

Commission de l'Exécution budgétaire

Lundi, le 13 avril 2026

Rapport spécial

portant sur le soutien financier accordé par l'Etat dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction (page 9)

Suite à un courrier du 15 octobre 2020 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, la Cour des comptes a rédigé un rapport sur le secteur conventionné dit « ASFT » (Activité Sociale, Familiale et Thérapeutique).

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2. Champ et objectifs de contrôle (page 9)

Champ de contrôle :

- Loi modifiée du 8 septembre 1998, dite « **loi ASFT** », règle les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.
- En vertu de l'article 11 de la loi ASFT :
 - L'Etat est habilité à apporter un soutien financier sous forme d'un subside ou d'une participation financière pour l'exercice des activités énoncées à l'article 1^{er} de ladite loi ainsi que pour les investissements y relatifs .

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.2. Champ et objectifs de contrôle (page 9)

Champ de contrôle (suite) :

- Selon l'article 12 de la loi ASFT, peuvent être pris en considération pour la détermination de la participation financière étatique au coût d'une activité éligible :
 - les **frais de fonctionnement** : frais courants d'entretien et de gestion, frais en relation avec le louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier et frais résultant des prestations spécifiques fournies par l'organisme concerné ;
 - les **frais de personnel**.
- Le contrôle exercé par la Cour porte uniquement :
 - sur l'emploi de la participation financière étatique relative aux frais de fonctionnement et aux frais de personnel ;
 - les frais d'investissements ne font pas l'objet du présent rapport.

Objectifs de contrôle:

- **Analyse des dispositifs de contrôle** mis en œuvre dans le cadre de la loi ASFT, ainsi que de la **coordination interministérielle** qui en découle.
- **Analyse du respect des critères légaux, réglementaires et conventionnels** sur base des agréments délivrés et des conventions de financement conclues entre les organismes gestionnaires et l'Etat.

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.3. Ministères concernés par la loi ASFT (page 10)

Les ministères en charge de l'application de la loi ASFT sont les suivants :

1. Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (ci-après dénommé « MENJE ») ;
2. Ministère de la Famille (ci-après dénommé « MIFA ») ;
3. Ministère de la Santé (ci-après dénommé « MISA ») ;
4. Ministère de l'Egalité entre les femmes et les hommes (ci-après dénommé « MEGA »).

Au sein de chacun de ces ministères, l'octroi et le contrôle des agréments et des participations financières étatiques sont confiés à différents intervenants en fonction de leur domaine de compétence.

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.3. Ministères concernés par la loi ASFT (page 10)

1. MENJE

Direction générale de l'aide
à l'enfance et à la famille

Direction générale du
secteur de l'enfance

Direction générale du
secteur de la jeunesse

Direction générale de
l'inclusion

Cellule d'harmonisation ASFT

2. MIFA

Division Personnes âgées

Division Personnes
handicapées

Division Solidarité

Division Administration
générale

3. MISA

Département de la Santé sociale

4. MEGA

Lutte contre les discriminations

Finances et Gestion de projets

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.4. Cadre légal et réglementaire

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.1. Agrément (page 12)

- L'article 1^{er} de la loi ASFT dispose que :

« Nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non-occasionnelle l'une des activités ci-après énumérées, dans le domaine social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique s'il n'est en possession d'un agrément écrit, suivant leurs compétences respectives, soit du ministre de la Famille, soit du ministre de la Promotion féminine, soit du ministre de la Jeunesse, soit du ministre de la Santé ».

- L'article 2 de la loi ASFT détermine les **conditions requises pour l'obtention d'un agrément** :

« Les conditions ci-dessus ainsi que les modalités du contrôle des conditions sont précisées par règlement grand-ducal qui détermine les renseignements ou données à fournir et les pièces à joindre à la demande d'agrément. Le contrôle de ces conditions incombe au ministre compétent ».

1.4. Cadre légal et réglementaire

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.2. Soutien financier de l'Etat (page 13)

L'article 11 de la loi ASFT fixe les **conditions d'octroi d'une participation financière** de l'Etat :

« (...) *Le soutien financier peut prendre forme d'un **subside** ou d'une **participation financière** qui est accordé à condition:*

- a) *que le bénéficiaire accepte de signer avec l'Etat **une convention** (...);*
- b) *que le bénéficiaire tienne une **comptabilité régulière** selon les exigences de l'Etat;*
- c) *que les activités projetées répondent à des **besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil**. (...)* ».

- L'article 12 de la loi ASFT recense les **recettes et dépenses prises en considération** pour la détermination du soutien financier de l'Etat :

« (...) *les recettes fixées par la convention (...) sont déduites du total des dépenses. Ne sont pas pris en considération comme recettes, les dons et legs versés à l'organisme.*

Peuvent être considérées les dépenses suivantes :

- a) *les **frais courants d'entretien et de gestion** ;*
- b) *les **dépenses de personnel** (...);*
- c) *les frais résultant de **collaborateurs occasionnels ou bénévoles** ;*
- d) *les frais en relation avec le **louage, l'entretien et la réparation des bâtiments et l'équipement mobilier** ;*
- e) *le cas échéant, les frais résultant des **prestations spécifiques** fournies par l'organisme concerné.*

*L'Etat verse sa participation **en totalité ou en partie** sous forme d'avances semestrielles, trimestrielles ou mensuelles. L'organisme présente au ministre un **décompte annuel**. Les sommes indûment touchées sont **restituées au Trésor** ».* 7

1.4. Cadre légal et réglementaire

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.3 Commission Paritaire (page 14)

- L'**article 12** de la loi ASFT prévoit la création d'une « **Commission Paritaire** », convoquée lors de toute **modification** légale ou réglementaire **affectant les dépenses de personnel**.
- Le **règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998** précise les **modalités de fonctionnement et la composition de la commission**, dont notamment la nomination de ses membres et la durée de leur mandat.

1.4. Cadre légal et réglementaire

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.4. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation (page 15)

- Commission d'Harmonisation

L'article 14 de la loi ASFT précise les **missions de la Commission d'Harmonisation** (ci-après « CH ») :

- « émettre un **avis sur la convention-type**, ainsi que sur toute proposition de modification y relative ;
- faire des propositions de mise en œuvre et, en général, de **surveiller l'application des conventions** ;
- faire, à la demande du ministre compétent, des **propositions d'arbitrage en cas de litige** entre parties ;
- opérer une analyse et **émettre un avis sur les décomptes annuels des frais de fonctionnement des services conventionnés** ;
- faire des recommandations en vue d'une **coordination** et d'une **planification** des différentes activités pour lesquelles l'Etat accorde une participation financière ;
- étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement toute question se rapportant aux activités visées à l'article 1^{er}. »

L'article 15 de la loi ASFT **fixe la composition de la CH** et prévoit la mise en place de **sous-commissions** :

« La commission se compose de **20 membres effectifs** et de **20 membres suppléants** (...). »

Le **règlement grand-ducal modifié du 10 décembre 1998** fixe les conditions relatives au fonctionnement et à la composition de la **commission**, notamment en ce qui concerne la nomination de ses membres et la durée de leur mandat.

1.4. Cadre légal et réglementaire

1.4.1. Cadre légal

1.4.1.4. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation (page 15)

- Comité de Concertation

Selon l'article 16 de la loi ASFT, « *les ministres de la Famille et de la Santé convoquent annuellement un comité de concertation qui réunit :*

- *les ministres de la Famille, de la Promotion féminine, de la Jeunesse ainsi que de la Santé ou leurs représentants ;*
- *quatre représentants des organismes gestionnaires ayant conclu pour leur(s) service(s) une convention avec l'Etat ;*
- *quatre représentants des organismes gestionnaires disposant pour leur(s) service(s) de l'agrément, sans toutefois avoir conclu une convention avec l'Etat ;*
- *quatre représentants des syndicats les plus représentatifs. (...)*

Le comité de concertation examine et avise :

- *les modifications des conditions d'agrément fixées par le règlement grand-ducal prévu à l'article 2 ci-avant ;*
- *le constat établi par le Gouvernement en conseil sur les besoins effectifs conformément à l'article 11 c) ».*

1.4.2. Cadre réglementaire (page 17)

Au sein de chacun des ministères, l'octroi et le contrôle de l'agrément sont confiés à différents intervenants en fonction de leur domaine de compétence conformément aux règlements grand-ducaux d'exécution en vigueur.

1.5. Envergure financière et effectifs (page 19)

- Répartition de la **participation financière de l'Etat par ministère au titre de frais de personnel et de fonctionnement** relevant du secteur ASFT entre 2016 et 2020 :

Tableau 1 : Participation financière par ministère

Ministères	2016	2017	2018	2019	2020
MENJE	298.447.463	320.329.805	353.506.667	418.293.270	466.325.610
MIFA	89.150.358	96.783.798	102.305.598	121.215.933	126.669.477
MISA	40.925.358	42.311.250	46.702.714	52.912.384	57.595.192
MEGA	11.892.297	12.562.664	14.434.583	15.164.258	16.860.667
Total de l'exercice	440.415.476	471.987.517	516.949.562	607.585.845	667.450.946
Variation en %	-	7,2%	9,5%	17,5%	9,9%

Source chiffres (en euros) : SAP (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

- La Cour note que les **dépenses ont connu une croissance de 51,4%** entre 2016 et 2020.

1.5. Envergure financière et effectifs (page 20)

- **Effectifs au 31 décembre 2022 en nombre réel et en équivalent temps plein par ministère, pour lesquels une prise en charge a été accordée par l'Etat.**

Tableau 2 : Effectifs au 31.12.2022

Ministères	Effectifs au 31.12.2022	
	En nombre réel	En équivalent temps plein (ETP)
MENJE	12.991	7.015,33
MIFA	1.233	727,10
MISA	769	534,85
MEGA	202	137,50

Source chiffres : ministères ; tableau : Cour des comptes

1.6. Echantillon de contrôle (page 20)

Critères à la base de la constitution de l'échantillon :

- une convention au moins par département ministériel ;
 - des conventions conclues avec des **gestionnaires actifs auprès de plusieurs ministères** et/ou départements ministériels ;
 - les **différents statuts juridiques** des organismes bénéficiaires (associations sans but lucratif (dites « a.s.b.l. »), fondations, personnes physiques, ...) ;
 - les différents **modes de financement** appliqués dans le cadre de la législation ASFT, à savoir :
 - la participation financière par couverture du déficit,
 - la participation financière par unité de prestation,
 - la participation financière forfaitaire ou par projet,
 - la participation financière mixte.
 - des conventions à impact financier faible, moyen et important.
- **L'échantillon se limite principalement à l'exercice 2019** (dernier exercice budgétaire précédant la crise du COVID-19).

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

3.1.1.1. Agréments conditionnés à durée limitée (page 25)

Constatations

- Les ministères **octroient des agréments pour une durée limitée** ou des agréments dits « **conditionnés** » en présence de dossiers incomplets, ce qui n'est **pas expressément prévu par les dispositions légales et réglementaires d'exécution**.
- **Certains agréments conditionnés ont été reconduits à plusieurs reprises** en raison de pièces manquantes et/ou d'infrastructures demeurant non conformes, empêchant ainsi l'attribution d'un agrément définitif.
 - A titre d'illustration, pour la division Personnes handicapées du MIFA, un gestionnaire a obtenu **dix-neuf agréments conditionnés** successifs entre 2007 et 2020 pour son activité de service d'hébergement.

Recommandation

- Procéder à une **actualisation des dispositions légales et/ou réglementaires** applicables au secteur ASFT dans l'intention de permettre juridiquement l'octroi d'un agrément conditionné en apportant des précisions sur les conditions d'attribution et les modalités de contrôle y relatives.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

3.1.1.2. Mission de surveillance et de contrôle

3.1.1.2.1. Qualité d'officier judiciaire (page 28)

Selon l'article 9 de la loi ASFT :

*« Dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle chaque ministre désigne un ou plusieurs fonctionnaires de l'Etat, (...) avec la mission de rechercher et de constater des infractions à la présente loi (...). Dans l'exercice de leurs fonctions relatives à la présente loi, les fonctionnaires visés ci-avant ont la **qualité d'officier de police judiciaire**. (...) »*

Constatation

- Les **agents en charge de la surveillance et du contrôle** de la conformité des services aux dispositions de la loi et de ses règlements d'exécution, **n'ont pour la plupart, pas la qualité d'officier de police judiciaire** tel que requis par la loi.

Recommandation

- **Réviser la loi pour assouplir les conditions d'éligibilité des agents** habilités à exécuter les missions découlant de la loi ASFT.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

3.1.1.2. Mission de surveillance et de contrôle

3.1.1.2.2. Visites de contrôle : Visites sur place des locaux (page 29)

Constatations

- Certains RGD en application de la loi ASFT **restent muets sur la fréquence des visites** (MENJE / MEGA / Division Solidarité du MIFA).
- D'autres RGD en **déterminent de façon précise la périodicité** (MISA / Division Personnes âgées et Division Personnes handicapées du MIFA). A titre d'illustration :
 - Pour la division Personnes handicapées du MIFA, son RGD modifié du 23 avril 2004 précise que les visites des services sont effectuées « *au minimum une fois tous les trois ans* ».
 - Les **visites des lieux** ont été réalisées **de manière discontinue**, observant une fréquence de visites fluctuant entre quatre et seize ans.
- Le RGD modifié du 10 décembre 1998 du MISA prévoit que chaque service soit visité « *au moins une fois par an* » et qu'un **rapport** soit **adressé au ministre** et une copie au chargé de direction.
 - Ces **rapports faisaient défaut** dans les dossiers d'agrément des gestionnaires contrôlés.

Recommandations

- Harmoniser les dispositions réglementaires en vue **d'uniformiser les modalités relatives aux contrôles des conditions d'agrément**.
- **Respecter les délais** imposés par les RGD (pour les ministères et/ou départements respectifs concernés).
- **Rédiger un procès-verbal** des visites de contrôle.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

3.1.1.3. Evolution du secteur ASFT (page 33)

Constatations

- Le **secteur ASFT** n'a cessé d'**évoluer** et de **prendre de l'ampleur** depuis l'entrée en vigueur de la loi ASFT.
- **L'effectif** au sein des ministères **n'a pas forcément suivi cette évolution**. Certaines équipes au sein des ministères comptaient **un seul agent en charge de l'attribution et du contrôle des agréments** → **Risque pour la continuité du service**.
- L'ensemble du **processus de gestion des agréments** (demande, octroi et suivi des agréments) n'est **pas numérisé** à travers les quatre ministères.

Recommandations

- **Ajustement de l'effectif** au sein des ministères pour assurer en permanence la qualité des prestations et le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.
- **Digitalisation** de l'ensemble du **processus de gestion des agréments**.
- Dans le cadre d'une démarche de **simplification administrative** : mise en place d'une **plateforme commune** accessible aux quatre ministères.
- La digitalisation des procédures et la mise en réseau de la documentation seraient susceptibles :
 - d'optimiser la gestion des ressources humaines au sein des ministères,
 - de simplifier les échanges avec les gestionnaires,
 - de simplifier les échanges entre les ministères et les directions générales ou divisions respectives,
 - de faciliter la mise à jour des dossiers,
 - de minimiser les risques de non-conformité par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.1. Absence d'un agrément (page 35)

MIFA : Division Solidarité

Constatation

- Pour un gestionnaire, l'**agrément** pour l'exercice de son service d'orientation et de consultation **faisait défaut**.
- La Cour ne peut déterminer depuis quand l'agrément fait défaut.
 - Les responsables de la division n'ont pas su déterminer l'année de création du service.

MEGA

Constatations

- **Absence d'un agrément pour les services de logements en milieu ouvert et les services de logements encadrés.**
 - Approche repose sur la décision du SISF du MIFA qui affirme ne pas réaliser de visites dans des logements privés.
- Pour un gestionnaire, l'**agrément** pour l'exercice d'une activité d'accueil et d'hébergement de jour et de nuit supérieur à 12 personnes **faisait défaut**.
 - Selon les responsables du ministère, l'agrément définitif ne peut être émis en l'**absence de l'autorisation d'exploitation délivrée par l'ITM**.
 - Toutefois, le MEGA n'était **pas en possession des documents indispensables à la demande d'agrément** (identification, qualification et conditions d'honorabilité du responsable, des collaborateurs, des salariés et des bénévoles)

Recommandation

- Procéder à une **réforme des dispositions légales** en vue d'**admettre l'octroi d'un agrément conditionné à durée limitée** lorsque des documents font temporairement défaut, sous réserve que ceux-ci n'engagent pas la sécurité des usagers. 18

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.2. Dossiers d'agrément incomplets (page 38)

Constatation

Des gestionnaires sont en possession d'un **agrément définitif à durée illimitée** alors que les **conditions légales et réglementaires ne sont pas ou plus remplies**.

- Le caractère incomplet de certains dossiers :
 - découle de **l'absence de transmission des pièces manquantes par les gestionnaires** malgré des relances récurrentes ;
 - **actualisation des dossiers d'agrément n'est pas systématiquement réalisée** par les ministères en raison d'un retard dans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle.

MIFA: Division Personnes handicapées

Constatation

- **Agréments à durée illimitée accordés** pour l'exercice de services d'hébergement, de formation, d'emploi ou « atelier protégé » et d'activités de jour, alors que **des documents nécessaires à l'obtention de l'agrément font défaut**.
 - « *Certificat attestant que l'infrastructure est connue au corps des pompiers* » **émis par le CGDIS faisait défaut** dans certains dossiers.

Recommandations

- **Concertation avec le CGDIS** sur la mise en œuvre d'une solution permettant de se conformer aux dispositions réglementaires.
- A défaut d'un accord, procéder à une **révision du RGD modifié du 23 avril 2004** de la division Personnes handicapées.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.2. Dossiers d'agrément incomplets (page 38)

MIFA : Division Solidarité

Constatations

- Pour un gestionnaire, l'**agrément définitif à durée illimitée n'était plus valable** pour l'exercice de son activité de « Travail social communautaire » en raison d'un **changement d'adresse**.
- RGD du 9 janvier 2001 détermine les documents et renseignements à joindre à la demande d'agrément.
 - Pour l'ensemble des gestionnaires, ces **documents et renseignements faisaient défaut** dans les dossiers d'agrément.
 - Selon les agents de la division, suite à une réorganisation au niveau du personnel en 2020, les dossiers d'agrément sont introuvables.

MEGA

Constatations

Pour un service de garderie et d'encadrement d'enfants:

- Le gestionnaire dispose d'un agrément à durée illimitée en l'**absence des documents relatifs au personnel de direction et d'encadrement** requis par le RGD modifié du 19 mars 1999.
- **Absence de l'autorisation d'exploitation de l'ITM.**

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.3. Agrément définitif à durée limitée (page 41)

MENJE : DG-Enfance

Constatation

- DG-Enfance **accorde des agréments définitifs pour une durée limitée** entre trois et cinq ans, alors que les dossiers d'agrément sont complets et les infrastructures sont conformes.
 - Cette approche n'est pas prévue par les dispositions légales et réglementaires.
- Selon la DG-Enfance, les agréments à durée limitée renforcent les moyens de contrôle:
 - Pour assurer un suivi régulier de la conformité des services aux dispositions légales et réglementaires,
 - Inciter les gestionnaires à transmettre les documents nécessaires pour le renouvellement de leur agrément.

Recommandation

- **Révision de la réglementation en vigueur** en vue de prévoir des échéances régulières pour le contrôle de la conformité des services, de manière à garantir une homogénéisation de la surveillance par l'Etat.

3. Agrément

3.1. Constatations et recommandations

3.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

3.1.2.4. Mise en vigueur rétroactive d'un agrément (page 42)

MEGA

Constatation

- Plusieurs **agrément**s émis prennent effet rétroactivement, c'est-à-dire à **une date antérieure à celle de la délivrance de l'agrément**.

Recommandation

- **Respecter les dispositions légales et réglementaires** en matière d'émission d'agrément → Sans agrément valable se pose la question de la responsabilité en cas d'incident.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

Les différents **modes de financement** appliqués dans le cadre de la législation ASFT sont les suivants :

- la participation financière par couverture du déficit,
- la participation financière par unité de prestation,
- la participation financière forfaitaire ou par projet,
- la participation financière mixte.

4.1.1.1. Disparités entre les modèles de convention (page 44)

Constatation

- Les **modèles de convention** qui portent sur un même type de financement **peuvent différer considérablement** entre les ministères ainsi qu'entre les départements d'un même ministère.
 - Il est principalement question de la **structure des conventions**, des dispositions relatives aux **engagements des parties contractantes** et des **modalités de gestion financière**.

Recommandation

- Procéder à l'élaboration d'un **modèle de convention commun** applicable à un **même mode de financement** à adopter par l'ensemble des départements ministériels concernés par la loi ASFT.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.2. Disparités au niveau du contrôle des participations financières par couverture du déficit (p. 45)

Constatations

- Absence de procédures communes → **Contrôle financier n'est pas harmonisé** entre ministères, ni entre départements d'un même ministère. Les contrôles s'opèrent :
 - selon les règles internes du département ministériel, voire à la seule discrétion de l'agent contrôleur.
- Des **divergences** sont constatées au niveau :
 - du mode de transmission des décomptes,
 - des documents fournis en appui du décompte,
 - de l'exhaustivité des contrôles (surtout au niveau des frais de fonctionnement),
 - de la réalisation d'un contrôle sur place,
 - de la documentation des contrôles réalisés.
- **Réalité des frais de fonctionnement engagés n'est pas systématiquement contrôlée** à travers un échantillon de factures.
- **Visites sur place et/ou contrôles** effectués ne font pas toujours l'objet d'une **documentation formelle**.
- **Différences** dans le déroulement du contrôle, **notamment en fonction de la taille de l'organisme contrôlé**.
- **Contrôle des décomptes repose sur un seul agent** pour certains départements ministériels.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.2. Disparités au niveau du contrôle des participations financières par couverture du déficit (p. 45)

Recommandations

- Elaboration d'une **procédure collective** opposable à l'ensemble des ministères :
 - Procéder à une **harmonisation des critères de contrôle**,
 - Adopter des **règles communes**.
- **Formaliser les contrôles** effectués.
- **Vérifier** systématiquement la **réalité des frais engagés** à travers un échantillon de factures :
 - Mise en place d'une procédure → Respect d'un **seuil minimal de couverture** de l'échantillon des dépenses.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.3. Prise en charge des frais généraux (page 47)

Les frais généraux, également appelés frais « overhead » correspondent à des frais que certains organismes conventionnés désirent mettre en compte, alors qu'ils ne sont pas directement liés à l'activité couverte par leur agrément.

Ils englobent à la fois des frais de personnel, en particulier ceux liés aux fonctions décisionnelles et opérationnelles, et des frais de fonctionnement.

Constatations

- **Absence d'une définition commune des frais généraux.**
 - **Approches distinctes adoptées par les quatre ministères et les départements respectifs quant à la prise en compte des frais généraux** dans le cadre des financements accordés.
- Pour les gestionnaires de grande taille:
 - **Frais de personnel liés aux fonctions décisionnelles et opérationnelles** de l'administration centrale souvent sollicités au niveau des **frais de fonctionnement**.
 - Ventilation des frais généraux à travers des **clés de répartition** entre les services conventionnés. Les départements ministériels n'obtiennent que les clés de répartition des services qui les concernent → **Pas en mesure de disposer d'une vue d'ensemble de ces frais**.
- **Absence de position officielle par la CH** concernant les mesures à adopter afin de **dégager une approche uniforme pour l'ensemble du secteur**.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.3. Prise en charge des frais généraux (page 47)

Recommandations

- Elaboration de **lignes directrices en matière d'éligibilité et de traitement des frais généraux**. Ces lignes directrices permettraient de :
 - **Garantir une prise en charge analogue et égalitaire des frais généraux,**
 - **Assurer aux organismes gestionnaires un traitement équitable de leurs dépenses,** indépendamment du ministère en charge du conventionnement.
- Pour les gestionnaires de grande taille :
 - Il serait opportun que les ministères disposent d'une **vue d'ensemble de ces clés de répartition et des salaires sollicités.**

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.4. Comptabilité des gestionnaires (page 53)

Dans le cadre du contrôle des décomptes, les gestionnaires transmettent leur comptabilité aux ministères compétents.

Constatations

- Les données financières du décompte sont, en général, accompagnées d'**extraits parcellaires de la comptabilité** analytique.
 - **La comptabilité** des requérants **ne peut être appréhendée**, resp. analysée **dans sa globalité**.
 - En règle générale, les **recettes globales** ainsi que les **éléments d'actif et de passif** du bilan ne sont **pas transmis**.
- Le **caractère fragmentaire des données financières** reflète une certaine forme d'**opacité** dans l'exposition de la comptabilité des gestionnaires, notamment en ce qui concerne les recettes générées.
- Quelques gestionnaires échantillonnés **n'ont transmis aucune pièce comptable** en complément du décompte financier.

Recommandations

- Définir une **liste des documents comptables à transmettre** et intégrer celle-ci dans les conditions générales et/ou dans les conventions.
- Objectif : garantir une **homogénéité de la documentation à transmettre** par les gestionnaires.
 - Veiller à ce que les données financières requises soient exhaustives et comparables entre gestionnaires.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.5. Dépassement de la participation financière estimée de l'Etat (page 55)

Constatations

- La Cour constate que **l'enveloppe financière** globale allouée par l'Etat **n'est pas systématiquement respectée**.
- Trois types de dépassements sont constatés au niveau d'un seul et même service :
 - Le **dépassement de l'enveloppe globale** accordée par l'Etat pour la prestation d'un service conventionné
 - Le **dépassement** du montant maximal accordé au titre des **frais de personnel et/ou des frais de fonctionnement**.
 - Le **dépassement** des montants accordés au niveau des **sous-catégories des frais de fonctionnement**.
- La **démarcation n'est pas nette** entre différents postes de dépenses :
 - Au sein d'un même service, un **dépassement** d'une catégorie de dépense est **souvent compensé par le solde excédentaire d'une autre catégorie de dépense**.
 - Entre différents services conventionnés d'un même gestionnaire, le dépassement des frais de fonctionnement de certains services a été compensé par une sous-utilisation des crédits affectés à d'autres services.
- **Absence d'une procédure en cas de dépassement de l'enveloppe budgétaire allouée.**
 - **Décisions** d'autorisation de dépassement sont **prises de manière informelle**,
 - **Absence d'un rapport exposant les arguments des gestionnaires** justifiant le dépassement.

Recommandations

- **Se conformer aux dispositions des conditions générales et aux relevés financiers des conventions** lors du traitement des décomptes.
- **Adapter les conditions générales des conventions** afin de tenir compte des compensations financières réalisées entre les services d'un même gestionnaire et/ou entre les différentes catégories, respectivement sous-catégories de dépenses.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.6. Risque de double financement (page 57)

Constatations

La Cour constate **des lacunes qui augmentent le risque de double financement** en relation avec le paiement d'une même dépense :

- Certaines activités peuvent relever de la **compétence de plusieurs ministères**.
 - Les gestionnaires disposent de la **possibilité de signer, pour une même activité, des conventions avec plusieurs ministères**.
- Les **agents contrôleurs** d'un ministère **n'ont pas accès aux dossiers** des gestionnaires ayant conclu une convention avec **d'autres ministères** ni avec les autres départements au sein du même ministère.
 - Pas en mesure de vérifier si un **gestionnaire bénéficie déjà d'un financement** pour un même service.
- La **gestion des dossiers** repose majoritairement sur des **processus non numérisés**.
- Il n'existe **pas de plateforme commune** permettant de faciliter l'échange d'informations entre les départements ministériels.

Recommandations

- Procéder à **une harmonisation de la réglementation** actuellement en vigueur afin de **délimiter avec précision le champ de compétence imputable à chaque ministère** visé par la loi ASFT.
- **Promouvoir la collaboration et l'échange interministériels** au-delà des réunions de la CH afin de permettre aux ministères d'accéder aux informations relatives aux financements publics perçus par chaque gestionnaire.
- **Digitaliser l'ensemble du processus de suivi des décomptes** à travers la mise en place d'une plateforme numérique centralisée ce qui permettrait de :
 - Fournir aux ministères une vue globale sur l'ensemble des documents transmis
 - Faciliter l'échange d'informations entre ministères

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.7. Retard dans l'analyse des décomptes annuels (page 58)

L'article 2.3. du chapitre 2 des conditions générales fixe une **date limite pour la transmission du décompte annuel** par les gestionnaires conventionnés au « *31 mars de l'année suivant l'exercice en cours* ».

L'article 2.6. du chapitre 2 des conditions générales fixe une **échéance pour l'analyse des décomptes annuels par l'Etat** « *au plus tard avant la fin du deuxième trimestre* ».

Constatation

- Les **délais** prescrits par les articles 2.3. et 2.6. des conditions générales des conventions relatives à la transmission et au contrôle des décomptes **ne sont, en règle générale, pas tenus**. Le non-respect de ces délais peut découler:
 - d'un **retard de la présentation des projets de décompte** annuels,
 - d'un **retard dans l'analyse des décomptes annuels**.

Recommandation

- **Identifier les causes du retard**, au niveau de
 - la transmission du décompte par les organismes conventionnés,
 - l'analyse des décomptes par les départements ministériels,afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires en vue de garantir le respect des clauses des conditions générales.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.1. Constatations et recommandations d'ordre général

4.1.1.8. Non-respect de l'article 11 c) de la loi ASFT (page 59)

Selon la loi ASFT, l'Etat peut accorder un soutien financier sous condition que « *les activités projetées répondent à des besoins effectifs constatés par le Gouvernement en conseil* ».

Constatations

- L'article 11 c) de la loi ASFT n'est pas respecté dans la pratique.
- La décision d'octroyer un soutien financier pour l'exercice d'une activité au sens de la loi ASFT est prise individuellement par chaque ministère.

Recommandation

- Se conformer aux dispositions légales en soulignant l'importance de consacrer les financements publics aux seules activités pour lesquelles un besoin effectif existe. Cela permettrait en outre :
 - de garantir une offre de services couvrant l'ensemble des besoins existants et d'assurer une répartition régionale équilibrée.

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

4.1.2.1. Conventions conclues pour des activités non-agrées (page 60)

Constatations

- Des **gestionnaires** relevant du MIFA (division Solidarité) et du MEGA **n'étaient pas en possession d'un agrément**
 - Malgré cette non-conformité aux dispositions légales, ils **ont bénéficié d'une participation financière publique assurant la prise en charge d'activités non-agrées** moyennant la signature d'une convention. .

4. Soutien financier de l'Etat

4.1. Constatations et recommandations

4.1.2. Constatations et recommandations propres à chaque ministère

Selon l'article 12 de la loi ASFT, « (...) *Les sommes indûment touchées sont restituées au Trésor* ».

4.1.2.3. Traitement des sommes indûment touchées (page 64)

MEGA

Constatation

- Seul ministère à autoriser les services conventionnés à **ne pas restituer au Trésor les sommes indûment touchées**
→ Ces sommes sont déduites de la participation financière afférente à l'année subséquente.

Recommandation

- **Se conformer aux dispositions légales et aux conditions générales** en vigueur → Respect du principe de l'annualité budgétaire.

4.1.2.4. Absence de la preuve de remboursement à la Trésorerie (page 65)

MENJE : DG-Jeunesse

Constatation

- **Défaut de restitution au Trésor des sommes indûment touchées** relative au décompte final de l'exercice 2019 de la part d'un gestionnaire.

Recommandation

- **Améliorer les procédures de contrôle** en matière de restitution des sommes indûment touchées.

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

5.1. Commission d'Harmonisation (page 68)

Constatations

- **Certaines constatations** formulées par la Cour dans le présent rapport **devraient faire l'objet d'une prise de position de la CH**. Ces constatations ont soulevé :
 - des disparités entre ministères et entre départements ministériels en ce qui concerne :
 - les **procédures de financement et de contrôle**,
 - **l'éligibilité et la prise en charge des frais généraux** (frais « overhead »).
 - des situations de **chevauchement de compétence** entre ministères pour des activités de même nature
 - **risque de double financement**.

Recommandations

- Procéder à une **réforme de la CH** afin d'étoffer son champ de compétence.
- **Revoir les missions de la CH** en vue de **promouvoir** une meilleure **harmonisation du secteur ASFT**.

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

5.1. Commission d'Harmonisation (page 68)

5.1.1. Procédures de financement et de contrôle (page 69)

Constatations

- **Disparités entre ministères et départements ministériels** en ce qui concerne :
 - les modèles de convention pour un même type de financement,
 - les procédures de traitement et de contrôle des décomptes,
 - la gestion de dépassements constatés lors des décomptes,
 - la prise en charge des dépenses, notamment des frais généraux.

Recommandations

- Procéder à une **harmonisation des modèles de conventions** entre départements ministériels, particulièrement pour un même type de financement.
- **Alignement** entre ministères et départements ministériels **des procédures de traitement et de contrôle des décomptes.**
- **Harmonisation des méthodes de travail** permettrait :
 - de garantir un **traitement homogène des décomptes,**
 - de promouvoir une **simplification des procédures de contrôle.**

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

5.1. Commission d'Harmonisation (page 68)

5.1.2. Eligibilité des frais généraux (page 69)

Les **frais généraux**, également appelés frais « overhead » correspondent à des frais que certains organismes conventionnés désirent mettre en compte, alors qu'ils **ne sont pas directement liés à l'activité couverte par leur agrément**.

Ils englobent à la fois des **frais de personnel**, en particulier ceux liés aux fonctions décisionnelles et opérationnelles, et des **frais de fonctionnement**.

Constatations

- L'enjeu relatif au **traitement non uniforme des frais généraux** a été **abordé à de nombreuses reprises** au sein de la CH.
- En 2015: Un groupe de travail a été mis en place en vue d'adopter des règles transversales face à la problématique du traitement des frais généraux → Ces travaux n'ont à ce stade **pas permis d'aboutir à des avancées significatives**
- Des défis persistent : **nécessité de fixer des critères d'éligibilité transversaux** des frais généraux, car :
 - prise en compte de ces frais est principalement tributaire du ministère, voire du département ministériel ;
 - chacun adopte une définition et une opposabilité distincte des frais généraux.
- Depuis 2021 - **Prise en charge de certains frais généraux suspendue** en attendant que des critères d'éligibilité précis soient adoptés pour l'ensemble du secteur.

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

5.1. Commission d'Harmonisation (page 68)

5.1.2. Eligibilité des frais généraux (page 69)

Recommandations

- La Cour recommande que le **groupe de travail poursuive sa mission**.
 - **Fixer des critères uniformes et transparents** dans le but de déterminer les dépenses éligibles.
- **Transmission des avis, propositions et recommandations de la CH aux quatre ministres** afin que le gouvernement puisse statuer sur une **définition commune des frais généraux**.

5. Commission d'Harmonisation et Comité de Concertation

5.1. Commission d'Harmonisation (page 68)

5.1.3. Champ de compétence des ministères (page 71)

Constatations

- Des **activités de même nature** relèvent de la **compétence et du financement de plusieurs ministères** → discordances entre RGD.
 - Activités d'éducation et d'accueil pour enfants,
 - Activités de services d'aide au « sans-abrisme » et aux « toxicomanes ».
- **Risque accru de double financement** → activités de même nature peuvent être financées par plusieurs ministères.

Recommandations

Il importe que la CH :

- procède à une **analyse des activités ainsi que du champ de compétence assigné aux ministères** ;
- envisage un **regroupement des activités de même nature** auprès d'un seul ministère ;
- **transmette ses avis, propositions et recommandations** aux quatre ministres afin de garantir une harmonisation des RGD.