont 183 affectés dans les directions régionales¹²¹. Parmi ceux-ci, 162 agents de niveau 2 et 14 agents de niveau 3. Plus surprenante est la présence d'un ou deux bénéficiaires de niveau 1 et 5 bénéficiaires de niveau 2+,

¹²¹ Les chiffres fournis par le logiciel Ulis (273 bénéficiaires) diffèrent quelque peu de ceux communiqués par le service de la gestion pécuniaire du ministère (271 bénéficiaires).

étant donné que l'arrêté du 4 mars 1991 n'autorise pas l'octroi de l'allocation à des agents de ces niveaux. En outre, un premier assistant chargé de fonctions supérieures continue à en bénéficier.

Cette situation s'explique, selon l'administration, par le fait que d'une part, des agents qui avaient réussi l'examen d'accession au niveau 1 ont été nommés avec effet rétroactif, vu la longueur de la procédure, et, d'autre part, qu'à l'époque où l'arrêté précité a été rédigé, le niveau 2+ n'existait pas au ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation. A l'instar de l'administration, la Cour recommande d'adapter la réglementation à la pratique.

A quelques exceptions près, les directeurs semblent assez mal connaître l'arrêté de 1991. En tout état de cause, selon les dires des responsables des directions de l'enseignement de la Communauté, l'octroi de la prime est automatique. Dans les directions du subventionné par contre, il semble admis que, dans la plupart des cas, le directeur ait son mot à dire et qu'en plus des critères de l'arrêté, la capacité de l'agent à gérer seul son secteur, à assurer régulièrement les paiements, etc, soit également prise en compte. Certains directeurs affirment même opérer parfois des retenues en ne comptabilisant pas les jours de prestations pour lesquels l'agent n'a pas fait correctement son travail.

Le présent audit ne portant pas sur la régularité du traitement des agents chargés du paiement des enseignants, la Cour n'a pas investigué davantage, notamment au niveau des bénéficiaires de niveau 2 dont certains semblent affectés à des tâches administratives. Elle se limite en conséquence à constater le flou qui existe dans ce domaine et à relever le traitement inégalitaire de certains agents. En tout état de cause, aucun dossier d'évaluation fonctionnelle des agents ne comporte une quelconque allusion à cette allocation, que ce soit pour en confirmer le bien-fondé ou pour la remettre en question.

Dans ce contexte, la Cour ne peut affirmer que l'allocation forfaitaire constitue un véritable outil de motivation du personnel FLT. Sur le plan de la gestion toutefois, l'interdiction d'octroyer la prime à des agents de niveaux 3 et 4¹²² influence dans certains cas l'affectation de ces agents. Sur ce point précis, l'existence de la prime constituerait une contrainte en termes d'organisation et donc de gestion des services.

Les fonctionnaires généraux concernés ont pour leur part tenu à se démarquer de certaines conclusions. Ils soulignent en effet que cette prime constitue le seul élément de valorisation à disposition des responsables de l'administration et que les directions générales ont la maîtrise de son attribution: tout comme dans la Direction de l'enseignement subventionné, l'octroi de la prime n'est pas automatique dans celle de l'enseignement de la Communauté.

3.4 Conclusions et recommandations

La Cour considère que la gestion du personnel des services chargés de la fixation et de la liquidation des traitements pourrait être améliorée sur certains points, compte tenu tout particulièrement de la spécificité de ces fonctions et de la longueur de la formation, essentiellement pratique, qu'elles nécessitent, ainsi que de l'encadrement indispensable.

- 1) La prise en considération, dans la détermination et le recrutement des ressources humaines, des fonctions à assumer

¹²² Sauf à ceux qui étaient affectés à la fixation et la liquidation des traitements avant 1991.

Cette préoccupation devrait normalement être rencontrée lors de la concrétisation du plan d'action de la Charte d'avenir.

2) La nécessité d'étoffer les effectifs de niveau 1

Le nombre insuffisant d'agents de niveau 1 est patent, non seulement au sein des directions déconcentrées mais également au sein de l'administration générale même. Si la déconcentration a permis dans la plupart des cas (mais pas encore dans tous) de disposer d'un cadre de niveau 1 par bureau, elle a bouleversé la structure hiérarchisée qui prévalait dans le passé. L'intégration d'au moins un, voire deux attachés par direction déconcentrée permettrait de décharger les directeurs de tâches non directement liées à leurs fonctions. Ceux-ci pourraient alors s'investir davantage dans l'amélioration des procédures et des outils, en particulier la rédaction d'un véritable manuel de procédures, mieux préparer les réunions entre directeurs et en assurer un meilleur retour vers leurs services, se libérer plus aisément, notamment pour suivre les formations auxquelles ils aspirent, etc. Enfin et surtout, les attachés pourraient pour leur part être chargés des fonctions de contrôle qui ne sont plus exercées actuellement que de manière très sporadique, ainsi qu'exposé au point 5.3 du rapport.

3) La prise en considération de la pyramide des âges

La moyenne d'âge est très élevée dans les services responsables de l'enseignement subventionné ainsi que dans certains services de l'enseignement de la Communauté; ceux-ci risquent de perdre prochainement l'essentiel de leur expertise. En outre, en attendant le remplacement d'un agent FLT retraité, sa charge de travail doit être répartie entre les agents toujours en poste.

Il s'avère dès lors essentiel de prévoir à temps la mise à la retraite des agents concernés sans attendre leur départ effectif pour déclarer l'emploi vacant¹²³. A procéder autrement, on se prive de l'opportunité de former les nouveaux recrutés au contact de leurs aînés et on court le risque de perturber le bon fonctionnement des services.

Les autorités responsables devraient également garder à l'esprit que le cadre actuel autorise beaucoup de souplesse dans la répartition et éventuellement la redistribution des ressources humaines entre les directions déconcentrées. La mise au point et la tenue d'un cadastre de la charge de travail supportée par chaque agent, en affectant, le cas échéant, un indice de difficulté à chaque type de dossier, pour chaque type de fonction, permettrait de mieux évaluer les besoins en personnel et, si possible, de pourvoir aux renforts nécessaires, même de manière temporaire.

4) La présence d'un grand nombre d'agents contractuels

Eu égard au temps de formation relativement long, l'exercice des fonctions FLT implique une certaine stabilité de l'emploi, sous peine de démotivation tant du tuteur que de l'agent dont on attend un investissement important.

En tout état de cause, le recours à des agents de statuts particulièrement précaires (cf. le plan Rosetta) est contre-indiqué pour les tâches liées aux traitements.

¹²³ Ce qu'autorise d'ailleurs l'article 16 du statut des agents du ministère de la Communauté française: «*le Gouvernement ou le fonctionnaire général auquel il a délégué ce pouvoir peut déclarer vacant tout emploi du rang le moins élevé de chaque niveau définitivement dépourvu de titulaire ou tout emploi du même rang qui sera définitivement dépourvu de titulaire dans les six mois à venir en vue d'y pourvoir par recrutement.*»)

Les règles de base en matière de gestion du personnel, qui ont été redéfinies il y a moins de trois ans, confirment le principe selon lequel les tâches organiques et permanentes (ce qui est le cas du paiement des enseignants) doivent être assurées par des agents statutaires. La Cour recommande dès lors de veiller à la cohérence entre la règle et la pratique.

Lors de l'établissement de leurs besoins précis en personnel, les deux directions générales devraient prendre en compte non seulement les réformes que la nouvelle application de paie apportera dans les procédures de travail des agents, mais également la réorganisation des cellules spécialisées et l'allégement des tâches de certains assistants afin de mettre en place un véritable contrôle interne (cf. à ce propos, le point 5.3 notamment).

5) Les formations initiales et continuées

En matière de fixation et de liquidation de traitement d'enseignants, la formation sur le terrain est irremplaçable. Néanmoins, il est également essentiel que le jeune agent dispose d'une bonne information et d'une vue générale du contexte dans lequel son travail va s'insérer (réglementation, organisation et fonctionnement du ministère, des services FLT, de l'architecture informatique et des possibilités qu'elle offre, des établissements scolaires, etc.) afin d'être réceptif aux facteurs de changement et de progrès.

L'administration doit miser sur les forces vives que constituent les jeunes agents motivés pour introduire les réformes susceptibles de garantir une harmonisation des procédures et de la jurisprudence. En ce sens, les formations initiales et continuées constituent un investissement rentable, auquel l'administration n'a pas toujours accordé suffisamment d'intérêt, faute de temps ou de moyens. Certaines des formations générales dispensées actuellement ne correspondent pas toujours aux besoins précis des agents et peuvent donc constituer une perte de temps. La Cour plaide dès lors pour la consultation des services lors de l'élaboration des programmes par la direction spécialisée afin de mettre au point des formations sur mesure, comprenant des exercices et cas pratiques, directement inspirés du vécu quotidien des agents.

Les projets de constitution d'une cellule formation qui se mettent en place dans une direction générale devraient faire l'objet d'une concertation avec la direction sœur afin que les matières communes puissent être enseignées à tous, simultanément. Le simple fait de réunir des agents des deux directions générales favoriserait les contacts et la connaissance du travail des uns et des autres; il pourrait également contribuer à lutter contre le cloisonnement entre ces directions.

Par ailleurs, l'administration devrait être attentive à la programmation des formations afin que celles-ci soient dispensées au moment opportun. En ce sens, et bien que cet exemple constitue un cas très particulier, la formation préparatoire à la mise en route de la GRH, qui a nécessité un investissement important, surtout dans le chef des 24 agents chargés de la formation de leurs collègues, risque d'avoir entamé le capital de motivation des membres du personnel. Il est donc à craindre qu'il soit plus difficile de mobiliser de nouveau ces mêmes agents pour une formation portant sur une nouvelle application informatique si ceux-ci ne peuvent percevoir le lien entre les efforts consentis et les résultats obtenus. Et ce, même s'ils sont conscients de l'importance de rénover leur outil de travail.

6) Une meilleure exploitation de l'évaluation

La procédure d'évaluation, organisée périodiquement, semble constituer l'outil le plus approprié pour rencontrer le souci de bonne gestion énoncé par le statut des agents de la Communauté: elle donne l'occasion au chef de service de mesurer

l'évolution des capacités et des compétences de chacun, de recevoir les suggestions et les attentes des membres du personnel tant en ce qui concerne leur carrière ou leur formation que l'organisation du service.

Une harmonisation des documents qui permettrait de constater qu'une série de points essentiels ont effectivement été abordés au cours de l'entretien est à recommander. Enfin, il ne suffit pas de procéder à cette évaluation: encore faut-il que la direction générale, voire le ministère, en retirent les enseignements nécessaires afin de soutenir les initiatives et d'entretenir la motivation des services.

7) La base de données de gestion du personnel

Le logiciel Ulis, utilisé dans la gestion quotidienne de l'ensemble du personnel du ministère précise l'incorporation de chaque agent, c'est-à-dire le lien entre l'agent et son lieu d'occupation effectif, indépendamment de son affectation au cadre.

Quelques divergences ayant été constatées entre les incorporations mentionnées par le logiciel et la situation sur le terrain, il conviendrait, d'une part, de rappeler aux unités opérationnelles la nécessité d'informer immédiatement le service du personnel chargé de l'encodage des données de tout mouvement au sein de leur service et, d'autre part, de proscrire les codes (centres d'activités) qui ne correspondent pas à un lieu de travail effectif ¹²⁴. Par ailleurs, la base de données devrait être complétée de la mention du diplôme dont chaque agent est titulaire.

Le service du personnel a fait savoir que la tenue à jour de la base de données devrait s'améliorer prochainement suite à la désignation d'un responsable Ulis au sein de chaque service, chargé de l'encodage des données dans ce logiciel qui sera dorénavant accessible via le réseau.

¹²⁴ Au cas où des agents travaillent pour deux directions (cf. directions de l'enseignement de la Communauté de Bruxelles et de Luxembourg, regroupées à la même adresse), la création d'un centre d'activités «services communs aux Directions de ...» permettrait de lever toute ambiguïté quant au lieu de travail effectif de ces agents.

Chapitre 4

La ponctualité et l'exactitude des traitements

4.1 Introduction

Tous les enseignants sont en droit d'attendre que leur traitement soit correct, payé de manière ponctuelle, et que toute l'information nécessaire à la bonne compréhension de leur situation administrative ou pécuniaire leur soit communiquée.

Le présent chapitre n'a pas l'ambition d'évaluer l'efficacité de l'administration en la matière mais de mettre en perspective quelques éléments d'information sur ces missions. En raison de leur portée plus générale, les relations qu'entretiennent les services FLT avec les usagers (enseignants, pouvoirs organisateurs ou établissements scolaires), seront évoquées en fin de rapport.

4.2 La ponctualité des paiements

4.2.1 La règle et la pratique

Conformément aux règles en vigueur dans le secteur public, inscrites à l'article 2 de l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984¹²⁵, le paiement du personnel de l'enseignement est effectué à terme échu. Néanmoins le traitement du personnel temporaire est systématiquement payé avec un décalage d'un mois par rapport au paiement du personnel définitif¹²⁶. Selon l'administration, ce retard s'explique par des raisons structurelles, notamment la nécessité de disposer d'un dossier en ordre, l'impossibilité d'obtenir à temps les informations complètes sur les prestations compte tenu des dates de clôture des liquidations, la surcharge de travail en début d'année scolaire, etc.

Quelque valables et pragmatiques qu'ils soient, ces arguments paraissent difficilement défendables face au prescrit de la réglementation précitée et surtout de la loi du 16 avril 1965 sur la protection de la rémunération qui impose le paiement de la rémunération au plus tard le quatrième jour ouvrable qui suit la période de travail pour laquelle le paiement est prévu¹²⁷.

¹²⁵ Cet arrêté relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public précise en son article 2 que: «*le traitement des membres du personnel visés à l'article 1^{er} (au nombre desquels les membres du personnel définitif, les stagiaires, les temporaires ou auxiliaires en fonction dans les administrations y compris l'enseignement et dans les établissements d'enseignement officiel et libre subventionné) est payé à terme échu, à savoir le dernier jour ouvrable du mois, sauf le paiement du traitement du mois de décembre qui a lieu le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante (...)*». Toutefois le paiement de la prime de fin d'année est effectué en décembre depuis l'an 2000.

¹²⁶ Par exemple, la liquidation du mois de mai 2002 est payée aux temporaires fin juin 2002.

¹²⁷ Article 9, dernier alinéa: «*A défaut de convention collective de travail ou de dispositions contenues dans le règlement du travail ou dans tout autre règlement en vigueur, la rémunération doit être payée au plus tard le quatrième jour ouvrable qui suit la période de travail pour laquelle le paiement est prévu.*» Cette loi est applicable aux travailleurs du secteur public, que ceux-ci soient engagés en vertu d'un contrat de travail ou sous statut (art. 1). Il importe également peu que la rémunération soit versée par l'employeur lui-même ou par un tiers payeur comme dans le cas des enseignants du subventionné (cf. la décision du tribunal du travail de Bruxelles du 16 mai 1989 considérant les retenues opérées par la communauté française, tiers payeur, comme illicites). Dans ce dernier cas, la jurisprudence considère d'ailleurs qu'il existe un droit de recours direct de l'enseignant contre la Communauté française pour le paiement de la subvention-traitement (cf. l'arrêt de la Cour de cassation du 10 mai 1990).

Dans le cadre du plan d'action visant à lutter contre la pénurie d'enseignants, le Gouvernement a pris deux décisions qui devraient se concrétiser dès la rentrée scolaire 2003: d'une part payer plus rapidement, c'est-à-dire à terme simplement échu, les enseignants temporaires désignés pour une période égale ou supérieure à quinze semaines et, d'autre part, assurer le paiement des arriérés le 15 du mois suivant et non plus le 30, pour toutes les données arrivées au-delà de la date classique d'encodage.

4.2.2 Le cycle des paiements

Les agents chargés de la gestion pécuniaire fixent les traitements au vu des documents d'attributions transmis par les établissements d'enseignement puis encodent les ordres de paiement dans l'application informatique RL10 qui calculera les traitements.

Aux échéances mensuelles (variables) préétablies en concertation avec la trésorerie, l'application RL10 calcule définitivement les traitements et procède aux liquidations.

Après la liquidation, le CTI (à présent l'Etnic) transmet immédiatement les données sur support magnétique à l'organisme bancaire (Dexia) ainsi que les listings contenant les états d'imputation aux deux liquidateurs des ordonnances de l'AGPE¹²⁸. Il remet également les récapitulatifs des bandes magnétiques et les listings d'imputation au comptable centralisateur.

Les liquidateurs se limitent à contrôler la correspondance des totaux des listings avec ceux des bandes magnétiques, puis réencodent les données manuellement (vu l'incompatibilité du système de suivi budgétaire «G-com» et du système RL 10) et introduisent les demandes d'ordonnancement. L'ordonnancement est assuré par le Service général du budget, de la comptabilité et du contrôle des dépenses (confection des ordonnances, signature de l'ordonnateur, visa du contrôleur des engagements).

Les liquidateurs récupèrent les ordonnances et les transmettent au comptable centralisateur qui en vérifie le montant avant d'émettre à destination de l'organisme caissier les virements qui couvriront les bandes magnétiques. Une copie de chaque ordonnance est également communiquée aux différents officiers budgétaires¹²⁹.

Le comptable centralisateur reçoit du CTI (Etnic) les listings d'imputation par niveau d'enseignement et par type de cotisation salariale, et de Dexia Banque un document reprenant les montants des bandes magnétiques éclatés par date de sortie de caisse, ce qui permet un contrôle de correspondance au regard des ordonnances.

Compte tenu d'une marge de sécurité liée aux délais imposés par les compensations bancaires que le caissier doit effectuer pour les titulaires de comptes dans d'autres banques et à la confection des chèques circulaires, la procédure de mise en liquidation des traitements doit se terminer au plus tard cinq jours avant la date de crédit en compte des bénéficiaires. L'administration envisage de transmettre à l'avenir le contenu des bandes magnétiques par voie électronique, ce qui, selon ses dires, nécessitera toutefois un investissement financier important.

¹²⁸ Le premier pour l'enseignement organisé par la Communauté, le second pour l'enseignement subventionné.

¹²⁹ En principe, un officier budgétaire a été désigné pour chaque division organique, mais ce n'est pas toujours le cas.

4.2.3 Evaluation de la ponctualité des paiements

La Cour a cherché à déterminer dans quelle mesure le décalage structurel d'un mois dans le paiement des temporaires ne s'accompagne pas d'un retard supplémentaire, dû notamment à l'intensité de la charge de travail que doivent assumer les directions déconcentrées en début d'année scolaire.

Les déclarations recueillies à ce propos se sont voulues rassurantes: le paiement des temporaires est considéré comme une tâche tout à fait prioritaire. Dans leurs questionnaires, de nombreux agents se sont toutefois plaints du retard mis par certains établissements ou enseignants à produire toutes les pièces requises.

Pour objectiver la situation des temporaires dans l'enseignement obligatoire, la Cour a analysé à l'aide du logiciel ACL le fichier reprenant l'historique des paiements effectués de septembre 1999 à août 2002 pour des prestations accomplies entre janvier 1999 et août 2002¹³⁰. L'examen a été limité aux mois de septembre, octobre et novembre des années 1999, 2000 et 2001, en retenant pour chacun de ces 9 mois les quatre premières liquidations mensuelles opérées en décalage par rapport au mois concerné¹³¹. Les résultats obtenus en termes d'enseignants temporaires exprimés en équivalents temps plein (ETP) et en personnes pour les 2^e, 3^e et 4^e liquidations ont été exprimés en pourcentage de la première liquidation qui, jusqu'à présent, intervient à terme doublement échu¹³².

Constats

L'application informatique ne permet pas d'isoler les transactions concernant les traitements payés avec retard de celles qui régularisent les traitements¹³³. Cette situation introduit un biais important dans les résultats.

Tableau 5 – Echelonnement des paiements des temporaires pour les trois premiers mois de l'année scolaire (moyenne 1999-2001). Décalage exprimé en pourcentage de la première liquidation (=100%)

Valeurs moyennes (3 ans)		ACS-PTP		Enseignement organisé		Enseignement subventionné	
Période	Liquidation	ETP	Personnes	ETP	Personnes	ETP	Personnes
Sept.	Sept.	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Sept.	Oct.	33,6%	41,2%	1,2%	5,2%	4,2%	14,0%
Sept.	Nov.	8,3%	12,9%	0,2%	2,1%	1,0%	5,4%

¹³⁰ Les paiements échus sont repris dans des fichiers permanents appelés fichiers - historiques (ou historique des paiements).

¹³¹ Ce choix a été motivé par le fait que les résultats communiqués par l'ancien CTI pour deux mois, et pour l'ensemble des niveaux, indiquaient un décalage plus net en début d'année scolaire.

¹³² Ainsi, par exemple, contrairement à ce que renseignent les données informatiques (et le tableau), la première liquidation n'intervient pas en septembre, mais en octobre.

¹³³ En effet, le paiement d'un traitement pour le mois en cours peut faire l'objet d'un ordre de paiement permanent (codé 04) ou ponctuel (codé 05 lorsque le paiement ne se renouvelle pas les mois suivants). La procédure pour modifier (régulariser) un traitement impose d'annuler le traitement payé à l'origine par un ordre de paiement ponctuel négatif (codé 06) et de le remplacer par le traitement correct (ordre ponctuel codé 05).

Exemple: correction du traitement de mars 2001 en septembre 2001 :

- Mars 2001 : '04' traitement A pour mars 2001
- Septembre 2001 : '06' traitement (—) A pour mars 2001
- Septembre 2001 : '05' traitement (+) B pour mars 2001

La procédure pour payer un traitement antérieur au mois en cours requiert un ordre ponctuel '05'. Par conséquent il est impossible d'isoler les transactions concernant les traitements payés avec retard de celles qui régularisent les traitements.

Valeurs moyennes (3 ans)		ACS-PTP	Enseignement organisé		Enseignement subventionné		
Sept.	Déc.	2,1%	5,2%	0,0%	2,3%	0,0%	2,5%
Oct.	Oct.	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Oct.	Nov.	9,2%	13,4%	0,6%	4,3%	2,2%	9,5%
Oct.	Déc.	2,3%	5,3%	0,1%	2,9%	0,0%	3,4%
Oct.	Janv.	0,3%	1,3%	0,0%	1,9%	0,1%	1,7%
Nov.	Nov.	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Nov.	Déc.	2,8%	6,1%	0,3%	3,8%	0,8%	5,9%
Nov.	Janv.	0,3%	1,9%	0,1%	2,0%	0,2%	2,1%
Nov.	Fév.	0,0%	1,2%	0,1%	5,9%	-0,3%	2,5%

Pour opérer cette distinction, il est nécessaire de procéder à un examen manuel de la liquidation, ligne par ligne.

Cet examen a été réalisé sur la totalité de la liquidation d'octobre 2000 pour les prestations du mois de septembre 2000 et ce, pour deux directions provinciales. Il révèle que la seconde liquidation comporte de 40 à 60% de régularisations et que la plupart des traitements tardifs visent des prestations inférieures à une demi-charge. En conséquence, les résultats obtenus doivent être relativisés.

Le tableau ci-dessus, illustré à l'annexe 4, montre que les valeurs exprimées en ETP diminuent rapidement de septembre à octobre et, sauf exception, oscillent autour de zéro à partir de la troisième liquidation. Si la dispersion entre les directions provinciales n'apparaît pas significative¹³⁴, la comparaison entre secteurs permet de constater que la situation est un peu moins favorable dans l'enseignement subventionné que dans l'enseignement de la Communauté. L'explication pourrait être que les dossiers des temporaires travaillant dans l'enseignement subventionné doivent être intégralement constitués par les directions déconcentrées, alors que les bureaux de l'enseignement organisé par la Communauté peuvent en principe payer sans attendre la constitution d'un dossier complet, étant donné que certaines pièces relatives au candidat temporaire ont normalement déjà dû être communiquées à la Direction de la carrière lors du recrutement et de la proposition de désignation.

Si un problème semble exister en matière de délai de paiement, c'est au niveau du personnel ACS et PTP, qui est géré par une cellule distincte des services FLT. Cette cellule est confrontée à des problèmes particuliers liés à la mouvance de ce personnel et à la complexité de la gestion de la rémunération versée par la Communauté¹³⁵. Mais ici encore et surtout, les paiements en décalage comportent de nombreuses régularisations.

Le fait qu'au fur et à mesure des liquidations, le nombre de personnes soit proportionnellement plus élevé que le nombre d'ETP s'explique par les nombreuses charges partielles concernées par des paiements tardifs ou des régularisations. Il est également dû à la méthode utilisée, à savoir la sélection des paiements par enseignant et par école.

¹³⁴ Raison pour laquelle elle n'a pas été illustrée dans le présent rapport.

¹³⁵ Ainsi, pour les PTP, la rémunération versée par la Communauté couvre trois ou quatre interventions (allocation forfaitaire d'intégration, part régionale, part communautaire, part éventuelle de l'employeur). En outre, le statut des ACS et des PTP est essentiellement régi par les dispositions en matière de contrat de travail.

4.2.4 Conclusions

La présente analyse, qui aboutit à des résultats cohérents par rapport aux données de l'ancien CTI¹³⁶, ne permet pas de quantifier de manière simple et précise le nombre de temporaires payés avec plus d'un mois de retard par rapport au prescrit légal. Elle permet tout au plus de déduire que ce problème est limité.

Dès la rentrée scolaire 2003-2004, les temporaires dont la situation présente une certaine stabilité devaient être payés dans les délais légaux, c'est-à-dire à terme simplement échu. Ainsi que le précise le plan d'action anti pénurie élaboré par le Gouvernement en 2002, cette réforme implique en tout premier lieu une responsabilisation des établissements scolaires ou pouvoirs organisateurs qui doivent transmettre les éléments nécessaires au calcul des traitements, ainsi qu'une simplification administrative.

La Cour estime que le nombre de régularisations supplémentaires que risquent d'engendrer ces nouvelles modalités de paiement pourrait être réduit dans une certaine mesure si la date de fin d'encodage des prestations, actuellement fixée aux environs du 15 du mois, pouvait être retardée au maximum.

Elle recommande dès lors de chercher en premier lieu à comprimer le délai du processus en aval des services FLT en supprimant notamment le double encodage au niveau des liquidateurs, ce qui implique de rendre compatible la future application GPE avec le système G-com, et de mettre en place le plus rapidement possible cette application dont les fonctionnalités devraient permettre de réaliser des gains de temps appréciables dans la gestion de la paie.

La Cour souligne par ailleurs la pertinence de l'instruction diffusée tout récemment, via les dernières circulaires annuelles destinées à l'enseignement subventionné, pour qu'en amont des services FLT, les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre et officiel introduisent les dossiers au fur et à mesure de l'engagement des temporaires, sans attendre la fin du mois de septembre, cette période étant particulièrement difficile, tant pour les établissements scolaires que pour les directions déconcentrées de la DGPES. Elle estime toutefois que cette décision aurait pu intervenir plus tôt.

Enfin, du côté des directions de l'enseignement organisé par la Communauté, l'adoption des mesures nécessaires pour permettre une consultation directe et aisée des informations détenues par la Direction de la carrière, informations qui devraient être numérisées (scanning des diplômes, des certificats de bonnes vie et mœurs, etc.) permettrait aux directions déconcentrées de disposer rapidement d'une information fiable et complète, et donc de gagner du temps, tout en évitant aux enseignants de produire plusieurs fois les mêmes documents.

¹³⁶ Les chiffres globaux fournis par l'ancien CTI pour les mois de septembre 2000 et 2001 ne sont pas directement comparables, vu la limitation de l'étude à l'enseignement obligatoire. Néanmoins, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après traduisant l'échelonnement des paiements pour les prestations de septembre, exprimés en pourcentage de la première liquidation, les résultats de la présente étude sont très proches et restent même en deçà des données de l'ancien CTI.

Période des prestations / Liquidation	CTI: ETP (tous niveaux)	CdC: ETP (ens. obligatoire)	CTI: Personnes (tous niveaux)	CdC: Personnes (ens. obligatoire)
09-2000 / 10-2000	5.2	5.1	14.5	13.2
09-2000 / 11-2000	2.1	2.1	8.2	6.1
09-2001 / 10-2001	6.1	5.6	16.3	14.8
09-2001 / 11-2001	0.8	0.6	6.1	4.0

4.3 L'exactitude du traitement

4.3.1 Introduction

La présente étude ne consistant pas en un contrôle de légalité et de régularité, la Cour n'a pas procédé à un examen systématique sur pièces. Cependant, l'examen des dossiers communiqués pour avis lors de leur transmission à l'administration des Pensions, lui permet de disposer d'une information partielle sur certains types d'erreurs non détectées par les services chargés de la fixation et de la liquidation des traitements.

L'objectif de la présente section est de tenter d'estimer le volume de corrections sur traitements, tant positives (arriérés) que négatives (indus), et d'examiner dans quelle mesure les résultats peuvent servir de base à une analyse de risques. L'exactitude du traitement implique que les redressements nécessaires soient opérés le plus rapidement possible et surtout que les indus soient effectivement récupérés. La procédure de recouvrement des paiements indus fera dès lors l'objet d'une attention particulière.

4.3.2 La mesure des corrections de traitement

L'importance des corrections de traitement ne peut être mesurée directement pour des raisons techniques liée à l'application informatique de paie¹³⁷. En outre, une régularisation de traitement concerne souvent plusieurs mois ou plusieurs éléments déterminants du traitement. Elle peut recouvrir à la fois des facteurs d'augmentation et de diminution du traitement; seul le résultat final en déterminera le sens. Dès lors une compensation interne peut avoir lieu.

Les indus (nets) constatés peuvent néanmoins être évalués par l'examen des transactions '35'. Les arriérés de traitements peuvent l'être indirectement en ajoutant le montant des indus au montant net des paiements postérieurs à la liquidation normale, diminué des retards de paiement¹³⁸.

L'historique des traitements payés au personnel de l'enseignement obligatoire entre septembre 1999 et août 2002, dont il a été question plus haut, a fourni la base des mesures. Celles-ci se sont limitées, sauf indication contraire, au personnel de l'enseignement obligatoire.

Pour cette période, les indus se sont élevés globalement à 31 millions d'euros, ce qui représente 0,39% de la masse des traitements. Ce taux relativement modeste est resté assez stable au cours de la période considérée¹³⁹. Inégalement réparti

¹³⁷ Comme déjà expliqué supra, la procédure de liquidation d'une régularisation de traitement s'effectue en termes bruts sans contraction: le traitement initialement liquidé est réencodé par une transaction «régularisation de traitement négative» qui annule dans les comptes le paiement initial, puis le nouveau traitement est encodé par une transaction «régularisation de traitement positive». Si la somme de ces deux transactions de régularisation est négative, le programme informatique génère une transaction spécifique '35' qui enregistre l'indu et annule la somme négative dans les comptes. Si la somme de ces deux transactions de régularisation est positive, la procédure ne va pas plus loin et le montant est versé au membre du personnel: la régularisation constitue un arriéré de paiement. Comme ce dernier ne correspond pas pour autant à une transaction spécifique, il n'est pas possible de recenser directement les arriérés de traitements versés.

¹³⁸ En posant l'hypothèse suivante: les retards correspondent en moyenne à la moitié de la 2^e liquidation pour le personnel temporaire (ils sont nuls par définition pour le personnel définitif, cf. sur ce point l'évaluation de la ponctualité des paiements) tandis que l'autre moitié ainsi que la 2^e liquidation pour le personnel définitif et les liquidations ultérieures (pour les temporaires et les définitifs) ne portent que sur des indus et des arriérés de traitement.

¹³⁹ Valeurs annuelles successives: 0,38%, 0,40%, 0,39%.

entre les réseaux, il est sensiblement supérieur dans l'enseignement subventionné.

Ainsi que l'indique le tableau suivant, le volume des arriérés de traitements représente en moyenne 0,75% des traitements liquidés à terme échu, soit environ le double de celui des indus. Cet excédent est nettement plus marqué dans l'enseignement de la Communauté que dans les réseaux subventionnés.

Tableau 6 – Comparaison du volume des arriérés de traitements et des indus dans l'enseignement obligatoire (en % de la liquidation à terme échu)

Secteur	Liquidations postérieures (net)	Arriérés de traitements	Indus	taux d'arriérés / taux d'indus
Communauté (CF)	0.422%	0.619%	0.237%	262
Subventionné (SU)	0.414%	0.791%	0.434%	182
Enseignement obligatoire	0.416%	0.754%	0.392%	193

Un total de 36.000 paiements indus a été dénombré pour l'enseignement obligatoire au cours de 3 années scolaires. L'application, au nombre d'indus ainsi déterminé, du ratio entre les montants relatifs des arriérés et des indus pourrait fournir une estimation du nombre total de régularisations. Ceci supposerait néanmoins que les arriérés de traitements présentent un profil analogue à celui des indus: il est probable qu'il n'en est rien, dès lors que les causes d'indus et d'arriérés de traitements sont loin d'être toujours les mêmes.

Une telle estimation ne saurait donc indiquer tout au plus qu'un ordre de grandeur. Pour l'enseignement obligatoire, il représenterait en 3 ans 106.000 régularisations, incluant 70.000 arriérés de traitements.

4.3.3 Répartition des indus

Répartition des indus selon les pouvoirs organisateurs

Ainsi que l'illustrent les figures ci-après, les montants indus (exprimés en valeur relative) sont nettement plus faibles dans l'enseignement organisé par la Communauté (0,23%) que dans l'enseignement subventionné (0,43%). Au sein de ce dernier, les taux constatés dans l'officiel communal (0,41%) et le libre (0,42%) sont inférieurs à ceux constatés dans l'enseignement provincial (0,63%).

La même tendance est observée en termes d'enseignants¹⁴⁰, avec des valeurs absolues plus élevées et des rapports moins tranchés. En moyenne, la part des membres du personnel ayant fait l'objet d'un paiement indu est respectivement de 7% dans l'enseignement de la Communauté, 10,2% dans l'officiel communal, 10,3% dans le libre subventionné et 13,7% dans l'officiel provincial.

Alors que les structures sont communes au sein de l'administration de l'enseignement subventionné, et que les agents liquidateurs sont parfois les mêmes, l'enseignement officiel provincial paraît ainsi générer davantage de corrections négatives.

¹⁴⁰ Mesurés par le nombre de matricules différents. Ils augmentent avec le degré de la répartition (doubles emplois); en revanche les indus visant un même enseignant sont regroupés par année scolaire.

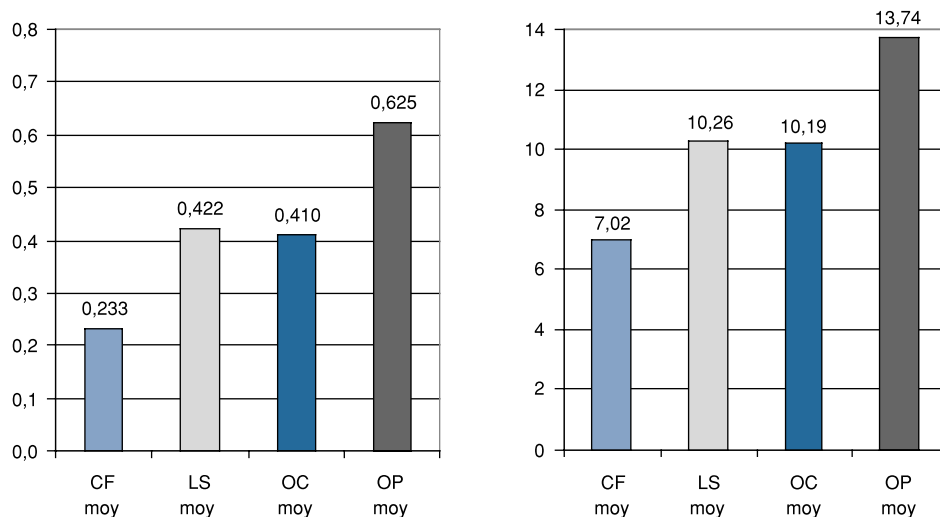


Figure 5 – Répartition des indus selon les pouvoirs organisateurs, en fonction des montants (gauche) et du nombre d'enseignants (droite) (en %)

Répartition des indus selon le niveau ou le type de l'enseignement

La répartition des indus en termes d'enseignants¹⁴¹, par niveau ou type d'enseignement (fondamental, secondaire, spécial fondamental et secondaire), montre pour le secondaire et le spécial, un taux moyen des indus sur 3 ans plus élevé dans l'enseignement subventionné que dans l'enseignement organisé par la Communauté (respectivement 12,1 % et 11 % contre 6,5 % et 7 %), tandis que pour le niveau fondamental, ce taux reste analogue (8,6 % contre 8,2 %).

Ceci semble indiquer que les taux d'indus plus élevés pour l'enseignement subventionné se situent plus précisément dans les enseignements secondaire et spécial. Par ailleurs, les taux moyens d'indus, très importants, observés pour le personnel ACS et PTP sont dus à un pic pendant l'année scolaire 1999-2000; les valeurs des 2 années ultérieures restent dans la moyenne connue par l'enseignement subventionné.

Il est difficile d'expliquer, même partiellement, les divergences ou les particularités observées. Au demeurant, l'éventualité d'indus non détectés ne peut être écartée.

Le taux plus élevé d'indus dans l'enseignement secondaire subventionné résulte en bonne partie de la complexité réglementaire à ce niveau, mais une telle cause vaut aussi pour le réseau de la Communauté, où le taux d'indus est pourtant moins élevé. Ceci pourrait s'expliquer notamment par le moindre nombre d'intervenants, la Communauté étant son propre pouvoir organisateur.

L'enseignement provincial, qui se distingue par un taux élevé d'indus, est organisé essentiellement au niveau secondaire et concerne souvent les formes technique et professionnelle, là où précisément la fixation des traitements s'avère plus complexe.

¹⁴¹ Une répartition en termes de montants serait en effet biaisée par un niveau des traitements plus élevé en moyenne dans le secondaire.

Répartition des indus par montant

La répartition en fonction du montant et sans regroupement par enseignant concerné¹⁴² des 36.000 indus constatés dans l'enseignement obligatoire durant la période précitée de trois ans, présente un profil analogue dans l'enseignement de la Communauté (5.580 indus pour un montant de 3,97 millions d'euros) et dans l'enseignement subventionné (30.373 indus pour un total de 27,03 millions d'euros); 38% des indus sont inférieurs à 100 euros tandis que 20% dépassent les 1.000 euros.

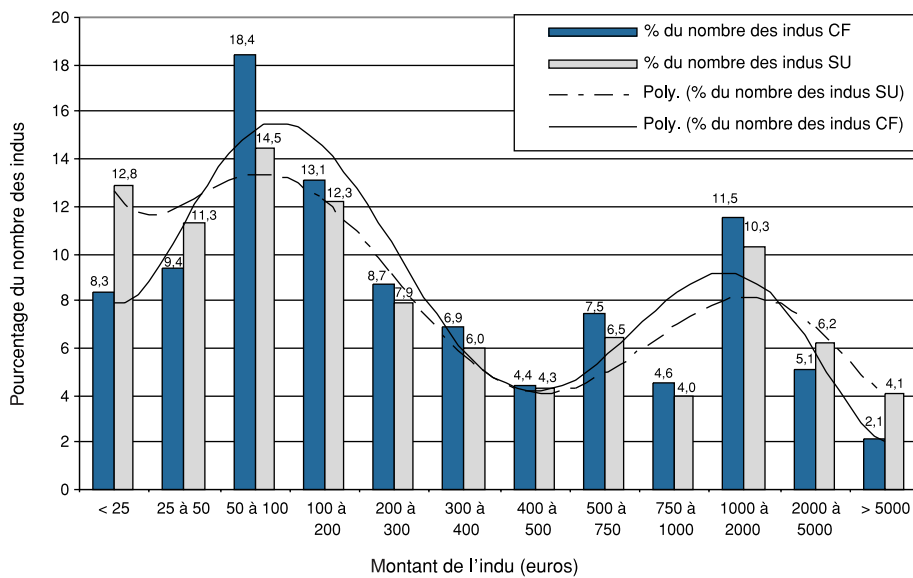


Figure 6 – Profil des indus par montant

Par rapport à l'enseignement subventionné, l'enseignement de la Communauté connaît moins de très petits et de gros indus, mais plus d'indus entre 50 et 2.000 euros.

En termes de masse financière, les indus importants sont prépondérants. Ce phénomène est nettement plus accusé dans l'enseignement subventionné pour la tranche des indus supérieurs à 5.000 euros, dont le montant cumulé représente 43,4% du total des indus, pour 29,6% dans l'enseignement organisé par la Communauté.

4.3.4 La récupération des indus: la règle et les exceptions

Toute rectification de traitement conduisant au constat d'un montant versé indûment doit donner lieu à récupération, pour autant que le délai de prescription de cinq ans ne soit pas atteint.

Comme déjà signalé, l'article 11bis du décret-programme du 12 juillet 2001 permet toutefois au Gouvernement, dans des circonstances exceptionnelles, de

¹⁴² Personnel enseignant hors ACS et PTP. Les indus visant une même personne ne sont plus regroupés, ce qui permet de mieux les dénombrer: chaque indu est dénombré par matricule enseignant et par période de liquidation où il a été constaté.

renoncer totalement ou partiellement à la récupération des traitements ou subventions-traitements versés indûment par la Communauté française, cette faculté n'étant ouverte que si le paiement résulte d'une erreur administrative et si le bénéficiaire du paiement pouvait de bonne foi le tenir pour acquis.

Lors des débats et interpellations précédant l'adoption de ce décret, le ministre du Budget a évoqué deux cas d'application¹⁴³ : la récupération partielle des indus résultant du calcul erroné, par l'application informatique, des traitements d'attente des enseignants bénéficiant d'une disponibilité précédant la retraite¹⁴⁴, et la problématique des titres requis par défaut qui concerne essentiellement les professeurs de cours techniques et de pratique professionnelle, ainsi qu'il a déjà été signalé au point 1.3.3.

Si le recensement par voie informatique des enseignants bénéficiaires d'une disponibilité précédant la retraite n'a pas soulevé de difficulté, il en va tout autrement pour les cas d'indus consécutifs à la détection, souvent tardive, d'une erreur de barème liée aux titres requis par défaut.

En effet, le fait de devoir recourir à la mémoire des agents n'offre aucune garantie quant à l'exhaustivité des cas répertoriés et donc à l'égalité de traitement des enseignants concernés¹⁴⁵. Au demeurant, des problèmes ne manqueront pas de surgir en ce qui concerne l'attitude à adopter vis-à-vis des enseignants qui ont déjà remboursé, en tout ou en partie, une dette en relation avec cette matière. Quoi qu'il en soit, à la fin de l'étude, le ministre ne s'était pas encore prononcé sur les dossiers qui lui avaient été transmis.

L'adoption d'une mesure permettant de renoncer à la récupération de certains indus doit être encadrée sous peine de créer un risque d'arbitraire.

Une partie de l'administration, en l'occurrence la DGPES, a proposé à l'administrateur général de soumettre au ministre un canevas de procédure susceptible de s'appliquer aux enseignants de tous les réseaux¹⁴⁶. Toutefois, malgré son souhait, l'indispensable concertation avec la direction générale soeur n'avait pas encore eu lieu lors de la rédaction du présent rapport. Il est pourtant indispensable d'adopter une position uniforme vis-à-vis des éventuelles demandes de renonciation à la récupération d'un indu.

La Cour est d'avis qu'en vue de garantir une application juste et équitable de la disposition décréte, un arrêté d'exécution devrait rapidement définir certains concepts tels que « circonstances exceptionnelles », « erreur administrative », « bonne foi du bénéficiaire du paiement indu » et fixer de manière claire et précise la procédure à suivre, tant par le débiteur que par l'administration.

Elle estime enfin que lorsque des erreurs administratives récurrentes résultent d'interprétations divergentes d'une réglementation ou de l'absence d'outils efficaces pour l'appliquer¹⁴⁷, il y a lieu d'adopter ou de proposer sans attendre les mesures nécessaires pour régler ces questions de manière définitive.

¹⁴³ Compte rendu des débats du Parlement de la Communauté du 5 juin 2001 (après-midi).

¹⁴⁴ Etant donné que l'application de paie était incapable de bloquer, à un moment donné, le dernier traitement d'activité, les enseignants concernés par une DPPR ont reçu, de façon indue, un traitement d'attente intégrant les revalorisations barémiques. Ce problème aurait été réglé fin juillet 2001, époque à laquelle les traitements ont pu être régularisés. Sur instruction ministérielle, la récupération de l'indu aurait été limitée à la période comprise entre le 1^{er} mai 2001 et la date de redressement du traitement.

¹⁴⁵ Il n'est pas plus facile pour le comptable d'isoler les enseignants qui remboursent actuellement une dette liée à cette problématique, étant donné le manque fréquent de précision du motif de l'indu renseigné sur la lettre de notification.

¹⁴⁶ Note de la DGPES datée du 17 octobre 2001.

¹⁴⁷ Il en va ainsi tout particulièrement des questions touchant à la spécificité des titres et aux titres requis par défaut de formation existante (cf. chapitre 1).

4.3.5 Le mode de récupération des indus

En principe, dans un premier temps, les agents des directions déconcentrées tentent d'obtenir de l'enseignant l'autorisation de récupérer les montants indûment payés au moyen d'une retenue sur traitement. En cas de désaccord, d'absence de réponse au courrier ou d'impossibilité matérielle d'obtenir le remboursement par cette voie, soit parce que l'enseignant n'est plus en fonction, soit parce que l'importance du montant ne permet pas la récupération dans un délai raisonnable, le recouvrement de l'indu est confié à un comptable.

Dans son 158^e Cahier d'observations¹⁴⁸, la Cour avait consacré un article à la perception, par le comptable précité, des recettes découlant de la récupération des traitements payés indûment au personnel enseignant. En vue d'accélérer le recouvrement des sommes dues à la Communauté et de résorber l'arriéré, diverses mesures ont été adoptées; elles font l'objet d'un suivi par un groupe de travail associant le cabinet du ministre du Budget, le service général d'audit budgétaire et financier de la Communauté, la Cour des comptes et le comptable.

Le présent audit, axé sur le fonctionnement des directions déconcentrées situées en amont du service comptable, a permis de mettre en évidence ou de confirmer, le cas échéant, l'absence d'uniformité des procédures à ce niveau.

Ainsi, alors qu'en vertu de la loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération, il n'est possible à l'employeur (ou à celui qui verse la rémunération) d'opérer une retenue conventionnelle¹⁴⁹ sur traitement que moyennant l'accord exprès du travailleur, cet accord ne pouvant se déduire de l'absence de réaction à l'envoi d'une réclamation ou d'une proposition de plan d'apurement de la dette¹⁵⁰, il a été constaté que plusieurs directions de l'enseignement organisé par la Communauté ainsi qu'une direction de l'enseignement subventionné procédaient à la retenue sur traitement en cas d'absence de réponse de l'enseignant, ainsi qu'il est précisé dans la lettre-type utilisée. Cette situation était d'autant moins compréhensible qu'à la suite d'une condamnation de la Communauté française, une nouvelle lettre-type avait été élaborée voici plusieurs années par la Direction générale de l'enseignement subventionné, mais une fois de plus, sans concertation avec la direction générale soeur. Lors du débat contradictoire, les fonctionnaires généraux concernés ont signalé que la situation avait été revue depuis l'audit et que toutes les directions déconcentrées appliquaient à présent la même procédure.

Par ailleurs, d'autres points restent sans réponse, notamment la question de savoir si le consentement exprès du travailleur peut valablement autoriser la retenue de sa rémunération pour paiement indu, au-delà de la quotité saisissable¹⁵¹.

¹⁴⁸ 13^e Cahier, 158^e Cahier d'observations, adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, 216 (2001-2002), N°1, p. 22 à 26.

¹⁴⁹ L'arrêt de la Cour de cassation du 14 mars 1988 (*Pas.*, p. 844) ne paraît pas pouvoir être interprété comme limitant l'accord de volonté des parties à l'hypothèse où la relation de travail a pris fin (ce qui était le cas en l'espèce). Dans le dispositif de l'arrêt, la Cour se borne à constater que l'article 23 n'est pas d'ordre public, mais impératif, et ne peut être interprété comme interdisant toute retenue conventionnelle.

¹⁵⁰ En matière de consentement présumé du travailleur, voir l'arrêt de la Cour de cassation du 10 mars 1980 (*Pas.*, p. 848).

¹⁵¹ Cf. la pertinence d'un raisonnement par analogie avec le régime d'insaisissabilité d'une quotité de la rémunération, établi par les articles 1409 et suivants du code judiciaire: l'article 1409 vise, outre les saisies, la cession de rémunération qui favorise le créancier cessionnaire dans la mesure où il se sert par préférence sur une créance déterminée, sans devoir agir en justice. Cette opération n'est autorisée que sur la quotité saisissable, nonobstant le consentement du débiteur cédant. Dans le cas d'une retenue sur traitement destinée à récupérer un indu, il y a confusion dans le chef d'une même personne (l'employeur ou celui qui paie le traitement) des qualités de «cédé» et de «cessionnaire». Comme dans la cession, la somme est prélevée directement chez l'employeur sans passer par le patrimoine du travailleur-débiteur et favorise de la sorte le créancier (en l'hypothèse l'employeur).

La Cour recommande que, dans cette matière particulièrement sensible, le service juridique du ministère tire les enseignements de la jurisprudence des tribunaux du travail, des cours d'appel et de la Cour de cassation et informe clairement le Service général de coordination (lorsque ce dernier sera fonctionnel) et, en attendant, les deux directions générales des personnels de l'enseignement, de l'attitude à adopter. Inversement, toute initiative d'une direction générale dans ce même domaine devrait être soumise préalablement au service juridique. Le cas échéant, un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit du travail pourrait être consulté.

A l'occasion de la large consultation par voie de questionnaire, plusieurs agents de l'enseignement subventionné se sont plaints de la lourdeur de la procédure. Il faut en effet écrire une première fois à l'enseignant pour notifier l'indu et proposer la retenue sur traitement, puis adresser un courrier au comptable, en cas de non réponse ou de désaccord de l'enseignant, ce qui semble plus fréquent dans certaines sous-régions. Le motif de la transmission du dossier au comptable n'étant pas souvent précisé, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure certains agents ou directions n'ont pas tendance à transmettre de plus en plus souvent les indus au comptable sans même contacter l'enseignant¹⁵².

Pendant la période de 3 ans examinée, les directions de l'enseignement subventionné ont opéré des retenues directes sur traitement dans l'enseignement obligatoire pour un total de plus de 17.674.000 euros contre 1.411.000 euros seulement dans l'enseignement organisé par la Communauté¹⁵³. En d'autres termes, si la récupération directe est de 69% des indus dans l'enseignement subventionné, l'inverse se produit dans le réseau de la Communauté, où ce taux n'atteint que 35%. En moyenne, le taux de récupération directe atteint 65%.

Avec la réserve qu'il s'agit ici de montants et pas de dossiers, cette situation semble paradoxale puisque, selon les procédures décrites ci-dessus, les directions de l'enseignement organisé recourent en principe plus fréquemment à la technique des retenues directes sur traitement que les directions du subventionné.

4.3.6 Simplification possible de la récupération de certains indus

Malgré le caractère non généralisable d'un travail de classification des dossiers transmis au comptable pour récupération, vu le biais important induit par les indus qui ne peuvent être récupérés directement sur traitement lorsque l'enseignant n'est plus en activité, la Cour a néanmoins recensé les dossiers transmis au service comptable durant le mois de mars 2003, car il s'agissait de la voie la plus efficace pour obtenir directement l'information recherchée, à savoir les types d'indus les plus fréquents¹⁵⁴.

Durant le mois de mars 2003, 253 dossiers relatifs à des indus dans l'enseignement obligatoire ont été transmis pour récupération au comptable centralisateur par les directions déconcentrées¹⁵⁵. Le montant total de ces indus s'élève à quelque 390.000 euros.

¹⁵² Sans qu'un lien de cause à effet ait pu être décelé, le nombre de dossiers transmis au comptable est passé, selon ce dernier, de 2.200 en 1999 à 2.800 en 2000 et à 4.006 en 2001.

¹⁵³ Les différences de taux sont accusées par l'effet de taille favorable à l'enseignement subventionné.

¹⁵⁴ Le problème de classement des pièces, surtout dans les directions de l'enseignement organisé par la Communauté, ne facilite en effet pas le travail de l'auditeur externe.

¹⁵⁵ A l'exclusion donc des indus relatifs à du personnel sous statut ACS ou PTP, géré par une cellule distincte.

Bien qu'il soit parfois difficile de détecter la cause exacte de l'indu, vu le caractère succinct, voire abscons, du motif figurant dans le dossier transmis au comptable¹⁵⁶, un essai de classement des causes principales d'indus a été réalisé.

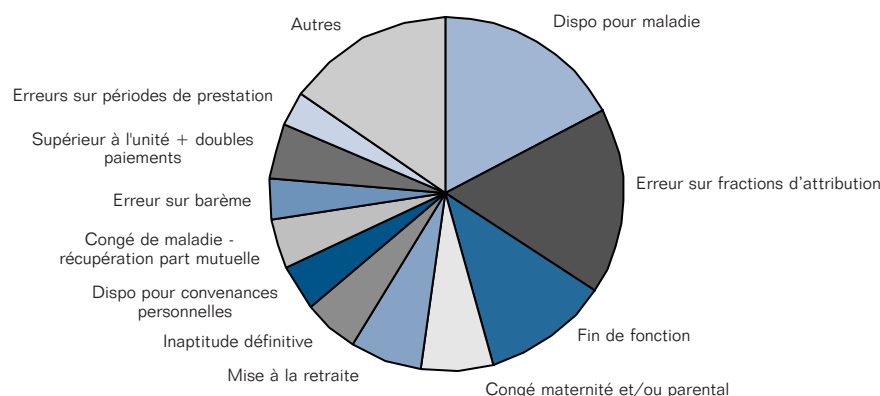


Figure 7 – Dossiers transmis au comptable en mars 2003 – ventilation en fonction de la cause de l'indu

Il s'avère que plus de 80% des dossiers concernent une douzaine de catégories d'indus. Il s'agit des indus générés par les mises en disponibilité pour maladie d'enseignants définitifs, les erreurs sur les fractions d'attributions pour des fonctions différentes, les erreurs portant sur les fins de fonction ou d'intérim, les paiements au-delà de la prise de cours d'un congé de maternité d'un temporaire ou d'un congé parental, des paiements au-delà du départ à la retraite ou de mise à la retraite pour cause d'inaptitude physique ou encore au-delà de la prise de cours d'une disponibilité pour convenances personnelles, les paiements de périodes de maladie prises en charge par les mutuelles pour les temporaires, les paiements supérieurs à l'unité y compris les doubles paiements, les erreurs sur l'octroi d'une échelle de traitement et les erreurs sur périodes de prestations

Parmi ces catégories d'indus, plusieurs concernent des paiements effectués pour des périodes où des tiers auraient normalement dû intervenir: les mises à la retraite des définitifs (avances sur pension consenties par la Communauté jusqu'à la transmission du dossier à l'administration fédérale des Pensions après la date de prise de cours de la retraite, les cas d'inaptitude définitive (idem), les congés de maladie pris en charge par la mutuelle (constat tardif de l'épuisement du crédit de jours de congé maladie d'un temporaire) et les congés de maternité des temporaires.

Pour les cas de mises à la retraite classiques ou consécutifs à une déclaration d'inaptitude par le SSA, l'administration dispose d'un accord avec l'administration des Pensions: lorsqu'il en est encore temps, le comptable contacte cette administration pour qu'elle tienne en suspens le versement d'arriérés. La récupération s'opère alors aisément entre administrations, de manière indolore pour l'enseignant. Mais si la direction déconcentrée ne prévient pas elle-même l'administration des Pensions, qu'elle tarde à transmettre le dossier au comptable ou que ce dernier n'a pas le temps de le traiter immédiatement, le risque est grand que des arriérés de pension aient déjà été versés. L'enseignant devra alors rembourser directement l'avance au comptable.

Dans le cadre du groupe de travail instauré par le ministre du Budget suite au rapport établi par la Cour des comptes en 2001 au terme du contrôle du service comptable chargé de la récupération des traitements versés indûment au personnel enseignant en Communauté française, il a été décidé que la réservation des arriérés de pension devait être systématique.

La Cour considère que la formule la plus simple et la plus efficace serait que la direction déconcentrée signale le versement d'avances dans la lettre de transmis du dossier à l'administration des Pensions et qu'elle demande la réservation des arriérés de pension à due concurrence. Il semble que cette procédure ne soit pas appliquée partout¹⁵⁷.

Pour les paiements indus consécutifs à des congés de maladie ou de maternité qui doivent être pris en charge par la mutuelle, l'administration pourrait également examiner l'intérêt de recourir à une formule de subrogation conventionnelle qui lui permette de recouvrer rapidement tout ou partie de l'indu, l'intervention de ce tiers n'étant pas concernée par la loi sur la protection de la rémunération.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, il apparaît que 13 dossiers (5%), portant sur un montant total de 18.737,89 euros, concernent des paiements supérieurs à l'unité voire des doubles paiements. Ces indus n'auraient tout simplement pas existé si des contrôles de vraisemblance efficaces et préalables avaient été réalisés et s'il leur avait été donné suite. Un logiciel informatique de paie devrait normalement détecter immédiatement ces cas et les renseigner comme anomalies tout en bloquant la suite du processus de mise en liquidation. Comme déjà signalé aux points 1.3.5 et 2.4, jusqu'il y a peu, ce contrôle n'était possible que dans certaines limites. Dès lors, après la liquidation, des listes de contrôle étaient transmises aux directions déconcentrées du subventionné par leur direction de coordination¹⁵⁸, mais ces listes étaient parfois traitées en fonction du temps disponible, c'est-à-dire avec retard. Par ailleurs, ces listes ne permettaient pas de détecter certains cumuls, par exemple lorsqu'un agent définitif ne disposant que d'une charge incomplète assure également des prestations en tant que temporaire, étant donné que les époques de paiement sont différentes (paiement à terme échu dans le premier cas, à terme doublement échu dans le second).

La nouvelle application, en cours de développement, devrait régler définitivement ce problème.

4.3.7 Défaut d'engagement de la procédure de récupération

Outre les indus constatés mais non totalement régularisés par les services, par exemple les erreurs corrigées pour l'avenir mais pas pour la période passée non prescrite, il existe des indus constatés mais non complètement récupérés parce que la procédure automatique de retenue sur traitement a été interrompue à la suite d'une fin de fonction, par exemple, et que le solde restant dû n'a pas été transmis au comptable pour recouvrement. Ces cas sont impossibles à déceler par voie informatique.

¹⁵⁶ Trois dossiers présentent pour tout justificatif: « traitement indu ».

¹⁵⁷ L'examen de l'un des dossiers concernés auprès de la direction déconcentrée révèle en effet que le formulaire type utilisé en mars 2003 ne comprenait aucune rubrique ou mention signalant le versement d'avances.

¹⁵⁸ Cf. infra, point 5.4, en ce qui concerne la coordination de l'action administrative.

La catégorie d'indus visés à la présente rubrique est autre; elle vise les indus constatés mais dont la procédure de récupération n'a pas été entamée, pour des raisons touchant par exemple à la priorité absolue accordée aux paiements des temporaires et au risque subséquent d'oubli de traitement de questions mises en attente.

Lorsqu'une régularisation de traitement aboutit à un solde négatif (un indu), le programme de liquidation des traitements émet automatiquement une transaction codée 35 qui annule d'un coup le solde négatif du compte de l'enseignant. Cette transaction 35 va devoir être annulée à son tour lors de la récupération de l'indu. La recherche des indus non récupérés directement sur traitement ou non transmis au comptable revient à sélectionner, pour une période déterminée, les indus apparus (émission d'un code de transaction 35) non suivis d'un code 36 «réel» (récupération sur traitement en une ou plusieurs fois) ou «fictif» (encodé par le comptable). Dans ce dernier cas, le compte de l'enseignant est régularisé d'un point de vue comptable mais pas nécessairement financier: c'est le comptable dont il a été question précédemment qui se charge de récupérer effectivement l'indu.

Cette méthode permet de recenser tous les indus non traités, à une exception: quand plusieurs indus sont apparus pour un enseignant et que l'un d'eux a été suivi d'une récupération (code 36), même partielle, les autres, s'ils ont été oubliés, ne peuvent être décelés. Le programme ne permet en effet pas de distinguer les codes 36 afférents à des indus différents. Ce risque est accru par le retard du service du comptable dans l'enregistrement des dossiers d'indus. Jusqu'il y a peu, le code 36 comptable était encodé en moyenne huit mois après l'envoi du dossier par le service de gestion pécuniaire¹⁵⁹. Ce code fictif suffit à masquer un indu éventuel survenu entre-temps et qui aurait été négligé. De même, la moindre récupération intervenue à la fin de la période d'observation occulte tous les indus antérieurs qui auraient été négligés.

La méthode aboutit en revanche à un résultat (minimal) incontestable. La recherche menée sur l'historique des paiements (clôturé au 31/08/2002), prenant en compte un retard présumé de 8 mois, a sélectionné les indus apparus le 31/12/2001 au plus tard.

Les résultats représentent donc les indus (enseignement obligatoire ou non obligatoire) dont la récupération n'a pas été engagée après 8 mois au moins et 3 ans au plus. Il est permis de penser que la récupération de l'essentiel de ces indus (montant total: environ 1,499 million d'euros) était promise à l'oubli.

Tableau 7 – Indus constatés mais non traités

Enseignement	Obligatoire CF	Obligatoire Subv.	Non obligatoire CF	Non obligatoire Subv.
Nombre d'indus	450	1.302	147	230
Montant total (en euros)	373.090	825.467	93.472	207.865

Le relevé des résultats obtenus a été transmis aux services compétents.

¹⁵⁹ Depuis décembre 2002, les dossiers sont notifiés mois par mois, ce qui accélère la gestion des dossiers contemporains mais retarde celle des dossiers anciens, sauf ceux qui concernent des avances sur pension ou dont le montant est supérieur à 2.500 euros (ceux-ci bénéficient d'un traitement prioritaire).

Un tel contrôle avait déjà été mené en 1993, mais sur les montants uniquement, à partir de listings d'indus non suivis de code 36 fournis par l'ancien CTI pour des périodes comparables¹⁶⁰. La comparaison montre une diminution de l'importance des montants relevés d'environ 35% pour les services de l'enseignement de la Communauté (enseignement obligatoire, supérieur et de promotion sociale) et de 15% pour les services de l'enseignement obligatoire subventionné.

La Cour considère que la détection des indus non traités pourrait être réalisée de manière simple si la méthode actuellement utilisée dans une direction du subventionné était généralisée: le responsable édite en effet chaque mois le listing des codes 35 sur lequel il pointe les dossiers (récupération sur traitement ou transmission au comptable centralisateur) qui lui sont remis par ses agents.

4.3.8 Une approche parmi d'autres des erreurs non détectées par les services de gestion pécuniaire

Sur les 3.620 dossiers d'enseignants transmis à l'administration des Pensions par la Communauté française en 2002, 878, soit près du quart, ont été examinés par la Cour en raison de leur appartenance à l'une des catégories présentant un risque d'erreur plus important en matière d'échelle barémique¹⁶¹. Près de 11% de ces dossiers ont posé problème.

Dans 52 cas (un peu moins de 6% des dossiers examinés), de sérieux doutes ont été formulés quant à la fixation correcte de l'échelle¹⁶². Parmi ceux-ci, 44 dossiers d'enseignants ou de membres du personnel assimilé ayant accompli leur carrière dans l'enseignement obligatoire. Par ailleurs, 44 dossiers ne comportaient pas tous les éléments nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause; il n'était pas encore possible, au terme de l'étude de déterminer l'issue des demandes d'informations complémentaires.

Au total, en posant comme hypothèse que les dossiers non examinés ne pouvaient générer qu'un taux d'erreur négligeable, du moins en matière d'échelle barémique, on pourrait déduire en première analyse qu'au moins 1,4% des dossiers soumis à l'administration des Pensions en 2002 étaient affectés d'une erreur de barème non détectée par les services de l'AGPE. Ces conclusions appellent néanmoins certaines réserves.

D'une part en effet, l'examen de la Cour est limité: de nombreux éléments peuvent générer des erreurs dans le calcul du traitement tout au long de la carrière de l'enseignant. Par ailleurs, les dossiers présentés à l'administration des Pensions sont préparés de manière attentive par les directions déconcentrées qui, pour la plupart, affectent à cette tâche des agents expérimentés. Dès lors, une série de situations ont normalement déjà dû être redressées (mais de manière tardive) lors du calcul de la moyenne quinquennale.

¹⁶⁰ Indus constatés de janvier 1991 à mars 1993 (27 mois).

¹⁶¹ Ces risques d'erreurs concernent cinq grands groupes de fonctions:

- les professeurs de cours techniques et les professeurs de pratique professionnelle de l'enseignement secondaire de plein exercice;
- les personnels de l'enseignement obligatoire dont les fonctions soulèvent diverses difficultés notoires (maîtres spéciaux de l'enseignement primaire, fonctions de sélection et de promotion, etc.);
- les enseignants de l'enseignement supérieur non universitaire;
- les enseignants de l'enseignement artistique;
- les enseignants de promotion sociale.

¹⁶² Les problèmes rencontrés se ventilent comme suit: titres requis (19), application des statuts (14), alignement instituteurs/régents (10), expérience utile (5), spécificité des titres (4).

D'autre part, les dossiers examinés étant des dossiers anciens, ouverts pour la plupart dans les années '70, il n'est pas certain que les dossiers constitués au cours des dernières années présentent les mêmes caractéristiques¹⁶³.

4.3.9 Conclusions

Dans l'enseignement obligatoire, le montant annuel des traitements payés indûment correspond à moins de 0,4% de la masse salariale. En valeur absolue, ces indus se chiffrent à quelque 10 millions d'euros.

Comme le nombre d'arriérés a été estimé au double de celui des indus, il est possible d'évaluer à plus de 35.000 le nombre de rectifications de traitement que les services de gestion pécuniaire opèrent chaque année. Ces corrections induisent un surcroît de travail non négligeable, d'autant que la constatation d'un indu déclenche une procédure de suivi particulier.

La part des corrections négatives de traitements est plus lourde dans les directions de l'enseignement subventionné, surtout pour les dossiers d'enseignants qui prestent dans l'enseignement officiel provincial, là où précisément la fixation des traitements s'avère le plus complexe étant donné que la plupart des établissements organisent des filières techniques et professionnelles¹⁶⁴. Le poids des indus d'un montant élevé pourrait signifier une constatation tardive de certains indus.

Mais en la matière, toute tentative d'explication est hasardeuse car l'analyse quantitative des corrections de traitement ne suffit pas pour porter un jugement sur l'efficacité de l'administration en matière d'exactitude du traitement versé. En effet, un indu (ou une régularisation en général) est évitable dans certains cas mais pas dans d'autres; la détermination de la cause et de la responsabilité éventuelle requiert un examen à la mesure des multiples facteurs qui concourent au processus du paiement. En outre, l'éventualité d'indus non détectés ou non régularisés complètement ne peut être écartée.

L'étude a montré, notamment lors des entretiens dans les directions provinciales, que la problématique des indus – et, a fortiori, des arriérés de traitements – n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'une analyse systématique de la part de l'administration. L'absence de vision globale apparaît d'ailleurs manifeste sur la question du recensement des causes d'indus, qui n'a suscité aucune réponse à caractère exhaustif ou structuré. Au demeurant, cette problématique semble plutôt subie qu'affrontée.

La Cour considère que pour pouvoir adopter les mesures correctrices nécessaires et se doter pour l'avenir des instruments qui lui permettront de maintenir le système dans un état d'équilibre optimal, l'administration devrait procéder à un recensement des régularisations pécuniaires afin d'en déterminer les causes

¹⁶³ A noter qu'en 1999, la Cour a consacré une étude à la spécificité des titres de capacité pour dispenser les cours techniques et la pratique professionnelle dans l'enseignement secondaire subventionné de plein exercice à Bruxelles. Cette examen de 250 dossiers d'enseignants en activité de service a mis en évidence, pour les 550 fonctions concernées, 4% d'erreurs ou de cas douteux:

- a) en matière de spécificité de titre, 9 erreurs, 3 cas d'application incertaine de la spécificité (relation entre le diplôme et les cours sujette à caution), 3 cas de mauvaise appréhension de la spécificité des diplômes dans le secteur d'options de la construction, une série d'autres situations étant difficiles à apprécier;
- b) en matière d'application du régime des titres requis par défaut de formation existante: 7 erreurs.

¹⁶⁴ L'enseignement provincial ne regroupe toutefois que 7% des enseignants.

exactes et les éventuelles responsabilités. Ces informations permettraient de distinguer les situations sur lesquelles une action efficace est possible.

Pour les redressements négatifs, ce recensement paraît assez simple à mettre sur pied puisque chaque indu est de toute façon notifié et que la motivation de la récupération doit être d'autant plus soignée qu'il existe à présent une possibilité pour l'enseignant de solliciter la renonciation à la récupération de la dette si certaines conditions sont réunies.

Le recours à une table de type Access permettrait aux agents d'éditer des états (lettre type) au départ de variables comportant un lien automatique. Il conviendrait au préalable de définir la liste la plus exhaustive possible des différents cas possibles d'indus et de prévoir, le cas échéant, un champ «divers»¹⁶⁵.

Quant à la récupération même des indus, la Cour recommande de solliciter d'urgence le service juridique en vue, d'une part, d'obtenir un avis sur les procédures à suivre pour recouvrer de manière aussi efficace et rapide que possible les créances de la Communauté sans enfreindre le prescrit de la loi sur la protection de la rémunération et pour, d'autre part, rédiger en parallèle un projet d'arrêté d'exécution de l'article 11bis du décret-programme du 12 juillet 2001.

¹⁶⁵ Une autre possibilité serait de prévoir deux champs: le premier reprendrait la cause générale et le second serait une variable libre. Le dépouillement de ce second champ serait dans ce cas assez fastidieux.

Chapitre 5

L'impact de l'organisation sur le bon fonctionnement des services

5.1 La déconcentration

5.1.1 Introduction

Avant la fusion du ministère en 1998, une direction générale regroupait les personnels de tous les niveaux de l'enseignement organisé par la Communauté. Les personnels de l'enseignement subventionné étaient quant à eux répartis entre plusieurs directions générales par niveau d'enseignement et la gestion des niveaux fondamental et secondaire était déjà largement déconcentrée à Mons, Namur, Liège et Arlon.

En 1998, la déconcentration des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté¹⁶⁶ s'est réalisée et celle de l'enseignement subventionné a été complétée par une Direction du Brabant wallon implantée à Nivelles et la répartition de l'enseignement spécial entre les 6 directions provinciales¹⁶⁷. Actuellement la Direction du Luxembourg de l'enseignement organisé par la Communauté demeure à Bruxelles à défaut de personnel volontaire pour une affectation à Arlon¹⁶⁸ et la Direction d'Arlon de l'enseignement subventionné se limite au niveau fondamental, le secondaire étant géré à Namur.

Ces restructurations ont influé sur l'organisation des services et créé des contraintes particulières liées à la taille plus réduite d'entités assurant toutes les fonctionnalités.

5.1.2 Les points positifs

La déconcentration, par la création et le pourvoi de postes de directeurs, a permis de porter un regard neuf sur le mode de fonctionnement de l'administration et l'application de certaines dispositions. Cet effet pourra être bénéfique si des réponses sont apportées aux interrogations ainsi suscitées.

La création d'entités réduites a amélioré la convivialité et les contacts entre les agents tout en les rapprochant de leur domicile. Aux dires des responsables, la déconcentration a dans l'ensemble renforcé la motivation.

En outre, le rapprochement de l'administration des enseignants et des établissements facilite les contacts et la recherche de solutions tout en réduisant l'importance du courrier.

¹⁶⁶ Y compris les enseignements supérieur et de promotion sociale. Toutefois la gestion des personnels de l'enseignement supérieur artistique, des centres psycho-médico-sociaux et de l'inspection reste concentrée à Bruxelles, formant trois directions de «coordination».

¹⁶⁷ Les enseignements supérieur, de promotion sociale et artistique sont toujours centralisés à Bruxelles.

¹⁶⁸ La location, un temps envisagée, de bureaux à Namur a été jugée plus onéreuse que l'occupation de locaux de la Communauté.

5.1.3 Les contraintes et difficultés

Conséquence directe de l'implantation de la quasi-totalité des directions dans des locaux distincts de l'administration centrale, le directeur ou le responsable doit, dans la plupart des cas, se préoccuper de tâches non liées à la matière des traitements, comme par exemple, la logistique, l'entretien du bâtiment, etc.

Dans les directions de l'enseignement organisé, le transfert et l'entreposage des archives ont constitué¹⁶⁹ et constituent encore un problème auquel s'ajoute celui du classement des dossiers du personnel en activité. Par manque de place, des dossiers sont parfois conservés dans les couloirs, ce qui peut constituer un frein à leur consultation régulière. Cette question du stockage de masses de documents papier se serait de toute façon posée un jour, même au siège central. Le recours à des techniques modernes d'enregistrement et de conservation des données (numérisation) permettrait de réaliser un gain de place appréciable.

Autre problème matériel, mais non lié à la déconcentration, la capacité et la vétusté de l'outil informatique ont été évoqués dans plusieurs directions. Comme il n'y a pas toujours de matériel de réserve, il faut parfois attendre plusieurs jours avant d'obtenir le remplacement d'un ordinateur défectueux.

De façon générale, les directions regrettent l'absence de fonction spécifique de secrétariat, ce qui implique l'affectation d'autres agents administratifs à cet effet ou la prise en charge intégrale de la gestion du courrier par les agents FLT eux-mêmes.

En outre, dans les directions aux effectifs incomplets, les responsables rencontrent des difficultés à garantir la continuité du service en cas d'absence d'un ou de plusieurs agents ou lors du départ à la retraite d'agents expérimentés. Cette situation conduit les services à se concentrer sur les tâches considérées comme prioritaires (le paiement des enseignants temporaires notamment) au détriment d'activités plus administratives comme l'adaptation du traitement des enseignants définitifs.

Enfin, effet secondaire quasiment inévitable, la déconcentration paraît avoir favorisé le développement de pratiques et d'interprétations des textes réglementaires différentes selon les directions. Sur ce plan, la déconcentration a incontestablement avivé le besoin d'une coordination effective.

5.1.4 Conclusions

Si les avantages apportés par la déconcentration sont incontestables, l'organisation du service compte tenu des effectifs disponibles constitue un souci majeur pour les responsables. La question des moyens humains, particulièrement le manque d'agents de niveau 1 et le déséquilibre de la pyramide des âges, ayant été abordée au chapitre 3, il ne sera ici question que de l'organisation du travail et des procédures mises en place pour garantir au mieux l'exercice des missions essentielles que constituent le paiement en temps et heure et le plus correct possible des enseignants.

¹⁶⁹ Transférés à Liège, les dossiers du personnel en activité en ont été extraits et envoyés à la direction provinciale de leur ressort; le solde a été répertorié et arrêté à la date de déconcentration.

5.2 L'organisation du travail

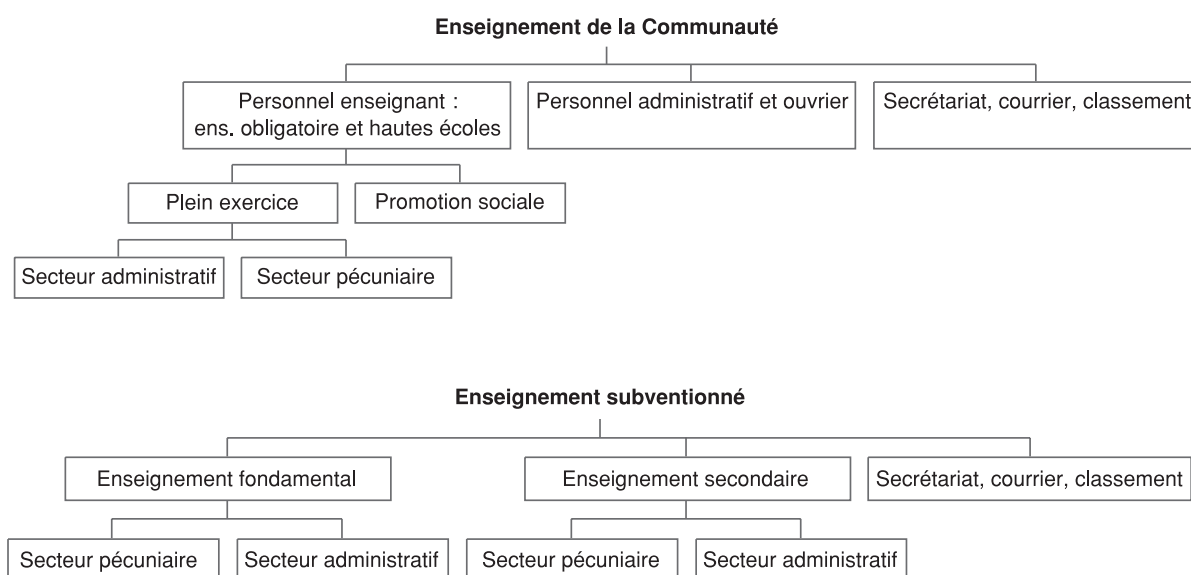
5.2.1 Introduction

L'organisation du travail, soit le degré de polyvalence des agents et le mode de répartition des dossiers (par enseignant ou par établissement), varie d'une direction générale à l'autre et parfois même au sein d'une direction générale, voire d'une direction provinciale.

Cette mosaïque de situations s'explique essentiellement par des facteurs historiques. Auparavant, les directions étaient constituées d'entités séparées, au demeurant fort cloisonnées et entretenant peu de relations entre elles. Les modes de fonctionnement ont été transférés dans les nouvelles entités créées. Certaines pratiques de gestion, justifiées sans doute dans une organisation centralisée de taille respectable, ne présentent plus nécessairement les mêmes avantages dans la nouvelle structure¹⁷⁰.

Le tableau ci-après synthétise le canevas général de l'organisation des deux groupes de services déconcentrés.

Tableau 8 – Vue synoptique du mode d'organisation des directions déconcentrées



5.2.2 La répartition des dossiers entre agents

Dans les services compétents pour l'enseignement organisé par la Communauté, les dossiers du personnel enseignant sont répartis par école et les agents gèrent le plus souvent des établissements de tous types (fondamental et secondaire; ordinaire et spécial)¹⁷¹.

¹⁷⁰ Si les grandes organisations centralisées, tant privées que publiques, s'orientent vers la spécialisation de leurs agents afin de bénéficier des effets d'échelle et de faciliter la coordination des activités, les entités décentralisées de taille réduite tendent vers la polyvalence de leurs membres puisque la "superficie de contrôle" des responsables est restreinte et dès lors facilitée. En outre le personnel réduit ne permet plus aussi facilement de recourir aux équipes spécialisées, parfois ramenées à une seule personne difficile à remplacer en cas d'absence.

¹⁷¹ Ainsi que, pour certains d'entre eux, des hautes écoles ou des instituts de promotion sociale (cf. 5.2.3).

Dans les services chargés du secteur subventionné où, au contraire, la gestion des niveaux fondamental et secondaire est strictement séparée, la répartition des dossiers varie selon le niveau d'enseignement ou encore le pouvoir organisateur: pour les dossiers de l'enseignement fondamental, elle s'opère par établissement et par canton scolaire, et pour ceux du secondaire elle se réalise par enseignant selon l'ordre alphabétique (le réseau officiel est réparti au préalable par pouvoir organisateur).

La mise en œuvre de la nouvelle application informatique, la GPE, qui, selon l'ancien CTI, impose d'opter pour un critère unique, obligera l'administration à se déterminer.

La répartition des dossiers par école facilite l'information administrative des établissements via un seul agent qui a le sentiment d'agir de manière plus efficace, de maintenir une unité de gestion (encore que celle-ci devrait procéder avant tout des directives administratives) et de gagner du temps, grâce au regroupement possible des questions qui lui sont soumises par le chef d'établissement. Elle évite en outre de devoir copier les relevés collectifs transmis par les établissements avant de les remettre aux agents concernés, problème qui disparaîtra toutefois lorsque l'application informatique, en cours de développement, permettra l'abandon des documents papier¹⁷².

La Cour est d'avis que l'alternative d'une répartition du travail par enseignant offre l'avantage d'un interlocuteur unique à l'enseignant qui exerce des fonctions dans plusieurs établissements d'une même province¹⁷³. Elle permet une distribution plus souple et plus équitable de la charge de travail entre les agents et les aide par ailleurs dans la gestion des congés de maladie des temporaires grâce à une vision élargie de leurs fonctions. Certes, ce mode de gestion multiplie les interlocuteurs pour l'établissement mais elle lui permet de remarquer plus aisément des divergences éventuelles dans l'action administrative.

Dans une logique de gestion du personnel enseignant et de 'production' de traitements, il est a priori préférable de placer l'enseignant en tête des priorités. Le membre du personnel constitue d'ailleurs l'élément le plus mobile dans l'organisation de l'enseignement: si la situation du définitif est assez stable vis-à-vis de l'établissement, celle du temporaire l'est beaucoup moins, sinon pas du tout, et elle occasionne un travail accru et plus urgent. Il semble donc plus profitable de privilégier la situation de l'enseignant plutôt que celle de l'établissement. A nombre de dossiers¹⁷⁴ égal (et il est souvent fort élevé), la tâche de l'agent peut être facilitée par la diminution du nombre d'enseignants et une vision plus complète de leurs activités.

La Cour considère que la gestion de l'enseignement de la Communauté, où la proportion des temporaires est nettement plus élevée que dans le secteur subventionné, pourrait aussi y gagner. D'autre part, la répartition préalable par pouvoir organisateur¹⁷⁵ ne semble pas créer d'obstacle en raison du cloisonnement entre personnels des réseaux subventionnés.

¹⁷² A noter qu'à partir de l'année scolaire 2003-2004, certains relevés collectifs mensuels sont supprimés.

¹⁷³ Situation fréquente, notamment pour le personnel temporaire.

¹⁷⁴ Qui correspond aux fonctions dans un établissement.

¹⁷⁵ Dans l'enseignement subventionné officiel.

5.2.3 La question de la polyvalence des agents

Sur le plan de la gestion de la carrière pécuniaire, les agents des directions déconcentrées de l'enseignement organisé pratiquent depuis très longtemps une polyvalence intégrant les principaux niveaux et types d'enseignements (fondamental, secondaire, supérieur organisé en hautes écoles et promotion sociale). Cette polyvalence impose des connaissances étendues aux agents liquidateurs chargés du personnel enseignant¹⁷⁶, qui traitent des dossiers relevant de réglementations distinctes¹⁷⁷, et aux directeurs, qui doivent maîtriser en plus le statut des personnels administratif et ouvrier¹⁷⁸.

Lors de la déconcentration de l'enseignement organisé qui avait connu jusque là une gestion spécialisée de la carrière administrative¹⁷⁹, la polyvalence des agents était recommandée par la hiérarchie; elle est d'ailleurs toujours souhaitée par la plupart des responsables qui ont été rencontrés lors de l'étude. En effet, une spécialisation trop poussée multiplie les cellules administratives de petite taille et réduit les facultés de réaction, notamment en cas d'absences; elle peut donc compromettre l'accomplissement des impératifs de gestion.

Ce mode de fonctionnement basé sur la polyvalence, qui implique une formation à des tâches plus variées et exigeantes, n'a pas abouti car il a fallu tenir compte du niveau de connaissances et de compétences de chacun ou tout simplement du régime de travail de certains agents.

De façon générale, les départs naturels et l'arrivée de jeunes agents pourraient faciliter l'instauration progressive d'une plus grande polyvalence¹⁸⁰.

Dans le secteur subventionné, un premier pas pourrait être franchi dans ce sens avec la fusion des services chargés des enseignements fondamental et secondaire. La répartition alphabétique des dossiers, suggérée au point précédent, plaide d'ailleurs en faveur du regroupement des niveaux précités, afin d'intégrer les domaines d'activité des enseignants. Cette réforme faciliterait en outre la recherche d'une simplification administrative, en supprimant les cloisonnements qui existent actuellement.

5.2.4 L'intérêt de conserver certaines cellules administratives

L'existence de cellules spécialisées dans les bureaux déconcentrés concerne divers aspects de la gestion de la carrière administrative des enseignants. Ces cellules comptent généralement une à trois personnes.

La situation de l'enseignement organisé est relativement uniforme; les directions provinciales comportent pour la plupart une cellule pour les congés de maladie des enseignants définitifs¹⁸¹ et une autre pour les congés, les disponibilités et les

¹⁷⁶ Dont les maîtres et professeurs de religion, dotés d'un statut administratif particulier.

¹⁷⁷ Des statuts administratifs spécifiques régissent le personnel de l'enseignement obligatoire, des hautes écoles et de la promotion sociale, avec en outre pour ce dernier un statut pécuniaire distinct.

¹⁷⁸ Traités par des agents spécialisés; en dehors d'un cadre statutaire en voie d'extinction, le personnel ouvrier relève de la législation sur le contrat de travail.

¹⁷⁹ La gestion de la carrière administrative est commentée sous 5.2.4.

¹⁸⁰ Cf. l'expérience d'une direction provinciale de l'enseignement subventionné où l'arrivée de jeunes agents a, selon le responsable, facilité l'instauration de nouvelles méthodes de travail et provoqué une saine émulation.

¹⁸¹ Les congés de maladie du personnel définitif sont traités par les cellules des 2 réseaux, ceux des temporaires le sont par les agents liquidateurs.

pensions¹⁸². La situation est plus contrastée dans les directions de l'enseignement subventionné, où la gestion est scindée par niveau. Pour l'enseignement fondamental, chaque direction¹⁸³ possède une cellule pour les congés de maladie. Pour l'enseignement secondaire par contre, la gestion des congés de maladie par cellule n'est pas généralisée et des cellules en nombre variable traitent les nominations et les engagements, les pensions ou encore les titres jugés suffisants.

Les cellules spécialisées n'apparaissent pas partout ni sous la même forme, ce qui donne à penser qu'elles constituent davantage un héritage du passé ou la réponse à un problème local qu'une nécessité de gestion qui devrait concerner l'ensemble des directions. Leur multiplication est de nature à susciter des difficultés de coordination, à allonger les processus de traitement, voire à entraîner des discontinuités de service lorsque ces cellules sont constituées d'une seule personne.

Néanmoins, l'existence de trois types de cellules semble présenter de réels avantages.

Cellule gestion des congés de maladie des enseignants définitifs

A condition que son fonctionnement permette un suivi rapide des informations qui lui parviennent, cette cellule offre l'avantage de décharger les agents d'une tâche de nature plus administrative qu'ils ont tendance à postposer au profit du paiement des enseignants temporaires, surtout en début d'année scolaire.

Par contre, la gestion des congés de maladie des temporaires, pourtant régie par des dispositions fort proches, ne semble pas devoir être confiée à un intermédiaire étant donné l'urgence d'interrompre le traitement dès que l'enseignant a épuisé son crédit de jours maladie¹⁸⁴.

Cellule des pensions

La constitution du dossier pension de l'enseignant est l'occasion obligée d'une vérification complète en vue de son acceptation par l'administration des Pensions. Cette opération se justifie pleinement, mais sous l'angle du contrôle interne, elle intervient trop tardivement car elle ne peut conduire pratiquement qu'à une modification de la moyenne quinquennale servant de base au calcul de la pension de retraite. En effet, les règles en matière de prescription, en cas d'erreur sur le montant du traitement, limitent considérablement les possibilités de récupération de montants indus.

La Cour considère que le principe de bonne gestion administrative impose d'avancer ce contrôle approfondi, plus précisément au moment de la nomination (engagement définitif) de l'enseignant.

Cellule des nominations

Actuellement, les cellules des nominations se limitent à vérifier l'existence des pièces indispensables à la conformité de la nomination.

¹⁸² A l'exception de Liège où les pensions sont traitées à part.

¹⁸³ A l'exception du Brabant Wallon.

¹⁸⁴ C'est surtout valable pour les nouveaux temporaires, qui ne disposent que d'un nombre réduit de jours de congé pour maladie.

La Cour est d'avis que la nomination à titre définitif d'un enseignant constitue un moment charnière de sa carrière. En effet, à ce stade, le traitement est fixé quasi définitivement pour une très longue période. Comme les risques d'erreurs quant à l'échelle barémique octroyée ou l'ancienneté valorisée sont relativement importants, la Cour recommande d'instaurer à ce moment une procédure systématique de révision complète du dossier qui porterait non seulement sur l'existence des pièces indispensables à la conformité de la nomination, mais également sur l'exactitude de l'échelle barémique, l'ancienneté valorisée ou encore l'importance de la charge d'enseignement.

Pour être pleinement efficace, ce contrôle doit être réalisé par une autre personne que l'agent traitant. La situation existant en matière de dossiers de pension démontre que cela est possible et accepté.

La Cour considère que la réorganisation des cellules pensions et nominations qui, vu leur importance, devraient idéalement travailler sous la supervision directe d'un attaché ou d'un premier assistant, pourrait apporter une réponse, tant aux préoccupations des responsables, conscients de la nécessité d'implémenter un contrôle interne, qu'au souhait des agents expérimentés, proches de l'âge de la retraite, d'être déchargés du stress inhérent aux périodes de liquidation. En fin de compte, elle pourrait rapidement convaincre tous les agents de son utilité, dans la mesure où un grand nombre d'entre eux se révèlent soucieux d'une meilleure «supervision» de leur travail, quand bien même ce terme de supervision que beaucoup jugeraient rassurante¹⁸⁵, correspond probablement dans leur chef davantage à une notion de «conseil» que de «contrôle».

La Cour recommande de transférer dans cette cellule des nominations des agents expérimentés dont la compétence est reconnue par leurs collègues. Le déplacement du contrôle à ce stade précoce permettrait à terme d'alléger la tâche de la cellule pension. Elle insiste par ailleurs sur l'absolue nécessité du classement correct et normalisé des pièces justificatives dans les dossiers afin de faciliter le travail de ces deux cellules.

5.3 La gestion des informations

5.3.1 Introduction

Les multiples informations nécessaires à la gestion administrative et pécuniaire des enseignants sont établies ou transmises par les établissements scolaires, les enseignants ou une autorité administrative¹⁸⁶ et convergent vers les services déconcentrés. A l'heure actuelle, elles sont communiquées exclusivement sur support papier.

Le suivi permanent de ces informations est essentiel pour respecter les échéances et adapter la situation pécuniaire des enseignants à l'évolution de leurs prestations et de leur situation administrative.

La Cour a recherché la présence de dispositifs de contrôle interne propres à limiter au minimum les risques d'absence de suivi ou de retard dans le traitement de ces informations.

¹⁸⁵ La question 'Estimez-vous qu'une supervision de votre travail vous serait utile, inutile ou rassurante?', a reçu 127 réponses 'rassurante', contre 48 'utile' et 37 'inutile'.

¹⁸⁶ Par exemple, les avis de la commission De Bondt (qui détermine si l'activité indépendante exercée en dehors de l'enseignement constitue une activité accessoire) ou les décisions de la commission des pensions du service de santé administratif.

5.3.2 La réception des documents

Seuls les envois recommandés et les notes de cabinet ministériel sont répertoriés dans un indicateur. Les procédures actuelles de réception des documents n'offrent donc aucune garantie de suivi systématique ni de respect des échéances. Le retard ou l'absence de traitement qui risque d'en résulter peut occasionner un paiement indu ou aboutir à un arriéré de traitement¹⁸⁷. Or, comme déjà souligné, la priorité de fait réservée par les agents au paiement des enseignants temporaires peut conduire, particulièrement en fin de période de liquidation, à différer la rectification de certaines situations, relatives par exemple à des enseignants définitifs.

L'instauration d'un système d'indicateur et d'échéancier classique serait peu compatible avec la masse des informations reçues. Elle pourrait même retarder leur acheminement et nuire en fin de compte à l'efficacité. En outre, la mise en place de l'application GPE et l'encodage en ligne de certaines données par les écoles pourra supprimer de nombreux documents papiers et limitera d'autant le risque de retard ou d'absence de traitement d'une situation.

Dans l'attente de cette réforme, la Cour recommande que des contrôles par coups de sonde du suivi des informations extérieures soient réalisés par un responsable désigné à cet effet¹⁸⁸.

5.3.3 La distribution des documents

La diversité des modes de distribution des documents est à la mesure des degrés de spécialisation de l'organisation du travail.

Là où existent des cellules spécialisées, les documents de nature administrative leur sont directement communiqués¹⁸⁹. Si l'agent chargé de la gestion pécuniaire est également informé de la situation de l'enseignant (par un document d'attributions établi par l'école), il ne modifiera toutefois le traitement que lorsqu'il aura reçu confirmation, par la cellule ad hoc, de l'événement motivant une révision du traitement (par exemple, une mise en disponibilité pour cause de maladie).

De plus, comme déjà signalé, le passage par une cellule peut retarder l'ajustement du traitement si les informations n'y sont pas traitées rapidement.

Dans les services où la polyvalence est la plus poussée, les données reçues de l'extérieur sont distribuées directement aux agents, ce qui permet en principe un traitement plus rapide dans un système par définition plus souple.

La Cour considère que le choix d'un mode unique de répartition des dossiers, évoqué au point 5.2.2, devrait conduire l'administration à mettre en place des procédures uniformes de distribution et de cheminement des données.

5.3.4 Le traitement des documents

Les informations contenues dans les documents déterminent la fixation d'un premier traitement ou déclenchent des rectifications pécuniaires. Comme la rémunération d'un enseignant dépend de paramètres multiples, la modification de l'un d'eux entraîne généralement une révision du traitement.

¹⁸⁷ Ce risque est seulement compensé par le contrôle potentiel, relatif, des établissements et les enseignants.

¹⁸⁸ Qu'il s'agisse du directeur, d'un attaché ou d'un premier assistant chevronné.

¹⁸⁹ Relevés des absences pour maladie, nominations, demandes de congés ou de disponibilité, etc.

L'éventail des dispositions statutaires, l'imperfection des règles, l'insuffisance de directives ou de références, rendent le travail de fixation particulièrement délicat.

Or la Cour a constaté qu'aucune procédure organisée de vérification par un superviseur qui contrôlerait de façon systématique ou par coups de sonde la régularité des dossiers et l'exactitude des actes et des traitements n'est mise en œuvre, hormis lors de la constitution du dossier de pension. Le contrôle en cours de carrière reste occasionnel.

La Cour estime que ni la supervision des nouveaux agents dans certains bureaux, ni la désignation à temps partiel de chefs d'équipe assistant leurs collègues sans être investis d'une véritable tâche de contrôle, ni la redistribution partielle des dossiers lors d'un rééquilibrage des tâches, ne constituent un dispositif suffisant.

En effet, dans le premier cas, il s'agit essentiellement d'un écolage d'ailleurs parfois jugé trop court par de jeunes agents qui regrettent dans certains cas le manque de disponibilité de leur formateur, tandis que quelques « tuteurs » reconnaissent avec modestie dans leur questionnaire qu'ils n'ont pas été formés à cette mission de pédagogue. Dans le deuxième cas, aux dires de certains responsables, les agents chargés de la supervision d'une équipe n'aspirent pas nécessairement à jouer ce rôle ingrat de « contrôleur », surtout lorsqu'ils sont de même niveau hiérarchique que leurs collègues. Enfin, dans le troisième cas, outre l'insatisfaction pour certains d'hériter de dossiers jugés moins bien tenus, il n'est nullement certain que la détection d'erreurs lors de la reprise de tels dossiers conduise à redresser toutes les situations erronées du passé.

5.3.5 Le classement des documents

Le classement des documents traités au dossier de l'enseignant pose problème et il arrive fréquemment que des pièces manquent. Il n'y a d'ailleurs pas de contrôle du contenu des dossiers si ce n'est de manière ponctuelle, lorsqu'un responsable doit en disposer pour répondre à une question posée par un enseignant par exemple.

En outre et de façon générale, la compréhension des dossiers et la reconstitution des faits par un nouvel agent ou un vérificateur ne peuvent que souffrir de l'insuffisance de notes signalant ou commentant le travail accompli. Certaines opérations mériteraient parfois d'être explicitées.

Le contenu des dossiers (surtout les dossiers anciens) dans l'enseignement organisé est souvent lacunaire. Cette situation résulte vraisemblablement du système d'archivage central appliqué avant la déconcentration et par conséquent de la consultation peu pratique des dossiers qui a conduit les agents à les consulter moins souvent. Les dossiers ont ainsi perdu progressivement leur fonction pourtant primordiale.

Cet héritage est lourd et les agents de l'enseignement organisé se basent sur une fiche récapitulative (dont la qualité et la fiabilité ne sont pas nécessairement garanties¹⁹⁰) pour fixer le traitement; ils font encore aujourd'hui beaucoup moins

¹⁹⁰ Les réponses fournies par les agents à la question portant sur les mentions portées sur ces fiches témoignent de l'absence d'uniformisation des méthodes de travail, et, sauf exceptions, de consignes formelles en la matière. En outre, plusieurs agents ont souligné le fait que ces fiches n'étaient plus adaptées à la complexité de certaines situations, qu'elles n'avaient pas toujours été remplies de manière consciencieuse dans le passé et que, pour les temporaires qui travaillent dans plusieurs réseaux ou provinces, il existait parfois plusieurs fiches ou copies de fiches, pas toujours complètes.

appel aux dossiers que leurs collègues du secteur subventionné¹⁹¹ qui consultent, en principe, systématiquement les dossiers et y classent les pièces directement.

La Cour estime qu'à la suite de la déconcentration, le travail de fixation dans l'enseignement organisé devrait s'effectuer désormais, à l'instar du secteur subventionné, en recourant par principe au dossier et en y classant directement les documents selon une structure normalisée. Cette méthode en soi plus sûre amènera progressivement à disposer de dossiers en ordre qui reflètent la carrière de l'enseignant et constituent un appui et une référence, tant pour la gestion quotidienne, en ce compris la reprise temporaire de dossiers par un collègue en cas d'absence, que pour les contrôles interne et externe. La Cour préconise en outre l'usage de notes explicatives quand les pièces du dossier ne sont pas suffisamment explicites, afin de faciliter la supervision.

5.3.6 La recherche d'une standardisation des informations et de leur gestion

Puisque le travail des services fixateurs est analogue dans les différents secteurs, l'efficacité commande de viser à la standardisation, dans le sens d'une programmation à l'avance de certains aspects du travail de sorte que les «standards» aient une certaine stabilité dans le temps et qu'ils s'appliquent de façon similaire aux différents opérateurs concernés.

Standardisation des formulaires tout d'abord¹⁹², rendue nécessaire par le processus d'uniformisation des modes d'organisation et de fonctionnement, préconisé plus haut, et destinée à s'y intégrer.

Standardisation des procédures de traitement des informations ensuite, particulièrement pour les normes qui posent le plus de problèmes d'application, et que des directives univoques devraient assurer. L'élaboration d'un véritable manuel de procédures pourrait y contribuer, tout comme l'organisation de formations communes pour les agents des deux directions générales¹⁹³.

La Cour recommande que ce travail de standardisation soit conçu au niveau de l'administration générale et du Service général de coordination, en concertation avec les directions de l'enseignement de la Communauté et de l'enseignement subventionné.

5.3.7 Conclusions

Étant donné les contingences en matière de circulation et de traitement des informations, la Cour recommande d'implanter sans retard des dispositifs autonomes de contrôle interne afin d'éviter les erreurs et de détecter plus rapidement les indus. La recherche d'un niveau de qualité toujours plus élevé est une mission

¹⁹¹ Les réponses au questionnaire relatives à l'utilité de la localisation des dossiers dans le bureau de l'agent et à la fréquence de leur consultation départagent nettement les secteurs.

¹⁹² Actuellement, en fonction du secteur (enseignement organisé, secondaire subventionné, fondamental subventionné), trois systèmes particuliers de formulaires rendent compte de situations équivalentes (relevés de services, des attributions, des absences, etc.). Toutefois, une redéfinition de plusieurs formulaires vient d'être réalisée à l'occasion du passage à partir de l'année scolaire 2003-2004 au paiement à terme simplement échu des temporaires considérés comme stables. Un pas significatif vers l'uniformisation des documents entre les niveaux a ainsi été franchi, qui touche surtout l'enseignement fondamental subventionné.

¹⁹³ Ces formations pourraient être communes dans la mesure où les normes s'étendent à plusieurs secteurs ou réseaux d'enseignement.

qui échoit en tout premier lieu à l'administration même, laquelle ne peut en l'occurrence se reposer complètement sur le contrôle réclamé aux pouvoirs organisateurs¹⁹⁴ ou encore sur les réclamations ou questions orales provenant de ses correspondants (établissements scolaires, pouvoirs organisateurs, enseignants)¹⁹⁵.

L'organisation d'un contrôle périodique sinon permanent du travail accompli constitue une priorité qui ne pourra certes se concrétiser que progressivement, vu les contingences en matière de personnel. Au-delà de la qualité de l'action des services, les dispositifs à mettre en place devraient également viser à soutenir la motivation des agents et à renforcer la cohérence des services.

Une première avancée consisterait à opérer la vérification de la situation administrative et pécuniaire d'un membre du personnel enseignant à l'occasion de la nomination (engagement) définitive de ce dernier. Un contrôle complet opéré systématiquement à cette étape déterminante de la carrière servira l'objectif de régularité; sa réalisation précoce rendra plus rationnelle la gestion des carrières et allégera considérablement la préparation des dossiers de pensions, tout en évitant que des erreurs ne soient décelées beaucoup trop tardivement. Dans un souci de séparation de fonctions, ces tâches de contrôle devraient être opérées par des agents déchargés totalement de tâches de fixation proprement dites, à savoir par des attachés ou des premiers assistants expérimentés dont l'expertise est reconnue par leurs pairs.

5.4 La coordination de l'action administrative

La coordination de l'action administrative est essentielle dès lors qu'elle conditionne l'application uniforme de la réglementation et l'égalité de traitement des enseignants. Déjà rendue nécessaire, dans un cadre centralisé, par la complexité réglementaire et la masse de dossiers traités, la coordination est devenue indispensable depuis la déconcentration.

Trois organes ont été prévus à l'administration: le Service général de coordination dépendant de l'administration générale et une Direction de la coordination par direction générale. Ce cadre demeure cependant inexploité.

Comme déjà signalé, le Service général de coordination, élément essentiel du travail d'uniformisation et de standardisation, n'est pas opérationnel cinq ans après la constitution d'une administration générale unique pour les personnels de l'enseignement et la déconcentration de ses services de gestion.

La Direction de la coordination pour le personnel enseignant de l'enseignement organisé est en fait inexistante¹⁹⁶. Le directeur général et le directeur général

¹⁹⁴ Pour l'enseignement subventionné, les circulaires diffusées à l'occasion de la rentrée scolaire 2002-2003 ont pour la première fois demandé aux pouvoirs organisateurs de signaler par écrit un certain type d'anomalies, toute abstention de communication constituant par conséquent la reconnaissance de la qualité et du caractère correct du travail effectué par la direction générale par rapport aux demandes de subvention-traitement. A noter la courbe rentrante opérée à l'occasion de la rentrée scolaire 2003-2004, cette demande de coopération ne revêtant plus un caractère contraignant.

¹⁹⁵ D'autant que les réclamations risquent de se focaliser davantage sur les erreurs en défaveur de l'enseignant. Cf. également le point 5.5.

¹⁹⁶ Hormis la direction responsable de la coordination pour les personnels administratifs dont la gestion a été déconcentrée, la Direction de coordination visée par le guide du ministère (éd. 2003, p.68) regroupe des cellules de gestion centralisée de personnels non enseignant ou relevant de secteurs spécifiques.

adjoint assument dès lors personnellement des tâches de coordination en plus de leurs fonctions. Réunis avec le collègue des directeurs, ils débattent des problèmes d'application et d'interprétation des normes soumis par les directions provinciales; des notes de service sont ensuite diffusées.

La Direction de la coordination du secteur subventionné est le seul organe à même de mener des activités de coordination. Néanmoins, son effectif actuel est insuffisant pour lui permettre de remplir normalement ses missions¹⁹⁷. Les 6 agents attribués lors de sa création en 1998 ont conservé certaines de leurs tâches antérieures¹⁹⁸ ou sont astreints à des fonctions en commission¹⁹⁹. Leur mission de coordination en devient subsidiaire et seuls 3 nouveaux agents peuvent s'y consacrer pleinement.

Conçue comme une aide aux directions provinciales, l'activité de coordination ambitionne cependant de réaliser des projets globaux²⁰⁰, de résoudre des problèmes d'application et d'interprétation²⁰¹ et de régler des questions ponctuelles d'autorité; s'y ajoute la diffusion des nouvelles normes. Beaucoup de ces activités demeurent donc à l'état de projet ou prennent du retard²⁰². Néanmoins, l'amélioration des services fournis par cette direction est d'ores et déjà perceptible²⁰³.

Un contrôle des liquidations de traitements²⁰⁴ est accompli parallèlement afin d'aider les directions provinciales et de tenter, en fait, d'y pallier le défaut de supervision. Par ailleurs, un système structuré d'information permanente, développé sur le réseau informatique interne à partir de 1998, met à leur disposition des outils de travail et des notes techniques ou d'interprétation. Il semble cependant encore insuffisamment connu des agents et sous-utilisé.

Eu égard au caractère indispensable de la coordination dans une gestion déconcentrée et aux besoins d'ailleurs largement exprimés par les agents, la Cour recommande qu'une véritable politique de coordination soit menée en veillant à doter le plus rapidement possible le ou les services concernés des moyens adéquats.

Il est impératif que le Service général de coordination puisse enfin remplir son rôle vis-à-vis des réglementations communes aux deux directions générales. Il devrait en outre être chargé de concevoir et de préparer l'uniformisation et la standardisation nécessaires en matière d'organisation, de fonctionnement et d'informations.

La question qui se pose également est de savoir s'il convient de maintenir dans l'organigramme trois structures de coordination ou si la recherche de l'efficacité ne plaide pas plutôt pour l'intégration, au sein d'un seul service, en l'occurrence le service général précité, de représentants des deux directions générales, celles

¹⁹⁷ Une directrice (nommée à titre définitif, détachée de la direction des statuts et du contentieux) et 9 agents sur les 24 prévus au cadre; la direction ne comprend pas de juriste.

¹⁹⁸ Contentieux fiscal, liquidation des ordonnances de paiement des traitements.

¹⁹⁹ Commissions de réaffectation ou commission des traitements.

²⁰⁰ Manuels de directives en matière de traitements et de fixation des barèmes, vade-mecum pour les nominations définitives au niveau secondaire.

²⁰¹ Admissibilité de services dans l'ancienneté pécuniaire, détermination des subventions-traitements d'attente, spécificité des titres, accès aux fonctions de sélection et de promotion.

²⁰² Les modifications à la réglementation ne sont pas toujours commentées, les notes souvent tardives et les exemples trop simples.

²⁰³ Plusieurs déclarations recueillies dans les questionnaires ou lors des entretiens avec les directeurs provinciaux vont dans ce sens.

²⁰⁴ Déceler et signaler les paiements qui dépassent l'unité de charge, des indus non traités.

de l'enseignement organisé par la Communauté et celle de l'enseignement subventionné.

Outre le fait qu'elle permettrait des économies d'échelles, cette formule paraît a priori le mieux à même de garantir l'unité de vues par rapport à une matière qui, malgré les spécificités de chaque réseau, impose une approche commune de nombreux problèmes. La Cour considère toutefois qu'il appartient à l'administration d'étudier soigneusement les avantages et les inconvénients d'une structure unique avant de déterminer les moyens et le profil des agents à affecter (d'urgence) à la coordination.

5.5 La gestion des contacts avec les enseignants, les pouvoirs organisateurs et les syndicats

5.5.1 Introduction

Les difficultés inhérentes à la matière, détaillées au chapitre 1, suscitent un important besoin d'information chez les enseignants et les établissements scolaires qui formulent de nombreuses demandes aux directions provinciales.

Le canal le plus fréquemment utilisé est le téléphone. Selon les agents et les responsables, les plages horaires sont rarement respectées et des appels arrivent parfois à tout moment, si bien que certains directeurs autorisent leurs agents liquidateurs à ne pas répondre durant la période qui exige un maximum de concentration, à savoir les quelques jours qui précèdent la liquidation des traitements.

Les enseignants ont encore la faculté de se rendre au bureau de leur ressort. En général, deux demi-journées par semaine sont prévues par l'administration, et il est toujours loisible de convenir d'un rendez-vous; on constate néanmoins des visites à l'improviste. Environ les trois-quarts des questions posées lors de ces visites ont trait à la pension ou à l'aménagement de la fin de carrière²⁰⁵.

5.5.2 Les contacts avec les enseignants et les établissements: un service ou une contrainte?

Le dépouillement des questionnaires laisse apparaître un clivage entre ceux qui perçoivent les relations avec les enseignants ou leurs représentants comme une contrainte, une corvée qui leur fait perdre du temps et ceux qui la perçoivent positivement comme une mission, un service au public.

Si le temps consacré aux enseignants, surtout en période de rentrée scolaire, paraît trop long à une soixantaine d'agents, d'autres ne sont pas de cet avis ou hésitent à se prononcer étant donné que la situation dépend des jours ou des périodes, du type de demande, etc.

Quant à la possibilité de réduire le temps consacré aux demandes externes, une quarantaine d'agents émettent un avis négatif ou s'abstiennent de répondre en invoquant le fait que le temps consacré à cette mission ne les dérange pas. Certains estiment même que le contact avec l'extérieur est utile: une bonne relation avec les interlocuteurs a des retombées positives en matière de transmission de l'information (en qualité et en rapidité); les contacts permettent de régler de

²⁰⁵ Notamment les divers types de disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite (DPPR).

nombreux problèmes par téléphone, dans des délais rapides. A ce propos, il convient de relever qu'en réponse à la question portant sur les éléments qui permettent de détecter la nécessité de revoir la situation pécuniaire d'un enseignant, le contact avec les enseignants, établissements ou syndicats, figure en bonne place.

5.5.3 Enquête sur les demandes formulées essentiellement par téléphone

Afin de tenter d'objectiver le temps consacré par les agents à répondre aux enseignants et aux écoles, la Cour a proposé aux agents de remplir une grille permettant de recenser le nombre de demandes, leur objet, le temps y consacré et la possibilité pour l'agent d'avoir pu y répondre. Durant 21 jours en moyenne, plus de 6.000 demandes ont ainsi été répertoriées par 92 agents liquidateurs ou affectés dans une cellule administrative.

Le temps consacré

En moyenne, les agents consacrent 28 minutes par jour à traiter les demandes qui leur sont formulées, la durée pouvant fluctuer fortement d'une demande à l'autre²⁰⁶. Les agents chargés de la gestion pécuniaire y passent plus de temps que leurs collègues des cellules administratives.

Ces données ne permettent évidemment pas de mesurer les répercussions de ces demandes au niveau de la perte de concentration, pas plus que le temps éventuellement consacré par la suite à la recherche de la réponse, la vérification du dossier, etc., avant de rappeler l'interlocuteur, le cas échéant.

Le degré de satisfaction

84,2% des demandes répertoriées par les agents ont, selon eux, pu être satisfaites, ce qui ne signifie pas que l'enseignant aura pour sa part jugé la réponse entièrement satisfaisante. A noter cependant que le travail d'enquête auprès d'un échantillon d'écoles secondaires subventionnées, à laquelle il a déjà été fait allusion supra²⁰⁷, a révélé que les directeurs d'établissement interrogés ont accordé une note moyenne de satisfaction de 8,6/10 à l'égard des contacts avec les directions provinciales.

Le transfert des appels

Plus de 14% des demandes ont dû être transférées ou orientées vers d'autres agents, services ou administrations, ce qui indique que dans plusieurs cas les enseignants ne connaissent pas les coordonnées précises des agents qui gèrent leur dossier ou, plus généralement, ne savent pas à qui s'adresser, ou encore que l'agent n'était pas suffisamment expérimenté pour y répondre²⁰⁸. En tout état de cause, plusieurs directeurs provinciaux, de même que les responsables d'autres services rencontrés lors de l'étude, ont souligné le fait que certains enseignants ignorent encore la déconcentration des services et continuent de s'adresser à l'administration centrale.

²⁰⁶ De quelques minutes à plus d'une heure par jour.

²⁰⁷ LEMAYLLEUX, Ph., *Op. cit.*

²⁰⁸ Abstraction faite des appels qui ont été détournés en raison de l'absence d'un agent.

De façon générale, la présente enquête ne permet pas de préciser dans quelle mesure l'enseignant n'avait pas déjà transité par un ou plusieurs autres services avant d'arriver chez le bon interlocuteur. Les témoignages recueillis lors de l'enquête révèlent en effet que l'aiguillage des appels pose un problème particulier au siège central.

L'administration doit veiller à réduire ces contretemps qui perturbent inutilement les services. Une meilleure information sur les différents rouages de l'administration, déjà préconisée au chapitre 1, pourrait y contribuer. De même, la mise sur pied d'une formation spécifique à l'intention des agents préposés à la réception des appels téléphoniques permettrait à ces derniers d'aider l'appelant à bien s'identifier (n° de matricule, école, niveau, lieu, etc.) et à préciser clairement l'objet de sa demande; ces préalables permettraient d'aiguiller correctement l'interlocuteur et de préparer l'entretien avec l'agent concerné qui gagnerait ainsi du temps.

L'objet des appels

Durant la période d'observation, les demandes relatives au calcul des traitements, notamment à la suite d'erreurs ou de régularisation, occupaient la première place (13,5% de l'échantillon), suivies par les questions concernant des congés et disponibilités pour cause de maladie (11,2%), l'aménagement de la fin de carrière (9,1%), la pension (8,7%), la fiscalité et le précompte professionnel (7,9%) les congés, absences et disponibilités (6,1%).

5.5.4 Conclusions

Sans négliger l'intérêt des contacts avec l'extérieur, la Cour est d'avis qu'il conviendrait de chercher à réduire le nombre de questions d'ordre général qui ne nécessitent pas la consultation du dossier d'un enseignant en particulier.

Elle renvoie à ce propos aux recommandations déjà été formulées en fin de chapitre 1 pour améliorer la qualité et le délai des informations en provenance des établissements et des enseignants, notamment l'effort à axer sur la formation et l'information des chefs d'établissements et les secrétariats, via les circulaires de rentrée scolaire, l'organisation de réunions, la confection d'un répertoire administratif fonctionnel régulièrement mis à jour et disponible sur le site du ministère, ou encore la diffusion d'une plaquette d'information plus complète à l'usage des enseignants, etc.

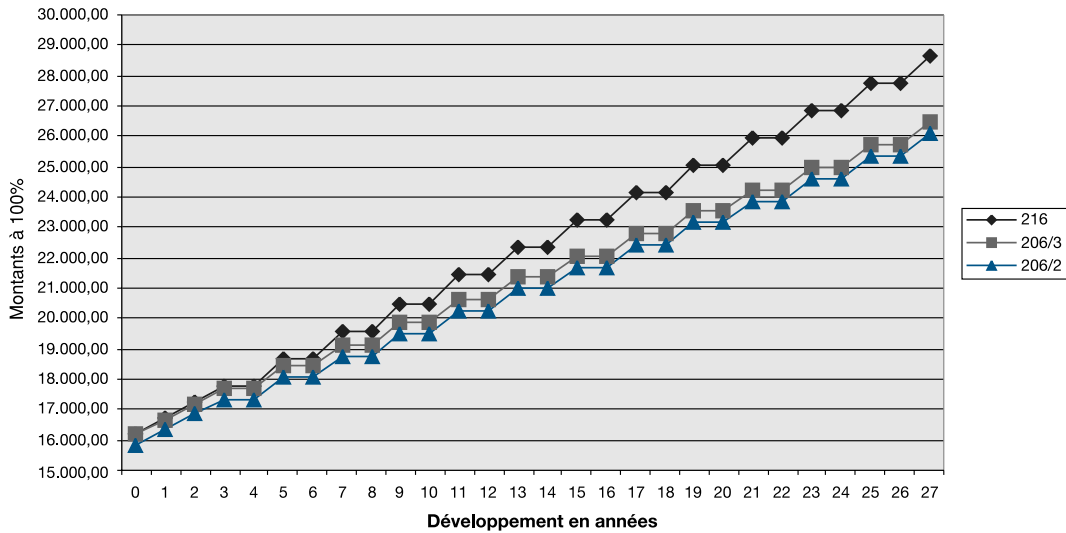
Enfin, sur un plan plus particulier, la Cour considère qu'un effort constant de clarté, de précision et de motivation lors de la réclamation d'un document manquant, lors du renvoi d'un formulaire mal rempli ou de la notification d'un indu, contribuerait également à réduire le nombre de questions.

Table des illustrations

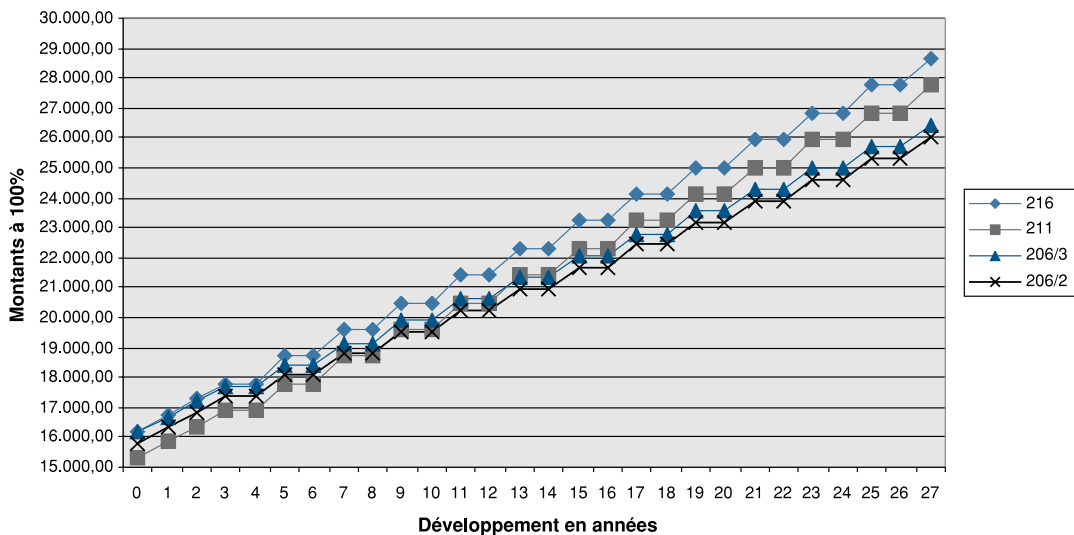
Figure 1 –	Comparaison des effectifs par rapport au cadre des services extérieurs	45
Figure 2 –	Répartition des agents chargés des enseignants de la Communauté, par tranche d'âge et par statut	49
Figure 3 –	Répartition des agents chargés des enseignants du subventionné par tranche d'âge et par statut	49
Figure 4 –	Comparaison des moyennes d'âge des agents des deux réseaux d'enseignement	49
Figure 5 –	Répartition des indus selon les pouvoirs organisateurs, en fonction des montants (gauche) et du nombre d'enseignants (droite) (<i>en pourcents</i>)	69
Figure 6 –	Profil des indus par montant	70
Figure 7 –	Dossiers transmis au comptable en mars 2003. Ventilation en fonction de la cause de l'indu	74
<hr/>		
Tableau 1 –	Répartition des effectifs (unités), par grade et statut, au sein des directions de l'enseignement de la Communauté	46
Tableau 2 –	Répartition des effectifs (en unités), par grade et statut, au sein des directions de l'enseignement subventionné	46
Tableau 3 –	Proportion d'agents contractuels dans la tranche d'âge considérée	50
Tableau 4 –	Mise en perspective de la charge de travail et du personnel affecté au paiement des traitements dans l'enseignement obligatoire	51
Tableau 5 –	Echelonnement des paiements des temporaires pour les trois premiers mois de l'année scolaire (moyenne 1999-2001). <i>Décalage exprimé en pourcentage de la première liquidation (=100 %)</i>	64
Tableau 6 –	Comparaison du volume des arriérés de traitements et des indus dans l'enseignement obligatoire (en % de la liquidation à terme échu)	68
Tableau 7 –	Indus constatés mais non traités	76
Tableau 8 –	Vue synoptique du mode d'organisation des directions déconcentrées	82

Annexe 1

Développement de trois échelles barémiques²⁰⁹ pour l'enseignement de cours techniques, spécialités économie domestique, coupe et couture (en euros)



Développement de quatre échelles barémiques²¹⁰ pour l'enseignement de cours techniques, spécialités bois, fer, etc. (en euros)



²⁰⁹ Les échelles considérées visent respectivement les détenteurs de titres requis et les instituteurs primaires (216), les diplômés de l'enseignement secondaire supérieur (206/3) et les autres titres (206/2'').

²¹⁰ Les échelles considérées visent respectivement les détenteurs de titres requis et les instituteurs primaires (216), les titres requis sauf CAP (211), les diplômés de l'enseignement secondaire supérieur (206/3) et les autres titres (206/2'').

Annexe 2

La structure de l'application actuelle RL10

Les transactions

RL10: cette transaction permet d'introduire les informations servant au calcul du traitement des individus. Il s'agit d'un ensemble de mouvements mensuels, comprenant des ordres de paiements soit ponctuels, soit permanents (valables pour plusieurs mois, avec ou sans date de fin).

Cette transaction comporte 5 fichiers distincts, appelés «clients²¹¹»: le subventionné fondamental, le subventionné autre que fondamental, la Communauté, les contractuels sur dotation de la Communauté et, le cas échéant, les arriérés pour le personnel du ministère.

Les ordres de paiement peuvent être de deux types: les codes dits «recto» qui reprennent des paramètres de paiement (période, ancienneté pécuniaire, barème, charge, état civil, etc...) sur la base desquels le CTI calcule le traitement à liquider et les codes dits «verso» qui comprennent des montants imposés, comme des récupérations d'indus.

En outre les ordres de paiement sont de quatre sortes: les codes «normaux» qui sont exécutés et liquidés dans le courant du mois, les codes «futurs» qui seront transformés automatiquement en codes «normaux» lorsque leur date d'échéance sera atteinte, les codes «rouges» qui sont des codes fictifs ne servant qu'à enregistrer des événements extérieurs comme par exemple une récupération d'indu par le comptable centralisateur ou encore une avance manuelle et enfin des propositions de paiement qui ne seront prises en compte que lorsqu'elles seront transformées en ordre de paiement.

PV10: un système analogue à la transaction RL10 reprend le résultat des calculs spéciaux: allocation de fin d'année, pécule de vacances, pécule de vacances différé et arriérés négatifs pour l'année fiscale précédente. La liquidation effective est faite après modification éventuelle par les services FLT.

SIMU: il s'agit d'une transaction permettant de réaliser des simulations individuelles sans toucher aux données réelles.

DPPR: cette transaction permet de déterminer le traitement de base d'un enseignant pendant une période de mise en disponibilité. Ces informations sont utilisées dans le programme PL10 pour établir le montant du barème du traitement.

SIGN, ECOT, BARM: outre les transactions destinées à introduire des ordres de paiement, il existe trois transactions reprenant les éléments relatifs aux données du signalétique des personnes, des établissements et des barèmes applicables. Les deux premiers sont accessibles aux services FLT directement, le dernier l'est en consultation.

Il faut encore mentionner les transactions:

EXTR: qui permet d'obtenir un extrait du paiement effectué pour un individu à l'issue d'une liquidation.

²¹¹ Cette distinction en «clients» ne repose pas sur une contrainte de nature technique mais correspond à une subdivision des directions du ministère de l'éducation lors de la mise en place de l'application.

VIRA: qui mentionne les paiements effectués également à l'issue des liquidations.

FISC: qui permet de prendre connaissance des fiches fiscales établies au nom d'un enseignant.

AMED: dans laquelle sont inscrites toutes les absences pour raisons médicales sur la base des certificats médicaux introduits auprès de l'organisme chargé du contrôle médical.

DIPL: qui mentionne la nature des diplômes du personnel enseignant.

A titre indicatif, il faut également mentionner l'existence de transactions relatives à la gestion du personnel de l'enseignement de promotion sociale (**PS10** et **PS20**) ainsi qu'à la gestion du personnel ACS (**ONEM**).

Annexe 3

Les effectifs de l'Administration générale des personnels de l'enseignement

Grade	Nombre d'emplois prévus au cadre ²¹²	Nombre de statutaires incorporés au 1 ^{er} juin 2002	Nombre de contractuels incorporés au 1 ^{er} juin 2002 ²¹³	Total du nombre d'agents incorporés au 1 ^{er} juin 2002
ADMINISTRATEUR GENERAL	1	1		1
DIRECTEUR GENERAL	2	1		1
DIRECTEUR GENERAL ADJOINT	5	3		3
DIRECTEUR	22	21		21
ATTACHE PRINCIPAL	54	2		2
ATTACHE		14	8	22
Total niveau 1	84	42	8	50
PREMIER GRADUE	1	2		2
GRADUE PRINCIPAL	10	2		2
GRADUE		6	19	25
Total niveau 2+	11	10	19	29
PREMIER ASSISTANT	49	105		105
CHEF ADMINISTRATIF ²¹⁴	61			
ASSISTANT PRINCIPAL	240 ²¹⁵	63		63
ASSISTANT		78		78
SOUS-CHEF DE BUREAU ²¹⁶	77	15	143	158
Total niveau 2	427	261	143	404
PREMIER ADJOINT	13	9		9
ADJOINT PRINCIPAL	97 ²¹⁷	38		38
ADJOINT		17	56	73
Total niveau 3	110	64	56	120
PREMIER AGENT	6	5		5
AGENT PRINCIPAL	40 ²¹⁸	11		11
AGENT		3	18	21
Total niveau 4	46	19	18	37
Total général	678	396	244	640

²¹² Conformément aux règles de la carrière plane, le cadre regroupe le nombre d'emplois prévu pour le grade de recrutement et le grade immédiatement supérieur (affecté du terme «principal»).

²¹³ Les agents contractuels ne sont pas, à proprement parler, titulaires d'un grade: ils sont répertoriés dans Ulis sous le «grade» «employé de niveau ...». A ce titre, et pour la facilité de lecture, ils ont été assimilés dans les statistiques au grade de recrutement afférent à leur niveau. Ainsi, par exemple, les «employés de niveau 1» ont été considérés occuper un emploi d'attaché.

²¹⁴ En vertu de l'article 23 de l'arrêté du 23 novembre 2000, le grade de «chef administratif» est remplacé au cadre organique par le grade de «premier assistant»

²¹⁵ Dont 54 emplois relevant du cadre complémentaire.

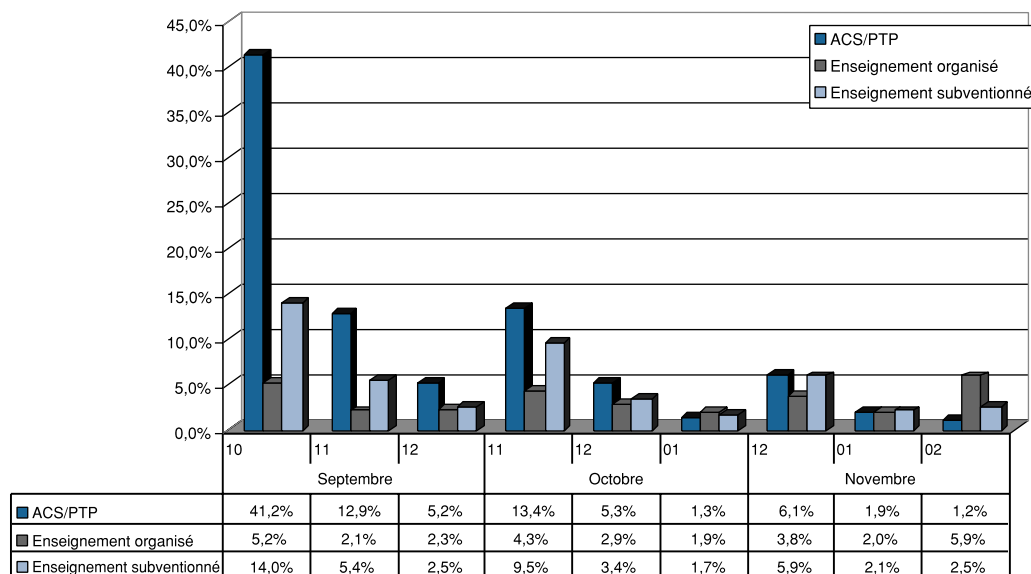
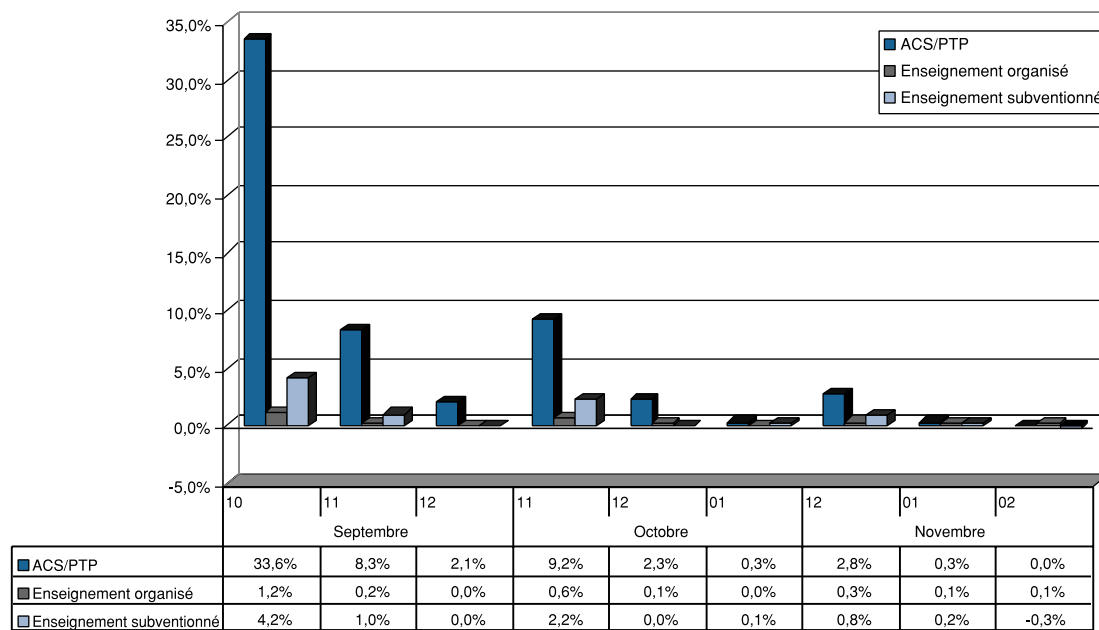
²¹⁶ L'article 3 de l'arrêté du 7 juillet 1997 portant le cadre des services du Gouvernement de la Communauté française, précise que «Les emplois de sous-chef de bureau...sont transposés en emplois d'assistants ou d'assistants principaux de la même catégorie et du même groupe de qualification au fur et à mesure du départ de chacun de leur titulaire.»

²¹⁷ Dont 23 emplois relevant du cadre complémentaire.

²¹⁸ Dont 13 emplois relevant du cadre complémentaire.

Annexe 4

Illustration de l'échelonnement des paiements des enseignants temporaires pour les trois premiers mois de l'année scolaire. Les résultats obtenus en nombre d'ETP (1^{er} graphique) et de personnes (second graphique) sont exprimés en pourcentage de la première liquidation, considérée comme base 100.



Annexe 5

La réponse du ministre

Christian DUPONT
Ministre de la Culture,
de la Fonction publique,
de la Jeunesse et des Sports

Monsieur W. DUMAZY
Premier Président
Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

N/Réf. : 04/TPVPMCLSJF/1201

Bruxelles, le 26 janvier 2004

Monsieur le Premier Président,

OBJET: Rapport de la Cour des Comptes relatif au paiement des enseignants par la Communauté

Je vous remercie du travail approfondi réalisé par la Cour des comptes dans le cadre de son analyse relative au paiement des enseignants par la Communauté. Ce rapport contient des éléments particulièrement intéressants et pertinents, notamment en ce qui concerne les aspects relatifs à la fonction publique, à l'informatique administrative et aux statuts de l'enseignement et je me réjouis qu'un certain nombre de recommandations formulées par la Cour rencontrent mes préoccupations.

En outre, faisant suite à votre lettre du 07 octobre 2003 référencée F13-2.102.374 L4, je vous prie de bien vouloir trouver en annexe mes remarques et commentaires relatifs à l'objet sous rubrique. Ces éléments ont également été communiqués à Madame et Messieurs les Ministres Françoise DUPUIS, Jean-Marc NOLLET, Pierre HAZETTE et Michel DAERDEN.

Restant à votre entière disposition, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Christian DUPONT

Remarques et commentaires à propos du rapport de la Cour des comptes relatif au paiement des enseignants par la Communauté

1. Aspects relatifs à la « gestion du personnel » de l'Administration générale des Personnels de l'Enseignement

1.1. La prise en considération dans la détermination et le recrutement des ressources humaines, des fonctions à assumer

Il est à remarquer que la Communauté française a organisé via le Selor des concours de recrutement à tous les niveaux de la hiérarchie pour les emplois « administratifs ». Ces concours se veulent généralistes même si pour certaines fonctions (juristes, psychologues, assistants sociaux gradués comptables...) des concours plus spécifiques ont été organisés. La Direction générale du Personnel et de la Fonction publique consulte les réserves en tenant compte, dans la mesure des possibilités du cadre et lorsqu'elles sont précisées par l'Administration générale des Personnels de l'Enseignement, des profils de fonctions requis.

Par ailleurs, un projet d'arrêté, déjà approuvé en première lecture par le Gouvernement et négocié avec les organisations syndicales représentatives, vise à confier à un service spécialisé de la Direction générale du Personnel et de la Fonction publique l'élaboration des profils de fonction pour l'ensemble des fonctions existantes en son sein.

1.2. La nécessité d'étoffer les effectifs (de niveau 1 essentiellement)

Un plan de recrutement a été réalisé en 2003 en concertation avec l'inspection des Finances, la Direction générale du Personnel et de la Fonction publique et les administrations générales concernées.

Ainsi, il a été décidé de recruter 4 niveaux 1 pour les directions déconcentrées de la DG des Personnels de l'Enseignement de la Communauté française.

De plus, un emploi de niveau 1 a été déclaré vacant à l'Administration centrale de l'AGPE pour permettre à l'agent appelé à assurer la direction du Bureau déconcentré du Hainaut d'y prendre ses fonctions.

Deux membres du personnel engagés sous contrat dans l'attente du recrutement d'agents statutaires ont été maintenus en fonction à la cellule de récupérations des indus au moment de l'admission au stage de ces agents et ce avant de procéder à une évaluation précise de ladite cellule.

Les 25 membres du personnel engagés en 2001 par contrat à durée déterminée pour remplacer ceux qui devaient s'occuper de l'application GRH aujourd'hui abandonnée, ont été maintenus en fonction au terme de leur contrat.

Le remplacement des départs naturels de 2003 a également fait l'objet d'un accord. A cet égard, les personnes remplacées ne le sont pas nécessairement au niveau qui était le leur. Ils sont plutôt remplacés dans le niveau qui correspond à une nécessité fonctionnelle.

L'effort de recrutement à l'AGPE se poursuivra en 2004. Je tiens toutefois à signaler qu'au 01/01/2000, cette administration générale comptait un effectif de 540.61 en ETP courant (effectif réellement au travail) et qu'au 01/01/2003 son effectif était passé à 571.81 en ETP courant. Les chiffres au 01/01/2004 me

parviendront sous peu et ne feront que confirmer l'importance des recrutements opérés à l'AGPE ces trois dernières années.

1.3. La prise en compte de la pyramide des âges

La moyenne d'âge est effectivement fort élevée à l'Administration générale des Personnels de l'Enseignement. Elle l'est encore plus à l'Administration générale de l'Infrastructure. L'élaboration de plans de recrutement globalisés et annualisés ne résout pas ce type de problème. Il s'indique d'utiliser les outils prévisionnels qui existent et d'avoir une attitude plus proactive à cet égard. Il est déjà procédé le plus souvent à la déclaration de vacance d'emploi avant le départ réel du titulaire de l'emploi, cette disposition ayant été inscrite dans le statut du personnel de la Communauté française tant en ce qui concerne le recrutement que la promotion. Il reste que les enveloppes budgétaires sont déterminées annuellement.

1.4. La présence d'un grand nombre de membres du personnel contractuel

Ce nombre va en diminuant du fait de l'existence à tous les niveaux de la hiérarchie des concours de recrutement évoqués ci-dessus. Les contractuels du Ministère de la Communauté française sont dès lors statutarisés s'ils sont classés en ordre utile dans l'une de ces réserves de recrutement et les départs naturels sont compensés par des lauréats de ces mêmes réserves lorsqu'il s'agit de besoins permanents.

1.5. Les formations initiales et continuées

L'Ecole d'administration publique de la Communauté française a été créée au sein de la Direction générale du Personnel et de la Fonction publique fin de l'année 2002. Elle prend en charge aussi bien les formations initiales que les formations continuées. Le budget consacré à ces formations a été largement augmenté en 2004 pour atteindre 1.819.000 euros. Ce budget doit permettre d'intensifier les formations données à l'ensemble des membres du personnel et notamment à ceux des directions déconcentrées de l'AGPE. L'effort budgétaire en matière de formation ira encore croissant dans les années à venir de par le refinancement de la Communauté française.

1.6. Une meilleure exploitation de l'évaluation

Le service spécialisé de la Direction générale du Personnel et de la Fonction publique chargé de l'élaboration des profils de fonction devra également veiller à l'uniformisation de la procédure et du contenu de l'évaluation. Il participera activement à tout son processus avec que l'évaluation devienne un réel outil de gestion des ressources humaines.

1.7. La base de données de gestion du personnel

Le système Ulis de gestion des ressources humaines utilisés à la DGPF n'a de sens que si les données qui y figurent sont pertinentes. Cela nécessite la participation de l'ensemble des entités administratives à sa mise à jour permanente.

Ce système sera rendu plus convivial et sera déconcentré pour certains de ses aspects (ex.: incorporation précise de chaque membre du personnel).

Des personnes seront recrutées à cet effet et spécialement formés. Leur rôle ne se limitera cependant pas seulement à cette tâche. Ils doivent devenir à terme les responsables GRH des différentes entités administratives et le relais privilégié de la DGFPF.

2. Aspects relatifs à l'informatique administrative

a) Commentaires du rapport

2.1. Le système informatique de la nouvelle GPE Page 5 – dernier alinéa

Un des objectifs de la nouvelle chaîne de programme de paie est effectivement de permettre un traitement plus simple de ces problématiques notamment par l'usage de fichiers uniques.

Cette nouvelle chaîne permettra également de limiter la «production» d'indus.

2.2. Les formations Page 9 – alinéa 2

L'administration étudie actuellement la faisabilité de projets d'enseignement assisté par ordinateur disponibles pour le personnel sur l'intranet de la Communauté.

D'autre part, la programmation de certaines formations sera améliorée par la disponibilité de salles de cours au sein de l'Etnic idéalement située en face de la gare du Nord à Bruxelles, ainsi que par un timing mieux adapté aux nécessités du service.

2.3. Les circulaires «électroniques» Page 35 – alinéa 5

Les circulaires «électroniques» sont toutes disponibles sur un site de la Communauté française.

Le déploiement de nouveaux matériels informatiques sera terminé pour fin 2004, et les modernisations en 2005.

Dès maintenant les premières écoles entrées dans le système électronique sont averties par courrier électronique de la disponibilité de nouvelles circulaires, et les formats «papiers» sont progressivement supprimés.

2.4. La problématique de la sécurité informatique Page 39 – Chapitre 2

Le récent déménagement de l'Etnic vers de nouveaux locaux Place Solvay et le déménagement programmé de la salle des machines pour le mois d'août 2004 au plus tard renforceront notablement la sécurité physique des matériels.

Les études permettant l'externalisation des matériels dans un environnement permettant une redondance de ceux-ci sont également en cours au sein de l'Etnic.

2.5. L'intégration des demandes des utilisateurs Page 43 – alinéa 1

Les nouveaux développements GPE intègrent les demandes des utilisateurs pour ce qui concerne la convivialité de l'application.

2.6. La récupération de paiements indus Page 45 – alinéa 6

Les développements et études en cours concernant la future GPE, intègrent la problématique de la récupération d'indus.

2.7. L'audit des systèmes d'information Page 46 – dernier alinéa

La cellule d'audit, créée au sein de l'Etnic prendra en compte cette remarque.

b) En ce qui concerne les remarques et commentaires de l'AGPE

Circulaires électroniques Dernière page – Courrier électronique

Les écoles déjà dotées de matériel, soit qu'il existait, soit qu'il leur a été livré dans le cadre du projet «circulaires électroniques» entrent progressivement dans le système (voir aussi commentaire du rapport (page 35 alinéa 2)).

c) En ce qui concerne les remarques du comptable du contentieux

Date de fin de fonction Page 4 – 1.3.8

La date de fin de fonction sera intégrée au nouveau signalétique en cours de réalisation.

Stabilité des systèmes informatiques Page 5 – 2.4

La problématique des coupures et des maintenances est en voie de résolution par une nouvelle politique plus stricte des maintenances et des solutions techniques sont envisagées pour ce qui concerne les temps de réponse des programmes (matériels et optimisation des logiciels).

Master Datas et Datawarehouse Page 6 – 2.7

A terme, seuls trois fichiers «maîtres» et sécurisés seront utilisés par l'Etnic pour l'ensemble de la problématique. Les données, ou des extraits de ces données, seront disponibles en consultation et architecturés en fonction des besoins des services ou des écoles.

Formations – Page 8 – 2ème alinéa

La planification des formations prendra ce problème en compte dans le futur (voir aussi remarque page 9 alinéa 2 ci-après).

Fiches de paie électroniques Page 9 – 4.1

Il est actuellement envisagé par l'Etnic une distribution électronique des fiches de paie via un système «pull» (les écoles pourront aller «chercher» l'information) en complément de la distribution «papier».

3. Aspects relatifs aux statuts administratifs et pécuniaires du personnel enseignant

L'analyse de la Cour des Comptes contient des éléments tout à fait pertinents et intéressants en matière de statuts des personnels enseignants: l'harmonisation et la simplification de nombreux textes régissant la matière constituent en effet un gage:

- a) de respect du principe constitutionnel d'égalité entre les différentes catégories de personnel et entre les différents réseaux;
- b) d'une plus grande efficacité dans le cadre de l'application de ces textes par les services administratifs, emportant par là une plus grande uniformité de jurisprudence administrative.

C'est notamment en gardant constamment ce principe fondamental à l'esprit qu'ont été conçues les différentes réformes en matière statutaire dans le cadre de la présente législature. Chaque fois que cela a été possible, il a ainsi été veillé à rédiger des dispositions communes pour les trois réseaux d'enseignement.

Par ailleurs, dans le cadre de l'application du Plan d'action en vue de lutter contre la pénurie d'enseignants adopté le 31 mai 2001 par le Gouvernement de la Communauté française:

- des dispositions ont été rédigées pour alléger et simplifier certaines procédures (Commission des Titres B, uniformisation des règles de composition et de fonctionnement des commissions de réaffectation ...);
- des travaux ont été menés par l'Administration générale des Personnels de l'enseignement pour simplifier certains documents administratifs et leur cheminement, et ce principalement dans le cadre du passage du paiement des temporaires à terme échu lors de cette rentrée scolaire 2003-2004. L'on peut à cet égard se féliciter du succès général de la réforme grâce aux efforts combinés des écoles, des pouvoirs organisateurs et des agents de l'administration.

Il convient à cet égard de nuancer une des constatations présentes dans le rapport: nous entretenons d'excellents rapports avec cette Administration générale, qui par ailleurs a été et est consultée quasiment pour tout projet d'arrêté ou de décret.

C'est en tout cas avec elle que les efforts d'harmonisation et de simplification devront être poursuivis.

Le rapport répondre notamment, si besoin en était encore, combien il sera important de procéder à l'instauration d'un régime unique de titres et de fonctions, ce qui nécessitera un travail technique pointu requérant l'expérience de terrain des fonctionnaires.

Par ailleurs, le caractère fondamental de la formation des directeurs, mise en exergue par le rapport, rejoint ma préoccupation dans l'élaboration en cours du «statut des directeurs».

Enfin, la suggestion de la réalisation d'un «commentaire administratif», avec mise à jour permanente, à la disposition, des agents, paraît une idée séduisante. Ce commentaire devrait néanmoins être mis aussi à la disposition de tous les acteurs de l'enseignement, afin qu'il serve d'outil de référence pour tous.

Il est bien évident que ces travaux de haute technicité de même que l'instauration d'un contrôle interne effectif et efficace du travail réalisé par les agents, requièrent des moyens humains.

Outre ce qui a été dit ci-dessus (voir le point 1. de la note), il faut noter que le Gouvernement a mis en œuvre la procédure de recrutement, par voie de mandats, de fonctionnaires dirigeants, notamment pour l'Administration générale des Personnels de l'Enseignement.

Christian DUPONT

dépôt légal	D/2004/1128/2
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	http://www.courdescomptes.be