911 (2017-2018) — N° 3

PARLEMENT WALLON

SESSION 2017-2018

25 OCTOBRE 2017

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à limiter le nombre de membres du personnel et à garantir la transparence des cabinets ministériels *

déposée par MM. Hazée et Daele

RAPPORT

présenté au nom de la Commission des affaires générales
et des relations internationales

par

Mme Stommen

5e session de la 10e législature
* Voir Doc. **911** (2017-2018) — Nos 1 et 2
CRIC (2017-2018) — No 26
CRAC (2017-2018) — No 26

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

Mesdames,

Messieurs,

Votre Commission des affaires générales et des relations internationales s'est réunie, en séance publique de commission, le 25 octobre 2017, sous la présidence de M. Tzanetatos, afin d'examiner la proposition de résolution visant à limiter le nombre de membres du personnel et à garantir la transparence des cabinets ministériels, déposée par Messieurs Hazée et Daele (Doc. 911 (2017-2018) – N° 1 à 2) ([1]).

([1]) *Ont participé aux travaux* : Mme Bonni, M. Dufrane, Mmes Lambelin, Lecomte, Louvigny, Potigny, M. M. Prévot, Mme Stommen (Rapporteuse), M. Tzanetatos (Président), Mme Zrihen.

Ont assisté aux travaux : MM. Furlan, Hazée, Mme Ryckmans.
M. Borsus, Ministre-Président du Gouvernement wallon.

I. EXPOSÉ D'UN DES AUTEURS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. Hazée indique que le sujet à l'examen est sensible et fait l'objet d'une grande vigilance singulièrement sur les bancs de l'opposition. M. Wahl intervenait d'ailleurs régulièrement depuis le début de la législature sur ce point.

Les effectifs des cabinets ont toujours été plafonnés par un arrêté pris en début de législature. Jusqu'en 2014 il s'agissait de 41 ETP pour un Ministre, 55 ETP pour un vice-président et 68 ETP pour le Ministre-Président.

En 2014, de manière assez sournoise, le Gouvernement a modifié ce système de plafonnement pour en faire une limitation strictement budgétaire. Les nombres restaient les mêmes mais s'appliquait une formule mathématique pour ne viser comme limite que le budget total.

L'arrêté du 24 juillet 2014 a en effet amené à déplafonner la limitation des effectifs. Il a fallu quelques mois à l'opposition pour s'en apercevoir. Le Ministre-Président a alors rassuré en indiquant que le gel des effectifs persistait. L'opposition a témoigné de sa méfiance et a indiqué que cela serait suivi. Il a ainsi été observé que plusieurs ministres avaient dépassé le seuil et qu'au total une augmentation de 10% des effectifs devait être constatée. Les situations étaient variables entre ministres.

Le nouveau Gouvernement a pris des engagements notamment sur la limitation des effectifs de cabinet. Il a ainsi été déclaré le 28 juillet 2017 que le nombre des ministres serait réduit ainsi que la taille des cabinets. Un article de presse du 4 août 2017 faisait ainsi état du fait que le Gouvernement Borsus envoyait des signes de rupture. En ce premier conseil des ministres était notamment décidée la réduction immédiate du personnel de cabinet de 10%. L'engagement était donc clair.

L'intervenant s'est donc étonné de voir dans le Moniteur belge du 3 août 2017 que le même mécanisme que celui qui prévalait sous le Gouvernement Magnette était intégralement repris dans le nouvel arrêté de fonctionnement. Le déplafonnement des effectifs est donc toujours possible.

M. le Ministre-Président a indiqué que les nombres repris dans l'arrêté devaient être compris comme des plafonds. La bonne foi peut être entendue mais il serait mieux d'avoir un texte juridiquement cohérent. Le dispositif devrait donc être revu pour être certain qu'aucun dépassement ne soit possible.

Il serait malheureux en effet que le dépassement se reproduise alors que le nouveau Gouvernement a pris des engagements.

L'arrêté de fonctionnement a été revu récemment mais il faut observer qu'il ne s'agissait que d'une modification technique indépendante du sujet à l'examen.

Il conviendrait donc de revenir aux règles applicables avant 2014. C'est l'objet de la proposition de résolution à l'examen.

Le texte à l'examen développe aussi un second objet relatif à la transparence de la composition des cabinets. L'ancien Gouvernement s'était engagé en février 2017 sur ce point après une longue réflexion et il fallait s'en réjouir. La publicité des membres des cabinets avait donc été instaurée.

Des engagements ont été aussi pris par le nouveau Gouvernement sur la composition des cabinets. Mais la publicité n'est pas encore assurée. C'est compréhensible pour les nouveaux ministres mais il existe un ministre reconduit qui n'a donné qu'une information restrictive puisque seules sont citées 15 à 20 personnes. Il est permis de se demander quel est l'objectif.

Le texte à l'examen vise donc à systématiser la publicité de manière continuée, harmonisée et complète.

L'arrêté de fonctionnement devrait être revu prioritairement sur ces deux points même si d'autres éléments pourraient aussi être abordés. L'objectif est d'avoir un consensus sur ces deux éléments eu égard aux engagements du nouveau Gouvernement et compte tenu des mesures déjà mises en place en termes de transparence par le précédent Gouvernement.

Il est précisé qu'un amendement (Doc. 911 (2017-2018) N° 2) a été déposé pour répondre à une erreur matérielle.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. M. Prévot trouve que la proposition à l'examen est d'un populisme absolu qui fait peu honneur à l'intelligence de M. Hazée. Elle est aussi injurieuse par rapport à l'ancien Gouvernement auquel M. Hazée prête une attitude sournoise et déguisée. Le texte fait aussi état de contournement de la norme.

L'intervenant précise qu'il n'y a rien de sournois et que tout a été assumé par rapport aux compositions de cabinets qu'il trouve pour sa part légitimes.

Ses observations ne porteront pas sur le second volet du texte relatif à la transparence qui est défendable même s'il faut être conscient des effets pervers de la transparence puisque certains experts vont refuser de participer aux cabinets parce qu'ils ne veulent pas être étiquetés à vie. Ils ont pourtant une expérience considérable et pourraient apporter sur un grand nombre de dossiers. C'est regrettable mais le texte pourrait être admis sur ce volet car les ministres doivent assurer cette publicité.

Concernant le premier volet, il faut insister sur le fait que la composition n'est pas perfide. En suite de la sixième réforme de l'État, le Gouvernement a hérité de compétences importantes et d'un budget multiplié alors que les administrations ne disposent pas de fonctionnaires ayant les compétences requises pour ces nouvelles matières. Il est donc impossible de fonctionner avec moins de collaborateurs dans les cabinets.

L'intervenant précise qu'en sa qualité de Vice-Président du Gouvernement et exerçant des fonctions multiples, il disposait du même nombre théorique d'ETP pour exercer toutes ses compétences que d'autres ministres francophones dont les compétences sont largement moindres, ce qui n'est pas normal. Il faudrait pondérer les ETP en fonction de la charge de travail induite par certaines compétences. La charge pour l'aménagement du territoire n'est ainsi pas comparable à l'égalité des chances au vu notamment du nombre de recours en matière d'urbanisme. Il faudrait regarder les charges à assumer plutôt que de donner le même nombre d'ETP à tous les ministres d'autant qu'il faut assumer les nouvelles compétences.

De manière assumée, le précédent Gouvernement a multiplié le nombre d'EPT par le budget pour chacun de ces emplois pour ainsi déterminer le budget maximum du cabinet. L'objectif était donc de rester dans l'enveloppe budgétaire, ce qui permettait une meilleure gestion des ressources humaines tout en permettant d'assumer les nouvelles compétences et ce sans coût additionnel.

Ce n'est donc pas malhonnête ni sournois et cela ne constitue pas un détournement de la norme. Mais il peut être entendu que cette interprétation n'est pas partagée.

Il est vrai que les détachements se sont multipliés il est vrai entraînant un coût pour leur remplacement dans les administrations. Mais le nombre de détachements issus des OIP a été limité, ce qui a eu des effets pervers notamment en matière d'action sociale et de santé puisque l'AVIQ s'est vue chargée de l'essentiel des matières. La limitation n'a pas été adaptée à la nouvelle réalité des administrations, ce qui est pénalisant.

Par ailleurs, le transfert de compétences a entraîné de nouveaux besoins. Ainsi, l'intervenant a été amené à engager un médecin dont la rémunération était plus élevée que pour un détachement. Or, l'expertise était indispensable.

La formule appliquée avait donc pour objectif essentiel de permettre l'exercice des nouvelles compétences transférées.

Il peut être entendu que plus de transparence doit être assurée et que des balises doivent être instaurées mais le processus n'est pas malsain.

De plus, les ministres ne disposent pas de la responsabilité fonctionnelle sur leur administration. Si c'était le cas le nombre de détachements pourrait être diminué.

Il est aussi indiqué que le travail en cabinet est lourd et que les horaires sont difficiles.

Le premier volet de la proposition ne peut donc être soutenu au vu des compétences à exercer et s'il devait l'être il conviendrait de ne mettre en place les nouvelles mesures qu'au début de la prochaine législature.

M. le Ministre-Président confirme que des mesures ont été prises relativement à la composition des cabinets ministériels et notamment sur la publication des membres. Cette publication est déjà assurée par d'aucuns et devra l'être par l'ensemble des membres du Gouvernement même s'il est vrai que certains experts n'ont pas le souhait de se voir attachés à un parti.

Pour ce qui concerne le budget des cabinets, l'effort portera sur au moins 10% du budget et des unités de travail par rapport au précédent Gouvernement.

D'autres mesures ont été prises notamment pour ne plus mettre à disposition une personne à domicile ou dans un bureau décentralisé. Le parc automobile a été diminué de 33% et les rémunérations des ministres ont été diminuées.

Le Gouvernement s'inscrit donc dans une démarche d'économie et de gestion parcimonieuse.

Comme évoqué par M. Hazée, le dispositif peut être lu de deux manières. Une lecture qui se limite aux ETP et une autre qui estime que le respect du nombre d'ETP passe par la correspondance budgétaire.

Compte tenu de cette divergence et des compétences variables, certains ministres vont s'inscrire dans la traduction budgétaire du nombre d'ETP.

Quelle que soit la lecture cependant, la réduction sera au moins de 10% et cela pourra être vérifié. Le Gouvernement s'y est engagé.

M. Hazée entend l'expérience de M. Prévot et il ne lui appartient pas de la commenter.

Il est vrai que la répartition de l'arrêté ne tient pas compte des compétences exercées mais des transferts sont permis entre les membres du Gouvernement. Il est observé que ces transferts ne se font qu'entre groupes politiques, ce qui ne répond pas à la réalité qui est pourtant fondée. Il serait bien que le Gouvernement affecte les volumes en fonction des compétences.

La quantité de travail des membres des cabinets n'est certainement pas remise en cause par l'intervenant qui insiste néanmoins sur le caractère sournois du mécanisme. En effet, le Gouvernement précédent n'a pas assumé qu'il se donnait la possibilité ainsi d'augmenter ses effectifs et a laissé à penser que les choses restaient en l'état.

Il est paradoxal de le taxer de populiste alors que c'est le nouveau Gouvernement qui a mis l'accent sur cet enjeu et sur ces engagements nouveaux.

M. Wahl a toujours contesté la position de l'ancien Gouvernement et il est donc permis de s'étonner à la lecture de l'arrêté de fonctionnement du 3 août dernier.

Il est observé que le débat renvoie aussi au rapport entre le Gouvernement et son administration. La possibilité d'augmenter les effectifs par les détachements déconstruit les administrations et les affaiblit alors que la réforme des mandats a pour but de permettre au Gouvernement de plus compter sur l'administration et de plus lui faire confiance indépendamment de tout lien politique.

Il faut éviter d'avoir des cabinets trop grands parce que les ministres ne peuvent faire confiance à leur administration. Agir ainsi a pour effet que le système entretient alors sa propre difficulté.

Il est demandé de revenir au système applicable avant 2014 pour tenir compte des réalités existantes sans tomber dans la démagogie.

Il faut aussi éviter que les cabinets soient composés de membres des communes des ministres comme cela peut parfois être le cas.

L'intervenant a peine à ne pas voir dans l'arrêté de fonctionnement un reniement des engagements du Gouvernement qui annonçait une réduction de 10% des effectifs soit environ de 80 ETP.

Il est permis de sentir un malaise sur ce dossier d'autant que les ministres ont une double lecture de l'arrêté. Il y a donc deux types de cabinets, ce qui laisse songeur par rapport à l'enjeu et aux engagements.

M. le Ministre-Président indique qu'il n'y a pas un élément de recul par rapport aux engagements pris quant à la réduction de au moins 10% par rapport au précédent Gouvernement. C'est très clair et il n'y a aucun malaise.

Mme Zrihen rappelle qu'en février 2017 M. Magnette a publié la liste des membres de son cabinet et a demandé à tous les ministres d'en faire de même. Il est important de savoir qui est où et pour quoi faire même si la remarque sur les experts est pertinente.

Il est entendu que la réduction de 10% sera respectée.

Il est néanmoins fait observer que la réforme de l'État n'a pas été correctement appréhendée quant à ses implications pour les ministères.

M. Hazée entend l'engagement d'une réduction de 10% pour le Gouvernement alors qu'en juillet elle était évoquée pour chaque cabinet.

Il faut aujourd'hui constater une absence de limite concrète dans les cabinets de par le mécanisme applicable puisque les détachements sont autorisés sans limite.

De plus, les effectifs avaient été augmentés par le précédent Gouvernement et la réduction s'opère donc sur ce chiffre plus élevé.

Il faut donc mettre en place un mécanisme plus encadré et plus limité.

M. le Ministre-Président prend fermement le contrepied de ce qui est affirmé. Il est demandé comment peut être accru le nombre d'unités de travail alors même qu'il y aura au total une réduction de 10% des ETP et du budget par rapport au précédent gouvernement.

L'augmentation est donc mécaniquement impossible.

M. Hazée indique que cela n'est pas impossible puisque l'arrêté ne contient pas de norme. Même avec une réduction de 10% du budget, les effectifs vont pouvoir augmenter par le système des agents détachés. Cela pourrait avoir lieu et le Ministre-Président ne donne aucune assurance sur ce point.

M. le Ministre-Président indique qu'il sera simple de questionner le Gouvernement sur l'effectif totale en ETP et sur le budget. Cela pourra être comparé sans difficulté avec les chiffres du Gouvernement précédent.

M. Tzanetatos comprend le raisonnement de M. Hazée mais si on parle d'ETP les agents détachés seront comptabilisés dans l'effectif de cabinet et cela sera vérifiable.

Changer les règles en cours de jeu est peu loyal car des cabinets étaient en place et fonctionnaient.

La formule pourra être revue à terme si M. Hazée participe à un Gouvernement.

Il faut aussi concéder que le transfert de compétences n'a pas été adéquatement appréhendé et que des cabinets doivent mettre en oeuvre des compétences multiples et conséquentes.

Le Gouvernement s'engage à travailler avec un nombre réduit de membres de cabinet alors même que les compétences ont augmenté.

Il est par ailleurs regretté que les deux thèmes soient abordés dans la même proposition de résolution.

Il y a d'un côté cette volonté de transparence avec les écueils notamment pour les experts qui ne veulent pas être attachés à un parti. Cette transparence est à la mode mais ne doit pas être mélangée avec le nombre d'ETP. Le texte perd donc de sa pertinence.

M. Hazée a un certain délice à entendre parler de loyauté dans le contexte et est certain que M. Magnette, précédent Ministre-Président, aurait aimé entendre ces propos.

Le contrôle s'exercera assurément sur le dossier et le Gouvernement répondra.

Il reste néanmoins deux problèmes. D'abord la base de calcul n'est pas valable puisque l'effectif a augmenté entre 2014 et 2017 et se pose toujours la question de la transparence.

Sur ce dernier point, il est dommage voire incroyable qu'un membre du Gouvernement déjà présent en février 2017 et qui s'est engagé ne publie pas encore la liste de tous les membres de son cabinet. Cela apparaît inquiétant par rapport aux engagements annoncés.

Il est entendu que le texte aurait pu être scindé puisque les objets sont distincts, ce qui est encore possible pour autant qu'existe un engagement de voter sur la transparence rapidement.

M. M. Prévot indique que le cdH ne se prononcera pas favorablement sur l'aspect relatif aux effectifs et au calcul.

Pour ce qui concerne la transparence, la convergence est possible mais existe déjà l'engagement du Ministre-Président qui a indiqué qu'il rappellerait à l'ordre ceux qui devaient l'être. Cela n'est donc pas utile car les effets pourront sans doute être observés avant le vote d'un texte et l'intervenant sait que M. Hazée vise principalement l'efficacité et la simplification administrative.

M. Hazée ne prend pas la réponse du Ministre-Président pour un acquis et ce sans mettre sa bonne foi en doute puisqu'il l'a fait rapidement pour son propre cabinet. Il est néanmoins observé que d'autres ne respectent pas l'engagement. Il serait donc mieux de le prévoir dans l'arrêté afin de prévoir la persistance et la continuité de la mesure.

Plus que le nom, il est bien de connaître la fonction car cela permet d'identifier les éventuels conflits d'intérêt dans le chef de personnes qui agissent par délégation du Ministre.

III. VOTE

L'amendement (Doc. 911 (2017-2018) – N° 2) n'a pas été soumis au vote.

L'ensemble de la proposition de résolution a été rejeté par 6 voix et 4 abstentions.

Mme Zrihen justifie l'abstention du Groupe PS en indiquant être attentive au volet de la transparence et à l'encadrement des détachements car il est important que l'administration puisse fonctionner adéquatement.

Il conviendrait que la transparence et l'encadrement des détachements soient visés dans l'arrêté de fonctionnement du Gouvernement qui reste un outil de référence.

L'auteur de la proposition de résolution a souhaité que celle-ci soit portée à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière.

IV. RAPPORT

À l'unanimité des membres, il a été décidé de faire confiance au Président et à la Rapporteuse pour l'élaboration du rapport.

La Rapporteuse,

I. Stommen

Le Président,

N. Tzanetatos