

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2012-2013

13 FÉVRIER 2013

24ÈME CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR
LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

FASCICULE 1ER



24^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSÉ PAR LA COUR DES
COMPTES AU PARLEMENT DE
LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE
Fascicule I^{er}




TABLE DES MATIÈRES

I Comptabilité et budgets	4
1 Reddition des comptes généraux	4
2 Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	4
3 Agence fonds social européen – Contrôle des comptes 2008 à 2010	5
4 Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie - Contrôle des comptes 2007 à 2010	10
5 Centre du cinéma et de l'audiovisuel – Contrôle des comptes 2009 à 2011	26
6 Facultés universitaires Saint-Louis – Contrôle des comptes 2004 à 2010	38
7 Université de Mons-Hainaut - Contrôle des comptes des années 2004 à 2009	42
8 Faculté polytechnique de Mons - Contrôle des comptes 2006 à 2009	47
9 Musée royal de Mariemont – Contrôle des comptes 2007 à 2009	50
10 Service général des infrastructures scolaires de la Communauté française – Contrôle des comptes 2008 à 2010	65
11 Université libre de Bruxelles – Contrôle des comptes 2004 à 2009	85
II Contrôles et audits	95
1 Contrôle de la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française	95
2 Les marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité des bâtiments non scolaires de la Communauté française	102
3 Contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de travaux, fournitures et services de la direction des infrastructures culturelles et de la direction des infrastructures sportives et d'aide à la jeunesse	127
4 Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui	136
5 Le subventionnement de l'art de la danse	154

I Comptabilité et budgets

1 Reddition des comptes généraux

Le compte général doit parvenir à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte¹. Dans le passé, le gouvernement de la Communauté française n'a jamais respecté ces délais. La mise en œuvre d'un plan de rattrapage a permis d'accélérer l'établissement et la transmission des comptes.

Le dernier compte déclaré contrôlé par la Cour, le 22 janvier 2013, se rapporte à l'année 2006.

Le ministre des Finances et du Budget a transmis les comptes d'exécution du budget des années 2006 à 2011². Ceux-ci n'étaient toutefois pas complets, essentiellement en ce qui concerne les services à gestion séparée.

Une collaboration a été instaurée avec le ministère de la Communauté française afin que ces comptes puissent être complétés rapidement. Ainsi, celui-ci a adressé à la Cour les données manquantes, pour les années 2007³, 2008⁴ et 2009⁵.

Les données de ces comptes étant désormais complètes, leur contrôle pourra être clôturé au cours de l'année 2013.

2 Reddition des comptes des organismes d'intérêt public

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ceux-ci relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent⁶.

Les comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, doivent être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai⁷.

¹ Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

² Les comptes d'exécution du budget des années 2007 et 2008 sont parvenus à la Cour le 28 octobre 2009 ; celui de l'année 2009, le 7 juillet 2010 ; celui de l'année 2010, le 28 juin 2011 ; et celui de l'année 2011, le 4 juin 2012.

³ Par dépêches des 28 octobre 2009 et 24 octobre 2012.

⁴ Par dépêches des 29 octobre 2012 et 11 décembre 2012.

⁵ Par dépêche du 12 décembre 2012.

⁶ Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁷ Article 6, § 4, de la loi précitée du 16 mars 1954.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 31 décembre 2012 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants.

Organismes de catégorie B	
Centre hospitalier universitaire de Liège	Comptes 2000 à 2011
Office de la naissance et de l'enfance	Comptes 2010 et 2011

3 Agence fonds social européen – Contrôle des comptes 2008 à 2010⁸

La Cour a relevé que l'agence Fonds social européen établissait ses comptes d'exécution du budget postérieurement à la certification du bilan et du compte de résultats par le réviseur d'entreprises. Elle a dès lors recommandé à l'agence d'utiliser les fonctionnalités de son logiciel comptable de manière à tenir sa comptabilité budgétaire au jour le jour sur la base des droits constatés et des engagements.

Par ailleurs, l'agence alloue des primes et rembourse les frais de mission de son personnel en méconnaissance de la réglementation en vigueur. Enfin, la Cour a constaté quelques manquements dans le processus de réalisation et d'enregistrement des dépenses.

3.1 Introduction

La Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2008 à 2010 de l'agence Fonds social européen⁹.

3.1.1 Législation applicable

L'agence Fonds social européen est un service à gestion séparée créé par le décret de la Communauté française du 5 mai 1999¹⁰.

3.1.2 Méthode

Le projet de rapport a été transmis au secrétaire général du ministère de la Communauté française et au directeur de l'agence par lettres du 14 août 2012. Le secrétaire général a répondu à la Cour par lettre du 12 octobre 2012. Le rapport intégrant ses remarques a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, au ministre-président des gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française et au ministre-président du collège de la Commission communautaire française par lettres du 30 octobre 2012, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

⁸ Dr 3.576.380.

⁹ Ci-après dénommée l'« agence ».

¹⁰ Décret du 5 mai 1999 portant approbation de l'accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l'Agence Fonds social européen, conclu à Bruxelles le 2 septembre 1998 entre le gouvernement wallon, le gouvernement de la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

3.2 Comptabilité budgétaire

3.2.1 Établissement des budgets

La Cour a constaté, pour les années 2008 et 2009, des discordances entre les budgets annexés au budget général des dépenses de la Communauté française et les prévisions de recettes ainsi que les crédits de dépenses figurant dans les comptes d'exécution du budget transmis à la Cour.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que seules des variations des dotations de la Région wallonne et de la Commission communautaire française peuvent donner lieu à un ajustement du budget de l'agence, à joindre au budget général des dépenses de la Communauté française.

3.2.2 Enregistrement des opérations budgétaires

La Cour a relevé que les comptes d'exécution du budget étaient établis postérieurement à la certification du bilan et du compte de résultats par le réviseur d'entreprises. Il en résulte que les imputations budgétaires effectuées dans l'application *Popsy* par les comptables lors de l'exécution des paiements sont restées inexploitées.

En conséquence, la Cour a recommandé à l'agence d'utiliser les fonctionnalités du logiciel comptable pour tenir sa comptabilité budgétaire, de manière contemporaine, sur la base des droits constatés et des engagements.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que, dans l'attente de l'adoption de l'arrêté du gouvernement relatif à l'organisation du budget et de la comptabilité des services à gestion séparée (qui seront à l'avenir appelés « services administratifs à comptabilité autonome »), l'agence était dans l'impossibilité d'appliquer toutes les dispositions qui lui sont applicables, en raison des spécificités liées à son statut de service à gestion séparée et à la gestion des fonds européens.

La Cour a relevé le manque de pertinence de cet argument. Elle a souligné tout d'abord qu'en l'absence de l'arrêté précité, l'agence devra continuer à appliquer en 2013 les dispositions actuellement en vigueur. Par ailleurs, il lui incombe de s'organiser pour être en mesure de faire face aux obligations qui lui sont réglementairement imposées.

3.3 Bilan et comptes de résultats

3.3.1 Comptabilisation des certifications

La Cour a relevé que les certifications, transmises en décembre 2010 pour les programmes Convergence et Compétitivité, respectivement d'un montant de 3,7 millions d'euros et 7,7 millions d'euros et liquidées en mars 2011, n'avaient pas été comptabilisées en créances au 31 décembre 2010. En effet, l'agence ne les comptabilise que lorsque la Commission européenne les a acceptées.

Estimant que ce procédé était critiquable, la Cour a recommandé à l'agence d'enregistrer comme créances le montant des dépenses certifiées dès leur transmission à la Commission européenne.

Dans sa réponse, le secrétaire général a justifié cette pratique par le souci de ne pas retarder la clôture comptable précédente. La Cour a contesté cet argument car la clôture des comptes n'intervient qu'au terme des travaux du réviseur.

3.3.2 Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de l'agence s'élevaient à environ un million d'euros et sont demeurées relativement stables au cours des trois exercices.

La Cour a fait remarquer que les frais liés à la gestion de l'immeuble occupé par l'agence, qui lui sont facturés par l'Office de promotion du tourisme, même s'ils couvrent des dépenses de personnel propres à ce dernier, ne pouvaient être considérés comme des dépenses de personnel de l'agence. La Cour a recommandé d'enregistrer à l'avenir ces frais en services et biens divers, de manière à ce que les comptes reflètent exactement le coût réel du personnel pris en charge par l'agence.

Le secrétaire général a signalé que l'agence avait pris en considération la recommandation de la Cour lors de l'élaboration des comptes de l'exercice 2011.

La Cour a également constaté que l'agence avait octroyé, à la suite d'une décision de son comité de gestion, des primes à l'ensemble de son personnel sous la forme de chèques Écopass (250 euros par agent) et de chèques Sport et culture (100 euros par agent).

La Cour a rappelé qu'en vertu des articles 26 et 30 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État 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, tout avantage pécuniaire devait reposer sur une base réglementaire, en l'occurrence un arrêté adopté par le gouvernement de la Communauté française et visant soit la généralité de ses agents, soit certaines catégories d'entre eux.

L'agence a estimé qu'une décision du comité de gestion, composé des ministres concernés par les matières couvertes par les programmes européens de ses trois autorités de tutelle, à savoir les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française et le collège de la Commission communautaire française, constituait la base réglementaire requise pour l'octroi des primes à son personnel.

La Cour a maintenu qu'une telle décision n'était pas suffisante et que seul un arrêté du gouvernement de la Communauté française à portée générale pouvait faire naître de tels droits pécuniaires.

3.3.3 Régularité des enregistrements comptables

La Cour a procédé au contrôle des 575 pièces enregistrées au journal des achats de l'exercice 2010, lequel a donné lieu aux remarques suivantes.

3.3.3.1 Annualité

L'enregistrement des factures ou des déclarations de créances méconnaît le principe d'annualité. Dans 18 cas examinés (3,1 % des pièces contrôlées), la prestation ou la fourniture se rapportait à 2009 et aurait dû être comptabilisée en factures à recevoir sur l'exercice 2009. Dans 5 des cas examinés, le document était daté de 2009 et aurait dû être comptabilisé à la charge de l'exercice 2009. La Cour a recommandé à l'agence de respecter le principe d'annualité pour l'enregistrement des pièces comptables et d'inviter les membres de son personnel à transmettre sans tarder leurs notes de frais afin d'éviter leur enregistrement tardif.

Le secrétaire général a signalé que l'agence s'interrogeait sur l'opportunité d'estimer certaines dépenses, dès lors qu'elle ne dispose pas encore de la facture.

La Cour a fait observer à ce sujet que toutes les prestations effectuées au cours d'une année au profit de l'agence doivent être reflétées dans les comptes de cette année, le cas échéant sur la base du bon de commande si la facture n'a pas été produite.

3.3.3.2 Frais de téléphonie

Le comité de gestion de l'agence a décidé, en mars 2004, de distribuer à l'ensemble du personnel, sous la forme d'un remboursement de frais de téléphone ou de connexion internet, l'économie réalisée suite à l'abandon de l'abonnement réseau au profit d'un abonnement « domicile-travail ». Cet avantage, octroyé sur la base de déclarations de créances accompagnées de pièces justificatives, est limité à 50 euros par mois ou 600 euros par an. Les conditions d'intervention ont été communiquées aux membres du personnel par le directeur de l'agence, via deux notes, des 2 mars et 3 mai 2004.

La Cour a attiré l'attention sur le fait que le caractère professionnel des dépenses de téléphonie n'étant pas invoqué ni a fortiori justifié, l'intervention pourrait être assimilée fiscalement à un avantage en nature.

Par ailleurs, sans préjudice de la critique formulée ci-avant, le respect des règles conditionnant le versement de ces primes a donné lieu à plusieurs remarques. Ainsi, certaines déclarations de créances :

- couvraient deux exercices, avec pour conséquence la prise en charge annuelle de frais pour un montant total supérieur au plafond annuel (600 euros) ;
- n'étaient pas appuyées des originaux de pièces justificatives.

Enfin, la Cour a souligné que les justificatifs, constitués de preuves d'achats de cartes prépayées pour téléphone cellulaire, soulevaient des questions sur l'usage réel de ces cartes, qui ne permettaient pas d'identifier l'utilisateur, surtout lorsque celles-ci étaient achetées en grand nombre en fin d'exercice pour atteindre le plafond annuel accordé par l'agence. Ce risque d'abus aurait pu être évité en conditionnant l'intervention financière à la souscription d'un abonnement auprès d'un opérateur de téléphonie mobile.

Le secrétaire général a signalé dans sa réponse que l'agence veillerait à l'avenir à mettre en place un système de prise en charge forfaitaire des frais de téléphonie ou de connexion internet, afin d'éviter les problèmes soulevés par la Cour.

3.3.3.3 Frais de déplacement

La Cour a constaté que les distances parcourues, mentionnées dans les déclarations de créances établies par les membres des services d'inspection en mission, étaient calculées au départ du lieu de résidence des membres du personnel et qu'elles ne tenaient pas compte du lieu de résidence administrative. De plus, les déplacements à l'intérieur de l'agglomération de la résidence administrative ont été portés en compte avec comme point de départ ou de retour la résidence habituelle. Ces pratiques vont à l'encontre des dispositions prévues par l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

Le secrétaire général a souligné que lors de la création du service d'inspection de l'agence, celle-ci a décidé de prendre en charge les frais de déplacement effectués au départ de la résidence des agents, conformément aux principes en vigueur dans certains services de la Communauté française (les inspecteurs des départements de l'Éducation par exemple).

Cette décision a été actée par le comité de gestion qui a par ailleurs fixé le 16 juillet 2012, un contingent kilométrique pour l'ensemble du personnel.

3.3.3.4 Contrôle interne

La Cour a constaté diverses carences dans les procédures d'achat de l'agence. Ainsi, 19 factures (3,3 % des pièces contrôlées) relatives à des fournitures ou des prestations n'étaient pas accompagnées d'un bon de commande valable. Par ailleurs, 73 factures (12,7 % des pièces contrôlées) n'avaient pas été réceptionnées.

Le secrétaire général a précisé dans sa réponse que certaines factures non réceptionnées émanaient de la société d'archivage. Pour ces dépenses, la conformité entre la commande et la livraison est vérifiée grâce à un encodage dans un fichier *Excel*. Dès lors que le bon de livraison est joint à la facture pour paiement, la seule vérification qui reste à opérer est la correspondance de la quantité facturée par rapport à la livraison.

Enfin, 24 factures (4,2 % des pièces contrôlées) n'ont pas été approuvées par l'ordonnateur des dépenses.

Le secrétaire général a précisé que la plupart de ces factures ont fait l'objet d'une domiciliation pour le paiement et que le directeur de l'agence avait décidé de ne plus signer ces factures pour exécution, parce que son intervention avait entraîné des doubles paiements. Il a signalé que l'agence procédera à l'achat d'un cachet spécifique qui sera apposé sur les factures domiciliées. Celles-ci pourront donc être approuvées par le directeur de l'agence sans risque de double paiement.

3.4 Comptes en deniers

La Cour a, de nouveau, relevé l'absence, dans les comptes des comptables, d'un état récapitulatif des droits constatés.

Le secrétaire général a rappelé que ce constat était actuellement sans objet dans l'attente des arrêtés d'application du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française. La Cour n'a pu se rallier à ce point de vue, étant donné que toutes les recettes de l'agence ne sont pas perçues au comptant. En conséquence, les comptables doivent tenir un état des droits constatés et identifier dans leurs comptes, ceux qui, à la clôture de l'exercice, n'ont pas été recouverts. Cette obligation vise principalement les recettes imputées en regard de l'article *Ventes agence FSE* (15.961 euros en 2010).

4 Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie - Contrôle des comptes 2007 à 2010¹¹

Le contrôle des comptes rendus par l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie pour les années 2007 à 2010 a mis en évidence de nombreuses lacunes dans la gestion budgétaire et comptable. La Cour a relevé par ailleurs le recours irrégulier à du personnel intérimaire et l'octroi, en l'absence de toute base réglementaire, de chèques Écopass au personnel de l'agence. Enfin, elle a constaté des manquements à la législation sur les marchés publics et à la réglementation relative aux frais de parcours et de séjour.

4.1 Introduction

La Cour a procédé au contrôle des comptes annuels 2007 à 2010 de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (AEF)¹², service à gestion séparée de la Communauté française.

Les principales constatations opérées à l'occasion de ce contrôle ont été consignées dans un projet de rapport, transmis le 3 avril 2012 au secrétaire général du ministère de la Communauté française et au directeur de l'agence, qui a répondu par lettre du 31 mai 2012. Le rapport intégrant l'essentiel des considérations contenues dans ce courrier a été communiqué le 26 juin 2012 au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports du gouvernement de la Communauté française, au ministre-président du gouvernement wallon et de la Communauté française et au ministre-président du collège de la Commission communautaire française. Le premier cité¹³ a réagi par un courrier du 25 juillet 2012.

4.2 Création, gestion et fonctionnement de l'agence

L'agence a été créée par l'article 3 du décret de la Communauté française du 2 juillet 2007, conformément à l'article 4 de l'accord de coopération relatif à la mise en œuvre et à la gestion du programme d'action communautaire intégré d'éducation et de formation tout au long de la vie, et à la création de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴.

L'agence est placée sous la direction d'un comité de gestion, composé de deux représentants du gouvernement de la Communauté française, de deux représentants du

¹¹ Dr 3.555.255.

¹² Ci-après dénommée l'« agence ».

¹³ Ci-après désigné le ministre du Budget et des Finances.

¹⁴ Cet accord de coopération, ci-après dénommé l'« accord », a été conclu le 19 octobre 2006 et a été ratifié par le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007, par le décret de la Région wallonne du 14 juin 2007 et par le décret de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 octobre 2007.

gouvernement de la Région wallonne et d'un représentant du collège de la Commission communautaire française. Ses ressources sont constituées de dotations de fonctionnement versées par la Commission européenne, la Région wallonne et la Commission communautaire française¹⁵. Les principales dépenses de fonctionnement sont directement prises en charge par le ministère de la Communauté française. Les effectifs, initialement fixés à 15,5 équivalents temps pleins (ETP), ont été portés à 20 ETP, au 31 décembre 2010, pour tenir compte du transfert de compétences intervenu après la création de l'agence¹⁶.

L'agence assure le secrétariat du conseil supérieur de la mobilité étudiante¹⁷ (CSM) et gère des programmes de mobilité dans l'enseignement supérieur (ci-après dénommés « fonds nationaux ») cofinancés par la Communauté française¹⁸.

Elle signe annuellement une convention avec la Commission européenne pour la mise en œuvre opérationnelle du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie. Cette convention fixe les interventions de l'Union européenne en faveur de ce programme et la subvention de fonctionnement de l'agence.

4.3 Absence de justification des opérations relatives aux fonds nationaux

Gérés à l'origine pour le compte du CSM, les comptes financiers de l'agence Erasmus¹⁹ ont été cédés à l'agence²⁰ en octobre 2008.

Depuis cette date et jusqu'au 31 décembre 2010, le directeur de l'agence a cumulé les fonctions d'ordonnateur et de comptable pour les opérations afférentes à ces comptes, en méconnaissance de l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Or, d'après l'arrêté de désignation²¹ du comptable de l'agence, cette désignation valait également pour tout autre compte qui serait ouvert par l'agence. La Cour a dès lors considéré qu'il existait une base réglementaire suffisante pour confier au comptable de l'agence, dès le mois d'octobre 2008, la gestion en recettes et en dépenses des comptes financiers transférés de l'agence Erasmus.

Aucun compte n'avait par ailleurs jamais été transmis à la Cour. En conséquence, elle a réclamé l'établissement et la transmission des comptes de gestion annuels des trois comptes financiers concernés, pour la période du 6 septembre 2007²² au 31 décembre 2010.

Ces comptes ont été transmis à la Cour le 21 mars 2012.

¹⁵ Les montants inscrits en recettes au budget 2010 sont respectivement de 484 milliers d'euros, 200 milliers d'euros et 16 milliers d'euros.

¹⁶ Il s'agit en l'occurrence de la prise en charge du secrétariat du conseil supérieur de la mobilité étudiante ainsi que de la gestion des programmes *e-Twinning* et *Europass*.

¹⁷ Créé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 juillet 2007.

¹⁸ Programme également subventionné par la Région wallonne au cours des années 2008 et 2009, via le FOREM.

¹⁹ Cette agence était hébergée par l'université de Mons-Hainaut.

²⁰ Le procès-verbal de reprise-remise fait état d'un transfert à l'agence d'un montant de 248.075,57 euros.

²¹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 octobre 2007.

²² Date de l'ouverture des comptes par le président du CSM. Ouverts pour la gestion des dotations 2007, ils ont été mouvements pour la première fois le 4 janvier 2008, date de la liquidation de ces dotations.

4.4 Comptabilité budgétaire – Comptes d'exécution du budget

4.4.1 Procédure d'établissement du budget

Selon l'article 15 de l'accord, l'agence établit son budget sous l'autorité conjointe du comité de gestion. Dans les faits, le budget est établi par le directeur de l'agence et présenté au comité de gestion pour approbation. Les budgets des exercices 2007 à 2010 lui ont d'ailleurs été soumis tardivement (au plus tôt dans le courant du deuxième trimestre de l'année budgétaire). Cette approbation est donc purement formelle puisque les crédits ont déjà été partiellement consommés lorsque le budget est approuvé.

Des différences de montant entre les prévisions budgétaires reprises dans les comptes d'exécution du budget et le budget approuvé par le comité de gestion tendent à démontrer que certains ajustements ne lui ont pas été soumis.

L'accord prévoit également que le budget de l'agence doit être annexé au budget général des dépenses de la Communauté française, ce qui n'a pas été le cas pour le budget de l'exercice 2007, qui n'a, dès lors, pas été approuvé par le Parlement, alors que ceux des exercices 2008 à 2010 l'ont été.

La Cour a relevé, par ailleurs, l'absence de publication dans les budgets de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

La Cour a donc préconisé le respect des prérogatives du comité de gestion en matière budgétaire. Elle a recommandé à l'agence de conformer son processus d'élaboration budgétaire au calendrier budgétaire des entités fédérées afin que son budget puisse être approuvé par le comité de gestion préalablement au vote des budgets de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a signalé qu'il adresserait un courrier à l'agence pour lui rappeler ses obligations en matière d'approbation et de publication de ses budgets.

4.4.2 Présentation du budget

L'accord de coopération prévoit que le budget de l'agence est divisé en trois parties, à savoir les opérations courantes, les opérations en capital et les opérations pour ordre.

Cette troisième partie comprend les recettes et dépenses liées à la mise en œuvre des sous-programmes d'éducation et de formation tout au long de la vie, ainsi que des fonds nationaux.

La Cour a constaté que les recettes de dotations liées aux fonds nationaux ne sont pas systématiquement détaillées et que les dépenses sont présentées de manière globalisée et non par sous-programme, une distinction étant opérée entre les dépenses relatives aux programmes européens et celles afférentes aux fonds nationaux.

Dans un souci de transparence et d'information, la Cour a recommandé de détailler davantage les postes liés aux différents sous-programmes européens et nationaux, tant au niveau des recettes que des dépenses.

Le budget des dépenses comporte également un poste *Charges financières* car les intérêts perçus dans le cadre du placement des dotations européennes doivent être rétrocédés à

l'Europe. La Cour note à ce propos que la disposition prévue à l'article 22, § 2, de l'accord²³ est inapplicable et contraire aux dispositions européennes.

4.4.3 Comptabilité budgétaire

L'agence effectue les imputations au budget sur la base des encaissements et des décaissements opérés et non sur celle des droits constatés.

La Cour a relevé que la comptabilité budgétaire, telle qu'elle est actuellement organisée, ne permet pas d'établir un lien de manière automatisée entre une pièce comptable et son imputation budgétaire, ni la liste de l'ensemble des dépenses et des recettes pour justifier les différents postes du compte d'exécution du budget.

La Cour a rappelé que l'entrée en vigueur du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française obligera l'agence à mettre en place un système de comptabilité budgétaire, basé sur la notion des droits constatés.

4.4.4 Comptes d'exécution du budget

4.4.4.1 Approbation des comptes d'exécution du budget

Selon l'article 16 de l'accord, le compte d'exécution du budget et le compte de trésorerie sont arrêtés conjointement par le comité de gestion au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant et envoyés à la Cour des comptes au plus tard le 30 avril.

Les comptes d'exécution des exercices 2007 et 2008 ont été arrêtés conjointement par le comité de gestion en sa séance du 26 mai 2009 tandis que les comptes d'exécution 2009 et 2010 l'ont été le 21 juin 2011. Le retard dans l'arrêt des comptes 2007 est essentiellement imputable au fait que l'agence n'a été pleinement opérationnelle que dans le courant de l'année 2008. Les comptes 2009 avaient initialement été soumis au comité de gestion le 28 avril 2010 mais n'ont été arrêtés qu'un an plus tard, un membre du comité de gestion ayant sollicité la réalisation d'un travail de réconciliation entre les comptabilités budgétaire et générale.

La Cour a invité l'agence à respecter à l'avenir les délais fixés dans l'accord, pour l'arrêt des comptes et pour leur envoi à la Cour.

4.4.4.2 Exécution du budget

Le budget ajusté des années 2008 à 2010, tel que mentionné dans le compte d'exécution du budget, présente des différences avec celui publié en annexe du budget général des dépenses de la Communauté française. Ces différences portent essentiellement sur la répartition des crédits entre les différents postes ou sur des réductions de crédits. Le montant total du budget des dépenses reste dès lors dans la limite des crédits votés par le Parlement.

La Cour a relevé que la comptabilité des fonds nationaux n'a été incorporée dans l'application comptable utilisée que dans le courant de l'année 2009. Les données relatives

23 Libellée comme suit : « Les produits financiers découlant de la gestion des comptes spécifiques ouverts par l'agence pour gérer les fonds versés par l'Union européenne sont affectés proportionnellement aux dépenses de chaque sous-programme qui les a générés, sauf décision contraire du comité de gestion sur proposition des chambres concernées. »

aux exercices 2007 à 2009 proviennent d'une comptabilité annexe tenue au sein de l'agence dans des fichiers *Excel*.

Opérations courantes

Exécution du budget – Résultat budgétaire des opérations courantes

Résultat budgétaire	2007		2008		2009		2010	
	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé
Report	-	-	206.000	207.437	274.000	294.355	289.000	308.336
Recettes de l'année	545.300	545.300	688.000	707.729	736.000	726.307	737.000	594.851
Dépenses	340.000	337.863	835.000	620.812	870.000	712.325	656.000	803.366
Résultat hors report	205.300	207.437	-147.000	86.918	-134.000	13.981	81.000	-
Résultat	205.300	207.437	59.000	294.355	140.000	308.336	370.000	99.820

(en euros)

La Cour a relevé, pour l'année 2010, le dépassement des crédits budgétaires ajustés pour trois des quatre postes du budget des dépenses.

La Cour a rappelé que l'article 140, 3°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État prescrit le maintien des dépenses dans les limites des crédits limitatifs votés. Elle a dès lors recommandé un meilleur suivi des dépenses afin d'éviter les dépassements budgétaires.

Le résultat budgétaire est positif pour l'ensemble de la période, malgré le dépassement des crédits budgétaires observé en 2010, ce qui s'explique par le fait que le budget 2010 présentait un boni ex ante de 370.000 euros.

La Cour a toutefois noté que pour cette même année, le résultat budgétaire hors report du boni des années antérieures présente un déficit de 208.515,87 euros, ce qui signifie que les dépenses de fonctionnement de l'année ont été en partie financées par le solde de trésorerie des exercices précédents.

Opérations de capital

Exécution du budget – Résultat budgétaire des opérations de capital

	2007		2008		2009		2010	
	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé	Budget ajusté	Réalisé
Report	-	-	-1.000	-276	-1.000	-3.719	-9.000	-9.030
Recettes	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses	1.000	276	15.000	3.443	5.000	5.311	10.000	11.871
Résultat	- 1.000	- 276	-16.000	- 3.719	- 6.000	- 9.030	-19.000	-20.901

(en euros)

Les opérations de capital présentent un déficit budgétaire qui augmente d'année en année car les dépenses en capital ne sont financées par aucune dotation spécifique.

La Cour a procédé à la consolidation des résultats budgétaires et a pu s'assurer que la viabilité financière de l'agence n'est pas mise en péril par la réalisation d'acquisitions patrimoniales.

Elle a suggéré que l'agence dégage de manière systématique – ex ante et ex post – un résultat consolidé pour les opérations courantes et de capital, de manière à établir que toutes ses dépenses sont couvertes par ses recettes courantes.

La Cour a relevé que les recettes liées aux opérations pour ordre ont été surévaluées au cours de la période 2007-2009. En 2010, les recettes encaissées ont été supérieures aux prévisions.

4.4.5 Concordance entre le résultat budgétaire et le résultat de trésorerie

La Cour n'a pu procéder à la réconciliation entre le résultat budgétaire et le résultat de trésorerie car le compte d'exécution du budget intègre des opérations effectuées sur des comptes financiers pour lesquels les comptes de gestion ne lui avaient pas été transmis.

Il s'agit des trois comptes relatifs aux fonds nationaux ainsi que celui relatif aux « experts Bologne ».

La Cour a toutefois effectué un travail de mise en concordance des opérations pour lesquelles des comptes de gestion avaient été produits. Ce travail a mis en évidence des écarts significatifs pour les années 2008 à 2010 qui n'ont pu être justifiés par l'agence.

À ce sujet, elle a constaté que les comptes d'exécution du budget, tels qu'initialement transmis, ne reflétaient pas de manière fidèle les encaissements et les décaissements effectivement réalisés au cours d'une année.

Deux sources d'erreurs ont été identifiées :

- certains comptes analytiques mouvementés au cours d'une année n'ont pas été consolidés dans le compte d'exécution du budget. Cette erreur est liée à un paramétrage incorrect de l'application informatique utilisée ;
- des erreurs d'encodage ont été commises.

Compte tenu de ces éléments, la Cour a, au cours de son contrôle, invité l'agence à produire des comptes d'exécution corrigés pour l'ensemble de la période concernée. Celle-ci a transmis de nouveaux comptes le 19 janvier 2012. La Cour a toutefois constaté que ces nouveaux comptes ne réglaient pas l'ensemble des écarts dégagés par la réconciliation entre le résultat budgétaire et le résultat de trésorerie.

En conséquence, la Cour a recommandé à l'agence de faire preuve d'une plus grande rigueur dans sa gestion budgétaire.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a signalé qu'il transmettrait un courrier à l'agence pour lui rappeler ses obligations en matière de reddition des comptes, en ce compris la vérification de la concordance de ses résultats budgétaires avec ses résultats de trésorerie.

4.5 Comptabilité générale

4.5.1 Situation active et passive

4.5.1.1 Transmission d'un bilan

Conformément à l'article 19 de l'accord, l'agence est tenue d'établir annuellement une situation active et passive. Elle a transmis un bilan pour chacune des quatre années contrôlées.

La Cour a observé que le bilan de l'exercice 2010 n'est pas équilibré, une différence de 566 euros apparaissant entre la situation de l'actif et celle du passif.

4.5.1.2 Immobilisations corporelles

L'agence ne tient pas d'inventaire permanent de ses immobilisés et ne dispose d'aucune règle d'évaluation. Par ailleurs, le taux d'amortissement appliqué est variable pour un même type de biens en fonction de la période d'achat et les taux pratiqués sont généralement supérieurs aux normes établies par l'arrêté royal du 25 juin 1976 relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État, sans que le recours à un amortissement accéléré puisse être justifié.

La Cour a recommandé de mettre en place un inventaire permanent et de définir des règles d'évaluation conformes à la réglementation.

4.5.1.3 Rémunérations

Cotisations ONSS

La balance du compte 444110 *cotisations ONSS à payer personnel contractuel* présente, depuis 2008, un solde créditeur dont le montant augmente chaque année.

Balance du compte cotisations ONSS

	2007	2008	2009	2010
Cotisations ONSS à payer	- 3.214,94	2.508,41	5.218,90	7.873,72

(en euros)

La retenue irrégulière de 13,07 % sur les pécules de vacances est à l'origine de l'augmentation de ce solde. Cette retenue a été comptabilisée erronément comme une dette vis-à-vis de l'ONSS, laquelle est donc fictive.

La Cour a également relevé une erreur de comptabilisation des retenues ONSS sur la paie du mois de janvier 2008, pour un montant de 4.801,92 euros, ainsi que sur celle du mois de mars 2009, pour un montant de 82,86 euros.

Pour l'année 2007, les écritures de paie ont été passées a posteriori de manière globalisée, de sorte que la Cour n'a pas été en mesure d'identifier l'origine du solde débiteur.

Elle a recommandé à l'agence de vérifier sa situation en matière d'ONSS pour l'ensemble de la période contrôlée et de passer les écritures de régularisation qui s'imposent.

Précompte professionnel sur rémunérations

La balance du compte 442411 *Précompte professionnel sur rémunérations* présente un solde débiteur dont le montant est inchangé depuis 2008.

Balance du compte précompte professionnel

	2007	2008	2009	2010
Précompte professionnel	- 4.089,55	- 8.891,47	- 8.891,47	- 8.891,47

(en euros)

Ce solde s'explique partiellement (à hauteur de 4.801,92 euros) par l'erreur de comptabilisation portant sur la paie du mois de janvier 2008 (cf. supra).

Pour les mêmes raisons que celles évoquées dans le point précédent, la Cour n'a pas été en mesure d'identifier l'origine du solde débiteur en 2007.

Elle a recommandé à l'agence de vérifier sa situation en matière de précompte professionnel pour les années 2007 et 2008 et de passer les écritures de régularisation qui s'imposent.

4.5.1.4 Comptabilisation des opérations pour ordre

L'agence gère les interventions européennes du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie, ainsi que les dotations relatives aux fonds nationaux, et est chargée d'assurer la liquidation des subventions aux bénéficiaires et, le cas échéant, de récupérer les indus.

Validation des écritures comptables

Afin de vérifier la régularité et l'exhaustivité des écritures comptabilisant les transactions financières afférentes aux subventions accordées, la Cour a ciblé son examen sur la convention 2007²⁴, pour laquelle les transactions financières devaient être achevées au plus tard le 30 juin 2010.

Elle a procédé à la réconciliation entre, d'une part, les éléments chiffrés introduits par l'agence dans la base de données de la Commission européenne dans le cadre du rapport final de la convention, et, d'autre part, les écritures comptables passées entre 2007 et 2010.

Résultats du contrôle

Le tableau ci-dessous reprend les montants attribués par la convention, les montants réellement versés par la Commission européenne, le total des subventions octroyées aux bénéficiaires par l'agence ainsi que les montants non justifiés.

24 La convention 2007-0320 a été signée le 5 novembre 2007.

Cofinancement communautaire de la convention 2007-0320

Programmes LLP	Montants de la convention 2007-0320	Montants versés par la CE	Total des subventions octroyées par l'agence	Montants non justifiés à rembourser
Comenius	1.304.377	1.239.158	956.171	282.987
Erasmus	3.878.442	3.684.520	3.692.939	-8.419
Grundtvig	240.382	228.363	175.333	53.030
Leonardo	1.962.193	1.864.083	1.367.314	496.770
Programme transversal	28.853	27.410	22.802	4.609
TOTAL	7.414.247	7.043.535	6.214.558	828.976

Source : Reporting on financial and contractual transactions till December 31st 2010 (en euros)

La convention 2007 se solde par un montant de 828.976,18 euros à rembourser à la Commission européenne. L'agence a par ailleurs distribué 83,8 % des montants inscrits dans la convention.

La Cour a constaté la conformité de la méthode de comptabilisation appliquée par l'agence, dont les principes directeurs sont édictés par la Commission européenne. Toutefois, la Cour a relevé quelques erreurs et lacunes auxquelles l'agence a partiellement remédié durant le contrôle.

- La comptabilisation des opérations d'avances et de soldes ne permet pas d'identifier, ni dans les comptes individuels « fournisseurs », ni dans les comptes de créances, les trop-perçus versés aux bénéficiaires des subventions. La Cour a souligné à ce sujet qu'il était particulièrement important pour l'agence d'assurer le suivi et le recouvrement des sommes indûment versées²⁵ car celles-ci n'entrent pas en ligne de compte dans la déclaration de solde transmise à la Commission.
- L'agence peut, afin de soulager la trésorerie des bénéficiaires, procéder à la récupération des trop-perçus par compensation avec les subventions à liquider dans le cadre d'une convention future. La Cour a constaté qu'un montant de 7.350 euros, relatif au programme Leonardo, n'a pas été correctement enregistré dans la base de données de la Commission européenne lors du transfert vers la convention 2008 et que, par conséquent, ce montant n'a pas été déclaré dans le rapport final comme étant un trop-perçu.
- L'agence n'a pas pris en compte une recette générée par les activités subventionnées d'un bénéficiaire et qui devait diminuer le montant de sa déclaration de solde à due concurrence (1.300 euros).
- Les opérations de clôture d'exercice comptable, visant à transférer au passif (à l'actif) un compte d'actif (de passif) présentant un solde créditeur (débitaire), ne sont pas systématiquement comptabilisées. De plus, lorsque celles-ci sont effectivement enregistrées, elles doivent être annulées à l'occasion des écritures de réouverture de l'exercice comptable suivant. La Cour a constaté des écarts dans la réconciliation suite à cette omission, dans les programmes Erasmus (9.281,89 euros), Grundtvig (133.030,18 euros) et Leonardo (1.293.491,52 euros). Par ailleurs, la Cour a relevé que les transferts réalisés (créances négatives transférées au passif) n'ont pas été opérés via des comptes individuels identifiant le millésime de la convention, réduisant ainsi la

²⁵ L'audit financier réalisé en octobre 2011 par Moore Stephens pour le compte de la Commission européenne a relevé que l'agence n'avait pas poursuivi le remboursement de trop-perçus à l'encontre de trois bénéficiaires (6.331,06 euros).

traçabilité des opérations de clôture. Cette procédure complique également le contrôle de ces comptes millésimés à la clôture de chaque exercice, puisqu'ils peuvent être utilisés pour quatre conventions (en l'occurrence au 31 décembre 2010, celles des exercices 2007 à 2010) au cours d'un même exercice comptable.

- Au 31 décembre 2010, tous les comptes d'avances relatifs à la convention 2007 devaient être soldés. La Cour a constaté qu'une déclaration de solde en faveur d'un bénéficiaire du programme Comenius (16.000 euros) a été erronément comptabilisée dans un compte d'avances.
- Au 31 décembre 2010, les comptes de solde relatifs à la convention 2007 présentaient bien un solde (crédeur) cumulé de 828.976,18 euros, suite aux écritures correctives passées par l'agence. La Cour a rappelé qu'en fin d'exercice, les comptes individuels présentant un solde crédeur devaient être transférés au passif dans des comptes ad hoc. Ces comptes seront soldés lorsque l'agence aura procédé au remboursement que la Commission européenne lui aura notifié dans une note de débit.

La Cour a recommandé à l'agence d'être attentive à ce que ses écritures comptables respectent les normes édictées par la Commission européenne et soient conformes aux décisions des gestionnaires prises dans le cadre du processus de subventionnement. Elle l'a invitée à s'assurer en permanence de la correspondance entre les données comptables et les données transmises à la Commission européenne et de l'exactitude des informations reprises dans le rapport final de convention. En ce qui concerne la convention 2007, la Cour a demandé à l'agence de veiller à ce que les corrections apportées suite à son contrôle soient communiquées à la Commission européenne. La Cour a précisé enfin que les corrections apportées étaient sans incidence pour les bénéficiaires.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que l'agence avait transmis ces corrections à la Commission européenne et que cette dernière était parfaitement informée grâce à l'établissement des rapports annuels successifs.

4.5.2 Compte de résultats

4.5.2.1 Opérations enregistrées dans le compte de résultats

Le compte de résultats enregistre essentiellement les charges et les produits liés au fonctionnement de l'agence. Il ne reflète néanmoins pas son coût de fonctionnement étant donné que certains postes de dépenses (personnel, location du bâtiment, charges énergétiques, etc.) sont au moins partiellement pris en charge par la Communauté française qui n'attribue par ailleurs pas de dotation de fonctionnement à l'agence.

Le compte de résultats intègre les opérations pour ordre à partir de la convention 2010 suite à une modification des procédures comptables, imposée par la Commission européenne.

4.5.2.2 Dépenses de personnel

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de personnel à la charge du budget de l'agence.

Évolution des dépenses de personnel

	2007	2008	2009	2010
Rémunérations	207.093	253.919	336.956	343.839
Cotisations employeurs	24.580	55.766	68.040	65.785
Autres charges	11.293	14.026	16.660	20.195
Total	242.966	323.712	421.655	429.819
Évolution		+ 33,2 %	+ 30,3 %	+ 1,9 %

(en euros)

Il convient d'ajouter à ces montants les dépenses supportées par le budget de la Communauté française, estimées par le directeur de l'agence à 608.351 euros pour l'année 2010, ce qui les porte à 1.038.170 euros en 2010, dont 41,4 % financés sur fonds propres et 58,6 % à la charge du budget de la Communauté française.

Il ressort de ce tableau que les dépenses de personnel à la charge du budget de l'agence ont augmenté de l'ordre de 30 % pendant deux années consécutives (2008 et 2009), pour ensuite se stabiliser en 2010.

L'augmentation observée entre 2008 et 2009 résulte partiellement du recours à du personnel intérimaire ainsi que de la refacturation par l'agence FSE – qui partage le même bâtiment que l'agence – d'une partie des frais liés à l'accueil des visiteurs. Ces deux types de dépenses devraient être comptabilisés comme services et biens divers et non comme dépenses de personnel.

Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses de personnel intérimaire.

Évolution des dépenses en personnel intérimaire

	2007	2008	2009	2010
Rémunérations intérimaires	-	3.327	10.403	27.173
Évolution			+ 212,6 %	+ 161,2 %

(en euros)

L'agence a justifié le recours épisodique à du personnel intérimaire par l'impossibilité de réaliser l'ensemble de ses missions avec les effectifs disponibles.

La Cour a relevé que l'agence n'était pas habilitée à recourir à ce type de prestations. Certes, la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs permet, dans certaines hypothèses, le travail intérimaire dans le secteur public, notamment pour pourvoir au remplacement d'un travailleur permanent, répondre à un surcroît temporaire de travail ou assurer l'exécution d'un travail exceptionnel. Toutefois, cette possibilité n'est pas ouverte aux services publics aussi longtemps que le Roi n'aura pas adopté les procédures, conditions et modalités visées à l'article 1^{er} de la loi précitée. Dans l'état actuel de la législation, le recours à l'intérim dans le secteur public ne serait autorisé que pour remplacer un agent contractuel dont le contrat

a été suspendu ou qui a réduit ses prestations. Encore convient-il de noter que l'arrêté royal du 22 décembre 2000²⁶ semble interdire l'utilisation d'intérimaires.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que l'agence avait mis fin à tous les engagements de personnel intérimaire et qu'une réflexion sur le cadre du personnel serait menée lors de la préparation de la nouvelle programmation.

La Cour a également constaté que, sur l'initiative de son directeur, l'agence a, en 2010, octroyé une prime de 250 euros à l'ensemble de son personnel, sous la forme de chèques Écopass.

La Cour a rappelé qu'en vertu des articles 26 et 30 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, tout avantage pécuniaire doit reposer sur une base réglementaire, en l'occurrence un arrêté adopté par le gouvernement de la Communauté française et visant soit la généralité de ses agents, soit certaines catégories d'entre eux. Le directeur de l'agence n'a pas été en mesure de fournir à la Cour le cadre réglementaire pouvant justifier l'octroi de cette prime.

4.5.2.3 Provisions pour risques et charges

Les sommes reprises en regard de cette rubrique constituent en réalité des dotations aux amortissements. Cette situation résulte de la numérotation donnée par l'agence à ses comptes.

La Cour lui a recommandé d'ajuster son plan comptable de manière à éviter la répétition de cette erreur.

4.6 Remarques particulières relatives à la gestion de l'agence

4.6.1 Marchés publics

L'agence est soumise à la législation régissant les marchés publics et notamment à la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, et à ses arrêtés d'exécution.

Les marchés passés par l'agence dans le cadre de ses dépenses de fonctionnement sont exclusivement des marchés de fournitures et de services. Ils portent en général sur un montant inférieur à 5.500 euros, seuil en dessous duquel un marché peut se constater par simple facture acceptée. Quelques dépenses excèdent ce montant, mais aucune n'atteint celui requérant le passage par une procédure ouverte.

La Cour a examiné trois marchés passés au cours de l'année 2010 et présentant des montants de 10.500 euros à 33.912 euros. Ils ont été analysés sous l'angle du respect des principes généraux applicables en la matière.

4.6.1.1 Mise en concurrence

Le principe de mise en concurrence impose de consulter plusieurs cocontractants potentiels au moyen d'une publicité adéquate.

²⁶ Fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État 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.

Un des trois marchés sélectionnés, relatif à l'organisation d'un séminaire en 2010, pour un montant de 33.912 euros, n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence. Une seule offre a été sollicitée.

La Cour a rappelé que la mise en concurrence est un des principes fondamentaux de la législation sur les marchés publics. L'impossibilité de consulter plusieurs fournisseurs ou prestataires doit faire l'objet d'une motivation.

4.6.1.2 Principe du forfait

Le forfait est un mode de détermination des prix qui implique que les prix offerts par les soumissionnaires ou convenus lors d'une négociation sont normalement définitifs et ne peuvent pas subir de modifications en cours d'exécution.

La Cour a constaté que le montant facturé dans deux des trois marchés sélectionnés était supérieur à celui du bon de commande, le supplément facturé atteignant 53 % dans un des deux cas.

L'agence a justifié cette différence par le fait que la nature exacte des prestations et les quantités n'étaient pas définitivement arrêtées au moment de la mise en concurrence.

La Cour a fait observer que le principe du forfait n'implique pas obligatoirement que l'offre se présente sous la forme d'un prix global couvrant l'ensemble des postes. Le pouvoir adjudicateur peut également prévoir un marché à bordereau de prix dans lequel seuls les prix unitaires sont forfaitaires, les quantités étant, dans ce cas, présumées. Cette procédure permet de répondre aux difficultés soulevées par l'agence, tout en respectant le principe du forfait.

4.6.1.3 Principe de transparence

Le principe de transparence postule une parfaite information des entreprises concernées dans toutes les phases du marché. Les règles de publicité et la motivation des décisions d'attribution sont des corollaires de ce principe.

Dans le cadre de l'examen de trois marchés sélectionnés, la Cour a constaté que l'agence n'établissait pas de décision motivée d'attribution au sens formel. Les soumissionnaires dont l'offre n'a pas été retenue ont été informés par courriel, qui ne précisait pas les voies de recours qui leur étaient ouvertes.

La Cour a rappelé l'obligation d'établir une décision motivée d'attribution pour tous les marchés d'un montant supérieur à 5.500 euros et de communiquer cette décision motivée aux soumissionnaires non retenus, qui doivent, en outre, être informés des voies de recours dont ils disposent.

4.6.1.4 Principe du paiement pour service fait et accepté

Le principe du paiement pour service fait et accepté est prévu à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993.

Il découle de l'application de ce principe que deux conditions doivent être simultanément remplies pour qu'un paiement puisse être effectué :

- une prestation doit avoir été effectivement réalisée ;

- cette prestation doit avoir fait l'objet d'une réception quantitative et qualitative par le pouvoir adjudicateur. Par cette réception, le pouvoir adjudicateur atteste que la prestation est conforme aux dispositions du marché.

La Cour a réalisé un contrôle exhaustif des pièces comptables de l'année 2010. Elle a observé :

- qu'aucune facture n'a fait l'objet d'une réception quantitative et qualitative ;
- que plusieurs factures ont donné lieu au paiement d'avances sans aucune prestation préalable. Il s'agit généralement d'avances demandées au titre de confirmation de réservation (hôtel, formation, service traiteur, etc.).

La Cour a recommandé de définir et de mettre en œuvre une procédure de réception quantitative et qualitative des factures répondant aux exigences légales. Elle a rappelé par ailleurs que le paiement d'avances n'était autorisé que dans les conditions fixées par l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de marchés publics. Elle a invité l'agence à ne payer des avances que dans les cas strictement définis par cette disposition réglementaire.

La Cour a relevé que les manquements constatés en matière de marchés publics découlaient essentiellement d'une connaissance insuffisante de la législation dans le chef des agents chargés de l'appliquer. Elle a recommandé d'organiser des formations appropriées à l'intention de ces agents.

Le secrétaire général a signalé que depuis 2011, l'agence recourait systématiquement aux services de la cellule des marchés publics du ministère de la Communauté française, ce qui devrait garantir le respect de la législation.

4.6.2 Travaux d'évaluation et d'expertise

Le processus d'examen des candidatures à l'octroi des subsides européens prévoit que tout dossier doit faire l'objet d'une évaluation par deux experts indépendants.

Ces évaluations sont réalisées par des experts sélectionnés par l'agence, lesquels sont rémunérés sur la base d'un tarif forfaitaire par dossier traité.

Ces dépenses ont donné lieu aux remarques suivantes.

- La commande des prestations aux experts se fait généralement par simple courriel du gestionnaire de dossiers, sans donner lieu à un bon de commande signé par le directeur de l'agence.
- La Cour a rappelé que toute commande devrait être approuvée par un agent dûment délégué à cet effet.
- Les déclarations de créances rentrées par les experts ne font pas référence à une commande ou aux dossiers traités et ne donnent pas lieu à une réception formelle par les gestionnaires de dossiers.
- Les experts sont généralement des personnes physiques travaillant sous statut d'indépendant. Leurs prestations, qui peuvent être assimilées à des honoraires, doivent normalement faire l'objet d'une déclaration à l'administration fiscale par le biais de fiches individuelles 281.50. L'agence ne procède jamais à cette déclaration.

La Cour a invité l'agence à établir des fiches fiscales individuelles 281.50 pour toutes les prestations d'experts, dont le montant cumulé au cours de l'année fiscale atteint 125 euros et qui ont été payées depuis 2009 inclusivement.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que, depuis l'année 2012, l'agence établissait systématiquement les fiches individuelles pour l'administration fiscale et qu'elle avait commencé à régulariser la situation antérieure.

4.6.3 Remboursement des frais de parcours et de séjour

Les membres du personnel de l'agence réalisent de nombreuses missions dans le cadre de leur fonction, tant au niveau national qu'international.

Ces missions donnent lieu à un remboursement des frais de parcours et à une indemnité de séjour.

L'examen des déclarations de créances introduites dans le courant de l'année 2010 a soulevé les remarques suivantes.

Usage des transports en commun

L'article 3 de l'arrêté royal du 18 janvier 1965²⁷, tel que modifié ultérieurement, dispose que « *chaque déplacement pour le compte de l'État doit se faire à l'aide du moyen de transport le moins onéreux pour le Trésor. Il ne peut être dérogé à ce principe que si l'intérêt du service l'exige.* »

L'examen des pièces comptables a démontré que les trajets sont généralement effectués avec un véhicule personnel, même lorsque les villes d'origine et de destination sont desservies par les transports en commun.

La Cour a recommandé au directeur de l'agence d'être attentif au respect de la règle imposant l'utilisation du moyen de transport le moins onéreux.

Contrôle des distances

L'article 14 du même arrêté stipule que « *Les indemnités kilométriques sont calculées en prenant pour base la longueur kilométrique réelle des routes utilisées. Toutefois, les personnes qui ne résident pas au siège de leurs fonctions, et qui se déplacent en prenant comme point de départ ou de retour leur résidence habituelle, ne peuvent obtenir une indemnité supérieure à celle qui leur serait due si les déplacements avaient comme point de départ et de retour leur résidence administrative.* »

L'examen des pièces comptables a démontré que l'indemnité kilométrique est toujours calculée à partir de la résidence habituelle lorsque celle-ci est le point de départ ou de retour. Dans plusieurs cas, l'indemnité perçue a été supérieure à celle qui aurait été due si le calcul avait été effectué à partir de la résidence administrative.

La Cour a recommandé au directeur de l'agence de veiller, lors du contrôle des déclarations de créances, au respect des dispositions précitées.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que l'agence se conformerait désormais à la réglementation en vigueur au ministère de la Communauté française.

27 Portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

4.6.4 Délégations en matière de passation et d'exécution des marchés publics

En l'absence d'arrêté de délégation spécifique à l'agence, il y a lieu de se référer aux délégations définies dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998²⁸.

La Cour a constaté que ces délégations n'avaient pas été respectées dans au moins un cas, le marché ayant été approuvé par le directeur, alors qu'il relevait de la compétence d'un directeur général adjoint.

La Cour a également relevé que le directeur de l'agence approuve ses propres déclarations de créances.

Elle a noté enfin qu'en l'absence prolongée du fonctionnaire dirigeant, il n'y a aucune délégation au profit des agents de l'agence. Le secrétaire général a précisé dans sa réponse qu'une analyse serait effectuée par le service juridique du ministère de la Communauté française afin de pallier cette lacune.

²⁸ Portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du gouvernement de la Communauté française – ministère de la Communauté française.

5 Centre du cinéma et de l'audiovisuel – Contrôle des comptes 2009 à 2011²⁹

À l'issue de l'examen des comptes 2009 à 2011 du Centre du cinéma et de l'audiovisuel, la Cour a relevé de nombreuses lacunes dans la gestion budgétaire et comptable. Le centre n'inscrit aucune prévision dans son budget des recettes en regard de la rubrique *Solde reporté*, surestimant ainsi le total des moyens disponibles. Ce solde est en effet négatif pour l'ensemble de la période concernée, ce qui signifie que la trésorerie ne couvre pas l'encours des engagements. La tenue de la comptabilité a donné lieu à différentes remarques : utilisation d'un tableur *Excel*, confusion des approches budgétaire et de trésorerie, et absence de registre des droits constatés. Enfin, la fiabilité des comptes d'exécution du budget n'est pas assurée en raison de l'imputation de transferts internes, de l'enregistrement irrégulier des primes de réinvestissement, du dépassement des crédits limitatifs, de la comptabilisation d'engagements fictifs, du maintien des engagements de plus de cinq ans et d'erreurs méthodologiques dans l'établissement du solde disponible.

Par ailleurs, la Cour a formulé des recommandations visant à améliorer le contrôle de l'utilisation des aides allouées par le centre et a signalé l'absence d'un bon de commande pour plus de la moitié des dépenses de fonctionnement.

Le centre s'est engagé à prendre des mesures pour répondre à ces remarques et recommandations.

5.1 Introduction

La Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2009 à 2011 du Centre du cinéma et de l'audiovisuel³⁰.

5.1.1 Législation applicable

Le centre est un service à gestion séparée créé par le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994³¹. Le cadre légal et réglementaire qui en régit l'activité a fait récemment l'objet d'une refonte complète. Un décret relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle a, en effet, été promulgué le 10 novembre 2011, dont les arrêtés d'exécution ont été adoptés le 29 mars 2012.

Par ailleurs, les règles applicables à la gestion budgétaire, financière et comptable du centre sont définies dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1995³².

5.1.2 Méthode

Le projet de rapport a été transmis au secrétaire général du ministère de la Communauté française et à la directrice générale adjointe du centre par lettres du 4 septembre 2012. Le secrétaire général a répondu à la Cour le 22 octobre 2012. Le rapport intégrant ses

²⁹ Dr 3.698.027.

³⁰ Ci-après dénommé le « centre ».

³¹ Décret du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement.

³² Ci-après dénommé l'« arrêté ».

remarques a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports et à la ministre de la Culture et de l'Audiovisuel par lettres du 4 décembre 2012. Le ministre du Budget et des Finances a répondu le 2 janvier 2013.

5.2 Tenue de la comptabilité

La comptabilité du centre est tenue sur des feuilles de calcul de type *Excel*. L'exploitation des données est malaisée en raison de la répétition des informations contenues dans les multiples onglets. À titre d'exemple, un engagement sur le budget de l'année en cours apparaît dans trois onglets distincts. En effet, la comptabilité recense les visas par compte financier, par article budgétaire et de manière globale.

Les informations contenues dans les différents onglets sont tantôt redondantes, tantôt complémentaires, de sorte qu'il est souvent nécessaire de combiner les différentes sources pour obtenir une information complète. Pour le centre, une telle organisation génère un surcroît de travail et augmente les risques d'erreurs.

De plus, la confusion entre les approches budgétaire et de trésorerie (cf. infra) peut conduire à la prise en compte, dans la comptabilité budgétaire, d'opérations de trésorerie (transferts internes) qui n'y ont pas leur place.

La Cour a fait observer que la gestion comptable au moyen de tableurs ne garantit pas la fiabilité des enregistrements comptables et notamment l'irréversibilité des écritures. En outre, elle a recommandé d'adopter un mode de comptabilisation qui permet de scinder clairement les gestions comptables et de trésorerie et évite autant que possible la redondance des informations.

La méthode de comptabilisation des recettes entraîne une confusion entre la comptabilité des droits constatés et la comptabilité de caisse. Lorsque le centre constate un droit, il est porté dans une colonne *Recette à percevoir* de la comptabilité. Au moment de l'encaissement de la recette, le montant du droit est supprimé et la recette est inscrite dans une colonne *Recette perçue*. Le montant total des droits constatés ne peut dès lors être obtenu que par addition des recettes perçues et des recettes à percevoir.

Les droits sont identifiés dans la comptabilité par un numéro de visa. En fin d'exercice, les droits non recouverts sont reportés à l'exercice suivant avec un nouveau numéro de visa, contrairement aux soldes d'engagements, qui conservent leur numéro de visa d'origine. Cette pratique complique le suivi des droits non recouverts et ne permet pas de les rattacher à l'année d'origine de leur constatation.

Enfin, les droits annulés sont mentionnés au bilan du centre, mais ne sont pas détaillés dans la comptabilité. Ils apparaissent comme des droits restant à percevoir en fin d'exercice et ne sont plus repris au début de l'exercice suivant. La seule manière de les identifier est de comparer les deux listes.

La Cour a recommandé de tenir un registre des droits constatés indépendant du livre des recettes de caisse et d'imputer les recettes perçues sur les droits préalablement créés. Le registre devrait mentionner le montant des droits constatés, leur imputation budgétaire, les annulations, les droits en plus, les recettes perçues et le solde à percevoir.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que l'adoption prochaine d'une comptabilité en partie double, conformément aux dispositions du décret du 20 décembre 2011 précité, permettra de répondre aux remarques de la Cour.

Il a toutefois attiré l'attention sur le fait qu'une demande d'acquisition d'un logiciel spécifique devra être introduite auprès de l'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) et qu'un important travail préalable (définition d'un plan comptable, encodage des données) devra être réalisé.

La Cour a estimé qu'une telle comptabilité aurait dû être organisée dès la création du centre, en liaison avec la comptabilité en deniers, sans attendre la mise en place de la comptabilité en partie double.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a signalé à la Cour qu'il adressait un courrier au secrétaire général du ministère de la Communauté française pour l'inviter à promouvoir le développement d'un système de comptabilité budgétaire fiable, comprenant la tenue d'un registre des droits constatés.

5.3 Compte d'exécution du budget

5.3.1 Remarques d'ordre général

Le compte d'exécution du budget présenté par le centre est subdivisé en deux parties. La première porte sur les droits constatés et les engagements réalisés à la charge du budget de l'année. La seconde partie est consacrée aux droits recouverts et aux ordonnancements effectués au cours de l'exercice. Les droits recouverts et les ordonnancements sont ventilés entre exercice courant et exercices antérieurs.

L'examen des comptes d'exécution du budget établis pour les années 2009 à 2011 a donné lieu aux remarques suivantes.

- Pour répondre aux observations formulées précédemment par la Cour, le centre a incorporé les opérations réalisées sur le compte du fonds RTBF dans le compte d'exécution du budget de 2010. Il est toutefois apparu que la quasi-totalité des opérations de dépenses effectuées sur ce compte constituait des transferts internes vers le compte principal du centre, les aides étant par la suite octroyées à sa charge et imputées à l'article 2.6 du budget des dépenses. La Cour a fait remarquer que ces transferts doivent être neutralisés afin d'éviter une double comptabilisation des dépenses. Elle a par ailleurs estimé que les droits relatifs aux recettes du fonds RTBF auraient dû être constatés dès leur perception et non au moment de leur transfert du compte de ce fonds vers le compte général du centre.

La problématique de la comptabilisation des transferts internes découle en partie du fait que la comptabilité budgétaire du centre s'articule autour des comptes financiers, qui sont au nombre de quatre, auxquels s'ajoute la caisse.

La Cour a recommandé au centre d'adopter un mode de comptabilisation de ses opérations qui sépare clairement la comptabilité budgétaire et la gestion de trésorerie.

- La Cour a également critiqué la comptabilisation des primes à l'industrie cinématographique (primes de réinvestissement). Jusqu'en 2010, le centre a imputé en engagements, à l'article 2.3 du budget, les transferts réalisés du compte principal du centre vers les comptes de réinvestissement, indépendamment de l'existence d'une obligation juridique. Par conséquent, le compte d'exécution des années 2009 et 2010 ne reflète pas fidèlement les opérations du centre et ne permet pas de suivre les engagements réellement pris.

En 2011, le centre a enregistré dans la partie *Engagements* de son compte d'exécution les montants des ordonnancements en faveur des producteurs et distributeurs.

Cette pratique reste néanmoins critiquable car l'engagement budgétaire doit correspondre au montant des obligations contractées et doit précéder l'engagement juridique. Elle empêche également de connaître l'encours réel des engagements et, partant, d'évaluer précisément la situation financière du centre. La Cour a donc recommandé de procéder à l'engagement budgétaire lors de l'attribution du droit de tirage et non lors de l'ordonnancement des dépenses.

5.3.2 Engagements et droits constatés

Le budget du centre ne comporte que des crédits non dissociés, en application de l'article 16 de l'arrêté du 12 avril 1995.

5.3.2.1 Résultats budgétaires

Le résultat budgétaire ex ante est en équilibre sur l'ensemble de la période. La Cour a toutefois relevé qu'en méconnaissance de l'article 5 de l'arrêté, le centre n'a inscrit aucune prévision budgétaire en regard du poste *Solde reporté* et que la prise en considération de celui-ci (qui est négatif) aurait eu pour conséquence de réduire le total des moyens disponibles.

La Cour a recommandé au centre d'inscrire dans ses prévisions budgétaires initiales une estimation du solde reporté et d'ajuster cette estimation après la clôture des comptes de l'exercice précédent. L'équilibre du budget devra être apprécié en tenant compte des moyens budgétaires disponibles et non des seules recettes de l'exercice.

Le résultat budgétaire ex post présente un déficit de 4,9 millions d'euros en 2009, de 3,6 millions d'euros en 2010 et de 2,6 millions d'euros en 2011. Le résultat budgétaire ex post hors solde reporté affiche un mali de 476 milliers d'euros en 2009 et un boni de respectivement 603 milliers d'euros et 696 milliers d'euros en 2010 et 2011. Ces chiffres sont sujets à réserves puisqu'ils ne prennent pas en compte les engagements contractés en matière de primes de réinvestissement, qui n'ont pas été ordonnancés (cf. supra).

Le mali budgétaire (hors solde reporté) de l'année 2009 est exclusivement dû à des dépassements des crédits votés, puisque les recettes ont légèrement dépassé les prévisions. Ces dépassements sont contraires aux dispositions de l'article 18 de l'arrêté.

5.3.2.2 Recettes

Les prévisions budgétaires mentionnées dans la colonne *Budget ajusté* du compte d'exécution du budget sont conformes à celles publiées en annexe du budget général ajusté des dépenses de la Communauté française pour les exercices 2009 et 2010. En 2011, le montant prévu à l'article 1.5 *Dotation de la Communauté française accord non-marchand* est supérieur de 89.000 euros à celui inscrit (482.000 euros) dans le budget publié en annexe du budget général des dépenses de la Communauté française. Le montant repris dans le compte d'exécution du budget est toutefois conforme aux droits constatés au cours de l'exercice.

Le solde reporté (-4.734.050,45 euros) comptabilisé dans le compte d'exécution du budget 2009 est erroné puisqu'il ne correspond pas au solde disponible dégagé par le compte 2008 (-4.439.400,88 euros).

La Cour a également attiré l'attention sur le fait que les annulations d'engagements ou de droits constatés opérées au cours d'un exercice et se rapportant à des obligations et droits nés au cours d'exercices antérieurs ne peuvent pas avoir pour conséquence de modifier le solde reporté de l'exercice précédent. Ces opérations doivent être prises en considération dans la détermination du solde disponible à reporter à l'exercice suivant.

5.3.2.3 Dépenses

Les prévisions budgétaires mentionnées dans la colonne *Budget ajusté* des comptes d'exécution du budget sont conformes à celles publiées dans le budget annexé au budget général ajusté des dépenses de la Communauté française pour les exercices 2009 et 2010. En 2011, l'article 2.13 *Accord non-marchand*, présente, comme en recettes, une différence de 89.000 euros.

En 2009, le montant total des engagements dépasse de 508 milliers d'euros (2,6 %) les crédits approuvés. Le dépassement est observé sur huit articles budgétaires. En 2010 et 2011, le montant total des engagements est inférieur aux crédits approuvés, mais des dépassements sont néanmoins observés sur quatre articles en 2010 et deux articles en 2011. En 2011, des ordonnancements ont été comptabilisés à hauteur de 18,1 millions d'euros.

La Cour a recommandé qu'à l'article 2.6 *Aides à la production*, la partie des aides financées par le réinvestissement des recettes d'exploitation versées sur le fonds RTBF fasse l'objet d'une prévision budgétaire particulière.

Le centre opère une distinction dans son compte d'exécution entre les engagements et les promesses d'aide³³. Il considère que la promesse d'aide constitue un engagement juridique et doit donner lieu à une réservation de crédits.

Les promesses d'aide (10,3 millions d'euros en 2011) représentent en moyenne quelque 50 % du total des engagements imputés au cours de l'exercice.

Pour le surplus, la Cour a constaté que le centre effectuait occasionnellement des engagements sans bénéficiaire en fin d'année dans le seul but de consommer la totalité de l'enveloppe budgétaire et de permettre l'utilisation des crédits ainsi reportés au cours de l'exercice suivant. C'est notamment le cas de deux engagements imputés à la charge de l'article 2.8 en 2011, à l'initiative de la commission de sélection des films, pour un montant total de 68.750 euros.

Cette pratique est à proscrire. Les crédits non utilisés en fin d'année sont en effet consolidés dans le solde disponible, dont l'affectation est réalisée dans les prévisions budgétaires de l'exercice suivant.

5.3.3 Ordonnancements

Dans son compte d'exécution, le centre rapproche le total des ordonnancements, qui comprend ceux à la charge des engagements reportés, des crédits de l'année, ce qui ne permet pas de vérifier immédiatement le respect du caractère limitatif des crédits. La Cour a recommandé que les dépenses apurant des engagements reportés soient mises en relation avec l'encours des engagements et que les comptes d'exécution du budget précisent le

³³ Un engagement est enregistré au titre de promesse d'aide lorsque le Centre notifie au bénéficiaire la décision du ministre d'octroyer une aide. La promesse d'aide est convertie en engagement lors de la signature des contrats avec le producteur, cette signature intervenant après l'agrément définitif du projet.

montant des engagements annulés, de manière à permettre de dégager l'encours des engagements en fin d'exercice.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que le centre n'envisageait pas de présenter ses comptes de l'exercice 2012 conformément à ces recommandations et qu'à partir du 1^{er} janvier 2013, le centre serait tenu d'appliquer les nouvelles règles fixées par le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française. Il convient de noter à ce sujet que l'entrée en vigueur de ce décret pour les services à gestion séparée, appelés désormais « services à comptabilité autonome », a été reportée d'un an. Le centre devra donc continuer à appliquer en 2013 les dispositions de l'arrêté.

En moyenne, les engagements contractés au cours d'une année ont été ordonnancés à hauteur de 41,7 % pendant l'exercice courant. Ce taux s'explique par le fait qu'une partie importante des engagements consiste en des promesses d'aide dont l'ordonnancement est étalé dans le temps.

Au 31 décembre 2011, l'encours des engagements, calculé par la Cour sur la base de données extracomptables, s'élevait à 23,1 millions d'euros, ce qui représente 111,2 % du budget annuel du centre.

Cet encours présente une progression constante depuis 2008. L'augmentation la plus importante a été observée entre 2008 et 2009 (+ 20,3 %) ; elle a atteint + 6,4 % en 2010 et + 2,4 % en 2011. Au 31 décembre 2011, l'encours était constitué à 80,7 % de promesses d'aide.

Compte tenu de l'importance de cet encours, la Cour a vérifié le respect des dispositions de l'article 7, § 2, de l'arrêté, qui précisent que les engagements doivent être exécutés pour le 31 décembre de la cinquième année qui suit leur imputation au compte d'exécution du budget.

Elle a constaté qu'au 31 décembre 2011, près de 1,4 million d'euros d'engagements reportés ne répondaient plus aux conditions fixées par l'article 7 précité et auraient dû être annulés. Ce montant est composé essentiellement (90,0 %) de promesses d'aides.

Par ailleurs, en méconnaissance des dispositions de l'article 7, le centre met en liquidation des factures sur des engagements de plus de cinq ans.

En conséquence, la Cour a recommandé au centre d'annuler tout engagement de plus de cinq ans. Dans l'hypothèse où les bénéficiaires solliciteraient de nouvelles liquidations, le centre devrait alors procéder à un nouvel engagement à la charge du budget de l'année courante. Elle a suggéré également d'évaluer le processus d'octroi et de liquidation des différents types d'aides et d'adopter des mesures propres à éviter l'annulation régulière d'engagements anciens.

5.3.4 Résultat de trésorerie

Le résultat de trésorerie correspond au solde de trésorerie reporté de l'exercice précédent, augmenté des recettes perçues au cours de l'exercice (droits recouvrés) et diminué des dépenses payées.

Au 31 décembre 2011, le résultat de trésorerie s'élevait à 22,2 millions d'euros, ce qui représente 107,3 % du budget annuel du centre. La trésorerie a progressé de 8,7 millions d'euros (+ 64,0 %) entre les 31 décembre 2008 et 2011.

5.3.5 Solde reporté

5.3.5.1 Détermination du solde reporté (ou solde disponible)

L'article 19 de l'arrêté définit le solde disponible comme le solde en caisse, diminué des obligations non encore apurées. Il précise en outre que le solde disponible à la fin de l'année budgétaire est automatiquement reporté.

Le solde disponible, tel qu'établi par le centre, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 19.

- 1 Le centre ajoute au solde de caisse les droits constatés non recouverts, ce qui est cohérent mais non explicitement prévu par l'article 19.
- 2 Pour le calcul du solde disponible, le centre ne prend en compte que les opérations du compte principal. Il considère en effet que des disponibilités de trésorerie du compte fonds RTBF et des deux comptes de réinvestissement sont intégralement compensées par des obligations non apurées d'un montant équivalent.

La Cour n'a pu se rallier à cette assertion. En effet, les obligations non apurées du fonds RTBF ne sont pas toutes justifiées par des conventions ou promesses d'aides. Ce constat résulte du fait que le centre considère que les recettes perçues sur ce compte sont destinées à être réinvesties dans des aides à la production et qu'elles ne sont dès lors pas disponibles. En conséquence, il crée des obligations fictives d'un montant équivalent pour les rendre indisponibles.

Cette pratique est critiquable car les montants repris au titre d'obligations non apurées ne correspondent pas nécessairement à un engagement juridique. La Cour a recommandé de ne déduire du solde du compte financier que les sommes réellement réinvesties et non encore liquidées. Elle a suggéré que, chaque année, des crédits de dépenses soient inscrits à l'article 2.6.2 du budget des dépenses, à concurrence des recettes disponibles pour le réinvestissement, et que la partie non utilisée de ces crédits soit annulée en fin d'exercice.

En ce qui concerne les comptes de réinvestissement long métrage et court métrage (article 2.3 du budget des dépenses), des obligations non apurées existent pour un montant équivalant aux soldes des droits de tirage octroyés aux producteurs et distributeurs, mais elles ne sont pas reprises dans la comptabilité du centre. Comme expliqué ci-avant, le suivi des droits de tirage est en effet réalisé de manière extracomptable et les engagements budgétaires sont opérés au fur et à mesure des ordonnancements, ce qui explique l'absence d'obligations non apurées. La comptabilité ne fournit pas dès lors une image fidèle de l'encours des droits de tirage.

La Cour a recommandé d'engager à la charge du budget les sommes réinvesties dès l'attribution des droits de tirage aux producteurs et distributeurs. Puisque la répartition des droits de tirage d'un exercice n'est définitivement fixée qu'au cours de l'exercice suivant, elle a suggéré de procéder à des engagements provisionnels pour un montant équivalant à l'enveloppe budgétaire disponible.

Dans sa réponse, le secrétaire général a rappelé que les aides remboursées dans le cadre du fonds spécial RTBF constituent, dans le chef du producteur, des montants disponibles en réinvestissement pour une nouvelle coproduction. Il a précisé que le solde des montants disponibles en réinvestissement et les montants non réinvestis par les producteurs dans les délais fixés sont réinjectés dans l'enveloppe globale de ce fonds. Il a toutefois reconnu que les sommes remboursées sur le compte ont été

réservées pour le réinvestissement au-delà de la durée prévue dans le dispositif conventionnel. En effet, le centre a constaté que le producteur indépendant n'était pas nécessairement à même de coproduire à nouveau avec la RTBF dans le délai imparti (trois années).

Le secrétaire général a précisé que dans un souci d'orthodoxie, le centre a effectué une double démarche, consistant, d'une part, à annuler tout crédit non utilisé dans les délais prescrits et, d'autre part, à avertir les bénéficiaires de la nécessité de respecter les échéances imposées pour le réinvestissement des montants qui leur sont réservés. À cet effet, chaque bénéficiaire a été averti par courrier des sommes disponibles, ventilées par exercice budgétaire. Par ailleurs, il a informé la Cour que tout octroi d'un délai supplémentaire à un producteur ferait désormais l'objet d'un avenant à la convention.

- 3 Le montant des obligations non apurées tient compte des engagements de plus de cinq ans qui auraient dû être annulés.

En conclusion, la Cour a considéré que le solde disponible mentionné par le centre dans ses comptes d'exécution du budget ne reflète pas adéquatement le montant de ses disponibilités réelles. Elle l'a invité à mettre en œuvre les recommandations formulées ci-avant, de manière à ériger le solde disponible en outil de gestion.

Dans sa réponse, le secrétaire général a confirmé que le montant des obligations non apurées prend en compte des engagements de plus de cinq ans qui auraient dû être annulés. Il a précisé qu'à partir de l'exercice 2013, tous les visas de plus de cinq ans seraient annulés.

En ce qui concerne le fonds spécial RTBF, la Cour a attiré l'attention du centre sur le fait qu'aucun mécanisme budgétaire n'a été mis en place pour permettre la réaffectation automatique des sommes non réinvesties. À défaut de mesure spécifique, ces sommes devraient, par conséquent, être globalisées dans le calcul du solde disponible à reporter. La Cour a dès lors suggéré de rapatrier les opérations de ce fonds vers le budget du ministère de la Communauté française et de procéder à la création d'un fonds organique (crédits variables).

5.3.5.2 Évolution du solde disponible

Le solde disponible est négatif pour l'ensemble de la période concernée : la trésorerie ne couvre donc pas l'encours des engagements. La prise en considération du montant des droits constatés non recouverts (146,8 milliers d'euros au 31 décembre 2011) ne permet pas de rétablir l'équilibre.

Cette situation ne devrait pas engendrer de problèmes de trésorerie à court terme puisque l'encours au 31 décembre 2011 était constitué, à concurrence de 80,7 %, de promesses d'aides qui doivent encore être converties en décisions fermes pour devenir exigibles.

La Cour a observé que, depuis 2010, le centre faisait preuve d'une plus grande rigueur dans sa gestion budgétaire, ce qui s'est traduit par un taux de réalisation des prévisions de recettes proche ou dépassant les 100 % et par des dépenses respectant globalement la limite des crédits votés. Cette pratique, combinée à des annulations de promesses d'aides, a entraîné une amélioration du solde disponible.

Le solde disponible au 31 décembre 2011 doit néanmoins être apprécié à la lumière des réserves formulées au point 5.3.5.1 *Détermination du solde reporté (ou solde disponible)* relativement à son exactitude.

La Cour a recommandé au centre de tenir compte de ses observations pour l'évaluation du solde disponible au 31 décembre 2012, qui devra être intégré dans le budget ajusté 2013.

Elle a suggéré par ailleurs d'établir un plan visant à atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme (trois à cinq ans). Ce plan devra intégrer une prévision réaliste des annulations de promesses et prendre en compte le fait que les crédits de dépenses votés annuellement ne sont pas intégralement consommés.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a informé la Cour qu'il veillerait à ce que les comptes 2010 du centre intègrent les différentes remarques qu'elle a formulées.

5.4 Légalité et régularité des dépenses

La Cour a réalisé un contrôle de légalité et de régularité des ordonnancements réalisés pour trois catégories de dépenses du centre :

- celles liées aux aides financières octroyées ;
- les dépenses de fonctionnement ;
- les émoluments versés aux membres de la commission de sélection des films.

5.4.1 Aides financières

Le contrôle a été réalisé sur la base d'un échantillon de 40 dossiers, constitué de manière aléatoire. La Cour a toutefois veillé à ce que le nombre de dossiers pour chaque type d'aides corresponde au moins à 5 % du volume de dossiers ayant donné lieu à des ordonnancements au cours de l'exercice 2009.

Les dossiers sélectionnés représentent un montant total de 2.023.226,50 euros (10,1 % du budget moyen du centre au cours des trois exercices contrôlés).

Les dossiers examinés comportaient toutes les pièces justificatives des ordonnancements effectués. La Cour a constaté que les montants payés étaient conformes aux aides octroyées et que les pièces comptables étaient toujours signées par l'ordonnateur dûment désigné.

La Cour a également consacré un examen sommaire à la procédure d'attribution et de contrôle des aides financières. Cet examen a donné lieu aux remarques suivantes.

5.4.1.1 Délais de production

Les conventions établies entre le centre et le bénéficiaire dans le cadre des aides à la production ou des aides à la finition précisent habituellement le délai maximum dans lequel le bénéficiaire est tenu de produire une copie de sa production. L'examen des dossiers montre que ce délai est régulièrement dépassé de quelques semaines à plus d'un an.

Dans tous les cas, l'aide a néanmoins été intégralement liquidée en méconnaissance des dispositions des conditions générales de la convention, qui précisent que les aides sont remboursables si le producteur ne respecte pas les délais d'exécution.

La Cour a recommandé au centre de veiller au strict respect des dispositions contractuelles en matière de délais d'exécution. Par ailleurs, lorsqu'une prolongation du délai est convenue de commun accord, celle-ci doit faire l'objet d'un avenant à la convention.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que, même si la livraison des copies souffre parfois un retard, la liquidation de la dernière tranche est toujours subordonnée à leur livraison et à leur vérification. Actuellement, en cas de prolongation du délai à la suite de la demande motivée du producteur, l'accord du centre est concrétisé par une lettre signée par le bénéficiaire et le secrétaire général, laquelle fait office d'avenant au contrat. Le centre a proposé de mettre en place une base de données où seront encodées les dates de conclusion des contrats d'aide et les dates prévues de remise des copies de films. Cette base de données permettra d'envoyer un rappel aux producteurs dont la date prévue pour la remise des copies est imminente. Une prolongation du délai de remise pourra être accordée sur la base d'une évaluation de la motivation avancée par le producteur et, le cas échéant, sera formalisée via un avenant en bonne et due forme au contrat d'aide.

5.4.1.2 Détermination du montant de l'aide

La commission de sélection des films fixe le montant des aides à la production sur la base d'un budget prévisionnel établi par le demandeur. Une fois déterminé, ce montant ne fait l'objet d'aucune réévaluation. La part relative du cofinancement par le centre augmente dès lors proportionnellement lorsque le décompte final de la production est inférieur au budget prévisionnel. Cette remarque peut également s'appliquer à d'autres types d'aides.

La Cour a recommandé au centre de prévoir, par le biais d'une modification des conditions d'octroi des aides, la possibilité d'adapter le montant de l'aide au coût réel de la production. Dans sa réponse, le secrétaire général a considéré que la recommandation de la Cour de modifier le montant de l'aide pourrait mettre à mal la production du film. En effet, le fait que le coût définitif du projet est inférieur à ce qui avait été prévu n'implique pas que le bénéficiaire n'a pas besoin de l'intégralité de l'aide octroyée pour mener le projet à bonne fin. Cependant, il a reconnu qu'il était effectivement logique que l'aide de la Communauté française demeure proportionnelle aux besoins du film. C'est la raison pour laquelle il a proposé de modifier non pas le montant de l'aide, mais bien l'accès aux recettes, prévu en aval pour la Communauté française. En cas de diminution ou d'augmentation substantielle du budget du film, l'accès aux recettes serait donc modifié à la hausse ou à la baisse.

En ce qui concerne l'aide octroyée à des opérateurs (salles de cinéma, festivals), le secrétaire général a signalé qu'une Commission d'aide aux opérateurs a été mise en place en 2012. Elle est chargée de donner un avis à la ministre sur les dossiers qui lui sont soumis. Dans ce cadre, une double évaluation est réalisée par l'administration et par des membres de l'instance d'avis, particulièrement en ce qui concerne la pertinence du montant de l'aide demandée par rapport au projet proposé. Si l'aide est acceptée, une évaluation annuelle est effectuée par l'administration sur la base, notamment, du même critère. Cette procédure devrait permettre, le cas échéant, de s'assurer que l'apport de la Communauté française demeure proportionnel aux besoins liés à la mise en place du projet.

5.4.1.3 Risque de subsidiation multiple

L'examen des pièces fournies par les bénéficiaires pour justifier de l'utilisation des aides reçues montre que certains ont obtenu plusieurs subsides pour la même activité³⁴. Dans les cas examinés, la décision d'octroi du subside ne précise ni son objet ni les dépenses éligibles, de sorte que toute l'activité est potentiellement couverte. Les bénéficiaires justifient de l'utilisation de ces subsides en produisant leurs bilans et comptes de résultats sans préciser à quelles dépenses ont été affectés les subsides.

³⁴ Ainsi, le festival du film d'amour de Mons a bénéficié en 2009 de 22 subsides publics, dont 10 à la charge du budget de la Communauté française. Le centre culturel « les Grignoux » à Liège a, quant à lui, bénéficié en 2009 de 14 subsides, dont 8 à la charge de la Communauté française.

Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné que, pour ce qui concerne les opérateurs audiovisuels rentrant dans le champ d'application du décret, la convention ou le contrat-programme vise les activités menées par l'opérateur dans leur globalité. La subvention octroyée ne permet de couvrir le budget nécessaire qu'à concurrence de 10 à 20 %. Sur la base du rapport d'activités, le centre vérifie si les missions assignées à l'opérateur ont bien été accomplies. L'examen des comptes et du bilan par le vérificateur permet de s'assurer, d'une part, que la situation de l'asbl est saine et, d'autre part, que le montant de la subvention octroyée n'est pas supérieur au budget global de l'activité. Il a informé la Cour qu'afin de répondre à ces remarques, le centre veillerait à préciser dans les décisions d'octroi des subventions :

- l'objet de la subvention ;
- les pièces à produire pour la liquidation des différentes tranches (programme d'activités, affectation détaillée prévisionnelle et effective de la subvention, comptes et bilans).

Il a signalé enfin qu'à la suite de l'entrée en fonction d'un nouveau vérificateur aux comptes, l'évaluation financière des dossiers englobe aujourd'hui l'analyse des risques de double subventionnement de certaines dépenses.

5.4.1.4 Procédure de contrôle des dossiers

Les pièces que la Cour a examinées ne lui ont pas permis d'évaluer les procédures de contrôle dans leur ensemble, ni leur intégration dans le processus de liquidation des aides. Plusieurs dossiers examinés comprennent un tableau récapitulatif des vérifications réalisées. Ces tableaux sont constitués d'une liste de points évalués, accompagnée des mentions « oui » ou « non » et d'une zone de commentaires, le plus souvent vide.

Les tableaux ne sont ni datés, ni signés et ne comprennent aucune conclusion. La Cour a émis des doutes au sujet de leur exploitation effective dans le cadre du processus de liquidation des aides.

Les dossiers examinés par la Cour présentaient diverses lacunes :

- absence des pièces justificatives prévues dans la convention ;
- non-éligibilité des dépenses justifiées ;
- non-respect de certaines clauses de la convention, notamment en matière d'équilibre financier du bénéficiaire.

Ces manquements n'ont pas été relevés par le centre et les aides ont été intégralement liquidées.

La Cour a invité le centre à définir et à mettre en œuvre une procédure de contrôle standardisée des dossiers. Les contrôles devraient porter prioritairement sur le respect des dispositions contractuelles et des obligations découlant du cadre législatif applicable aux aides financières octroyées par le centre. Il convient de consigner les conclusions de ces contrôles dans un rapport de synthèse à joindre au dossier de liquidation. La Cour a également recommandé de préciser, de manière explicite, les sanctions attachées au non-respect des obligations imposées aux bénéficiaires et de les appliquer systématiquement.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que l'arrivée récente d'un nouveau vérificateur aux comptes et la mise en place d'une nouvelle procédure de contrôle des dossiers devraient remédier aux lacunes relevées par la Cour. Afin de faciliter la procédure,

un formulaire type d'évaluation qualitative sera mis à disposition des agents et tous les documents seront joints au dossier de liquidation.

5.4.2 Dépenses de fonctionnement

La Cour a contrôlé les dépenses de fonctionnement, sur la base d'un échantillon de dossiers d'engagement ayant donné lieu, en 2011, à des ordonnancements à hauteur de 816 milliers d'euros, sur un total de dépenses de 1.309 milliers d'euros.

Ce contrôle a porté sur la présence, dans le dossier de liquidation, d'un bon de commande dûment établi et signé par l'ordonnateur des dépenses. Pour 163 dossiers d'engagement sur 279 (58,4 %), les factures mises en liquidation n'étaient pas accompagnées d'un bon de commande ; ces dossiers représentent, en montants, 22,9 % de l'échantillon. Lors du contrôle, le comptable du centre a précisé que, dans certains cas, un bon de commande pouvait exister mais qu'il n'en avait pas reçu copie.

La Cour a rappelé que, sauf exceptions dûment consacrées par l'usage (les dépenses de consommation d'eau, d'électricité, de téléphone, etc.), toute dépense doit donner lieu à un bon de commande signé par l'ordonnateur des dépenses.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que, pour un certain nombre de cas, l'absence de bon de commande découlait de l'impossibilité de connaître à l'avance le coût de la prestation. Pour le surplus, il a reconnu les manquements relevés par la Cour et signalé qu'une procédure avait d'ores et déjà été mise en place afin de les pallier.

5.4.3 Émoluments versés aux membres de la commission de sélection des films

En procédant au contrôle exhaustif des émoluments versés aux membres de la commission de sélection des films sur l'ensemble de la période concernée, la Cour a détecté un petit nombre d'erreurs, qui, selon le secrétaire général, ont donné lieu à une régularisation.

La Cour a recommandé, par ailleurs, d'établir des feuilles de présence à signer par les membres lors de chaque commission.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que le centre donnerait suite à cette recommandation et que, pour limiter le risque d'erreurs, le système de calcul des émoluments serait automatisé.

Le ministre du Budget et des Finances a pris acte des engagements pris par le centre en matière de contrôle de l'utilisation des aides financières et des dépenses de fonctionnement.

6 Facultés universitaires Saint-Louis – Contrôle des comptes 2004 à 2010³⁵

Le contrôle des comptes 2004 à 2010 des facultés universitaires Saint-Louis a donné lieu à quelques remarques, essentiellement quant au respect de la spécialité comptable.

6.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2004 à 2010 des facultés universitaires Saint-Louis (FUSL).

6.1.1 Législation

Les comptes dits réglementaires doivent être établis conformément à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires³⁶, et transmis à la Cour.

6.1.2 Méthode

Le contrôle a essentiellement porté sur l'exercice comptable 2010 et a été étendu aux années antérieures, lorsque les constatations faites pour cet exercice le justifiaient.

Le projet de rapport a été transmis par lettre du 19 juin 2012 au recteur et à la directrice financière des FUSL. Ceux-ci ont répondu par lettre du 18 juillet 2012. Les éléments essentiels de leur réponse ont été intégrés dans le rapport envoyé au ministre des Finances, du Budget et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Enseignement, par lettres du 28 août 2012, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

6.2 Cohérence entre le bilan, le compte de résultats et les annexes

6.2.1 Annexes aux comptes annuels

Les FUSL n'ont pas joint à l'appui de leurs comptes l'annexe détaillant l'état des immobilisations corporelles³⁷.

6.2.2 Résultat reporté

Le résultat reporté mentionné au bilan 2010 diffère de la somme des résultats à reporter des six sections du compte de résultats réglementaire pour cet exercice, ce qui met en cause l'exactitude du bilan pour ce poste.

³⁵ Dr 3.696.631.

³⁶ Désigné ci-après l'« arrêté du 12 avril 1999 ».

³⁷ Cette annexe est prévue au modèle des comptes annuels repris en annexe de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999.

Cette différence résulte de la comptabilisation erronée du report du résultat après affectation (1.024.841,04 euros) de la section IV dans un compte de régularisation, à la place du compte *Résultat reporté*.

Dans leur réponse, les FUSL ont justifié l'utilisation d'un compte de régularisation par le fait que la section IV comptabilise des activités pour compte de tiers, qui ne doivent dégager ni perte ni profit. La clôture de l'exercice ne correspondant pas nécessairement à celle des projets, ceux-ci peuvent, au 31 décembre, afficher un déséquilibre temporaire entre leurs charges et leurs produits. Les FUSL ont dès lors décidé de porter ce déséquilibre dans un compte de régularisation plutôt que de le reconnaître comme fonds propres. Elles ont toutefois signalé qu'en accord avec la Cour, une autre présentation pourrait être envisagée à partir de 2012. La Cour a précisé à ce sujet qu'une solution pourrait consister en la passation d'une écriture en fin d'exercice visant à faire coïncider les produits et les charges exposées au cours de l'exercice. Cette écriture impliquerait l'utilisation des comptes de la classe 4 *Produits à recevoir* et de la classe 7 *Ventes et prestations*.

6.2.3 Provisions

Les provisions enregistrées au bilan 2010 doivent être égales à la somme de celles du bilan 2009 et des variations comptabilisées durant l'exercice 2010.

Cette égalité n'est pas vérifiée, en raison de la passation d'écritures inadéquates³⁸.

6.3 Inventaire et valorisation du patrimoine immobilier et mobilier

6.3.1 Patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier existant avant le 31 décembre 2001 a fait l'objet d'un inventaire au cours de l'exercice 2002. L'évaluation a été réalisée sur la base d'un prix forfaitaire au m², indexé en fonction de l'indice ABEX³⁹ (du 1^{er} janvier 2002).

Les valeurs ainsi déterminées ont ensuite été diminuées à concurrence de 32/50, pour tenir compte de l'âge moyen des immeubles.

La Cour a constaté qu'en méconnaissance des dispositions des articles 18 et 20, § 1, de l'arrêté du 12 avril 1999, les comptes réglementaires ne présentent pas d'inventaire immobilier valorisé, tandis que la valeur nette à comptabiliser au bilan de l'exercice 2002 de chaque bien immobilier a été fixée sur la base d'un même coefficient d'amortissement, ne tenant pas compte de leur date respective d'entrée dans le patrimoine de l'institution.

Dans leur réponse, les FUSL ont signalé qu'à dater de l'exercice 2012, elles se conformeraient aux prescriptions de l'article 18 précité. Elles ont cependant estimé que l'utilisation de l'indice ABEX pour cette revalorisation, même s'il est prévu dans la réglementation, n'est pas adéquate. La Cour a rappelé que l'article 18 offre la possibilité au gouvernement, après avis consultatif unanime et collégial des recteurs des institutions universitaires, de modifier la valeur de remplacement visée dans cet article.

³⁸ Les FUSL ont en effet soustrait du montant des amortissements comptabilisés au compte de résultats, l'utilisation de la provision pour les immeubles acquis avant 2011. Par ailleurs, des factures ont été imputées directement sur la provision pour remboursement DES (cf. le point 6.5 *Provisions*).

³⁹ L'index ABEX est la compilation des observations des membres d'une commission dont l'activité s'exerce au niveau national et qui analyse le coût de la construction d'habitations et de logements privés.

6.3.2 Patrimoine mobilier

Les biens meubles, d'un montant égal ou supérieur à 250 euros, n'ont pas fait l'objet d'un inventaire complet. Seul le matériel informatique et audiovisuel est inventorié et localisé. Les FUSL dressent par ailleurs annuellement la liste de toutes les factures d'achats des biens meubles non amortissables réalisés pendant l'exercice. Ce relevé extracomptable est produit à l'attention du délégué du gouvernement.

La Cour a considéré que la gestion du patrimoine mobilier des FUSL pourrait être améliorée par la tenue d'un inventaire valorisé, qui permettrait un recouplement avec les montants comptabilisés au bilan.

Dans leur réponse, les FUSL ont considéré que l'établissement d'un inventaire complet de leur patrimoine mobilier représenterait un investissement injustifié au regard de son apport à l'amélioration du contrôle interne.

6.4 Comptes de régularisation de l'actif

Ces comptes comportent une rubrique *Avances diverses*, qui enregistre, pour un montant de 82.747,75 euros, des prêts qui ont été accordés aux étudiants au cours de l'exercice 2010. Ces prêts devaient être remboursés au cours de l'exercice 2011. Ils constituent des droits de créance pour les FUSL.

La Cour a dès lors recommandé de les enregistrer dans des comptes de créances.

Dans leur réponse, les FUSL ont précisé qu'il s'agissait uniquement d'un problème de présentation des comptes annuels, auquel il serait remédié dans les comptes 2012.

6.5 Provisions

Les provisions enregistrées dans le bilan au 31 décembre 2010 s'élèvent à 6,1 millions d'euros.

Provision pour les immeubles acquis avant 2001 – section I, section II et section III

Ces provisions correspondent à la valeur résiduelle des immobilisations acquises avant la mise en place de la comptabilité imposée par l'arrêté du 12 avril 1999. Elles sont destinées à couvrir les charges résultant de leur amortissement. Les dispositions de l'article 20, § 1, de cet arrêté prévoient toutefois la constitution d'une réserve et non d'une provision.

Dans leur réponse, les FUSL ont signalé qu'elles ont opté pour une provision, en concertation avec leurs partenaires de l'académie de Louvain et avec l'appui du commissaire du gouvernement. De cette façon, son utilisation transite par le compte de résultats, ce qui permet d'annuler l'impact, sur le résultat d'exploitation, des amortissements pratiqués sur les immobilisations sous-jacentes.

Dans le bilan de l'exercice 2010, ces provisions sont passées de 5.215.706,94 euros à 4.694.136,26 euros et ont influencé positivement le résultat d'exploitation à concurrence de 521.570,68 euros.

Provision pour remboursement DES

Cette provision correspond à des charges liées à des formations organisées en collaboration avec d'autres institutions universitaires, dont le montant n'est pas déterminé lors de la

clôture de leurs comptes annuels. La constitution d'une provision est dès lors conforme à la législation comptable.

Par contre, les factures reçues par les FUSL (pour un montant de 408.794,01 euros en 2010) sont directement imputées au débit du compte de la provision, en méconnaissance de la législation comptable.

Dans leur réponse, les FUSL se sont engagées, à partir de l'exercice 2012, à tenir compte des remarques de la Cour.

6.6 Comptes de résultats

6.6.1 Section I

La rubrique *Services et biens divers* comptabilise des salaires de jobistes pour un montant de 31.138,23 euros. S'agissant de personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail, ces dépenses doivent être imputées à la rubrique *Personnel administratif et technique*.

Les FUSL se sont ralliées à la remarque de la Cour.

Elles ont par ailleurs imputé une charge exceptionnelle de 98.205,02 euros, liée à des travaux de câblage pour la mise en conformité du nouveau central téléphonique qui était en cours d'installation au 31 décembre 2010. Par conséquent, ceux-ci devaient être comptabilisés dans le compte d'immobilisations corporelles *Immeubles en cours* à l'actif du bilan.

La Cour a recommandé d'extourner l'écriture erronée. Les FUSL ont informé la Cour que l'erreur a été corrigée dans les comptes 2011.

6.6.2 Section II

La rubrique *Fonctionnement et équipements* comptabilise des salaires de jobistes pour un montant de 13.863,85 euros. S'agissant de personnes liées aux FUSL par un contrat de travail, ces dépenses salariales doivent être imputées à la rubrique *Personnel*.

6.6.3 Section III

La Cour a constaté que cette section présente, pour l'exercice 2010, une perte d'exploitation de 450.272,58 euros, liée à la prise en charges de la première dotation aux amortissements (754.619,21 euros) du nouveau bâtiment situé rue du Marais. Cette dotation englobe, à hauteur de 543.434,30 euros, tous les frais d'honoraires liés à la construction de ce bâtiment, qui s'est étalée de 2007 à 2010. Ces honoraires ont donc été rattachés au coût du bâtiment puis amortis totalement au terme de l'exercice 2010. La Cour a relevé que cette pratique n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 45 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés, qui dispose que les amortissements relatifs aux immobilisations corporelles dont l'utilisation est limitée dans le temps ont pour but de répartir leur coût d'acquisition, éventuellement réévalué, sur leur durée d'utilité ou d'utilisation probable. La Cour a noté à ce sujet que ces mêmes dispositions offraient aux FUSL la faculté de prendre ces honoraires en charges au moment de leur exigibilité.

Dans leur réponse, les FUSL ont invoqué l'avis 126/1 de la commission des normes comptables selon lequel, d'un point de vue économique, il est logique d'amortir les frais accessoires exposés pour l'acquisition d'actifs selon les mêmes modalités et les mêmes rythmes que le principal. Elles ont toutefois fait remarquer que les articles 28, § 2, de l'arrêté du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises et 64, § 1, de l'arrêté

royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés prévoient la possibilité pour l'entreprise d'établir un plan d'amortissement accéléré conformément aux dispositions fiscales. Ces dernières admettent, au titre de charges fiscalement déductibles, la prise en charges distincte, immédiate ou accélérée de ces frais. Les FUSL ont dès lors estimé qu'il n'y avait pas d'objection à pratiquer un amortissement intégral de ces frais pendant l'exercice au cours duquel ils sont exposés ou un amortissement présentant un taux supérieur à celui appliqué au prix en principal.

La Cour, tout en prenant acte de l'argumentation des FUSL, a maintenu sa position. En effet, puisqu'elles ne souhaitent pas amortir les frais d'architecte selon le même rythme que le coût du bâtiment et que les honoraires dus se répartissent sur la période 2007 à 2010, il eût été préférable de prendre ces derniers en charge au fur et à mesure de leur exigibilité, et donc sur les quatre années.

7 Université de Mons-Hainaut - Contrôle des comptes des années 2004 à 2009⁴⁰

Les comptes 2009 étant les derniers établis par l'université de Mons-Hainaut en tant qu'entité indépendante, la Cour a axé son contrôle sur la fidélité des informations contenues dans le bilan arrêté au 31 décembre 2009. Elle a formulé quelques remarques, en ce qui concerne notamment le respect de la spécialité comptable. La Cour a également mis en évidence les contradictions contenues dans certaines dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999.

7.1 Objet et méthode

Le contrôle des comptes des années 2004 à 2009 de l'université de Mons-Hainaut (UMH) a porté essentiellement sur la fidélité des informations fournies par son bilan au 31 décembre 2009. En effet, alors qu'elle constituait, jusqu'au 31 décembre 2009, une institution universitaire indépendante, l'UMH a fusionné, le 1^{er} janvier 2010⁴¹, avec la faculté polytechnique de Mons (FPMs) pour former une nouvelle université de la Communauté française, dénommée « université de Mons » (UMons).

La Cour a bénéficié, tout au long de son contrôle, de l'entière collaboration des agents concernés de l'UMH. Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis, le 24 janvier 2012, au recteur et à l'administrateur de l'université de Mons. Ceux-ci ont communiqué à la Cour leurs remarques et observations par un courrier du 27 février 2012, dont les éléments essentiels ont été intégrés dans le rapport adressé, le 17 avril 2012, au ministre des Finances, du Budget et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Enseignement supérieur. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

40 Dr 3.687.945.

41 Juridiquement, la fusion est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Les comptabilités des deux institutions ont toutefois été tenues de manière distincte jusqu'au 31 décembre 2009.

7.2 Fidélité des comptes

7.2.1 Situation financière de l'UMH

La situation financière de l'UMH se caractérisait, au 31 décembre 2009, par une trésorerie couvrant 158 % de la totalité de ses dettes et près de 51 % de la somme de ses dettes et de ses provisions.

7.2.2 Inventaire et valorisation du patrimoine immobilier et mobilier

7.2.2.1 Patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier a fait l'objet d'un inventaire, lors de la clôture de l'exercice 2002, dans le cadre de la confection du bilan d'ouverture de l'université.

Le procédé de valorisation de ce patrimoine a toutefois abouti, dans le bilan d'ouverture de l'UMH, à une sous-évaluation, estimée à 156.790.367 euros, de la valeur hors amortissement des biens immobiliers, par rapport à leur valeur de reconstruction, estimée sur la base du prix au m², selon l'indice ABEX de janvier 1998 (471), ajusté en fonction de sa valeur en janvier 2003 (547).

Par ailleurs, les travaux immobiliers et les installations constitutifs d'immeubles par destination, qui ont fait l'objet d'activation et d'amortissements, sont comptabilisés distinctement des immeubles qui les accueillent. L'absence de document permettant d'effectuer directement le rattachement ne garantit pas que le traitement comptable de ces travaux et installations suive celui du bien concerné en cas de vente ou d'amortissement exceptionnel. Enfin, la Cour a constaté que les comptes réglementaires ne présentent pas d'inventaire immobilier, valorisé conformément aux dispositions de l'article 18 de l'arrêté du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires (désigné ci-après l'arrêté du 12 avril 1999).

Dans sa réponse, l'université a précisé qu'à partir de l'exercice 2012, les aménagements relatifs aux bâtiments ne seront plus comptabilisés distinctement.

7.2.2.2 Patrimoine mobilier

L'UMH dispose d'un inventaire des biens meubles d'un montant supérieur ou égal à 250 euros hors TVA et en assure correctement le suivi.

Cet inventaire n'est toutefois pas valorisé.

7.2.3 Respect de la spécialité comptable

La Cour a constaté à nouveau⁴² une contradiction entre les dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999, qui règlent l'imputation comptable des charges qui ne peuvent pas être directement rattachées à une section. Ainsi, l'article 3, § 2, 5, prescrit de rattacher ces charges à la section V, tandis que l'article 6, § 1, 3, prévoit leur imputation en section III.

Les modifications apportées par l'arrêté de la Communauté française du 14 mai 2009 n'ont pas remédié à ces difficultés.

⁴² La Cour a déjà formulé cette remarque dans son 18^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. Parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007) – N° 1, p. 24.

Enfin, le contrôle a révélé qu'en méconnaissance des dispositions des articles 3, § 2, 6°, et 6, § 1, d, 6°, de l'arrêté du 12 avril 1999, certaines dépenses ont été imputées à la section VI, alors qu'elles sont, par nature, rattachables aux sections I ou IV.

7.2.4 Provisions

Le tableau suivant détaille les provisions inscrites au bilan pour les exercices 2008 et 2009, ainsi que leurs mouvements.

Évolution des provisions au cours de l'exercice 2009

Intitulé du compte		Montants au bilan 2008	Mouvements en 2009 (dotations- utilisations- reprises)	Montants au bilan 2009
Provision pour réserve d'amortissement du matériel acquis avant 2001 grâce à l'allocation de fonctionnement	(1)	5.788,63	-4.412,76	1.375,87
Provision pour réserve d'amortissement des immeubles acquis avant 2001	(2)	21.767.805,67	-637.914,48	21.129.891,17
Provision pour réserve d'amortissement des immobilisés du secteur social acquis avant 2001	(3)	1.367.277,12	-106.337,40	1.260.939,72
Provision pour ristourne du précompte des chercheurs sur conventions	(4)	273.969,99	484.778,40	758.748,39
TOTAL		23.414.841,41	-263.886,24	23.150.955,17

(en euros)

Les provisions ont été réduites, au cours de l'exercice 2009, d'un montant de 263.886,24 euros, ce qui a permis d'améliorer le résultat d'exploitation à due concurrence.

Les trois premières provisions inventoriées dans le tableau ci-avant correspondent à la valeur résiduelle des immobilisations acquises avant la mise en place de la comptabilité imposée par l'arrêté du 12 avril 1999. Elles sont destinées à couvrir les charges d'amortissement de ces immobilisations. Or, les dispositions de l'article 20, § 1, de l'arrêté du 12 avril 1999 prévoient la constitution d'une réserve et non d'une provision.

Ces provisions ont influencé positivement le résultat d'exploitation de l'exercice 2009 à concurrence de 748.664,64 euros.

Dans sa réponse, l'université a attiré l'attention sur le fait que les modifications introduites en 2009 dans l'arrêté du 12 avril 1999 prévoient la constitution d'une provision. À ce sujet, la Cour a fait remarquer que :

- l'article, tel que modifié, évoque à la fois une provision et une réserve ;
- cette modification a induit une insécurité juridique par rapport à des éléments déjà comptabilisés ;

- les amortissements étant des charges, d'un montant bien déterminé, qui corrigent la valeur d'éléments comptabilisés à l'actif du bilan, ils ne correspondent pas à la définition des provisions pour risques et charges⁴³.

7.2.5 Transferts financiers entre sections

L'UMH a procédé à des transferts de charges et de produits entre sections, en méconnaissance de l'arrêté du 12 avril 1999⁴⁴. Ainsi, la section I a comptabilisé en charges des amortissements portant sur des travaux dûment activés dans le cadre de la section VI.

Dans sa réponse, l'UMH a précisé que :

- ces charges portaient sur les bâtiments affectés à l'organisation des cours de la faculté de droit et à l'accueil des étudiants de l'université libre de Bruxelles (ULB), pour lesquels l'université reçoit une intervention spécifique de celle-ci, comptabilisée à la section I ;
- cette section devait en conséquence en supporter tous les frais, y compris l'amortissement des bâtiments accueillant ces cours.

Elle a proposé en conséquence de maintenir le transfert de cette charge à la section I.

La Cour a considéré que, si ce procédé permettait de rattacher des charges spécifiques aux produits les finançant, il méconnaissait la spécialité comptable des sections. C'est pourquoi elle a recommandé de comptabiliser l'intervention de l'ULB dans les produits de la section VI, à hauteur de la dotation annuelle aux amortissements des travaux spécifiquement réalisés pour accueillir les étudiants concernés.

Par ailleurs, des transferts entre sections ont été imputés sur des comptes non spécifiquement réservés à leur comptabilisation.

7.2.6 Subsidés en capital

La subvention de la Communauté française pour grand entretien, perçue en vertu des articles 29, § 3, et 45 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, a fait l'objet, dans sa totalité, d'une comptabilisation en subsidés en capital, en distinguant les subsidés relatifs à des investissements réalisés ou en cours, de ceux en principe disponibles pour de futurs travaux activables.

En méconnaissance des principes relatifs à l'utilisation des subsidés en capital⁴⁵, cette seconde catégorie de subsidés est mobilisée par l'enregistrement de produits à concurrence du montant des charges d'entretien non activables de l'exercice.

43 Les provisions pour risques et charges ont pour objet de couvrir des pertes ou des charges nettement circonscrites quant à leur nature, mais qui, à la date de la clôture de l'exercice, sont ou probables ou certaines, mais indéterminées quant à leur montant. Elles ne peuvent donc être utilisées pour corriger la valeur d'éléments portés à l'actif du bilan.

44 L'article 6, 7^e, d), de l'arrêté du 12 avril 1999 précise que les charges d'exploitation des comptes réglementaires incluent « à la rubrique 8, les charges de transferts constituées par les transferts de produits du budget ou des comptes concerné(s) vers d'autres budgets ou comptes en contrepartie de charges éventuellement couvertes par ces autres budgets ou comptes et qui ont trait au budget ou aux comptes concerné(s) », et que, « pour le budget et les comptes des charges ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration, les transferts susvisés sont limités à la couverture de charges éventuellement couvertes par les autres budgets ou comptes qui répondent à la définition visée à l'article 26, alinéa 1^{er}, de la loi ».

La Cour a recommandé d'abandonner cette pratique.

7.3 Patrimoine mis en location

La gestion par l'UMH des biens qu'elle cède en location ou en occupation n'a donné lieu à aucune remarque.

Toutefois, les conventions de location ou de mise à disposition de locaux à des ASBL, ou à d'autres personnes morales, ne prévoient pas strictement la participation aux frais généraux établie à l'article 39 bis, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 précitée.

7.4 Gestion financière

Au 31 décembre 2009, la trésorerie de l'UMH s'élevait à 17,3 millions d'euros, en augmentation de 87,4 % par rapport au 31 décembre 2007. Tous les placements en cours au 31 décembre 2009 étaient à capital garanti.

La Cour a constaté, qu'en matière de gestion financière, les deux comptables de l'université assumaient le rôle de garant de la conservation des actifs financiers, tout en cumulant des responsabilités décisionnelles et opérationnelles sans être encadrés par un contrôle interne adéquat. Elle a recommandé d'adapter, dans le cadre de la nouvelle entité, les procédures de gestion afin de garantir une stricte séparation des fonctions.

Dans sa réponse, l'UMH a informé la Cour de la mise en place en 2012 d'une procédure interne qui dissocie la décision et l'exécution du placement.

45 L'article 95, § 2, du code des sociétés qui définit le contenu des rubriques du bilan et, en particulier la rubrique VI *Subsides en capital* dispose que : « Sont portés sous cette rubrique, les subsides en capital obtenus des pouvoirs publics en considération d'investissements en immobilisations, sous déduction des impôts différés afférents à ces subsides; ces impôts différés sont portés sous la rubrique du passif « VII. B. Impôts différés ».

Ils font l'objet d'une réduction échelonnée, par imputation à la rubrique IV. C. *Autres produits financiers*, au rythme de la prise en charges des amortissements afférents aux immobilisations pour l'acquisition desquelles ils ont été obtenus et, le cas échéant, à concurrence du solde, en cas de réalisation ou de mise hors service de ces immobilisations.

Les subsides en capital, dont l'obtention n'est pas rattachée à des investissements en immobilisations, sont lors de leur obtention, imputés selon le cas à la rubrique I. D. *Autres produits d'exploitation* ou à la rubrique IV. C *Autres produits financiers*.

8 Faculté polytechnique de Mons - Contrôle des comptes 2006 à 2009⁴⁶

Les comptes 2009 étant les derniers établis par la faculté polytechnique de Mons en tant qu'entité indépendante, la Cour a axé son contrôle sur la fidélité des informations contenues dans le bilan arrêté au 31 décembre 2009. Ce contrôle a donné lieu à quelques remarques, en ce qui concerne notamment le respect de la spécialité comptable.

8.1 Objet et méthode

Le contrôle des comptes des années 2006 à 2009 de la faculté polytechnique de Mons (FPMs) a porté essentiellement sur la fidélité des informations fournies par son bilan au 31 décembre 2009. En effet, alors qu'elle constituait, jusqu'au 31 décembre 2009, une institution universitaire indépendante, la FPMs a fusionné, le 1^{er} janvier 2010⁴⁷, avec l'université de Mons-Hainaut (UMH) pour former une nouvelle université de la Communauté française, dénommée « université de Mons » (UMons).

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis, le 6 septembre 2011, au recteur de l'université de Mons et à la directrice administrative du site de la FPMs. Ceux-ci ont communiqué à la Cour leurs remarques et observations par un courrier du 18 novembre 2011, dont les éléments essentiels ont été intégrés dans le rapport adressé, le 24 janvier 2012, au ministre des Finances, du Budget et des Sports et au ministre de l'Enseignement supérieur, ainsi qu'au recteur et à la directrice administrative. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

8.2 Résultats du contrôle

8.2.1 Situation financière de l'UMH

La situation financière de l'UMH se caractérise, au 31 décembre 2009, par une trésorerie couvrant 3,49 fois ses dettes et 110 % de la somme de ses dettes et de ses provisions.

8.2.2 Inventaire et valorisation du patrimoine immobilier et mobilier

8.2.2.1 Patrimoine immobilier

La méthode de valorisation de l'inventaire immobilier, utilisée par la faculté dans le cadre de l'établissement de son bilan d'ouverture au 31 décembre 2003, a abouti à la sous-évaluation de la valeur hors amortissements des biens immobiliers, par rapport à leur valeur de reconstruction estimée sur la base du prix au mètre carré, fixé par référence à l'indice ABEX de janvier 1998 (471) et ajusté en fonction de sa valeur en janvier 2003 (547).

46 Dr 3.673.824.

47 Juridiquement, la fusion est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Les comptabilités des deux institutions ont toutefois été tenues de manière distincte jusqu'au 31 décembre 2009.

Les parcelles attenantes à des bâtiments, par ailleurs évalués, ne sont ni inventoriées en annexe des comptes, ni valorisées. De même, les terrains bâtis ne sont ni inventoriés en annexe des comptes, ni évalués distinctement des bâtiments qu'ils supportent.

8.2.2.2 Patrimoine mobilier

La Cour a constaté l'absence de suivi des biens meubles durables, qu'ils dépassent ou non les seuils d'activation prévus.

Elle a recommandé de mettre en place un inventaire permanent dans la nouvelle entité, afin d'en assurer une gestion dynamique, d'en garantir la traçabilité et d'éviter les doubles emplois, selon des critères à définir. Dans sa réponse, l'UMons a précisé qu'elle entamerait une réflexion à ce propos.

8.2.3 Activation ou prises en charges des acquisitions et des travaux

Les seuils d'activation réglementaires ont été systématiquement méconnus pour les biens durables acquis dans le cadre des prestations pour tiers et des conventions de recherche, enregistrées à la section IV des comptes de résultats réglementaires.

Certains biens ou travaux justifiant une activation ont ainsi été comptabilisés en charges.

8.2.4 Dettes et créances anciennes

La Cour a constaté l'absence de créances de plus d'un an au 31 décembre 2009.

Les dettes à plus d'un an, reprises au bilan au 31 décembre 2009, portent sur un montant d'environ 2,8 millions d'euros.

La Cour a encore noté l'absence de reclassement, dans le cadre des opérations de fin d'exercice, de la partie des dettes à plus d'un an venant à échéance au cours de l'année suivante dans la rubrique *Dettes à plus d'un an échéant dans l'année*.

8.2.5 Provisions constituées au 31 décembre 2009

Le montant total des provisions s'établit à 13 millions d'euros au 31 décembre 2009 (- 1,1 million d'euros par rapport à l'exercice précédent).

L'examen des différentes provisions constituées par la faculté appelle les commentaires suivants.

8.2.5.1 Provisions pour pécule de vacances du personnel financé par l'allocation de fonctionnement

La Cour a fait observer que, malgré leur appellation usuelle, les provisions pour pécule de vacances constituent en fait des dettes certaines, qui peuvent être calculées de manière précise, même si elles ne sont payées que dans le courant de l'exercice suivant. Ces dettes doivent donc être classées parmi les dettes salariales et sociales.

La comptabilisation du pécule de vacances sous la forme d'une provision est donc incorrecte.

8.2.5.2 Provisions d'amortissement des bâtiments et des aménagements

Ces provisions correspondent à la valeur des immobilisations acquises avant la date du premier bilan. Elles sont destinées à couvrir leur amortissement.

Or, les dispositions de l'article 20, § 1, de l'arrêté du 12 avril 1999 du gouvernement de la Communauté française fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires prévoient le recours à une réserve et non à une provision. Pour l'exercice 2009, cette provision a influencé positivement le résultat d'exploitation à concurrence de 1.585.742,53 euros.

8.2.5.3 Provision pour amortissements en cours sur investissements

Cette provision a été constituée à partir de la section I, afin de couvrir l'amortissement d'investissements en immobilisations corporelles, comptabilisés dans la section VI.

Elle ne répond donc pas à la définition d'une provision au sens de la législation comptable. Par ailleurs, elle a eu un impact, à concurrence d'un montant de 234.528,83 euros, sur le résultat annuel après affectation.

8.2.6 Transferts financiers entre sections

La prise en charge par la section I de 15 % du déficit du restaurant universitaire, représentant un montant de 42.000 euros pour l'exercice 2009, ne respecte pas les conditions imposées par la réglementation pour procéder à des transferts entre sections⁴⁸.

Le transfert de 745.778,66 euros de la section I au bénéfice de la section III s'explique, à concurrence de 183.752,44 euros, par le remboursement par la section I des salaires de personnel de maintenance de bâtiments administratifs, techniques et académiques, initialement supportés par la section III. Ce montant transféré portant sur des charges de personnel supportées par l'allocation de fonctionnement, il convient de l'inclure à l'avenir dans le calcul de la norme de frais de personnel, prévue à l'article 40, § 2, de la loi du 7 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

Dans sa réponse, l'UMons a précisé que ce personnel d'entretien et de maintenance est engagé en sus du cadre réglementaire et financé initialement par le patrimoine non affecté (section III), mais qu'il réalise également des prestations au profit du budget ordinaire (section I). Selon l'université, une autre solution consisterait à recourir à des prestataires extérieurs, ce qui conduirait à la comptabilisation de charges de biens et services divers dans la section III et à leur transfert partiel à la section I, ce qui serait sans impact sur la norme de 80 %. L'UMons a souhaité toutefois maintenir les choses en l'état et ne pas prendre en compte ces charges de personnel pour le calcul de la norme de l'article 40, § 2, précité.

⁴⁸ L'article 6, 7^o, d, de l'arrêté du 12 avril 1999 dispose que les charges d'exploitation des comptes réglementaires « prévoient à la rubrique 8 les charges de transferts constituées par les transferts de produits du budget ou des comptes concerné(s) vers d'autres budgets ou comptes en contrepartie de charges éventuellement couvertes par ces autres budgets ou comptes et qui ont trait au budget ou aux comptes concerné(s) » et que, « pour le budget et les comptes des charges ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration, les transferts susvisés sont limités à la couverture de charges éventuellement couvertes par les autres budgets ou comptes qui répondent à la définition visée à l'article 26, alinéa 1^{er}, de la loi ».

La Cour n'a pu se rallier à cette position puisque ces charges sont supportées par la subvention de fonctionnement et que la législation ne prévoit pas de dérogation pour le personnel engagé au-delà du cadre réglementaire.

9 Musée royal de Mariemont – Contrôle des comptes 2007 à 2009⁴⁹

À l'occasion du contrôle des comptes 2007 à 2009 du Musée royal de Mariemont, la Cour a constaté que tous les biens des collections du musée n'étaient pas inventoriés et que les inventaires existants manquaient d'uniformité. Le musée a pris des initiatives afin d'établir un inventaire unique et exhaustif, mais elles ne produiront leurs pleins effets que dans quelques années. Par ailleurs, le récolement des collections, entamé il y a quelque temps, est toujours en cours, ce qui ne garantit pas, à l'heure actuelle, l'intégrité des collections. L'examen des marchés publics passés au cours des années 2007 à 2009 a mis en évidence des manquements à la législation. La Cour a également relevé des lacunes dans la gestion de l'inventaire des biens durables et des stocks. Enfin, les comptes produits par le musée pour les exercices budgétaires 2007 à 2009 ont donné lieu à différentes remarques.

9.1 Introduction

9.1.1 Objet du contrôle

La Cour a contrôlé les comptes rendus pour les années 2007 à 2009 par le Musée royal de Mariemont et évalué plusieurs procédures de contrôle interne. Elle a également assuré le suivi des remarques formulées dans son 21^e cahier d'observations concernant les comptes 2005 à 2006⁵⁰. Dans cet article, la Cour avait notamment relevé :

- le non-respect du délai de communication des comptes ;
- le manque de lisibilité et d'exhaustivité des documents budgétaires rendus ;
- la non-transmission des documents prévus par la réglementation de la part du patrimoine du musée, entité juridiquement distincte ;
- le caractère contestable de la délégation accordée par le ministre de tutelle au comité de gestion pour procéder à l'affectation des montants votés par le Parlement ;
- la valorisation, en comptabilité économique, des biens les plus anciens à des valeurs résiduelles obsolètes ;
- le manque de clarté de la tarification appliquée ;
- le manque de fiabilité et d'exhaustivité de l'inventaire en raison du retard accumulé dans sa mise à jour, de l'absence de récolement périodique des pièces et d'uniformité des données l'alimentant ;
- la présence d'écarts entre les soldes théoriques et les quantités dénombrées au niveau des stocks.

49 Dr 3.660.748

50 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, Doc. parl. Comm. fr. 61 (2009-2010) – N° 1, p. 39 à 42.

9.1.2 Méthode

Le contrôle s'est déroulé dans le courant du premier semestre 2011. La Cour a pu compter sur l'entière collaboration de tous les services concernés du musée et accéder à toutes pièces justificatives relatives à la comptabilité, aux marchés publics et aux inventaires.

Le projet de rapport a été transmis le 13 septembre 2011 au secrétaire général du ministère de la Communauté française et au directeur du musée.

Le secrétaire général a communiqué ses remarques à la Cour, par lettre du 5 décembre 2011. Il a d'abord relevé que compte tenu de la date de communication des remarques découlant du contrôle précédent (mai 2009), le musée n'a pu les prendre en considération que lors de l'établissement du compte de l'exercice 2009. Il a souligné que le musée suivrait les recommandations essentielles de la Cour sur le renforcement des procédures de contrôle touchant à certains aspects économiques de son activité dans la mesure où elles sont compatibles avec sa mission de service public.

Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport qui a été communiqué aux deux ministres concernés du gouvernement de la Communauté française, le 7 février 2012. Dans sa réponse du 28 mars 2012, la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances s'est engagée à rappeler au musée le caractère prioritaire des mesures à prendre pour donner suite aux remarques et recommandations formulées. Le ministre du Budget, des Finances et des Sports a, dans sa lettre du 29 mars 2012, pris acte des engagements souscrits par son administration au terme du contrôle de la Cour.

9.2 Présentation du musée

Le musée est rattaché à la direction générale de la culture du ministère de la Communauté française. Il est dirigé par un directeur opérationnel, désigné en qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses, et une directrice scientifique. Pour l'accomplissement de ses tâches, il dispose de 72,2 équivalents temps plein⁵¹ statutaires et contractuels, répartis en personnel scientifique et administratif.

Le musée trouve son origine dans le legs par Raoul Warocqué de son domaine à l'État belge, domaine constitué d'un château abritant des collections d'œuvres d'art, d'une bibliothèque et d'un parc.

Sur la base de la loi du 27 juin 1930⁵², l'arrêté royal du 6 août 1931 a attribué la personnalité civile au domaine de Mariemont, en tant qu'établissement scientifique.

Le transfert de propriété de ce domaine de l'État à la Communauté française a été opéré par l'arrêté royal du 28 juin 1991.

Le musée a été érigé par un décret du 12 juin 2003 en service à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Sa gestion administrative, budgétaire, financière et comptable a été réglée par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 janvier 2004⁵³. Il a acquis le statut d'établissement scientifique

51 Chiffres au 31 décembre 2010, extraits du rapport d'activités du musée pour l'année 2010.

52 Accordant la personnalité civile aux établissements scientifiques et artistiques dépendant du ministère des Sciences et des Arts.

53 Ci-après dénommé l'« arrêté du 21 janvier 2004 ».

de la Communauté française en 2004. Ses missions actuelles sont précisées dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2003⁵⁴ établissant le règlement organique du Musée royal de Mariemont.

En tant que service à gestion séparée de la Communauté française, il reçoit une dotation annuelle. Celle-ci est passée de 972.024,08 euros en 2007 à 1.012.000 euros en 2009.

9.3 Conservation et gestion des collections

9.3.1 Tenue de l'inventaire des collections

En vertu de l'article 140, 6°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, le musée doit établir un inventaire du patrimoine⁵⁵. Il s'agit d'un document administratif essentiel car il participe de la mission de conservation assignée au musée, il identifie l'ensemble des biens appartenant à la Communauté française et permet de contrôler la présence physique des biens dans les collections. Toutefois aucun texte réglementaire n'en organise la tenue.

- Le musée ne dispose pas d'un inventaire exhaustif et actualisé, ce qui contrevient aux normes d'une bonne gestion. Ses documents sont constitués d'un inventaire notarial de la succession de Raoul Warocqué (1918), composé de quatre registres, similaires quant au contenu et à la présentation, subdivisés en huit volumes, ainsi que de trois registres manuscrits des acquisitions, chacun correspondant à une période bien définie (1934-1952, 1952-1978 et 1979-1994) et de l'inventaire informatisé des acquisitions de la période 1994-2009. Cet inventaire informatisé existe également sous forme papier, paginée et paraphée par le directeur du musée. Elle a été créée à partir du logiciel *Micromusée*, acquis en 1994 en vue d'une meilleure gestion de l'information et de l'existence physique des objets.
- Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné que le musée a hérité d'inventaires disparates effectués depuis 1917 selon des normes différentes. Ainsi, des pièces ont été inventoriées non par unité mais par lot, ce qui ne correspond pas aux normes actuelles. Il a rappelé que l'informatisation de l'inventaire se poursuit, avec pour objectif d'aboutir, à moyen terme, à un inventaire unique de l'ensemble des collections. Par ailleurs, il a précisé que le musée est repris comme projet pilote dans le programme PEP'S⁵⁶ de la Communauté française, ce qui a permis de numériser 3.500 pièces de collections en 2010.

La Cour a également relevé que les références de localisation des pièces du legs Warocqué, figurant dans l'inventaire officiel, ne sont plus pertinentes, car elles renvoient à des parties de l'ancien château, incendié en 1960. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que les pièces les plus importantes de la collection sont exposées de manière permanente et sont concernées par la procédure de numérisation entamée en 2004.

La numérotation utilisée dans les documents d'inventaire des collections a évolué au fil du temps ; elle n'est donc pas uniforme⁵⁷.

54 Ci-après dénommé l'« arrêté du 17 décembre 2003 ».

55 Cette obligation est explicitée par les articles 12 et 13 de l'arrêté du 21 janvier 2004, l'article 10 de l'arrêté du 17 décembre 2003 et l'article 7 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2003 fixant le règlement d'ordre intérieur du musée

56 Préservation et exploitation des patrimoines.

57 Legs Warocqué : classement en trois parties et références alphabétiques ; période 1934-1952 : Ac. n°+a ; période 1953-1963 : Ac. n°+b ; depuis l'année 1963 : Ac. année d'acquisition/n°.

Depuis 1963, le classement des pièces du musée repose sur un principe unique, à savoir une numérotation chronologique des acquisitions recommençant chaque année. La Cour a toutefois constaté plusieurs incohérences dans la numérotation des biens référencés depuis 1994. Selon le secrétaire général, hormis des erreurs toujours possibles, des raisons techniques peuvent expliquer ce qui apparaît comme une incohérence.

Les données patrimoniales sont conservées par le service de numérisation sur des disques durs externes. Il existe une fiche descriptive par pièce ou lot de pièces ; ces fiches peuvent rassembler un grand nombre d'informations (désignation, valeur, localisation, etc.). Leur création est réservée théoriquement au service de numérisation mais en pratique, d'autres personnes (conservateurs et régie des collections) peuvent en établir. La suppression d'une fiche n'est possible que par une personne ayant le profil d'administrateur (responsable informatique et responsable de la régie des collections).

Estimant que les accès, tels que décrits ci-avant, représentent un risque, la Cour a recommandé au musée de mettre en place un régime d'incompatibilités d'accès au logiciel *Micromusée* géré par un service interne indépendant. Dans sa réponse, le secrétaire général a annoncé la désignation de deux responsables administratifs, extérieurs aux opérations d'encodage des données, pour jouer le rôle d'administrateur des autorisations de modification ou de suppression des notices. Par ailleurs, il a précisé que le logiciel conserve une trace des modifications ou des suppressions des fiches et que le risque de falsification est donc très faible.

9.3.2 Opérations de récolement des collections

Le réaménagement général de la réserve principale, qui a débuté en 2006 avec l'installation d'un système de rayonnage mobile, a été le déclencheur des opérations de récolement des collections. Le musée a décidé de traiter en priorité la conservation préventive des biens retrouvés dans les fouilles et des collections d'archéologie régionale. Ce processus s'est intensifié par la mise en place, en 2007, d'un chantier des collections - programme regroupant un ensemble de phases allant du récolement des objets à leur transfert vers l'emplacement de conservation sélectionné - et la création, en 2008, du service de numérisation. Tous les objets et tous les locaux de stockage (réserves, abris, etc.) sont visés. Toutefois, les objets exposés sont traités en fonction du phasage du réaménagement des salles. Ce processus devrait encore durer quelques années.

Le musée n'a élaboré aucune procédure écrite concernant le récolement des collections. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que le musée suit les recommandations de la direction des musées de France (MDF) qui sont professionnellement adaptées à la réalité du musée de Mariemont.

Le service de numérisation et le conservateur attaché à la section concernée réalisent le récolement⁵⁸ en accordant la priorité aux objets destinés à être rangés dans la réserve principale. Les objets localisés qui ne portent pas encore de numéro d'inventaire font l'objet d'un marquage et d'une inventurisation dans le logiciel *Micromusée*. Le conservateur de la collection visée est chargé de valider les notices d'inventaire. À chaque récolement, plusieurs pièces ne sont pas retrouvées (10 % en moyenne, selon le responsable de l'inventaire). Dans un premier temps, elles ne sont pas considérées comme introuvables, mais comme « non localisées » dans la zone de localisation de la notice informatisée.

Dans l'état actuel des choses, le processus de récolement n'est pas exhaustif, ce qui ne permet donc pas de s'assurer de l'intégrité des collections. Selon le secrétaire général, la

⁵⁸ La régie des collections peut être associée dans certains cas.

recherche des objets de collection faisant partie des opérations de récolement est parfois difficile, mais se poursuit méthodiquement en fonction de l'avancée de l'inventaire. Le fait que les réserves du musée n'aient pas été conçues pour accueillir l'ensemble des collections actuelles ni pour y fournir un travail de classement rend la tâche plus ardue. Des campagnes de récolement sont mises en œuvre chaque année car un récolement complet nécessiterait la fermeture du musée et la suspension de toute activité, ce qui n'est pas souhaitable.

Pour mieux apprécier la fiabilité des récolements et des données reprises dans les notices d'inventaire, la Cour a sélectionné de manière aléatoire, à partir de leur numéro d'inventaire, 53 notices relatives à des biens (livres ou objets) acquis entre 1994 et 2009. Le test pratiqué sur cet échantillon a mis en évidence plusieurs anomalies (biens non retrouvés, absence de fiches, objets non marqués).

La Cour a enfin constaté que les endroits de stockage, dans lesquels sont abritées les pièces de collections, sont multiples (réserve principale, abri, réserve précieuse, etc.). Elle relève les éléments ci-après :

- ces espaces de stockage ne sont pas toujours pourvus d'un dispositif d'accès sécurisé efficace ; il n'y a par ailleurs aucune garantie que les biens sortants soient enregistrés ;
- la réserve principale, pourvue d'un accès par badge, est accessible aux services scientifiques et des collections, mais les biens qui en sortent pour moins de 48 heures ne sont pas enregistrés.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que chaque réserve était accessible par badge ou par clé. Tous les mouvements des biens qui sortent du musée sont enregistrés, à l'exception des pièces qui sortent momentanément de la réserve, mais restent au sein du musée. Il s'est engagé à ce qu'à l'avenir, ces mouvements fassent également l'objet d'une identification adéquate.

9.3.3 Gestion des acquisitions

Les collections du musée s'enrichissent principalement par donations et achats mais aussi par collectes sur le terrain, dépôts et legs. L'audit de la gestion des acquisitions s'est limité au cas des achats.

Une politique d'acquisition d'objets de collection a été élaborée en 2007 par la direction du musée en se conformant au code de déontologie de l'ICOM⁵⁹, essentiellement en ce qui concerne les aspects éthiques et juridiques de l'acquisition.

Une remise à jour ponctuelle du document est prévue. Les domaines prioritaires d'acquisition d'objets et leurs critères d'intégration y sont définis. Les acquisitions doivent s'inscrire dans une logique de cohérence avec les collections existantes et de développement pédagogique. La Cour considère que l'élaboration et la diffusion d'un tel document sont conformes aux normes de bonne gestion.

Ce document a été assorti d'une nouvelle procédure écrite d'acquisition, mise au point en 2009 par le directeur du musée. Cette procédure réduit les risques de conflits d'intérêts ou d'entente liés aux rapports entre le musée et les vendeurs potentiels.

59 *International Council of Museum* (Conseil international des musées).

Au terme de la procédure, un bon de commande standardisé est préparé et transmis à la comptable pour la réservation du crédit budgétaire nécessaire. Le musée a établi ses propres règles de signature :

- achat inférieur à 25.000 euros hors TVA : directeur du musée ;
- achat compris entre 25.000 et 35.000 euros hors TVA : présidente du comité de gestion ;
- achat supérieur à 35.000 euros hors TVA : comité de gestion.

Ces règles ne sont pas totalement compatibles avec celles prévues par l'arrêté du 9 février 1998 du gouvernement de la Communauté française⁶⁰. En effet, son article 11 habilite les fonctionnaires délégués munis d'un rang 15 (rang octroyé au directeur du musée) à approuver les marchés par procédure négociée jusqu'à 25.000 euros hors TVA et ceux munis d'un rang 16 (celui de la présidente du comité de gestion) jusqu'à 37.500 euros hors TVA. Les marchés supérieurs à ce plafond doivent être approuvés par un fonctionnaire délégué doté d'un rang 16+⁶¹ (jusqu'à 50.000 euros hors TVA) ou par le secrétaire général (jusqu'à 67.000 euros hors TVA).

Le bon de commande dûment signé est envoyé au vendeur et copie en est transmise à la responsable de l'inventaire et au membre du personnel scientifique concerné.

Lorsque l'objet entre au musée, la responsable de l'inventaire lui assigne un numéro, encode ses caractéristiques essentielles dans le logiciel *Micromusée*, le dote d'une étiquette provisoire⁶² et contacte le membre du personnel scientifique concerné pour vérifier la conformité de la commande. Ce dernier-ci vise la facture en y apposant le numéro d'inventaire ; elle est ensuite signée pour liquidation par la personne habilitée.

La régie des collections se charge de l'installation de l'objet dans les réserves à l'emplacement désigné dans la fiche.

La Cour a vérifié la procédure suivie pour onze dossiers d'achats sélectionnés aléatoirement, relatifs aux années 2007 à 2009⁶³. Ce contrôle a donné lieu aux constatations suivantes :

- un dossier n'a pas été produit. Le bon de commande et la facture de l'objet acquis portent sur un montant de 52.968,08 euros. Eu égard à son montant, la dépense aurait dû être approuvée par le secrétaire général de la Communauté française, bien que l'objet acquis ait été financé partiellement par l'asbl Cercle royal des amis de Mariemont ;
- la plupart des dossiers ne regroupent que quelques informations (fiche *Micromusée*, bon de commande et facture) qui ne permettent pas de statuer sur le respect d'une quelconque procédure d'acquisition. Selon le secrétaire général, la procédure a été modifiée et répond à présent aux remarques de la Cour. Elle prévoit en effet que chaque conservateur détienne le dossier de ses propres acquisitions et que la comptable en garde une copie. Par ailleurs, le conseil scientifique du musée valide les acquisitions.

60 Portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du gouvernement de la Communauté française

61 Grade d'administrateur général.

62 Le marquage définitif est réalisé ultérieurement par la régie des collections.

63 2009 étant l'année de prise en cours de la nouvelle procédure d'acquisition du musée.

9.3.4 Gestion des biens prêtés par le musée

Chaque année, le musée prête, principalement dans le cadre d'expositions temporaires, des biens de collections à d'autres musées ou à des centres culturels.

La gestion des prêts repose uniquement sur un document synthétisant, sous forme de liste de vérification, les formalités administratives à suivre. L'annexe à la convention de prêt énonce les dispositions réglant le prêt de biens de collections. La Cour a retracé les étapes principales de la procédure suivie à partir de ces documents et des entretiens avec les responsables du musée.

Les demandes doivent être envoyées à la directrice scientifique mais certaines d'entre elles arrivent parfois directement chez un conservateur. L'état des biens, vérifié par la régie des collections, est un des critères déterminants dans l'acceptation ou le refus du prêt. L'état de dégradation du bien peut donner lieu à une discussion préalable avec l'emprunteur potentiel afin de s'enquérir de sa capacité à prendre en charge la restauration. Le musée la prend en charge si elle s'avère indispensable ou si elle était déjà programmée.

Aucun prêt ne peut être accordé sans l'accord du conservateur responsable de la collection concernée et de la directrice scientifique.

Si l'emprunteur n'est pas connu du musée, une analyse préalable du *Facilities Report*⁶⁴ doit permettre à ce dernier de s'assurer du respect des conditions nécessaires à la réalisation du prêt.

En cas d'accord, l'emprunteur est invité à signer la convention de prêt et les dispositions réglant les conditions de prêts d'objets, notamment le transport, l'assurance et la conservation. Une liste des biens prêtés et leur valeur d'assurance sont également jointes. La convention de prêt est contresignée par la directrice scientifique.

Un constat de l'état est réalisé au départ et signé par les deux parties. Le prêteur peut exiger que le bien soit accompagné par un convoyeur interne du musée. Le transport des biens est effectué par une société spécialisée ou par l'emprunteur lui-même. Dans ce dernier cas, le prêteur donne son accord préalable et s'assure des conditions de transport.

Les dossiers de prêts sont gérés par la régie des collections. Les documents concernant chaque prêt font l'objet d'un archivage périodique. Les frais administratifs liés aux prêts ne sont pas facturés par le musée.

Afin de vérifier le respect de cette procédure, la Cour a examiné tous les documents présents dans un échantillon de 9 dossiers tirés aléatoirement sur une liste de 40.

Elle a relevé que l'estimation des valeurs d'assurance n'est appuyée d'aucun document sur la méthode d'évaluation utilisée et que ces valeurs ne sont pas motivées. Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que la valeur d'assurance est estimée sur la base de catalogues de vente de pièces similaires, lorsque ceux-ci existent, et que lorsqu'une pièce a déjà fait l'objet d'un prêt, la valeur d'assurance est réévaluée. Le musée ne dispose d'aucun autre moyen pour estimer les valeurs d'assurance, considérant en outre que la valeur des objets d'art est très fluctuante. D'autre part, le constat de l'état des objets prêtés n'est pas formalisé. De plus, il est souvent non contradictoire et incomplet. Selon le secrétaire

64 Le *Facilities Report* est un document qui reprend les caractéristiques générales du musée, comme par exemple les conditions de sécurité, le type d'éclairage et les conditions climatiques.

général, on a remédié à cette lacune. Enfin, les conventions de prêt ne sont généralement pas datées. Cette remarque sera prise en compte par le musée.

La Cour a rappelé l'importance d'une procédure bien formalisée et de la constitution de dossiers regroupant, selon un classement ordonné, toutes les informations nécessaires.

Le secrétaire général a précisé qu'à l'heure actuelle, toutes les informations relatives aux biens prêtés figurent dans le module « mouvements » du logiciel *Micromusée*. Il a insisté sur le fait que les prêts d'objets de collection n'ont jamais donné lieu à problèmes et que ces prêts sont refusés en cas de risque avéré.

9.4 Contrôle interne

9.4.1 Évaluation des procédures

9.4.1.1 Dépenses

Une note interne relate la procédure à suivre en matière de dépenses. L'examen d'une sélection aléatoire de factures d'achats comptabilisées de 2007 à 2009 dans la rubrique 61 de la comptabilité générale, afin d'en contrôler le respect⁶⁵, permet de conclure que la procédure est généralement bien respectée. Les mentions figurant sur les pièces justificatives permettent d'en suivre le processus de contrôle et d'approbation.

Toutefois, plusieurs factures concernant des biens durables, d'une valeur supérieure à 1.500 euros, ont été comptabilisées en charges au compte de résultats au lieu d'être activées. Ces biens ne sont donc pas inventoriés, les dépenses liées à leur acquisition ne sont pas imputées à l'article budgétaire 2.4 *Achats de biens durables* et ils ne font pas l'objet d'amortissements. Cette situation n'est pas conforme aux principes comptables. Il est toutefois admis que des dépenses de moindre importance puissent être portées au compte de résultats. En conséquence, la Cour a invité le musée à déterminer une valeur au-delà de laquelle un bien doit être comptabilisé en compte d'immobilisations à l'actif du bilan. Le secrétaire général a proposé de fixer cette valeur à 1.000 euros.

9.4.1.2 Recettes

Les principales recettes ordinaires (hors dotation) sont celles résultant des ventes de la boutique du musée (droits d'entrée⁶⁶, ventes de publications, ventes d'objets notamment).

La Cour a retracé la procédure relative aux recettes au comptant. La comptable, à qui sont confiées chaque jour les recettes en espèces et leurs pièces justificatives, procède de manière hebdomadaire à leur comptage et à leur enregistrement par ordre chronologique dans un livre de caisse. Par contre, leur comptabilisation dans le logiciel *Popsy* n'a lieu qu'en fin de mois. Il n'est pas permis à la comptable de conserver plus de 10.000 euros en espèces.

65 Hors passation de marchés publics.

66 Un plan de tarification et de réductions a été approuvé par le ministre de tutelle le 10 février 2010. Cette mesure répond aux remarques formulées par la Cour dans son 21^e cahier d'observations.

L'examen d'un échantillon aléatoire de pièces justificatives de recettes au comptant a donné lieu aux remarques suivantes.

- Le comptage hebdomadaire effectué par la comptable n'est pas contradictoire, ce qui représente un risque, encore accru par le fait que le récapitulatif quotidien des recettes en espèces n'est signé que par un des deux préposés à la caisse. Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé qu'à l'avenir les récapitulatifs comporteront les deux signatures.
- L'encodage mensuel des recettes dans le logiciel *Popsy* contrevient au principe préconisant la comptabilisation sans retard des pièces comptables. Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné que l'encodage pourra être effectué plus rapidement lorsque la demande du musée, formulée en avril 2011 et visant à l'engagement d'un aide-comptable à temps plein, aura été satisfaite.
- La comptable ne respecte pas les limites fixées pour le versement des recettes sur le compte bancaire. En décembre 2009, par exemple, un montant de 13.087,48 euros a été versé sur le compte bancaire en provenance de la caisse. Selon le secrétaire général, le musée pourra respecter cette règle lorsqu'il aura reçu le renfort demandé.

Le musée s'est engagé, comme la Cour le recommandait, à ce que les notes de crédit soient approuvées par le directeur avant leur comptabilisation.

9.4.2 Marchés publics

Le musée est soumis à la législation sur les marchés publics. Il n'existe pas de procédure formalisée réglant cette matière au sein du musée⁶⁷.

La Cour a recensé les fournisseurs à partir de la comptabilité du musée afin d'avoir une vue d'ensemble des prestations fournies par chacun d'eux au cours des années 2006 à 2009 et de s'assurer qu'il n'avait pas eu recours à la pratique prohibée des marchés scindés. Toutes les dépenses supérieures à 5.500 euros hors TVA ont ensuite été contrôlées.

Dans la majorité des cas, le musée a choisi la procédure négociée sans publicité, en se référant vraisemblablement (les pièces des différents dossiers ne motivent pas le choix de la procédure) à l'article 17, § 2, 1^o, de la loi du 24 décembre 1993⁶⁸ (marchés inférieurs à 67.000 euros hors TVA). Il a toutefois opté à deux reprises pour la procédure d'appel d'offres restreint⁶⁹.

La Cour a relevé, en ce qui concerne un marché public de fournitures de vitrines⁷⁰, des manquements dans la procédure ayant conduit à la décision d'attribution.

- Le montant de l'offre de la firme qui a remporté le marché (146.132,90 euros hors TVA⁷¹) dépasse, à concurrence de 21 %, le montant maximum du marché prévu dans le cahier spécial des charges (120.000 euros hors TVA), ce qui met en cause l'estimation y figurant. Seul le montant pris en charge par le musée a été engagé et comptabilisé dans un compte d'immobilisations corporelles. La valeur réelle des biens acquis n'est donc pas adéquatement reflétée dans le bilan.

67 Un courrier électronique concernant l'obligation de consulter plusieurs fournisseurs a toutefois été diffusé par le directeur en mars 2007.

68 Relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

69 Marché relatif aux uniformes et celui relatif à l'acquisition de vitrines.

70 Marché passé en 2008 dans le cadre de la rénovation des salles d'exposition du musée.

71 Une partie (24.793,39 euros hors TVA) de ce montant a été prise en charge par la direction générale de la culture du ministère de la Communauté française.

- Les délégations définies dans l'arrêté précité du 9 février 1998 n'ont pas été respectées : ce marché a été approuvé par le comité de gestion, alors qu'il aurait dû l'être par le secrétaire général du ministère de la Communauté française (article 11 de l'arrêté).
- L'égalité de traitement des soumissionnaires n'a pas été respectée, car la firme retenue a participé à l'étude préalable portant sur la rénovation des salles.
- Le délai de dépôt des offres (quinze jours), même s'il respecte les dispositions légales, a été à l'origine du défaut d'un des soumissionnaires. L'importance du marché et la technicité du projet auraient dû conduire le musée à fixer des délais plus longs, ce qui aurait contribué à élargir la mise en concurrence. Dans sa réponse, le secrétaire général a souligné que ce sont des contraintes budgétaires (nécessité d'engager le marché avant le 31 décembre 2008) qui ont conditionné la fixation de ces délais.
- Le musée a accepté la candidature d'une firme en lui signifiant simultanément qu'il ne tiendrait pas compte de son offre future. Cette attitude contrevient à l'article 51, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996⁷², qui règle la motivation des décisions adoptées lors de la sélection des demandes de participation.

La Cour a constaté dans d'autres dossiers la méconnaissance des règles relatives aux délégations de signature.

- Dans un marché relatif au projet d'aménagement général des salles d'expositions permanentes⁷³, le marché et le bon de commande ont été approuvés par le directeur, alors que l'approbation relevait d'un fonctionnaire revêtu d'un rang 16+.
- Dans un marché relatif à l'acquisition du mobilier de la boutique⁷⁴, le bon de commande, qui relevait de la compétence de la présidente du comité de gestion, a été signé par le directeur pour le compte du comité de gestion.

Dans le dossier relatif à l'acquisition d'un système d'aspiration pour la menuiserie du musée⁷⁵, seule une des cinq offres déposées a été prise en compte. Le coût final du marché (24.704,50 euros hors TVA) excède de 16 % le montant de l'offre acceptée. Des divergences, variant de 10 à 30 %, entre le montant facturé et le montant engagé (bon de commande) sont également observées dans le cas des marchés publics de transport et de convoiement d'œuvres d'art.

Certains marchés ont été attribués en l'absence d'une réelle motivation, comme par exemple le marché relatif à la réalisation d'une scénographie pour l'exposition *Une vie de soldat*⁷⁶. Le fait que le bon de commande est daté du 20 novembre 2008 et que l'attribution est intervenue le 23 novembre 2008 confirme la méconnaissance du principe de l'égalité des soumissionnaires.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que, depuis lors, les agents concernés ont bénéficié d'une formation appropriée.

72 Relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

73 Marché attribué en 2007 (procédure négociée) pour un montant de 41.322,31 euros hors TVA.

74 Marché attribué en 2007 pour un montant de 36.100 euros hors TVA.

75 Marché attribué en 2008 pour un montant de 21.289,25 euros hors TVA.

76 Marché attribué en 2008 pour un montant de 8.000 euros hors TVA.

9.5 Gestion des inventaires des biens durables et des stocks

9.5.1 Gestion de l'inventaire des biens durables

La Cour a procédé à l'évaluation des mesures de contrôle interne prises par le musée pour protéger ses biens durables autres que les biens de collection et, particulièrement, le mobilier et le matériel. Les autres immobilisations corporelles, telles que le parc et les bâtiments, ne sont pas repris dans l'inventaire du musée, mais dans celui de la Communauté française. Le matériel informatique figure dans l'inventaire général de l'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) de la Communauté française.

La procédure écrite, élaborée par le directeur du musée, définit les biens durables comme les biens acquis avec les crédits budgétaires inscrits à l'article *Achats de biens durables*. Cette définition ne spécifie pas de manière adéquate la nature des biens à considérer comme durables et ne détermine ni le mode d'évaluation ni les mesures de protection (notamment pour les biens d'une certaine valeur) et d'usage correct qui leur sont applicables.

Un inventaire des biens durables est tenu sous la forme d'inventaires particuliers correspondant aux rubriques comptables des immobilisations corporelles.

Ces inventaires sont tenus sur un simple tableur *Excel* rassemblant des informations relatives aux biens (numéro d'inventaire, nature, valeur d'acquisition, valeur résiduelle, emplacement actuel). Chaque acquisition de biens durables reçoit une double numérotation. Le musée ne dispose pas d'un inventaire consolidé de tous les inventaires particuliers.

La Cour a constaté la concordance entre les valeurs comptables nettes des rubriques contrôlées et les valeurs résiduelles des inventaires particuliers pour l'année 2009.

Il existe également un inventaire des biens durables détruits et une procédure de déclassement. Lorsque l'actif est désaffecté, le numéro qui lui a été attribué disparaît de l'inventaire particulier dans lequel il était classé. Aucune justification de déclassement n'appuie la liste des biens détruits et le musée n'a pu fournir à la Cour aucun procès-verbal de déclassement. Enfin, le rapprochement de cet inventaire et des données comptables a permis à la Cour de s'assurer que les biens radiés étaient totalement amortis.

Il n'y a plus eu de récolement de l'inventaire physique depuis 2006. En méconnaissance des normes de bonne gestion, le musée ne procède pas au moins une fois par an aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaires pour établir, à la fin de l'année, un inventaire complet de ses avoirs. La Cour a donc estimé que l'inventaire n'est pas à jour. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'un récolement de l'inventaire physique serait effectué en 2012, mais qu'il ne pourrait pas être opéré chaque année en raison de l'importance du travail qu'il implique.

La Cour a effectué un test de localisation par échantillonnage aléatoire afin de vérifier que les 48 actifs sélectionnés se trouvaient effectivement à l'endroit mentionné dans l'inventaire. Ce test a montré que le numéro d'inventaire n'apparaît sur aucun bien durable. Le lien entre le bien et l'inventaire repose exclusivement sur son emplacement et sa description.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'en 2012, chaque bien durable serait gravé et que chaque élément déclassé ferait l'objet d'un procès-verbal.

9.5.2 Gestion de l'inventaire des stocks

Les stocks du musée sont constitués de publications et d'objets propres, en dépôt ou achetés directement à des fournisseurs. Les entrées sont contrôlées par la responsable des relations publiques. Les sorties sont enregistrées par les vendeurs (ou préposés aux caisses). Les biens sont mis en vente à la boutique du musée par une équipe tournante de quatre vendeurs. Les réserves sont réparties entre plusieurs endroits, à savoir l'économat, l'entrepôt situé à La Louvière, le dépositaire⁷⁷ et l'accueil.

L'accès à l'économat n'est théoriquement possible qu'à l'équipe des vendeurs et à la responsable des relations publiques. Les stocks présents dans la boutique sont placés sous la surveillance directe de l'équipe des vendeurs pendant les jours d'ouverture du musée. Enfin, l'entrepôt de La Louvière est accessible à tout le personnel du musée.

Chaque année, le musée effectue un inventaire des stocks des biens destinés à la vente. Le comptage physique par catégorie de biens s'effectue entre la dernière semaine de décembre (accueil) et le début de l'année suivante (économat et entrepôt). L'équipe des vendeurs est chargée du comptage des stocks de l'accueil et de l'économat, d'autres personnes sont désignées pour l'entrepôt de La Louvière.

À la suite du comptage, une liste de biens par emplacement est arrêtée et transmise pour contrôle à la responsable des relations publiques. Le document est alors communiqué à la comptable, qui le compare aux données du tableau des mouvements de stocks⁷⁸. Sur cette base, l'expert-comptable externe effectue les travaux de clôture comptable relatifs aux stocks. Il est à noter que le musée ne dispose pas d'une comptabilité des stocks intégrée dans la comptabilité générale.

Des divergences apparaissent entre les stocks théorique et réel⁷⁹, malgré les adaptations apportées par le musée. Selon le secrétaire général, le musée a mis en place une méthode logique et rigoureuse pour la réalisation de l'inventaire au 31 décembre 2010, mais celle-ci n'a pas été respectée et des mesures correctrices ont été adoptées.

En conclusion, la Cour a estimé que les mesures de dénombrement et de contrôle physique des stocks mises en œuvre par le musée ne sont pas efficaces. Elle a recommandé l'instauration d'une procédure, axée sur les principes suivants :

- une gestion efficace des entrées et sorties des éléments de stocks. En 2009, des articles ont été acquis en grande quantité et n'ont été consommés que de manière limitée durant l'exercice. Selon le secrétaire général, deux des cas visés concernent, d'une part, le catalogue *Europalia Chine* et, d'autre part, les actes du colloque consacré aux Celtes, qui n'ont pas récolté le succès espéré. Il a affirmé qu'un déstockage des invendus serait effectué. Par ailleurs, la Cour a relevé que, malgré un déstockage de publications anciennes, effectué en 2008, plusieurs biens invendus depuis plusieurs années sont encore présents dans le stock ;
- un recensement physique effectué en une fois à la fin de l'exercice budgétaire (actuellement, le musée effectue ses comptages en deux phases), par des personnes provenant de divers services, de préférence sous la supervision de l'expert-comptable ;
- un rangement correct des zones de stockage et une identification de l'ensemble des stocks, spécialement l'entrepôt de La Louvière loué par le musée.

⁷⁷ Il existe des conventions signées avec des sociétés, qui sont chargées de vendre les stocks pour le compte du musée.

⁷⁸ Tenus selon la méthode *first in first out* (FIFO).

⁷⁹ La Cour avait déjà procédé à ce constat lors de ses précédents contrôles.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que les remarques de la Cour seraient prises en considération.

9.6 Analyse des comptes 2007 à 2009

9.6.1 Budgets

Les projets de budget relatifs aux exercices 2007 à 2009 ont été annexés aux projets de budget général des dépenses de la Communauté française et approuvés par le Parlement en même temps que ces derniers. Le comité de gestion du musée a reçu délégation de la part de la ministre de tutelle pour procéder à l'affectation des crédits votés par le Parlement.

L'article 7 de l'arrêté du 21 janvier 2004 prescrit que les prévisions de recettes comprennent le solde à reporter, la dotation annuelle, les recettes propres, les dons et legs ainsi que le *sponsoring*. Les prévisions de dépenses doivent comprendre les crédits relatifs aux frais de fonctionnement et d'aménagement de locaux, à ceux liés aux activités du musée, ainsi qu'à l'acquisition de biens durables et d'objets de collection. D'autres dépenses ne sont pas prises en charge par le musée, essentiellement des dépenses de personnel payées par la Communauté française⁸⁰.

9.6.2 Comptes d'exécution du budget

L'article 11, § 3, de l'arrêté du 21 janvier 2004 prévoit qu'un compte d'exécution du budget doit être dressé à la fin de chaque exercice dans la même forme que le budget. L'article 13, § 1^{er}, du même arrêté charge le ministre du Budget de transmettre ces comptes à la Cour des comptes avant le 31 mai de l'année qui suit. Seuls les comptes 2009 ont été transmis dans le délai fixé.

L'examen des comptes d'exécution du budget, rendus pour les années 2006 à 2009, a donné lieu aux remarques suivantes.

- Le solde reporté ne fait l'objet d'aucune prévision.
- La spécialité budgétaire n'est pas suffisamment développée en dépenses. Le secrétaire général a précisé que le musée ajouterait deux rubriques, une pour les rémunérations et l'autre pour les frais de *marketing*.
- Les prévisions budgétaires des exercices 2007 et 2008, telles qu'inscrites dans le compte, diffèrent de celles reprises aux budgets ajustés, annexés au budget général ajusté des dépenses de la Communauté française de chacune de ces deux années.
- Les soldes reportés des exercices 2007 et 2008 ne correspondent pas à ceux arrêtés à la fin des exercices 2006 et 2007. Cette anomalie n'a pas été observée dans le compte 2009. Dans sa réponse, le secrétaire général a reconnu le bien-fondé de la remarque de la Cour.
- Les droits constatés figurant aux comptes d'exécution du budget 2007, 2008 et 2009 diffèrent de ceux comptabilisés dans les comptes de gestion relatifs à ces années.
- Les réalisations de dépenses sont, de manière récurrente, supérieures aux prévisions. Selon la direction du musée, cette situation résulte du fait que des dépenses supplémentaires sont engagées pour faire face au succès de certaines activités qui amènent des recettes complémentaires.

Dans sa réponse, le ministre du Budget, des Finances et des Sports a signalé qu'il avait invité son administration à renvoyer à la Cour les comptes rectifiés.

80 Les rémunérations du personnel occasionnel engagé par le musée sont à sa charge.

La Cour a enfin relevé que la tenue d'une comptabilité des engagements sur une simple feuille *Excel* non modélisée ne satisfait pas aux exigences de fiabilité et de sécurité des données. Elle a recommandé au musée d'utiliser l'application *Access*, mise à la disposition de la comptable en deniers. Elle a également préconisé de tenir un livre des droits constatés, à partir duquel les comptes pourraient être établis. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que le musée ferait appel à l'ETNIC pour donner suite à ces recommandations. Le ministre du Budget, des Finances et des Sports a, par ailleurs, interrogé son administration sur le défaut d'utilisation, par la comptable du musée, de l'application *Access* mise à sa disposition.

9.6.3 Comptes de gestion de la comptable

Les comptes de gestion, visés à l'article 11, § 1^{er}, de l'arrêté du 21 janvier 2004, ont été transmis à la Cour en dehors des délais réglementaires (le 31 mai de l'année qui suit), à l'exception de celui de l'année 2009.

Les discordances apparues lors du contrôle sur place des pièces justificatives ont obligé la Cour à réclamer la production de comptes rectifiés. Ceux-ci lui ont été transmis le 1^{er} juin 2011 ; ils font état de disponibles en fin d'exercice s'élevant respectivement à 565.479,03 euros en 2007, 600.905,36 euros en 2008 et 524.050,07 euros en 2009.

De ce contrôle, il ressort que la concordance des droits restant à recouvrer avec les créances du bilan n'est pas établie pour les exercices 2008⁸¹ et 2009⁸² et que le montant total des notes de crédit sur ventes diffère du montant des annulations de droits.

9.6.4 Bilan et comptes de résultats

Conformément à l'article 12 de l'arrêté du 21 janvier 2004, le musée doit tenir une comptabilité patrimoniale. Les comptes annuels (bilan et compte de résultats) générés à partir de cette comptabilité ont été transmis à la Cour.

Celle-ci a constaté la concordance entre les soldes comptabilisés au bilan et les soldes de la balance générale, mais, en l'absence d'un plan comptable obligatoire, elle n'a pas contrôlé la régularité de la numérotation des rubriques comptables utilisées par le musée. Elle a aussi vérifié la concordance des montants entre les inventaires et les soldes du bilan.

Les rubriques du bilan ont fait l'objet d'une analyse, qui a donné lieu aux constats suivants.

- Les biens de collection comptabilisés à l'actif du bilan sont largement sous-évalués : seules les acquisitions de ces dernières années y sont valorisées à leur valeur d'acquisition. La Cour a rappelé que, conformément aux normes SEC, tous les objets et œuvres d'art doivent être valorisés à la valeur du marché. Toutefois, considérés comme des immobilisations corporelles conservant leur valeur ou fonctionnalité, ils ne doivent pas faire l'objet d'amortissements. Dans sa réponse, le secrétaire général a reconnu que le montant des collections était largement sous-évalué dans le bilan. Il a évoqué le fait que l'inventaire des biens de collection n'est pas encore achevé. Plus fondamentalement, il a attiré l'attention sur le fait qu'il introduirait une demande de dérogation au gouvernement afin de ne pas devoir évaluer les collections du musée à leur valeur du marché et ce, pour des raisons de sécurité.

81 Au bilan : 20.981,89 euros et dans le compte de gestion : 30.981,89 euros.

82 Au bilan : 17.400,03 euros et dans le compte de gestion : 35.400,03 euros.

- Les amortissements sur les biens durables présentent une variation anormale de 2007 à 2008. Une modification de la durée de leur amortissement a provoqué une baisse substantielle de leur valeur nette. Avant 2008, le musée se basait sur l'arrêté royal du 25 juin 1976 relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État. À la suite des recommandations de la Cour, le musée a fait disparaître les valeurs résiduelles du bilan qui ne se justifiaient pas. La Cour a relevé que la règle actuelle, qui dispose que tous les biens durables sont amortis sur trois ans, est critiquable : en effet, la doctrine comptable et la norme IPSAS n° 17 précisent que les biens amortissables doivent faire l'objet d'un amortissement réparti sur la durée d'utilité. La Cour a recommandé au musée de classer les biens durables (mobilier, outillage, matériel informatique, etc.), de les amortir selon la règle précitée et de créer un tableau global d'amortissements. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que la règle d'amortissement sur trois ans a été abandonnée fin 2009 pour les biens durables.
- D'importantes réductions de valeur ont été opérées sur les stocks en 2008. La méthode utilisée par le musée pour acter la dépréciation des stocks, consistant à appliquer à tous les biens qui les composent (excepté ceux qui se renouvellent régulièrement) une réduction de valeur uniforme de 33 % par an à partir de l'année d'acquisition, n'est pas pertinente. De plus, aucune réduction de valeur n'a été comptabilisée en 2009 : la méthode suivie en 2008 n'a donc pas été reconduite. Conformément à la norme IPSAS n° 12, il appartient au musée, chaque année en fin d'exercice, de comparer la valeur nette de vente et le prix de revient, et, le cas échéant, d'appliquer une réduction de valeur. En d'autres termes, certaines réductions de valeur pourraient être prises en considération, pour autant que le musée puisse établir que la perte de valeur de stocks est irrémédiable et certaine. Selon le secrétaire général, en ce qui concerne les livres et les catalogues destinés à la vente, l'application d'une procédure de réduction de valeur au terme d'un délai de trois ans est conforme à la réalité du fonctionnement du musée.
- La césure comptable des exercices n'est pas respectée. Plusieurs factures d'achat datées d'un exercice ont été encodées à la charge de l'exercice suivant. La Cour a rappelé que les opérations doivent être enregistrées sans retard et recommandé au musée d'utiliser, lors des travaux de clôture de fin d'exercice, un compte *Factures à recevoir*, conformément aux bonnes pratiques comptables. Pour le surplus, le musée doit veiller à ne pas présenter au passif du bilan des soldes créditeurs négatifs.
- Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé que le musée veillerait à appliquer les recommandations de la Cour.

10 Service général des infrastructures scolaires de la Communauté française – Contrôle des comptes 2008 à 2010⁸³

À l'issue du contrôle des comptes 2008 à 2010 du Service général des infrastructures scolaires de la Communauté française, la Cour des comptes a relevé que ses budgets devraient détailler davantage les estimations de recettes et surtout les crédits de dépenses. Par ailleurs, les dépenses ne peuvent excéder les recettes et les crédits limitatifs votés. Les comptes d'exécution du budget comportaient des recettes non budgétaires, ce qui a pour effet de surestimer le résultat budgétaire de l'exercice. En conséquence, la Cour a recommandé d'établir une typologie des différentes recettes, propre à assurer une distinction entre les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires. Le contrôle exercé avant le paiement des dépenses est déficient. Par ailleurs, la législation sur les marchés publics n'est pas toujours respectée, surtout à la direction générale de Namur. Concernant les recettes, les comptes de gestion produits par le comptable ne comportaient pas de situation des droits constatés. En outre, la tenue de cette comptabilité est lacunaire et le suivi des droits qui y sont enregistrés n'est pas satisfaisant. La Cour a dès lors préconisé de comptabiliser un droit constaté dès la naissance de toute créance au profit du service et de définir de manière précise les procédures de récupération des créances.

10.1 Introduction

La Cour a contrôlé les comptes 2008 à 2010 du Service général des infrastructures scolaires de la Communauté française (SGISCF), service à gestion séparée créé en 1998 au sein de l'administration générale de l'infrastructure⁸⁴ du ministère de la Communauté française (MCF).

Ce contrôle s'est étendu aux comptes de gestion en deniers rendus par le comptable pour les trois années concernées.

10.1.1 Cadre juridique

Le financement des investissements et de l'entretien des bâtiments scolaires est essentiellement régi par les dispositions du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française. À la suite de la modification de ce décret intervenue le 4 février 1997, ces missions ont été réparties entre trois services à gestion séparée :

- le service général des infrastructures scolaires de la Communauté française, chargé de financer les travaux réalisés dans les établissements affectés à l'enseignement organisé par la Communauté française ;

⁸³ Dr 3.695.155.

⁸⁴ Ci-après dénommée « AGI ».

- le service général des infrastructures publiques subventionnées, chargé de subventionner une partie des travaux réalisés par les provinces et communes dans leurs établissements scolaires ;
- le service général des infrastructures privées subventionnées, chargé d'octroyer des subventions-intérêts aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné (ainsi que la garantie de la Communauté française) pour le financement de travaux dans leurs établissements scolaires.

Ces dispositions ont été exécutées, pour ce qui concerne le SGISCF, par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française (AGCF) du 22 décembre 1997 relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable du fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement de la Communauté française. Cet arrêté a été adopté en application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (LCCE) et, en particulier, du titre IV *Des services à gestion séparée*.

10.1.2 Méthode

Le contrôle, qui a été effectué au cours du second semestre 2011, s'est focalisé sur la tenue de la comptabilité et la maîtrise du processus de réalisation des dépenses et des recettes. Il a notamment porté sur :

- la vérification de l'exactitude des comptes produits à la Cour ; une attention particulière a été accordée au montant des moyens non utilisés reportés à l'exercice suivant, ainsi qu'aux opérations non budgétaires de recettes et de dépenses ;
- le contrôle de la légalité et de la régularité d'un échantillon de marchés publics (y compris de marchés stocks) au sein de chaque direction régionale ;
- l'examen d'un échantillon de paiements (supérieurs à 1.000 euros) effectués au cours de l'année 2010 ainsi que de l'ensemble des paiements effectués via *Publiweb* ;
- l'analyse, dans les directions régionales, des documents contractuels relatifs aux locations et, plus largement, aux dépenses dites inéluctables.

À défaut d'un état des droits constatés dans les différents comptes produits à la Cour, un contrôle approfondi a été mené – essentiellement auprès des directions régionales – sur l'identification, la comptabilisation et le recouvrement des recettes propres du SGISCF.

Un projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce contrôle a été transmis par lettres du 21 février 2012 au secrétaire général du MCF ainsi qu'à l'administrateur général par intérim de l'AGI. Ce dernier a communiqué ses remarques et observations à la Cour par lettre du 16 mai 2012⁸⁵. Les éléments essentiels de cette réponse ont été intégrés dans le rapport adressé, le 31 juillet 2012, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports⁸⁶, ainsi qu'au vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique⁸⁷. Le ministre de tutelle et le ministre du Budget ont transmis une réponse à la Cour respectivement par lettres des 18 septembre et 3 octobre 2012.

85 Sous la forme d'une note de synthèse et d'une annexe.

86 Ci-après dénommé le « ministre du Budget ».

87 Ci-après dénommé le « ministre de tutelle ».

10.2 Budgets

10.2.1 Respect des dispositions légales et réglementaires

Les budgets du SGISCF des exercices 2008 à 2010 soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté française ont été établis en méconnaissance des dispositions du chapitre 2 de l'AGCF du 22 décembre 1997, qui imposent, d'une part, l'inscription d'un crédit provisionnel réservé aux travaux imprévisibles et urgents pour des raisons de sécurité⁸⁸ et, d'autre part, la liste des prévisions de recettes à inscrire au budget⁸⁹, à savoir le produit de l'aliénation ou du transfert des biens gérés par le SGISCF, toutes recettes en relation avec les infrastructures scolaires, en ce compris les intérêts du placement des avoirs du SGISCF⁹⁰, la dotation inscrite au budget de la Communauté française et le solde à reporter.

En effet, ces budgets ne faisaient état en recettes que des estimations du solde reporté de l'exercice antérieur, des recettes propres ainsi que du montant de la dotation. En dépenses, seul un montant global était inscrit au budget. Il en résulte que, d'une part, le pouvoir législatif n'a pas été informé de l'estimation du produit de l'aliénation ou du transfert des biens gérés par le SGISCF et, d'autre part, qu'il n'a pu se prononcer sur le montant du crédit provisionnel réservé aux travaux imprévisibles et urgents.

Au-delà du respect des prescriptions réglementaires, la Cour a attiré l'attention sur la nécessité de mieux détailler les budgets du SGISCF afin d'assurer le respect des principes de spécialité budgétaire et de transparence.

Le tableau ci-dessous reproduit le budget des recettes et des dépenses du SGISCF pour les années 2008 à 2010, tel qu'approuvé par le Parlement de la Communauté française.

Budgets 2008-2010 du SGISCF⁹¹

	2008	2009	2010
Solde reporté au 1 ^{er} janvier	23.428.004,01	12.343.627,82	28.701.686,06
Recettes propres	1.200.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
Recettes budgétaires	31.728.000,00	32.506.000,00	33.468.000,00
Total disponible	56.356.004,01	45.849.627,82	63.169.686,06
Dépenses	34.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00
Solde disponible au 31 décembre	22.356.004,01	10.849.627,82	28.169.686,06

(en euros)

88 Article 8 de l'AGCF du 22 décembre 1997.

89 Article 5 de l'AGCF du 22 décembre 1997.

90 Les intérêts du placement des avoirs du SGISCF sont imputés aux recettes générales de la Communauté française depuis l'exercice 2001 et ne bénéficient donc plus au SGISCF.

91 Le poste *Recettes budgétaires* figurant dans le budget du SGISCF approuvé par le Parlement de la Communauté française reprend la dotation annuelle à la charge du budget du MCF (allocation de base 01.01 de la division organique 44) et non l'ensemble des recettes budgétaires du service.

10.2.2 Budgets internes et imputation des dépenses

Le SGISCF dispose en interne d'une nomenclature détaillée des dépenses, qui les répartit en quatre grandes catégories :

- les dépenses de fonctionnement (imputées à la classe 200) ; leur charge (3,7 millions d'euros en 2010) a été transférée aux allocations de base idoines des divisions organiques 11 et 13 du budget de la Communauté française à partir du 1^{er} janvier 2011 ;
- les dépenses locatives (imputées à la classe 500) ;
- les dépenses d'investissement (imputées à la classe 700) : il s'agit des dépenses prévues dans le cadre de la programmation quinquennale, établie sur la base d'un ensemble d'éléments liés à l'état des bâtiments (salubrité, sécurité, économies d'énergie, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, etc.) ainsi qu'à l'évolution attendue de la population scolaire, et approuvée annuellement par le ministre chargé des bâtiments scolaires ;
- les dépenses d'entretien (imputées à la classe 800) du propriétaire, car les dépenses d'entretien du locataire sont supportées par les budgets de fonctionnement des établissements d'enseignement.

La majeure partie du budget est attribuée, sous forme d'enveloppes budgétaires, aux directions régionales, sur la base des besoins (pour les classes 200 et 500) et des superficies (pour les classes 700 et 800).

La Cour a souligné qu'en pratique, il n'existe pas de différence entre les dépenses imputées à la charge des classes 700 et 800. En effet, compte tenu de l'état du bâti et de l'enveloppe budgétaire allouée au SGISCF, les dépenses d'entretien comprennent de nombreux travaux de réparations ou d'interventions d'urgence qui figuraient dans la programmation quinquennale, ou qui n'avaient pu l'être, faute de moyens suffisants.

En conclusion, la Cour a recommandé que les futurs budgets du SGISCF, annexés aux budgets de la Communauté française, mentionnent au minimum les montants des crédits limitatifs pour chaque grande catégorie de dépenses.

Dans sa réponse, le ministre du Budget a précisé que les programmes justificatifs du budget général des dépenses de l'année 2013 comprendraient une annexe détaillant les budgets des services à gestion séparée par indices. Il a également rappelé que le Parlement devrait être informé dans le détail des consommations budgétaires annuelles par le biais du rapport d'activité du SGISCF.

Le ministre de tutelle a souligné qu'il serait particulièrement attentif à ce que le SGISCF tienne compte des remarques de la Cour sur l'établissement de ses documents budgétaires. Il a également indiqué que la définition de la programmation quinquennale a évolué depuis 2009. Celle-ci constituait précédemment un inventaire des besoins en travaux d'infrastructure sans égard aux disponibilités budgétaires. Depuis lors, les directions régionales proposent, d'une part, une programmation annuelle de travaux et une planification de travaux étalée sur cinq ans (basées sur les disponibilités budgétaires) et, d'autre part, un inventaire des besoins. Ces réformes ont permis de développer une vision pluriannuelle de la politique budgétaire du SGISCF.

10.2.3 Dépassements des crédits disponibles

L'article 15 de l'AGCF du 22 décembre 1997 dispose que les dépenses du SGISCF ne peuvent excéder ses recettes (moyens disponibles) et les crédits limitatifs votés. La Cour a vérifié le respect de cette double condition.

Les moyens disponibles du SGISCF figurant dans les tableaux ci-dessous résultent des soldes effectivement reportés des exercices précédents⁹² et des recettes de l'exercice⁹³. Dans l'optique des engagements, les annulations et les réductions de visas⁹⁴ des années antérieures sont intégrées aux soldes disponibles.

Dépassements des crédits disponibles

Optique des engagements	2008	2009	2010
Solde reporté au 1 ^{er} janvier	2.953.871,98	5.845.075,89	325.759,45
Recettes	33.413.209,19	33.232.788,84	35.767.369,56
Réductions d'engagements	1.006.015,09	624.932,16	427.180,09
Total des moyens disponibles	37.373.096,26	39.702.796,89	36.520.309,10
Crédits inscrits au budget	34.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00
Crédits disponibles	34.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00
Dépenses	30.867.526,50	39.361.250,89	38.741.488,76

Optique des ordonnancements	2008	2009	2010
Solde reporté au 1 ^{er} janvier	23.529.739,46	27.195.686,06	28.313.943,09
Recettes	33.413.209,19	33.232.788,84	35.767.369,56
Total des moyens disponibles	56.942.948,65	60.428.474,90	64.081.312,65
Crédits inscrits au budget	34.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00
Crédits disponibles	34.000.000,00	35.000.000,00	35.000.000,00
Dépenses	29.086.768,72	32.098.745,26	39.963.095,05

(en euros)

Les dépenses budgétaires enregistrées dans les comptes d'exécution du budget ont dépassé les crédits disponibles au cours des exercices 2009 (optique des engagements) et 2010 (optique des engagements et des ordonnancements). Les dépassements enregistrés représentent entre 11,5 % et 14,2 % des crédits disponibles.

Selon l'AGI, un service à gestion séparée ne peut pas être en situation de dépassement de crédits, car ses dépenses ne peuvent dépasser le montant global de ses recettes. La Cour a fait observer que cette argumentation était valable sur le plan de la trésorerie. Par contre, sur le plan budgétaire, tout service doit respecter les crédits limitatifs votés, ce que n'a pas fait le SGISCF au cours des exercices 2009 et 2010.

L'AGI a également relevé qu'en 2006, le gouvernement de la Communauté française a imposé au SGISCF un transfert de 4.445.000 euros de sa trésorerie vers celle du MCF, en précisant explicitement que cette mesure ne réduirait pas ses moyens d'action (crédits d'engagement).

Le ministre du Budget a indiqué, dans sa réponse, que la problématique des dépassements de crédits des services à gestion séparée serait examinée dans son ensemble à l'occasion des travaux sur le budget initial 2013.

92 Ils peuvent donc différer des soldes estimatifs inscrits dans les budgets du SGISCF.

93 Telles qu'elles figurent dans les comptes d'exécution du budget.

94 Les engagements sans visa non exécutés au terme de l'année N + 2 sont systématiquement annulés au moment de calculer le report à l'exercice N + 3.

10.3 Comptabilité

10.3.1 Logiciels comptables

La comptabilité du SGISCF est tenue au moyen de trois logiciels distincts.

- *WinGcom* – Ce logiciel est utilisé pour enregistrer les engagements et commandes (réservations budgétaires) à la charge du budget du SGISCF, ainsi que les paiements y afférents, qui sont incorporés automatiquement au départ des données informatisées du caissier de la Communauté française (Belfius). Il constitue l'outil de référence, car il permet un contrôle journalier de l'adéquation des situations budgétaires et financières.
- *Fox DB* – Développé en complément au *WinGcom* afin de permettre la gestion des recettes, il est utilisé depuis mars 2004. En effet, bien que la centralisation⁹⁵ de la gestion des recettes soit effective depuis le 1^{er} janvier 2001, le comptable, en l'absence d'identification des encaissements sur le compte Belfius dans l'outil *WinGcom*, ne disposait pas jusqu'alors d'un outil informatique lui permettant de les gérer⁹⁶. Ce module complémentaire a encore évolué par la suite pour permettre des extractions statistiques. Ainsi, les états semestriels de recettes et de dépenses, le compte de gestion du comptable, le compte d'exécution du budget et les listes annexées à ces différentes situations comptables sont créés au départ de cet outil.
- *Renard*⁹⁷ – Ce logiciel a été installé, à partir de 2007, au sein de toutes les directions régionales et auprès du service central pour améliorer le suivi des droits constatés (principalement ceux résultant des baux) et faciliter la gestion des ventes de cahiers spéciaux des charges. Ce logiciel fonctionne parallèlement au *WinGcom* (et à *Fox DB*) sur la base des informations du *Publiweb* de Belfius⁹⁸.

La Cour a relevé l'absence de correspondance entre les statistiques générées par les logiciels *Fox DB* et *Renard*. Pour le comptable, seules les statistiques tirées de *Fox DB* (lié à l'application *WinGcom*) font foi. Elles étaient d'ailleurs les montants des recettes repris dans les états semestriels et le compte annuel de gestion.

Dans sa réponse, le ministre de tutelle a souligné les améliorations intervenues dans la gestion informatique du budget du SGISCF.

10.3.2 Procédures comptables

La Cour a constaté que les procédures d'engagement de crédits et de paiement appliquées au sein du SGISCF ne font pas l'objet d'instructions précises (seuls quelques schémas ont été transmis à la Cour).

L'AGI a signalé que les agents chargés des opérations comptables dans les directions régionales se réunissent semestriellement, à l'initiative du comptable du SGISCF, pour débattre des procédures comptables en vigueur au sein du service.

⁹⁵ La gestion des recettes était, jusqu'alors, assurée par les directions régionales.

⁹⁶ Elles étaient tenues manuellement dans un cahier.

⁹⁷ Utilisé par la quasi-totalité des comptables de recettes du MCF depuis une dizaine d'années, ce logiciel permet une gestion efficace des droits constatés (distinction entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, suivi des perceptions, édition automatique des rappels, etc.).

⁹⁸ Contrairement au *WinGcom*, l'alimentation du logiciel *Renard* au départ des informations du *Publiweb* de Belfius nécessite une action du comptable.

10.3.3 Comptes financiers et budgétaires

La Cour a examiné les comptes annuels de gestion du comptable du SGISCF et les comptes d'exécution du budget du service, afin notamment de vérifier leur concordance.

10.3.3.1 Comptes de gestion

Les comptes de gestion (ou comptes financiers) produits à la Cour sont davantage détaillés que les comptes d'exécution du budget : alors que ces derniers ne présentent que des chiffres globaux de recettes et de dépenses, les comptes financiers comportent de nombreuses rubriques.

Le comptable du SGISCF a souligné que le *Vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française*, de novembre 2001, ne propose pas de codifications liées à la spécificité des recettes⁹⁹ et que la mise en place de *Fox DB* a permis d'affiner l'identification des opérations, améliorant ainsi leur traitement.

10.3.3.2 Comptes d'exécution du budget

Les montants des recettes (du reliquat au début d'exercice et du solde en fin d'exercice) enregistrés dans le compte de gestion du comptable correspondent aux montants imputés au compte d'exécution du budget du SGISCF pour les années 2008, 2009 et 2010. Ils sont en outre conformes à l'évolution, au cours de la période examinée, du compte financier du SGISCF, ouvert auprès du caissier de la Communauté française.

Cependant, le compte d'exécution du budget enregistre certaines recettes qui doivent être considérées comme des opérations de trésorerie et non comme des opérations budgétaires et qui, en conséquence, n'auraient pas dû y figurer. C'est le cas, par exemple, des recettes comptabilisées aux rubriques concernant les fonds en souffrance¹⁰⁰ (R950), ainsi que des montants reversés au SGISCF à la suite d'un double paiement.

Par contre, le SGISCF n'impute en dépenses dans son compte d'exécution du budget que les dépenses enregistrées à la rubrique D100 *Paiements* du compte de trésorerie du comptable, à savoir les dépenses purement budgétaires. Les dépenses constitutives d'opérations de trésorerie sont donc bien distinguées des dépenses budgétaires.

Il en résulte une surestimation systématique des résultats budgétaires (de 724 milliers d'euros entre 2008 et 2010). Le subventionnement alloué par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du projet PLAGE en constitue un exemple. Le SGISCF a encaissé en 2010 un montant de 24.590,40 euros, qu'il a imputé comme recettes dans son compte d'exécution du budget. Il a opéré des décaissements à hauteur de 28.688,80 euros en 2010, lesquels n'ont pas été imputés au *WinGcom* mais ont été enregistrés à la rubrique *Fonds en souffrance* du compte de trésorerie, ce qui a eu pour effet de surévaluer le résultat budgétaire. Ces décaissements portaient sur la prise en charge du salaire d'un agent, détaché en vue de la réalisation de ce projet, pour lequel la direction générale du personnel et de la fonction publique du MCF a adressé des déclarations de créances au SGISCF.

⁹⁹ En dehors de la distinction, d'une part, entre les recettes à imputer au budget, les indus et les recettes accidentelles et, d'autre part, les recettes au comptant et les recettes liées à un droit constaté préalable.

¹⁰⁰ Il s'agit essentiellement de paiements qui n'ont pu être exécutés par le caissier à la suite d'une erreur dans les coordonnées bancaires du bénéficiaire.

Compte tenu de l'autonomie budgétaire et comptable du SGISCF, ces décaissements auraient dû, en tout état de cause, être considérés comme des opérations budgétaires¹⁰¹.

La Cour a donc conclu que la gestion budgétaire et comptable du service n'est pas satisfaisante.

L'AGI a signalé qu'elle ne pouvait partager cette appréciation, estimant que le service exerce sa gestion budgétaire et comptable conformément aux prescriptions décrétales et réglementaires qui lui sont applicables. La Cour a toutefois maintenu sa position en soulignant la surévaluation systématique des résultats budgétaires ainsi que l'absence de comptabilité des droits constatés et de comptes de variations du patrimoine.

En conclusion, la Cour a recommandé au SGISCF d'établir une typologie des recettes enregistrées dans le compte de gestion du comptable, propre à assurer une distinction entre les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires et de n'imputer au compte d'exécution du budget que les recettes de nature budgétaire .

L'AGI a souligné que, depuis l'exercice 2011, le SGISCF affine sa comptabilité en détaillant les montants des recettes et des dépenses par direction régionale et par nature, à l'instar des données publiées dans son rapport d'activité. Pour les exercices 2012 et suivants, le SGISCF veillera à différencier les opérations de trésorerie des opérations budgétaires, notamment pour les recettes propres.

10.3.4 Reddition des comptes

Chaque année, le comptable du SGISCF transmet simultanément à la Cour les comptes de gestion et d'exécution du budget du service. En revanche, il ne produit pas de compte des variations du patrimoine, pourtant prévu à l'article 11 de l'AGCF du 22 décembre 1997¹⁰².

Le SGISCF ne dispose pas d'une comptabilité de ses actifs et passifs. Il n'est donc pas en mesure de produire un compte de variations du patrimoine. La Cour lui a recommandé, en vue du respect de l'obligation précitée, de développer cette comptabilité.

Dans sa réponse, l'AGI a relevé que l'outil comptable utilisé actuellement n'autorise que la comptabilisation des entrées et des sorties financières¹⁰³ mais que le service développe des outils d'identification de son patrimoine. Elle a également signalé que l'avènement du projet *WBFin*¹⁰⁴ permettra au SGISCF de développer une comptabilité de ses actifs et passifs et d'élaborer un compte des variations du patrimoine.

10.4 Contrôle de la maîtrise des processus de dépenses

Afin d'évaluer la maîtrise des procédures de dépenses au sein du SGISCF, la Cour a examiné un échantillon de dépenses ainsi que les pièces justificatives pour l'ensemble des paiements effectués au cours de la même année 2010 via *Publiweb*.

¹⁰¹ Selon les informations transmises par l'AGI, la Région de Bruxelles-Capitale a versé un montant total de 230.776 euros au SGISCF, qui a transféré un montant total de 85.687,66 euros à la direction générale du personnel et de la fonction publique.

¹⁰² Ce compte des variations du patrimoine devrait également être joint au rapport d'activités annuel du service, à transmettre au Parlement de la Communauté française.

¹⁰³ Les opérations d'achat et de vente d'immeubles peuvent toutefois être identifiées.

¹⁰⁴ Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française.

10.4.1 Dépenses supérieures à 1.000 euros

Dans le livre-journal de l'année 2010, qui comportait 12.399 mouvements, la Cour a sélectionné aléatoirement, parmi les 11.300 opérations de dépenses, 192 dépenses supérieures à 1.000 euros.

Pour 42 de ces 192 opérations, l'examen des pièces justificatives a donné lieu à des remarques qui peuvent être classées de la manière suivante.

- Montant erroné du paiement : les pièces justificatives ne correspondent pas au montant du paiement dans trois cas ; le montant total du trop payé s'élève à 37.091,94 euros¹⁰⁵.
- Paiement tardif : une facture adressée au SGISCF en novembre 2009 n'a été payée intégralement qu'au mois de mai 2010, entraînant la déduction d'intérêts de retard à hauteur de 1.617,88 euros.
- Dossier incomplet : la Cour a relevé, dans 30 dossiers, des lacunes dans les pièces transmises par la direction régionale concernée au comptable du SGISCF (absence de bons de commande, des documents du marché et de la facture originale).
- Absence d'approbation par l'ordonnateur pour 5 factures et 3 déclarations de créance.
- Les 5 factures non approuvées concernent des travaux d'ampleur et d'objet divers, puisque les montants varient de 5.110,75 à 48.363,65 euros.
- Les 3 déclarations de créance (1.083,60 euros, 1.292,90 euros et 1.737,55 euros) portent sur le remboursement de frais exposés par l'administrateur général de l'infrastructure, essentiellement des frais de restaurant ; en méconnaissance des dispositions de l'arrêté précité du gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, le remboursement de ces dépenses n'a pas été approuvé par le secrétaire général du ministère ; la Cour a relevé, en outre, l'absence de motivation de ces dépenses.

La Cour a souligné que les manquements relevés dans les dossiers examinés révélaient un manque de rigueur dans la vérification, par le service central du SGISCF, des pièces justificatives appuyant les liquidations sollicitées par les directions régionales, voire l'absence de vérification.

Dans sa réponse, l'AGI a émis des réserves sur la pertinence de remarques formulées sur la base d'un échantillon de moins de 2 % des opérations de paiements en 2010. La Cour a cependant maintenu ses remarques, car, comme l'a souligné l'AGI, ce qui pose fondamentalement problème, c'est le manque de moyens du comptable qui ne peut, avec un seul collaborateur, assumer la vérification des pièces justificatives de plus de 10.000 paiements. Son contrôle consiste donc essentiellement à comparer les éléments encodés par les directions régionales avec les données des factures.

L'AGI a également précisé que, depuis 2006, il était impossible de procéder à la mise en paiement d'une facture qui n'aurait pas fait l'objet d'une réservation de moyens ou d'un engagement préalable dûment encodé, répertorié et renseignant le bénéficiaire, son compte bancaire, le site concerné, le montant et l'objet de la commande.

Par ailleurs, l'AGI a fait état de son intention de développer un contrôle interne décentralisé des pièces justificatives des dépenses, par l'aménagement du cadre fonctionnel des directions régionales et par l'officialisation de la fonction de comptable-adjoint chargé de prévalider toute facture mise en paiement. Elle a enfin relevé que la décentralisation

105 Un de ces trois paiements concerne une police d'assurance, pour laquelle l'assureur a spontanément remboursé le trop perçu début 2011 (35.999,94 euros).

opérationnelle et la coexistence de plusieurs programmes budgétaires¹⁰⁶ rendaient fastidieuse la recherche des pièces originales d'un dossier. Le SGISCF devrait prochainement bénéficier d'outils de gestion électronique des documents permettant un stockage centralisé unique, accessible aux agents accrédités et aux contrôleurs externes.

10.4.2 Dépenses réalisées via *Publiweb*

Seuls quelques paiements sont réalisés directement par le comptable (ou son adjoint) sur l'application *Publiweb* du caissier de la Communauté française. Il s'agit essentiellement des paiements urgents, des paiements à l'étranger et des paiements relatifs aux fonds en souffrance.

La Cour a examiné les dépenses (24 opérations) réalisées via *Publiweb* en 2010 ; elles étaient, de manière générale, appuyées par des pièces justificatives.

La Cour a toutefois relevé que trois paiements, initialement réalisés via un ordre collectif, avaient fait l'objet d'un retour bancaire en raison de l'utilisation d'un mauvais numéro de compte, alors même que ce dernier figurait sur les factures adressées par les entrepreneurs. Ces erreurs trahissent à nouveau un manque de vigilance lors de la constitution et de la vérification des ordres collectifs.

Enfin, une déclaration de créance (similaire aux trois précédentes), d'un montant de 833,26 euros, a été liquidée en 2010 au profit de l'administrateur général de l'infrastructure via *Publiweb*. La Cour a relevé l'absence de motivation et d'approbation de ces dépenses.

10.4.3 Marchés publics

Afin d'évaluer le respect de la réglementation en la matière, la Cour a examiné cinq marchés publics récents dans chaque direction régionale. Ces dossiers ont été choisis de manière aléatoire sur la base des paiements supérieurs à 22.000 euros¹⁰⁷ effectués au cours de l'année 2010.

La Cour a constaté que les dossiers examinés ne présentaient aucun manquement significatif à la réglementation en vigueur. Tous ces dossiers ont fait l'objet d'avis et de vérifications par la cellule des marchés publics constituée au sein du SGISCF. Cette cellule est chargée de remettre des avis au fonctionnaire dirigeant du SGISCF préalablement à l'engagement de tout marché public supérieur à 12.500 euros hors TVA, en cas de procédure négociée, ou supérieur à 31.000 euros hors TVA, en cas d'adjudication ou d'appel d'offres.

10.4.3.1 Utilisation des marchés stocks

Régulièrement confrontées à la nécessité de procéder à des réparations d'urgence aux bâtiments, trois directions régionales (Bruxelles, Hainaut et Luxembourg) recourent à des marchés stocks pour permettre la désignation rapide de l'entreprise chargée de procéder aux travaux.

La Cour a examiné deux marchés stocks dans chacune de ces directions régionales. Le contrôle de la régularité de ces marchés n'a révélé aucun manquement significatif.

¹⁰⁶ En particulier, le programme prioritaire de travaux (PPT).

¹⁰⁷ Seuil à partir duquel les dispositions du cahier général des charges sont applicables.

Examinées sous l'angle de la bonne gestion des deniers publics, certaines procédures soulèvent la question du manque de concurrence. Ainsi, la Cour a constaté que la direction régionale de Luxembourg ne recevait que deux (ou trois) offres pour chaque lot dans le cadre de marchés stocks, pourtant passés par adjudication, et que les prix proposés étaient parfois fort divergents.

Vu l'intérêt pratique des marchés stocks, la Cour a formulé deux recommandations pour accroître le jeu de la concurrence.

- Elle a souhaité qu'une réflexion globale soit menée au sein du SGISCF pour améliorer le découpage géographique des lots. En effet, à l'heure actuelle, les directions régionales de Bruxelles et du Luxembourg scindent leur ressort respectif en deux lots (nord et sud) lors des procédures de marchés stocks. Compte tenu de l'exiguïté du ressort de la direction régionale de Bruxelles, de nombreuses entreprises remettent une offre aux mêmes conditions de prix pour les deux lots. Par contre, l'étendue géographique des lots peut décourager certaines entreprises à remettre une offre pour la direction régionale du Luxembourg.
- Elle a estimé que les conditions d'attribution des marchés stocks devraient être revues, afin de limiter le risque financier des soumissionnaires et, partant, de réduire les prix proposés. Les directions régionales recourant aux marchés stocks fixent généralement les prix de chacun des services, fournitures et travaux concernés par le marché, le rôle des soumissionnaires se limitant à déterminer un coefficient unique applicable à chacun des prix. Cette procédure pourrait être remplacée par la remise d'offres détaillées¹⁰⁸ pour une commande type¹⁰⁹. L'AGI a toutefois considéré cette dernière proposition comme impraticable et non pertinente.

10.4.3.2 Non-utilisation des marchés stocks

Le montant des travaux de réparations ou d'interventions urgentes étant généralement inférieur à 5,500 euros hors TVA, les directions régionales du Brabant wallon, de Liège et de Namur recourent à des marchés par procédure négociée sans publicité, constatés sur simple facture acceptée.

Pour la direction générale de Namur, la Cour a relevé que ces marchés étaient passés sur la base d'un travail en régie : le prix des travaux n'est pas fixé forfaitairement, mais estimé sur la base de l'offre du soumissionnaire, qui précise le coût horaire de la main d'œuvre et les frais de déplacement¹¹⁰.

La Cour a constaté que cette direction régionale ne respectait pas le principe général de concurrence, applicable à tout marché public, quel qu'en soit le montant, et abusait de ce type de procédure. Ainsi, de nombreux marchés ont été attribués à deux entrepreneurs (électricité et chauffage/sanitaire) sans réelle mise en concurrence.

Les travaux de mise en conformité électrique du site Le Caillou à Anseremme, pour lesquels le rapport d'attribution a été établi le 10 mars 2010, alors que l'offre de l'entreprise retenue était datée du 19 août 2009¹¹¹ et qu'aucune autre offre ne figurait au dossier¹¹², en constituent

108 Dont les prix seraient fixés par les soumissionnaires eux-mêmes.

109 Cette commande type étant établie par la direction régionale sur la base des marchés passés précédemment.

110 Le bénéfice (y compris les frais généraux) sur les fournitures est fixé forfaitairement à 15 %.

111 La Cour a en outre observé que le délai d'exécution des travaux était fixé à quinze jours ouvrables (commande de travaux datée du 17 mars 2010) et que ceux-ci ne se seraient achevés, selon la facture de l'entrepreneur, que le 13 août 2010.

112 Même si les tarifs de deux autres entreprises étaient repris dans le rapport d'attribution.

un premier exemple. Les travaux de remplacement du moteur d'extraction de la piscine de l'athénée royal à Ciney sont aussi concernés par cette remarque, puisque le rapport d'attribution a été établi le 13 septembre 2010, alors que l'offre de l'entreprise retenue était datée du 25 janvier 2008 et celles des entreprises non retenues des 14 janvier 2004 et 26 mars 2003.

Enfin, la Cour a relevé que, de 2008 à 2010, cette direction régionale s'est acquittée de respectivement 122 et 184 paiements (pour des montants totaux de 249.808,83 et 246.534,85 euros) au bénéfice des deux entrepreneurs précités, pour des marchés qui n'ont pas fait l'objet d'un visa d'engagement (montant inférieur à 5.500 euros hors TVA) et pour lesquels la cellule des marchés publics du SGISCF n'est pas intervenue. Compte tenu de l'homogénéité des travaux concernés, on peut considérer qu'elle a eu recours en l'occurrence à la technique prohibée des marchés scindés.

La Cour a dès lors recommandé que les travaux de réparations ou d'interventions d'urgence dans cette direction régionale fassent l'objet d'une véritable mise en concurrence, pour, d'une part, garantir l'égalité de traitement des entrepreneurs et, d'autre part, préserver les intérêts de la Communauté française. Cette mise en concurrence pourrait être réalisée par des procédures d'adjudication pluriannuelle, dans le cadre de marchés stocks à lots géographiques, et ce pour chaque corps de métier.

L'AGI a précisé que la direction régionale de Namur a cessé de recourir aux marchés stocks par corps de métier, car, à son estime, ils présentaient de nombreux inconvénients. Aussi, pour les travaux urgents de faibles montants, elle a privilégié les entrepreneurs locaux, qui donnaient entière satisfaction en raison de leur flexibilité et de leur connaissance des écoles.

La Cour a jugé que les raisons invoquées par l'AGI ne pouvaient justifier la politique des marchés de cette direction régionale et lui a recommandé de mettre un terme à ses pratiques irrégulières. Tout en étant consciente de la difficulté de passer des marchés pour des travaux qui doivent être exécutés en urgence et qui peuvent concerner la sécurité d'élèves et de leurs professeurs, elle a maintenu l'opinion que cette direction méconnaissait le principe général de la mise en concurrence et pratiquait la scission de marchés.

Dans sa réponse, l'AGI a signalé que, depuis 2011, le groupe des marchés publics créé en son sein examinait la possibilité de développer et de généraliser le recours à des marchés stocks pour couvrir les besoins en travaux de techniques spéciales (chauffage et électricité) et d'architecture (toiture, menuiserie, peinture, sanitaire, etc.).

10.4.4 Dépenses inéluctables

Les dépenses inéluctables sont celles affectées des indices 200 (frais de fonctionnement) et 500 (frais de location). Les frais de fonctionnement étant, depuis 2011, imputés au budget de la Communauté française, une attention particulière a été accordée aux frais de location.

Les crédits destinés au financement des frais de location (crédits initiaux) s'élevaient, pour les années 2008, 2009 et 2010, respectivement à 2.800.000, 2.950.000 et 2.922.000 euros.

Les dépenses ont, quant à elles, atteint 3.007.065,79, 2.731.092,99 et 2.754.786,79 euros (optique des engagements) au cours de ces mêmes exercices.

Lors des contrôles réalisés dans les six directions régionales, la Cour a examiné les dépenses engendrées par les contrats de location, qui sont essentiellement de trois types :

- contrats de location de bâtiments ou de terrains au bénéfice de l'enseignement du réseau de la Communauté française¹¹³ ; ils représentent la majeure partie des dépenses rattachées à l'indice 500, en raison essentiellement du coût de la location des bâtiments de l'ESI¹¹⁴ (792 milliers d'euros en 2010) et de La Cambre¹¹⁵ (674 milliers d'euros en 2010) ;
- contrats d'occupation d'infrastructures sportives pour les écoles ne bénéficiant pas d'infrastructures propres suffisantes ;
- contrats de location de logements (et éventuellement de garages) au bénéfice des chefs d'écoles pourvus d'un internat¹¹⁶.

La Cour a constaté des divergences entre les six directions régionales pour les contrats d'occupation d'infrastructures sportives, notamment en matière de répartition des frais locatifs entre les établissements scolaires et le SGISCF.

Ainsi, les conventions d'occupation (ou les documents en tenant lieu) sont établies en méconnaissance de l'instruction du directeur général du fonds des bâtiments scolaires de l'État (en abrégé IDG) du 4 mai 1983, laquelle précise que les frais locatifs d'infrastructures sportives sont répartis à raison de deux tiers pour l'établissement scolaire bénéficiaire et d'un tiers pour le SGISCF, et fixe une tarification maximale. En effet, le SGISCF prend généralement en charge deux tiers du coût des conventions et le libellé de ces dernières ne permet pas de vérifier le respect de la tarification maximale.

Afin de garantir un traitement équitable des établissements scolaires, ainsi que de leurs élèves, et de préserver les intérêts de la Communauté française, la Cour a recommandé que l'IDG du 4 mai 1983 soit réactualisée et fixe clairement :

- les conditions d'octroi des interventions du SGISCF¹¹⁷ ;
- la répartition des coûts locatifs entre l'établissement scolaire bénéficiaire et le SGISCF ;
- les tarifs locatifs (nombre d'élèves, nombre d'heures, nombre de salles ou plateaux, etc.) et l'intervention maximale du SGISCF ;
- les modalités d'approbation des factures émanant du propriétaire des infrastructures sportives ; à cet égard, la Cour a recommandé d'adresser les factures pour vérification aux établissements scolaires, à charge pour ceux-ci de refacturer la quote-part incombant au SGISCF, puisqu'il n'est pas à même de vérifier les prestations et les fréquentations facturées par le propriétaire.

113 Il s'agit essentiellement de pallier le manque de locaux de certains établissements scolaires et de certains centres PMS.

114 École supérieure d'informatique de Bruxelles.

115 École nationale supérieure des arts visuels de Bruxelles.

116 Arrêté royal du 26 février 1965 déterminant les fonctions du ministère de l'Éducation nationale et de la Culture auxquelles est attaché le bénéfice de la gratuité du logement.

117 À l'heure actuelle, la direction régionale de Luxembourg intervient dans les coûts d'occupation d'une piscine au bénéfice de cinq établissements scolaires, alors que l'IDG du 4 mai 1983 n'envisage que la location de halls sportifs. Les autres directions régionales n'interviennent pas pour ce type de dépenses.

Dans sa réponse, l'AGI a précisé que le SGISCF, en concertation avec l'AGERS¹¹⁸, a entamé, au second semestre 2011, le processus d'actualisation du règlement administratif d'entretien (en abrégé RAE¹¹⁹) et des dispositions de l'IDG du 4 mai 1983.

Enfin, concernant les contrats de location de bâtiments ou de terrains, la Cour a rappelé que les biens immobiliers affectés à l'enseignement peuvent bénéficier d'une exonération complète du précompte immobilier et de la taxe régionale bruxelloise dite M²¹²⁰. Or, le SGISCF s'est régulièrement acquitté de ces taxes (notamment pour le bâtiment de l'ESI¹²¹), lorsque le propriétaire les facturait. Par conséquent, la Cour a recommandé de passer en revue tous les contrats de location pour vérifier que ces taxes ne sont pas indûment payées par la Communauté française (directement ou indirectement par le biais des loyers).

L'AGI a signalé que la cellule de la gestion patrimoniale, nouvellement créée au sein du SGISCF et pilotée par un juriste, avait été chargée d'examiner les dispositions contractuelles des contrats de location et de prévalider les demandes d'engagement et relatives avant leur approbation par l'administrateur général. Dans ce cadre, elle consacrera une attention particulière à faire bénéficier le service des exonérations fiscales pour les bâtiments scolaires.

10.5 Contrôle de la maîtrise des processus de recettes

Les comptes de gestion produits par le comptable pour les années 2008 à 2010 ne comportent pas de situation des droits constatés dont le recouvrement lui a été confié et ce, en méconnaissance des dispositions des LCCE et de celles de la circulaire du ministre du Budget du 29 novembre 2001 relative aux recettes¹²².

Le logiciel *Renard* permet pourtant de gérer efficacement les droits constatés et d'en éditer une situation globale ainsi qu'une liste des droits restant à recouvrer. Aussi, la Cour a-t-elle sollicité du comptable les documents tirés du logiciel *Renard*, afin de les comparer avec les données comptables extraites de *Fox DB*.

10.5.1 Tenue de la comptabilité des droits constatés

Comme précisé au point 10.3.1 *Logiciels comptables*, le logiciel *Fox DB* a été développé en complément au *WinGcom* afin, entre autres, de permettre la gestion des recettes du SGISCF. En effet, dans ce dernier logiciel, aucune distinction n'est opérée entre les recettes imputées. Il faut toutefois remarquer que la gestion des recettes opérée dans *Fox DB* se limite à la comptabilisation des encaissements dans une quinzaine de rubriques.

Aussi, le seul outil qui permettrait une comptabilisation exhaustive et une gestion efficace des droits constatés par le SGISCF est le logiciel *Renard*. Des écarts apparaissent toutefois avec les chiffres tirés de *Fox DB*. Par ailleurs, tous les droits acquis par le service ne sont pas

118 Administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique.

119 Le RAE fixe les droits et devoirs de l'occupant et du propriétaire des infrastructures scolaires du réseau de la Communauté française.

120 Article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles.

121 En 2010, le SGISCF s'est acquitté d'un montant de 32.025,93 euros au titre de précompte immobilier et d'un montant de 9.856,88 euros pour la taxe régionale bruxelloise pour le bâtiment de l'ESI. Des dépenses d'un montant similaire ont été acquittées au cours des exercices précédents pour ces taxes.

122 Cette circulaire a par ailleurs été explicitée dans le *Vade-mecum pour les intervenants en matière de recettes à la Communauté française* de novembre 2001.

comptabilisés comme droits constatés dans le logiciel *Renard*. En outre, les droits constatés qui y sont comptabilisés ne font pas l'objet d'un suivi satisfaisant.

En dehors des problèmes particuliers à chaque type de recettes, qui sont exposés ci-après, la Cour a relevé le manque de diligence du comptable du SGISCF (et de son adjoint) dans le rattachement des encaissements aux droits à recettes. Or il est essentiel que toute somme virée sur le compte financier du SGISCF soit immédiatement rattachée à un droit constaté, ou enregistrée comme droit au comptant, ou encore comptabilisée comme une opération de trésorerie, dans le logiciel *Renard*, par le comptable. Ces opérations de tris et de rattachements conditionnent en effet la qualité des informations sur les sommes encaissées mises à la disposition des directions régionales.

10.5.2 Divergences entre *Renard* et *Fox DB*

La Cour a comparé les montants imputés comme droits constatés, comme droits au comptant et comme opérations de trésorerie dans les logiciels *Renard* et *Fox DB*. Les recettes budgétaires imputées¹²³ dans le logiciel *Renard* et celles imputées dans le logiciel *Fox DB*¹²⁴ ne correspondent pas entre elles, alors que les recettes totales coïncident¹²⁵.

Cette divergence trouve notamment son origine dans le fait que les montants enregistrés dans *Fox DB* et inscrits à la rubrique *Droits constatés recouvrés* du compte de gestion du comptable correspondent en fait aux montants perçus suite aux créances du SGISCF, nées de ses activités propres¹²⁶ (locations, aliénations, litiges, etc.), qu'un droit constaté ait été comptabilisé ou non.

Par contre, les recettes relatives aux droits constatés dans le logiciel *Renard* correspondent, en principe, aux montants perçus suite aux droits comptabilisés comme tels dans le logiciel (pour les recettes propres de chaque direction régionale). Compte tenu des lacunes observées dans la comptabilisation des droits constatés, de nombreuses perceptions sont comptabilisées indûment en droits au comptant dans le logiciel *Renard*.

La Cour a également observé quelques confusions entre opérations de trésorerie et recettes budgétaires dans ce logiciel. Ainsi, un montant de 616.000 euros a été erronément versé en 2008 sur le compte du SGISCF, alors qu'il aurait dû l'être sur le compte de la Société publique d'administration des bâtiments scolaires (SPABS) de la province de Namur. Ce montant a été imputé comme droit au comptant, alors qu'il s'agissait d'une opération de trésorerie. Cette recette indue a d'ailleurs été transférée à cette SPABS au cours du même exercice.

Dans sa réponse, l'AGI a précisé que le logiciel *Renard* n'a été installé qu'au cours de l'année 2007 et que le comptable a estimé prudent de ne pas joindre les listes de droits restant à recouvrer créées par ce logiciel, car il ne pouvait pas en garantir la fiabilité. Elle a signalé que ces problèmes ont été résolus entre-temps et qu'une liste exhaustive des droits constatés restant à recouvrer pourra être annexée aux comptes de l'année 2011.

123 33.369.500,87 euros en 2008, 33.224.943,89 euros en 2009 et 35.744.238,24 euros en 2010.

124 32.752.403,81 euros en 2008, 33.217.341,20 euros en 2009 et 35.719.864,94 euros en 2010.

125 33.413.209,19 euros en 2008, 32.232.788,84 euros en 2009 et 35.767.369,56 euros en 2010.

126 À l'exclusion de la vente des cahiers spéciaux des charges.

10.5.3 Recouvrement des principales recettes propres

La Cour a procédé à l'évaluation de la comptabilisation et du recouvrement des recettes propres du SGISCF. Celles-ci sont essentiellement constituées du produit de la vente des cahiers spéciaux des charges, de l'aliénation de biens immeubles et de leur location, ainsi que des produits résultant de sinistres et litiges.

L'AGI a fait état de l'importance fort relative des recettes propres du SGISCF (156 milliers d'euros en 2010) par rapport aux recettes totales (35,8 millions d'euros pour cette même année).

La Cour a contesté les chiffres avancés par l'AGI, en faisant remarquer que les recettes propres – dont le recouvrement exige une attention particulière – ont atteint 2,3 millions d'euros en 2010 et que la faiblesse du montant des droits constatés imputés résulte des nombreuses lacunes entachant leur constatation.

10.5.3.1 Vente de cahiers des charges

La vente de cahiers des charges pour les marchés publics passés par le SGISCF représente un nombre important d'encaissements (2.100 en 2010). Les recettes sont enregistrées comme droits au comptant. En effet, l'entrepreneur souhaitant recevoir un exemplaire doit virer au SGISCF le montant mentionné au bulletin des adjudications. À la réception des fonds, la direction régionale concernée lui adresse le cahier des charges : il n'est donc pas possible de comptabiliser un droit constaté préalablement à l'encaissement de la recette.

Un module spécifique à la vente des cahiers des charges a été développé dans le logiciel *Renard*. Il permet d'identifier aisément les entrepreneurs qui se sont acquittés du prix d'un cahier des charges et d'imprimer un courrier type d'envoi de celui-ci.

Les recettes liées à cette activité (26.516,04 euros en 2010) devraient diminuer avec le développement des cahiers des charges électroniques. En effet, la fixation de leur prix en version papier vise à couvrir les frais d'édition et d'envoi alors qu'ils devraient être gratuits en version électronique, déjà majoritairement utilisée à la direction régionale de Liège.

Dans sa réponse, l'AGI s'est interrogée sur la légitimité de continuer à considérer ces produits comme des recettes budgétaires du SGISCF, puisque les frais de fonctionnement du service (et donc les frais d'impression des cahiers des charges) sont pris en charge par le MCF depuis le 1^{er} janvier 2011. La Cour a fait sienne cette interrogation.

10.5.3.2 Aliénations

Le montant (extrait de *Fox DB*) des recettes liées à l'aliénation de biens immeubles gérés par le SGISCF, arrêté à 3.265.919,30 euros pour les années 2008 à 2010 dans les comptes du comptable du SGISCF, ne correspond pas au montant repris dans les rapports d'activités annuels du SGISCF (3.806.556,94 euros). Dans le logiciel *Renard*, seul un droit constaté de 2.000 euros, relatif à la vente d'une parcelle à Mons (site Château Mouton), demeuré impayé, a été comptabilisé depuis la mise en service du logiciel.

La Cour a constaté que les montants figurant dans les rapports d'activités sont surestimés, faute de distinguer les biens des SPABS et les biens demeurés propriété de la Communauté française. L'AGI a fait part de sa volonté de différencier à l'avenir les recettes selon l'origine des biens.

Par ailleurs, la Cour n'a pas été en mesure de valider les montants figurant dans les comptes de gestion, en l'absence de dossiers complets pour les recettes au service central.

En effet, même si les vérifications opérées auprès des directions régionales tendent à montrer que - hormis le cas de la parcelle de Mons précitée - toutes les aliénations de biens gérées par le SGISCF ont donné lieu à l'encaissement des recettes correspondantes, certains encaissements enregistrés à la rubrique *Aliénations* du compte de gestion ne semblent pas se rapporter à de telles opérations.

Afin de garantir l'exactitude des comptes du service et surtout de permettre une gestion optimale de ces recettes, la Cour a recommandé qu'un droit constaté soit systématiquement créé dans le logiciel *Renard* par la direction régionale compétente, à l'occasion de chaque aliénation. L'AGI a déclaré que le SGISCF suivrait cette recommandation.

La Cour a précisé qu'elle partageait les remarques et recommandations récurrentes de l'Inspection des finances, soulignant l'absence de politique globale de gestion du patrimoine du SGISCF et la nécessité de veiller, en cas d'aliénation, à préserver les intérêts de la Communauté française plutôt que ceux des acheteurs : il s'indique de fixer le prix des biens cédés en fonction de leur valeur marchande plutôt que de leur valeur pour l'administration¹²⁷.

Enfin, la Cour a relevé que les contrats de location portant sur les bâtiments transférés aux SPABS ne prévoient pas d'adaptation du montant global des loyers dus par la Communauté française en cas d'aliénation ou d'acquisition. Aussi, la cession, par les SPABS, de biens immeubles précédemment mis à la disposition des établissements scolaires du réseau de la Communauté française¹²⁸ n'engendre aucune économie directe pour le SGISCF et, partant, pour la Communauté française. Toutefois, les fonds dégagés par la cession de ces immeubles sont, en principe, réinvestis par les SPABS dans les bâtiments restants, ce qui en augmente la valeur et l'utilité.

Dans sa réponse, l'AGI a estimé, compte tenu de l'organisation du SGISCF et des pouvoirs conférés aux directions régionales, que l'intégralité des documents afférents à une vente devait être conservée au sein des directions régionales. La Cour a fait observer que le comptable, qui est chargé de recouvrer le produit des ventes, doit être en possession des éléments essentiels du dossier pour être en mesure d'exécuter efficacement sa mission. L'AGI a fait état de l'utilité de créer, au sein du SGISCF, de l'AGI ou du ministère, un service transversal spécialisé dans les opérations immobilières et chargé d'assurer une gestion patrimoniale dynamique.

Dans sa réponse, le ministre de tutelle a précisé qu'il partageait, depuis sa prise de fonction, la préoccupation exprimée par la Cour quant à la maîtrise des recettes. Ainsi, dès juin 2010, il a demandé à son administration de lui proposer des pistes d'amélioration de la gestion patrimoniale. Cette démarche a abouti à la création d'une cellule de gestion patrimoniale¹²⁹, qui va s'atteler à identifier les bonnes pratiques et à coordonner le travail entre les directions régionales. Des premiers résultats positifs ont déjà été enregistrés à l'occasion de la vente de divers biens désaffectés à la fin de l'année 2011.

127 L'avis de l'Inspection des finances du 16 février 2010 concernant la vente d'une parcelle de terrain à Le Roeulx signale ainsi que « le prix de cession devrait être fixé plus en fonction du coût d'opportunité pour le demandeur que par rapport au non-besoin de l'administration à continuer à disposer (et à entretenir) le terrain ou l'immeuble convoité ».

128 Ces biens immeubles ne peuvent toutefois être cédés qu'après désaffectation par le ministre en charge de l'Enseignement.

129 Composée d'un juriste spécialisé et d'un responsable du patrimoine par direction régionale.

10.5.3.3 Locations et emphytéoses

À l'instar de celles liées aux aliénations, les perceptions concernant les locations (et les emphytéoses) ne sont pas fixées aux mêmes montants dans *Fox DB* (350.711,17 euros) et dans *Renard* (103.068,61 euros) pour les années 2008 à 2010. Les droits constatés comptabilisés dans *Renard* au cours de la même période s'élèvent à 135.585,01 euros.

La Cour a toutefois établi qu'aucun de ces chiffres n'était exact.

- Beaucoup de locations ne donnent pas lieu à la création de droits constatés par les directions régionales, comme il ressort de la différence entre le montant des recettes de ce type dans *Fox DB* et celui des droits constatés comptabilisés dans *Renard*.
- De nombreuses recettes locatives sont, par la force des choses, enregistrées en droits au comptant (car non rattachables à un droit constaté) dans *Renard*.
- Enfin, les recettes locatives comptabilisées dans *Fox DB* sont, elles aussi, sous-estimées, en raison de l'imputation erronée de certaines de ces recettes comme produits de la vente de cahiers des charges. Ces erreurs soulignent à nouveau le manque de rigueur¹³⁰ dans la tenue de la comptabilité.

Les principales recettes locatives émanent de la direction régionale de Liège, à cause, notamment, de son rôle de syndic¹³¹ de l'immeuble qu'elle occupe. La Cour a pu vérifier que cette direction régionale s'acquittait de ce rôle avec toute la diligence requise et que les autres recettes locatives étaient également suivies de manière satisfaisante. Elle a néanmoins relevé l'existence d'un litige avec un locataire, qui conteste la répartition des charges communes du bâtiment et ne se serait acquitté que des montants qu'il estime incontestablement dus¹³².

De nombreux baux emphytéotiques ont été conclus avec des communes ou provinces, généralement pour l'euro symbolique¹³³, afin de mettre à leur disposition des biens consacrés à l'enseignement. La Cour a cependant remarqué que deux administrations communales doivent s'acquitter de canons. Sa demande d'être informée de la politique générale suivie en la matière n'a pas été suivie d'effets.

Elle a par ailleurs relevé que les baux emphytéotiques, qui n'ont fait que rarement l'objet de droits constatés, restaient souvent impayés pendant de longues périodes, ce qui pourrait remettre en cause les droits et obligations des parties au cours du bail et à son expiration.

Comme pour les aliénations, la Cour a recommandé la création périodique de droits constatés dans le logiciel *Renard* par la direction régionale compétente pour chacun des biens donnés en location (ou en emphytéose), afin de garantir l'exactitude des comptes du service et surtout de permettre une gestion optimale de ces recettes. Le SGISCF a signalé qu'une adaptation du logiciel *Renard* était prévue en 2012, pour faciliter la gestion des baux et, en particulier, des baux emphytéotiques.

Enfin, la Cour a relevé que la conclusion de baux emphytéotiques (généralement pour l'euro symbolique) entre les SPABS et les autorités locales soustrayait durablement les

¹³⁰ La Cour a identifié neuf imputations erronées. Les deux plus importantes concernent des encaissements de 10.931,70 euros et 18.583,11 euros qui ne peuvent pas se rapporter à la vente de cahiers des charges.

¹³¹ Elle a été déchargée de ces fonctions à partir du 1^{er} janvier 2012.

¹³² En raison de problèmes de rattachement des encaissements aux droits à recettes, la direction régionale de Liège n'était toutefois pas en mesure de chiffrer précisément les montants restant dus.

¹³³ Ou précédemment le franc symbolique.

biens immeubles concernés à leur affectation au réseau d'enseignement de la Communauté française et ce, sans contrepartie.

Dans sa réponse, l'AGI a précisé que, suite aux améliorations apportées au logiciel *Renard*, le SGISCF devrait, en 2012, être en mesure d'appliquer les recommandations de la Cour en matière de droits constatés. Par ailleurs, la cellule de la gestion patrimoniale apporte son expertise juridique depuis 2012. Enfin, elle a rappelé que les conditions contractuelles d'un grand nombre de baux emphytéotiques résultent de décisions ministérielles.

10.5.3.4 Sinistres et litiges

Les directions régionales n'ont pu déterminer avec précision la situation de tous les dossiers de sinistres ou de litiges les concernant.

La Cour a néanmoins examiné les quelques dossiers pour lesquels un droit constaté a été comptabilisé (quatre en 2010) ou un paiement identifié dans *Fox DB*. Malgré l'importance des montants en jeu, ces dossiers ne sont pas suivis avec la diligence requise. Les deux exemples suivants illustrent ce constat.

- À la suite de la chute d'un arbre sur le domaine de l'internat autonome de la Communauté française de Huy, deux sociétés sont intervenues afin de le remettre en état (abattage de l'arbre pour un montant de 907,50 euros TVA comprise et réparation des dégâts aux murets pour un montant de 3.323,87 euros TVA comprise). Alors qu'elle avait réclamé 4.231,37 euros à l'assureur du tiers responsable le 30 novembre 2010, la direction régionale n'a comptabilisé qu'un droit constaté de 907,50 euros en 2010. Cet assureur a remboursé ce dernier montant le 1^{er} mars 2011 et a pris directement en charge la réparation des dégâts aux murets. Au mois d'août 2011, aucune recette n'avait toutefois été comptabilisée en regard du droit.
- À la suite de l'incendie, le 16 mai 2010, au bâtiment RTG¹³⁴ de l'athénée royal de Grâce-Hollogne, un droit constaté de 55.465,09 euros a été comptabilisé en 2010, conformément au devis établi par l'expert désigné par l'assureur¹³⁵. Ce dernier s'est acquitté d'une avance d'un montant de 41.065,09 euros (80 % du montant du sinistre hors TVA et hors franchise) le 11 janvier 2011. En août 2011, aucune recette n'avait toutefois été comptabilisée en regard du droit. Dans sa réponse, l'AGI a signalé que le 24 janvier 2012, la direction générale de Liège a transmis à l'assureur les factures de remise en état des lieux d'un montant de 73.845,91 euros hors TVA, de manière à lui permettre de verser le solde de son intervention.

Compte tenu de ces manquements, il est à craindre que le SGISCF ne puisse récupérer l'ensemble des dédommagements auxquels il pourrait prétendre. La Cour a donc recommandé, en cas de sinistre ou de litige, de comptabiliser systématiquement un droit constaté dans *Renard*, dès la constatation des dommages, sur la base d'une première estimation, et de l'adapter, le cas échéant, lors de la détermination du montant définitif du dommage. Par ailleurs, elle a invité les différentes directions régionales à suivre de manière plus attentive l'évolution des différents dossiers.

L'AGI a précisé que les directions régionales étaient chargées de suivre les opérations de réparation et de remise en état et qu'en raison de la complexité de ces dossiers, le recouvrement complet des sommes dues nécessitait parfois de très longs délais. Elle a signalé qu'elle recommanderait aux directions régionales de créer des droits constatés pour

134 Pavillon provisoire.

135 Ce montant correspond au montant de l'estimation des dommages hors TVA et hors franchise contractuelle (16.534,91 euros).

ces dossiers et d'en assurer le suivi comptable. Par ailleurs, la cellule de la gestion patrimoniale du SGISCF a été chargée, dans le courant de l'année 2012, d'apporter son expertise juridique pour le suivi des recouvrements.

10.5.4 Gestion des rappels et du contentieux

La Cour a constaté, au sein du SGISCF, l'absence de directive écrite relative aux procédures de constatation des droits à recettes et de suivi de leur recouvrement. En particulier, la répartition des tâches entre le comptable et les directions régionales pour l'envoi des rappels et la gestion du contentieux, qu'il soit de fond ou de forme (demande de facilités de paiement par le débiteur), n'a pas été précisée. Cette absence de directive a entraîné une déresponsabilisation du comptable et des directions régionales dans le suivi du recouvrement des droits à recettes.

La Cour a souligné que le SGISCF pouvait se référer aux dispositions de la circulaire du ministre du Budget du 29 novembre 2001 relative aux recettes, qui définissent les tâches confiées respectivement aux ordonnateurs (à savoir principalement la constatation des droits et la gestion du contentieux de fond) et aux comptables (le recouvrement, l'envoi des rappels et l'octroi ainsi que la gestion des plans d'apurement).

Compte tenu de la centralisation des perceptions et de la nécessaire spécialisation de la fonction, la Cour a recommandé de confier au comptable la gestion du recouvrement (y compris l'envoi des rappels et l'octroi de facilités de paiement) de l'ensemble des recettes du SGISCF. Cette nouvelle procédure devrait, en outre, être accompagnée de l'établissement de directives claires pour tous les intervenants.

L'AGI a fait part de son intention de créer, au sein de l'administration centrale du SGISCF, la fonction de comptable en recettes, auquel seront confiées les missions de recouvrement, après réalisation d'une étude destinée à modéliser les tâches et à déterminer les interlocuteurs appropriés.

Le ministre de tutelle a signalé qu'un nouveau comptable ordinaire devrait être désigné en février 2013 pour remplacer le titulaire actuel et qu'il demanderait à l'administrateur général de l'AGI de veiller à ce qu'il adopte d'emblée les pratiques préconisées par la Cour.

De manière générale, le ministre de tutelle a souligné que les observations de la Cour concernaient une période durant laquelle il n'était pas responsable du SGISCF ou qui suivait directement son entrée en fonction. Il n'a donc pas pu influencer de manière substantielle le fonctionnement budgétaire du SGISCF durant les années 2008 à 2010.

Le ministre a également précisé qu'il était à l'origine de nombreuses initiatives visant à améliorer le fonctionnement et les procédures, notamment budgétaires, de ce service. Ainsi, certaines initiatives visant à harmoniser les pratiques au sein des directions régionales ont vu le jour ces derniers mois : gestion plus centralisée et maîtrisée du budget du SGISCF¹³⁶, création d'une cellule de la gestion patrimoniale et réunions régulières des directeurs régionaux avec le cabinet. Il a, par ailleurs, souligné que toutes les directions régionales avaient consommé l'intégralité de leurs moyens budgétaires en 2011.

Le ministre de tutelle a enfin signalé que la plupart des remarques de la Cour sont relatives à des procédures pour lesquelles l'administration dispose de délégations. C'est pourquoi il a communiqué au secrétaire général du MCF des instructions visant à faire toute la lumière sur les pratiques les plus critiquables relevées par la Cour, notamment celles de la direction

136 Notamment par l'établissement d'un état mensuel des dépenses de chaque direction régionale à partir de 2010.

régionale de Namur en matière de marchés publics, celles du service comptable ainsi que les factures de restaurant de l'ancien administrateur général de l'AGI. Il a également demandé de veiller à prendre désormais en considération toutes les remarques de la Cour.

11 Université libre de Bruxelles – Contrôle des comptes 2004 à 2009¹³⁷

Le contrôle des comptes réglementaires de l'université libre de Bruxelles (ULB) a mis en évidence des pratiques contraires à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 et à la législation comptable en général. La Cour a ainsi relevé que l'ULB enregistrait dans ses comptes de résultats l'évolution des engagements budgétaires ainsi que les reports budgétaires (positifs ou négatifs). Par ailleurs, à la section VI du compte de résultats, les investissements et les travaux immobiliers dépassant le montant prévu par les règles d'évaluation de l'université ne sont pas activés et le montant des dépenses comptabilisées est limité à celui des subventions encaissées. En outre, tous les placements de trésorerie ne se retrouvent pas à l'actif du bilan arrêté au 31 décembre 2009. Ces constats ont amené la Cour à émettre certaines réserves sur la qualité de l'information fournie par les comptes. Enfin, elle n'a reçu aucune information sur la passation et l'exécution d'un marché de consultance conclu par l'hôpital Érasme.

11.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2004 à 2009 de l'université libre de Bruxelles (ULB).

11.1.1 Législation

Les comptes dits réglementaires doivent être établis conformément à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires¹³⁸ et transmis à la Cour.

11.1.2 Méthode

Le contrôle a essentiellement porté sur l'exercice comptable 2009 et a été étendu aux années antérieures lorsque les constatations faites pour cet exercice le justifiaient. Eu égard au caractère privé de l'ULB, la Cour a essentiellement vérifié l'exactitude de la partie des comptes qui enregistrent les subventions octroyées par la Communauté française, examiné l'utilisation de ces subventions et analysé les transferts financiers entre les différentes sections comptables prévues par la réglementation. Afin d'assurer la complémentarité des contrôles externes, les dispositions applicables à l'ensemble des universités en matière de financement et de gestion comptable et financière ont été confrontées aux contrôles spécifiquement réalisés par le délégué du gouvernement auprès de l'ULB. Cette confrontation a permis d'identifier les dispositions non contrôlées par celui-ci, dont le respect pouvait justifier un examen par la Cour.

¹³⁷ Dr 3.696.397.

¹³⁸ Dénommé ci-après l'« arrêté du 12 avril 1999 ».

Le projet de rapport a été adressé au recteur, au président et au directeur financier de l'ULB par lettres du 2 mai 2012. L'ULB a répondu par lettre du 3 août 2012. Il a été tenu compte de cette réponse dans le rapport transmis par lettres du 11 septembre 2012 au ministre du Budget, des Finances et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Enseignement supérieur. Dans sa réponse datée du 8 octobre 2012, le ministre du Budget, des Finances et des Sports a déclaré qu'il ne manquerait pas d'examiner les comptes rendus ultérieurement par l'ULB, ainsi que par les différentes universités, à la lumière des observations formulées par la Cour et qu'il demanderait, le cas échéant, des détails ou informations complémentaires avant de transmettre les comptes.

11.2 Cohérence entre les comptes annuels et leurs annexes

La Cour a constaté qu'en méconnaissance des dispositions de l'article 10, 5°, de l'arrêté du 12 avril 1999, les annexes du rapport de synthèse accompagnant les comptes annuels n'étaient pas complétées.

Par ailleurs, aucun tableau ne précisait les transferts entre sections.

11.3 Cohérence entre le bilan et le compte de résultats

11.3.1 Résultat reporté

Le résultat reporté au bilan 2009 (14,7 millions d'euros) diffère de la somme des résultats à reporter des six sections du compte de résultats réglementaire pour cet exercice (- 3,9 millions d'euros).

11.3.2 Réserves

Les réserves enregistrées au bilan 2009 doivent être égales à celles du bilan 2008 ajustées en fonction des mouvements observés dans les six sections du compte de résultats au cours de l'exercice 2009. Or, ces réserves se sont accrues de 12.016.479 euros, alors que la variation des réserves des six sections est nulle.

Dans sa réponse, l'ULB a précisé que les différences constatées par la Cour, en ce qui concerne le résultat reporté et les réserves, ne portent que sur les contrats de recherche de la section IV et certaines prestations de la section V. Cette information, non appuyée par le détail des imputations justifiant les différences, n'a pu être validée par la Cour.

11.3.3 Provisions

Les provisions enregistrées au bilan 2009 doivent être égales à la somme de celles du bilan 2008 et des variations comptabilisées durant l'exercice 2009. La Cour a toutefois constaté une différence de 401.305 euros.

L'absence de cohérence entre le bilan, le compte de résultats et les annexes est contraire à l'article 22 de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés, qui précise que ces documents, constituant les comptes annuels, forment un tout. Cette situation résulte de l'établissement des comptes annuels réglementaires sur la base de l'exécution du budget et de l'application d'un ensemble de règles propres à l'ULB, qui diffèrent de celles prévues par l'arrêté du 12 avril 1999.

11.4 Confection des comptes réglementaires

Les comptes réglementaires sont confectionnés manuellement par deux intervenants¹³⁹, à partir de comptes analytiques (les « centres financiers »), qui regroupent en principe l'ensemble des imputations de l'exercice et sont rattachés aux différentes sections. La constitution des rubriques de ces sections à partir de l'inventaire des centres financiers n'est appuyée d'aucune documentation ou procédés de confection aisément communicables, ce qui a obligé la Cour à poser de nombreuses questions qui n'ont pas toutes reçu de réponse. Le processus utilisé crée un risque d'erreurs lors du rattachement des centres financiers aux différentes rubriques des comptes réglementaires.

Dans sa réponse, l'ULB a signalé qu'un logiciel intégrant les applications comptables et financières était en cours d'implantation dans l'ensemble des services administratifs, lequel devrait remédier aux problèmes soulevés par la Cour.

11.5 Comptes de résultats

11.5.1 Remarques générales

- Pour chaque section, l'évolution des engagements budgétaires est comptabilisée en charges, alors que, par nature, les engagements ne constituent pas des charges de l'exercice. Ce procédé conduit à anticiper la comptabilisation de certaines charges.
- Alors que l'existence de reports budgétaires (positifs ou négatifs) ne doit avoir aucun impact sur la comptabilité générale, l'université passe des écritures en cas de surconsommation ou de sous-consommation de certaines catégories de crédits budgétaires (centres financiers), selon un procédé correspondant, dans une comptabilité commerciale classique, respectivement à des charges à reporter et à des charges à imputer, alors que ces charges sont bel et bien imputables à l'exercice (en cas de dépassement), ou ne le sont pas (en cas de sous-consommation).

Dans sa réponse, l'ULB a précisé que la comptabilisation en charges de la variation des engagements budgétaires (nouveaux engagements moins reprises d'engagements et annulations d'engagements), des soldes de crédits budgétaires et des dépassements de crédits résulte de décisions politiques des autorités universitaires, dictées par un souci de saine gestion budgétaire et qui ont permis à l'université de retrouver son équilibre comptable et financier. Elle reconnaît toutefois que la notion d'engagement n'est pas reprise dans les règles comptables des sociétés.

- Des charges de personnel non statutaire engagé sous contrat d'emploi sont comptabilisées en frais de fonctionnement et d'équipements, et non en frais de personnel. L'impact global de cette pratique, mise en place pour favoriser l'emploi étudiant, se chiffre à 2.134.111 euros pour l'exercice 2009. La Cour n'a pu obtenir la répartition par section de ces frais selon la source de financement. Dans sa réponse, l'ULB a expliqué que les charges de personnel sont liées à un cadre et qu'il n'est pas possible de conditionner le recrutement d'un jobiste étudiant à l'existence d'un poste au cadre. Elle a noté que ces frais sont identifiés par une nature comptable spécifique et qu'ils ne sont donc pas fusionnés avec les autres dépenses de fonctionnement. Elle fait observer que, si elle devait suivre les remarques de la Cour, elle devrait soit ne plus recruter de jobistes, soit les recruter par l'intermédiaire d'une société d'intérim, ce qui entraînerait des charges supplémentaires. La Cour prend acte, mais rappelle que l'existence d'un cadre indique la volonté du législateur de privilégier la sous-traitance

139 L'un est responsable de la confection des sections I à III et de la partie de la section IV relative aux opérations de recherche hors prestations pour tiers et conventions de recherche, l'autre de la seconde partie de la section IV et des sections V et VI.

pour les prestations non financées par les subventions octroyées par la Communauté française. Rien ne s'oppose, par contre, à ce que l'ULB favorise l'emploi étudiant pour les prestations financées sur ses fonds propres.

11.5.2 Remarques spécifiques

11.5.2.1 Section I

La section I comptabilise les charges ordinaires d'enseignement, de recherche et d'administration ainsi que les allocations et subventions allouées à ces fins par la Communauté française et l'administration générale de la coopération au développement, et les droits d'inscription complémentaires et autres produits éventuels visés à l'article 5, 1^o, c), et d), de l'arrêté du 12 avril 1999.

La Cour a constaté que les acquisitions et les aménagements de biens durables, dont les montants dépassent les seuils prévus par les règles d'évaluation, n'ont été ni activés, ni amortis et que des dettes pour pécules de vacances et arriérés de rémunération ont été indûment comptabilisées en provisions pour risques et charges, à concurrence de respectivement 282.943 euros et 354.228 euros.

11.5.2.2 Section II

La section II est consacrée aux produits et charges afférents aux installations et services sociaux estudiantins.

Des prêts sociaux aux étudiants sont comptabilisés en charges, à concurrence d'au moins 95.269,51 euros, alors qu'ils constituent des créances.

11.5.2.3 Section IV

La section IV enregistre les produits et les charges résultant des programmes particuliers de recherche et de prestations pour tiers¹⁴⁰.

Le compte de résultats de cette section présente un déficit opérationnel de 17.651.254 euros imputable, à raison de 5.663.197,21 euros, aux conventions de recherche et, pour 12.261.160,47 euros, aux prestations pour tiers non soumises à la TVA.

Le résultat négatif global des conventions de recherche découle du délai entre l'enregistrement des charges nécessaires à la réalisation des conventions et celui des produits consécutifs à la livraison des prestations.

Le résultat négatif des prestations pour tiers non soumises à la TVA résulte de la comptabilisation des créances sur les tiers bénéficiaires des prestations, lors de leur encaissement et non lors de l'émission des factures ; la gestion des créances résultant de ces prestations est, dans l'intervalle, assurée de manière extracomptable.

Afin de rattacher autant que possible les produits enregistrés à la section IV aux charges qui les ont générés, la Cour a suggéré de recourir à la comptabilisation de factures à établir pour les prestations achevées, mais non facturées, et à la comptabilisation de commandes en cours d'exécution ou de produits à recevoir pour les prestations non achevées.

¹⁴⁰ Soit les recherches financées par le subside « fonds spécial pour la recherche » versé par la Communauté française, les prestations pour tiers et les conventions de recherche.

Par ailleurs, la reconstitution des charges d'exploitation de cette section, à partir des fichiers de gestion qui regroupent les imputations sur les six sous-sections la composant, a mis en évidence une incohérence qui confirme le risque d'erreurs causé par la confection manuelle des comptes réglementaires à partir de ces fichiers. Ainsi, pour la sous-section relative aux prestations pour tiers soumises à la TVA, des frais de personnel (529.909,29 euros) ont été intervertis avec des frais de fonctionnement (99.104,08 euros). Dans sa réponse, l'ULB a reconnu cette erreur.

11.5.2.4 Section VI

La section VI est consacrée à la comptabilisation des charges afférentes aux opérations de grand entretien et de construction des bâtiments destinés à l'enseignement, la recherche et l'administration, et des subventions allouées à ces fins par la Communauté française.

La Cour a constaté que le résultat d'exploitation de cette section et son résultat reporté sont nuls. Cette situation s'explique par les raisons suivantes.

- Les investissements et travaux immobiliers dépassant le montant prévu par les règles d'évaluation de l'université ne sont pas activés. En conséquence, l'université ne comptabilise pas les subsides en capital, en méconnaissance de l'article 5, 6°, de l'arrêté du 12 avril 1999, et ne prend pas en résultats, au rythme de l'amortissement des investissements, les subventions qui les financent.
- La totalité des dépenses exposées pour la réalisation des travaux n'a pas fait l'objet d'une comptabilisation en charges, le montant comptabilisé étant limité à celui des subventions encaissées.

L'université présente donc un résultat artificiellement nul pour cette section.

Enfin, l'absence d'activation des charges de constructions et de grosses rénovations imputables à cette section est en partie à l'origine de la mauvaise évaluation comptable du patrimoine de l'ULB, évoquée ci-après.

11.5.3 Conclusions

Les lacunes mises en évidence lors de l'examen du mode d'élaboration du compte de résultats réglementaire et de certaines imputations comptables (comptabilisation de l'évolution des engagements budgétaires et des reports budgétaires notamment) ont amené la Cour à émettre des réserves sur la précision et l'exhaustivité du compte de résultats de l'université.

Dans sa réponse, l'ULB a signalé qu'elle ne pouvait se rallier à cette opinion et a précisé que les seules remarques formulées par la Cour qui ont un impact significatif sur le compte de résultats (la technique de comptabilisation des engagements et des reports) portaient sur des décisions politiques qui ne sont pas de nature à flatter le résultat comptable.

La Cour a rappelé à ce sujet les éléments qui fondent son opinion, à savoir non seulement l'intégration d'éléments de comptabilité budgétaire dans le résultat économique, mais également l'absence de comptabilisation des produits des prestations pour tiers lors de l'émission des factures, l'absence de comptabilisation de factures à établir, de produits acquis ou de commandes en cours d'exécution pour les conventions de recherche, la non-activation des travaux réalisés dans le cadre de la section VI et, surtout, la limitation forfaitaire des charges comptabilisées pour cette section aux subsides comptabilisés.

11.6 Bilan

L'analyse du bilan 2009 donne lieu aux remarques suivantes.

11.6.1 Immobilisations corporelles (rubrique III de l'actif)

- La valeur du patrimoine immobilier mentionnée au bilan n'a pu être validée, en l'absence d'un inventaire immobilier informatisé et de tableaux d'amortissements.
- Les constructions et les plus-values de réévaluation correspondantes ne sont pas systématiquement amorties, en méconnaissance des règles d'évaluation de l'ULB et de l'article 45 du livre II de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés.
- Les installations, machines et outillage ainsi que le matériel roulant ne sont pas activés, même s'ils dépassent les seuils d'activation. Dans cette hypothèse, l'université tient toutefois à jour des tableaux d'amortissements extracomptables. Par ailleurs, aucune procédure ne permet d'assurer la traçabilité des biens meubles durables, que leur valeur dépasse ou non ce seuil.

11.6.2 Immobilisations financières (rubrique IV de l'actif) et placements de trésorerie (rubrique VIII de l'actif)

Lors de l'établissement du bilan réglementaire, les portefeuilles et la trésorerie ont été répartis entre les actifs fixes et les actifs circulants en méconnaissance des dispositions de l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du code des sociétés et de l'arrêté royal du 8 octobre 1976, applicables à la comptabilité des institutions universitaires en vertu de l'article 4 de l'arrêté du 12 avril 1999.

En effet, un montant de 69.476.178 euros a été imputé erronément à la rubrique *Autres immobilisations financières – actions et parts* (rubrique 4.C.), comme s'il s'agissait d'actifs fixes, alors qu'il s'agit d'actifs circulants.

Dans sa réponse, l'ULB considère que, bien que ses placements financiers ne soient pas constitués de parts détenues dans des entreprises liées, les enregistrer en placements de trésorerie conduirait à en surévaluer la liquidité, laquelle est réduite, s'agissant en grande partie de fonds constitués grâce à des legs et des donations, qui imposent l'intangibilité du capital cédé.

Par ailleurs, la confrontation entre les placements de trésorerie ainsi que les valeurs disponibles mentionnés au bilan 2009 et le rapport de synthèse annuel des placements de trésorerie, établi par le groupe de gestion du patrimoine, compétent pour fixer, sous la supervision de son conseil d'administration, la stratégie en matière de placements financiers de l'ULB et les lignes directrices de la gestion de son patrimoine, a mis en évidence la sous-évaluation, à hauteur de 83.722.605 euros, de la trésorerie portée au bilan. Cette différence s'explique partiellement par la comptabilisation du montant de 69.768.577 euros à la rubrique *Autres immobilisations financières – actions et parts*. Par ailleurs, un montant de 13.954.028,87 euros n'a pas été retrouvé à l'actif.

Enfin, la Cour a constaté que le droit de propriété de l'ULB sur le portefeuille *Universitas*, d'un montant estimé à 9.572.280,25 euros au 31 décembre 2010, résultant d'un transfert de fonds auprès d'un dépositaire (*Universitas Ltd*¹⁴¹), réalisé en mai 1940 afin de préserver le

141 Il s'agit d'une organisation caritative de droit américain.

patrimoine de l'université des risques liés à l'occupation du pays, est aujourd'hui contesté¹⁴² par ses gestionnaires, sans que le bilan ou ses annexes n'en fassent mention.

11.6.3 Créances à plus d'un an (rubrique V de l'actif)

Au bilan de l'exercice 2009, la rubrique V, B. *Créances à plus d'un an – autres créances* présente un solde débiteur de 6.197.338 euros. Ce montant correspond au produit estimé d'une vente immobilière¹⁴³. Or, le produit estimé d'une vente ne doit pas être considéré comme une créance, puisque seules les créances certaines (existant réellement) et liquides (dont le montant est connu à la fin de l'exercice comptable) peuvent être ainsi qualifiées.

En outre, l'examen du fichier justifiant le montant des biens immobiliers comptabilisés à l'actif a révélé que ces biens y apparaissent au 31 décembre 2009 à concurrence de 10,6 millions d'euros. La Cour constate donc une double comptabilisation de ces actifs.

Dans sa réponse, l'ULB a reconnu que cette dernière remarque était justifiée.

Par ailleurs, la Cour n'a pu recouper les informations extraites de la balance générale des comptes clients avec celles reprises au bilan de l'exercice 2009, ce qui met en question la fiabilité de ces dernières. Dans sa réponse, l'ULB a admis que la comptabilité clients était déficiente, puisque, pour les contrats de recherche, les produits n'étaient enregistrés qu'au moment de leur encaissement. Elle a signalé que, depuis lors, les corrections requises avaient été apportées.

11.6.4 Réserves (rubrique IV du passif) et Provisions (rubrique VII du passif)

Outre le problème de cohérence évoqué au point 11.3 *Cohérence entre le bilan et le compte de résultats*, certaines réserves correspondent à des éléments d'actif et ne répondent pas à la définition des réserves, à savoir des bénéfices destinés à rester dans l'institution.

Par ailleurs, un montant de 6.831.916,76 euros correspondant à des provisions pour pécules de vacances et arriérés de salaire aurait dû être comptabilisé dans un compte de dettes et non dans un compte de provisions.

11.6.5 Dettes à plus d'un an (rubrique VIII du passif)

Au bilan de l'exercice 2009, la rubrique relative aux dettes à plus d'un an présente un solde créditeur de 30.093.068 euros, en diminution de 5.752.323 euros par rapport à celui de l'exercice 2008.

La Cour n'a pas obtenu, à la clôture de son contrôle, les réponses aux questions qu'elle a posées concernant la liste des dettes justifiant ce montant global, leur imputation comptable, le reclassement des dettes ou parties de dettes venant à échéance dans l'année comptable et les procédures utilisées pour en assurer le suivi.

¹⁴² Des dispositions légales américaines régissant les portefeuilles à visées de mécénat ou de bienfaisance prévoiraient la perte de la propriété du déposant, qui pourrait toutefois continuer à bénéficier des revenus.

¹⁴³ Celle de l'ancien site de l'ULB situé à Rhode-Saint-Genèse en Brabant flamand, constitué d'un terrain et de bâtiments détenus en copropriété avec la VUB, ce qui, combiné à des difficultés inhérentes à la politique locale d'aménagement du territoire, explique le retard pris dans la concrétisation de cette aliénation, entamée il y a de nombreuses années et toujours en cours à l'époque du contrôle de la Cour.

11.6.6 Comptes de régularisation (rubrique X de l'actif et du passif)

Ces comptes doivent en principe servir à répartir les charges et les produits sur l'exercice comptable auquel ils se rattachent. En 2009, ils mentionnent des montants de 86.172.021 euros à l'actif et 206.836.471 euros au passif, alors que le total du bilan s'élève à 785.024.619 euros.

Comptes de régularisation du passif

Comptes de régularisation du passif

Libellé		Montant
Crédits alloués par la Communauté française et utilisés pour le financement de constructions et d'aménagements immobiliers	(1)	33.089.662,40
Reports budgétaires des sections IV et V	(2)	19.652.854,00
Prêt contracté par l'ULB lors de la scission de la KUL en 1970 (prêt intégralement à la charge de l'État fédéral)	(3)	127.483.906,00
Immeubles d'exploitation datant d'avant 1971	(4)	11.773.671,00
Successions en attente	(5)	2.184.006,00
Tiers créiteurs	(6)	12.652.372,00
TOTAL		206.836.471,40

(en euros)

La Cour a recommandé :

- de revoir ces montants qui sont inchangés depuis plusieurs années ;
- d'intégrer les montants (1), (2), (4) et (5) aux réserves ;
- de répartir le montant (6) entre les comptes de dettes à plus d'un an et dettes à un an au plus, selon leur échéance ;
- de comptabiliser le montant (3) en droits et engagements hors bilan. Dans sa réponse, l'ULB a précisé qu'elle pourrait suivre cette recommandation, à condition que cette écriture ne soit pas interprétée comme un engagement de sa part à payer la dette dans l'hypothèse où les pouvoirs publics seraient défaillants.

Comptes de régularisation de l'actif

À l'actif, les comptes de régularisation reprennent une série de créances qui devraient être reclassées dans les comptes appropriés.

11.6.7 Conclusion

Suite aux manquements évoqués, la Cour a émis certaines réserves quant à la qualité de l'information fournie par le bilan de l'université. Celle-ci a contesté cette conclusion. Elle a notamment estimé que la remarque de la Cour sur l'enregistrement des portefeuilles en immobilisations financières plutôt qu'en placements de trésorerie devait être fortement nuancée. Elle a également relevé que l'enregistrement des charges liées aux jobistes étudiants, occupés en dehors du cadre du personnel, résultait d'une décision politique de ses autorités. Elle a toutefois admis que l'un de ses objectifs essentiels était de veiller au respect des enveloppes budgétaires attribuées et d'assurer le suivi de ses dettes et de ses

créances. Elle a par ailleurs reconnu l'existence de trois erreurs¹⁴⁴. Elle a enfin signalé qu'elle était disposée à approuver des correctifs techniques à la présentation de ses comptes, si cela permettait de répondre à certaines remarques de la Cour.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a pris acte de l'engagement de l'université.

11.7 Transferts financiers entre sections

Des transferts entre sections n'ont pas été comptabilisés comme tels et certains d'entre eux ont eu pour objectif de faire contribuer une section au déficit d'une autre. La Cour a rappelé que l'arrêté du 12 avril 1999 n'autorisait les transferts financiers entre sections que pour compenser des charges initialement supportées par une section à la place de celle à laquelle elles incombent, et non pour octroyer un complément de moyens à une section ou pour compenser des charges qui lui sont propres. Elle a souligné que cette disposition faisait obstacle à l'intervention de la section III au bénéfice des autres sections, excepté par l'affectation de son résultat.

11.8 Hôpital Érasme

Au regard de l'importance des contrôles externes de la comptabilité de l'hôpital Érasme, la Cour n'a pas procédé au contrôle de ses comptes. Elle s'est limitée à examiner sa situation financière et à identifier, dans les comptes de l'université, les flux financiers échangés entre les deux entités.

La Cour a constaté que la situation financière de l'hôpital était précaire et que l'université avait préfinancé, à hauteur d'un montant de 5,1 millions d'euros en 2008 et de 4,8 millions d'euros en 2009, des honoraires versés à un consultant pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan de redressement de l'hôpital. Les questions formulées par la Cour au sujet du mode de désignation du consultant, des conventions définissant les prestations à fournir, de leur mode de rémunération, des états de prestations et des factures, sont restées sans réponse.

11.9 Gestion du patrimoine locatif

La gestion du patrimoine de l'université loué, ou susceptible de l'être, est satisfaisante.

La Cour a toutefois constaté que les décisions du conseil d'administration prévoyant d'ajouter aux loyers, conformément aux dispositions de la loi du 27 juillet 1971 sur le contrôle et le financement des institutions universitaires, un montant forfaitaire destiné à couvrir les frais administratifs ne sont pas toujours respectées.

11.10 Processus d'acquisition de biens et de services

La Cour a relevé l'absence d'une description complète du cycle des achats qui précise les responsabilités de chaque intervenant et le délai d'exécution des différentes étapes (excepté pour le délai de paiement des fournisseurs). Les achats sont soumis à un traitement distinct selon leur montant et selon leur nature.

144 À savoir :

- l'enregistrement d'une facture opéré sans l'annulation de l'engagement corrélatif ;
- la comptabilisation de la vente du site de Rhode ;
- une inversion entre deux lignes dans le tableau des prestations pour tiers soumises à la TVA.

11.10.1 Achats d'un montant inférieur ou égal à 1.000 euros

Tous les titulaires de comptes¹⁴⁵ disposent d'une délégation générale pour passer les commandes d'un montant inférieur ou égal à 1.000 euros TVA comprise. Dans ce cadre, ils sont tenus de recourir aux fournisseurs sélectionnés par le service des achats, car les biens commandés sont repris dans le catalogue de biens proposés par les fournisseurs présélectionnés. En principe, un bon de commande doit être envoyé au fournisseur, avec copie au service des achats. Cette dernière instruction n'est pas toujours respectée. Il arrive fréquemment que des titulaires de comptes omettent de communiquer le double du bon de commande à ce service, ce qui est de nature à compliquer l'exécution de ses tâches.

Aucun mécanisme ne prévient le risque d'abus dans l'émission des bons de commandes (quant au montant et à la nature des prestations). Or l'émission d'un bon de commande sur un formulaire de l'université, même en violation de ses règles internes, engage celle-ci. Il arrive par ailleurs que des titulaires de comptes recourent à la rédaction de bons pour justifier ultérieurement des achats qu'ils ont effectués eux-mêmes et payés de leurs propres deniers.

Des engagements sont pris vis-à-vis de tiers et des prestations sont acceptées, sans contrôle préalable de l'existence de crédits budgétaires suffisants. Les crédits disponibles ne sont ajustés que lors de la mise en paiement. L'encours des engagements est donc ignoré.

Enfin, le souci de respecter les délais conduit l'université à effectuer les paiements sans vérifier qu'une prestation conforme à la commande, ou au moins à la facture, a été fournie.

11.10.2 Achats d'un montant supérieur à 1.000 euros

Les titulaires de comptes ne sont pas autorisés à passer directement les commandes pour ces achats. Ils sont tenus d'utiliser des bons de demande de commande, dont ils conservent une copie et communiquent l'exemplaire original au service des achats.

La disponibilité budgétaire est contrôlée préalablement à l'engagement vis-à-vis du tiers.

Par contre, il n'y a pas de contrôle systématique de la réception des prestations avant leur mise en paiement.

Dans sa réponse, l'ULB a signalé qu'elle approuvait la plupart des remarques de la Cour relatives aux processus d'acquisition de biens et de services. Elle a précisé par ailleurs que :

- le paramétrage du nouveau logiciel intégré a été l'occasion d'établir une documentation écrite du processus d'acquisition des biens et des services ;
- un consultant a récemment audité l'ensemble du processus d'achats et a formulé des recommandations qui seront appliquées dans les mois à venir ;
- un contrôle systématique de la réception des prestations avant leur mise en paiement serait mis en œuvre dans le cadre du nouveau logiciel intégré.

Dans sa réponse, le ministre du Budget et des Finances a pris acte de l'engagement de l'université d'améliorer son processus d'achats.

¹⁴⁵ Plus ou moins 1.100 personnes.

II Contrôles et audits

1 Contrôle de la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'administration générale des personnels de l'enseignement du ministère de la Communauté française¹⁴⁶

La Cour des comptes a réalisé un suivi des remarques et recommandations formulées lors du contrôle précédent portant sur la perception des recettes de la cellule des accidents de travail de l'administration générale des personnels de l'enseignement de la Communauté française. Elle a constaté que les mesures prises par cette cellule ont produit des effets positifs ; elles ont notamment permis de résorber les retards dans le traitement de dossiers anciens. Toutefois, l'encours des droits restant à recouvrer augmente continuellement (19,4 millions d'euros au 31 décembre 2011). La position adoptée récemment par la Cour de cassation concernant la prise de cours du délai de la prescription visée à l'article 2262bis du code civil obligera le ministère de la Communauté française à accélérer le traitement des dossiers et à déclarer irrécouvrables de nombreuses créances atteintes par la prescription. La Cour des comptes a, par ailleurs, exposé les problèmes soulevés par les interventions du Medex et a recommandé de recourir à un autre prestataire pour la fixation des périodes d'incapacité subies par les membres du personnel victimes d'un accident du travail. Enfin, elle a observé une diminution de la qualité du travail fourni, dans ces dossiers, par le service juridique du ministère de la Communauté française.

1.1 Introduction

1.1.1 Objet du contrôle

La procédure de récupération, auprès des tiers responsables, des rémunérations payées aux enseignants dans l'incapacité d'exercer leur fonction suite à un accident de travail a, en 2006, fait l'objet d'un contrôle, dont les principaux résultats ont été exposés dans le 18^e cahier d'observations¹⁴⁷ de la Cour.

¹⁴⁶ Dr 3.666.207.

¹⁴⁷ 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007) – N° 1, p. 129 et suivantes.

La Cour avait relevé les faits suivants.

- La cellule des accidents de travail (CATE) avait laissé s'accumuler au fil des années un arriéré, sans cesse croissant, de dossiers de récupération, ce qui laissait craindre que nombre de ces dossiers ne soient frappés de prescription.
- La qualité des services rendus par le Medex¹⁴⁸ (fixation des périodes d'incapacité de l'enseignant) au profit de la CATE laissait à désirer.
- Le centre d'expertise juridique de la direction générale de l'audit de la coordination et de l'appui¹⁴⁹, à qui la CATE transmet les dossiers qu'elle ne parvient pas à régler, tardait à saisir les avocats chargés de la défense des intérêts de la Communauté française et restait en défaut de l'informer régulièrement de l'état d'avancement et de la clôture de ces dossiers.

Au cours du troisième quadrimestre 2010 et du deuxième trimestre 2011, la Cour a effectué un suivi de ses remarques et recommandations.

1.1.2 Méthode

Le contrôle a principalement porté sur les droits constatés restant à recouvrer. La Cour a sélectionné un échantillon de 170 dossiers choisis parmi ceux transmis au service juridique, puisque la plupart des créances en souffrance sont gérées par ce service.

Cet échantillon a été constitué à partir, d'une part, du sommier des droits suspendus du comptable de la CATE et, d'autre part, d'une liste des dossiers d'accidents de travail n'ayant pas fait l'objet d'un droit constaté.

Le 2 août 2010, le sommier précité comportait 470 droits constatés, représentant un montant total à récupérer de 14,6 millions d'euros, soit une moyenne de 31 milliers d'euros par dossier. Parmi ceux-ci, la Cour a examiné les 100 dossiers les plus importants, lesquels représentaient un montant total de 9 millions d'euros, soit une moyenne de 90 milliers d'euros par dossier.

La Cour a par ailleurs procédé à l'examen des 70 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un droit constaté.

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de ce nouveau contrôle a été transmis, le 23 août 2011, au secrétaire général et aux fonctionnaires généraux concernés du ministère de la Communauté française, dans le cadre de la procédure contradictoire. Le secrétaire général a communiqué à la Cour ses remarques et observations par un courrier du 29 septembre 2011, dont les éléments essentiels ont été intégrés dans le rapport adressé, le 6 décembre 2011, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports¹⁵⁰, au vice-président et ministre de l'Enseignement supérieur et à la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale¹⁵¹. La ministre de l'Enseignement et le ministre du Budget ont répondu à la Cour respectivement par dépêche des 6 janvier et 29 mars 2012.

148 Ex-service de santé administratif.

149 Ci-après dénommé le « service juridique ».

150 Ci-après dénommé le « ministre du Budget ».

151 Ci-après dénommée la « ministre de l'Enseignement ».

1.2 Procédure de recouvrement et enjeu financier

L'enseignant victime d'un accident de travail est tenu d'adresser, via son chef d'établissement, une déclaration à la CATE. Cette dernière vérifie si les faits peuvent être qualifiés d'accident de travail et transmet une copie de la déclaration au Medex.

La plupart des dossiers concernent des accidents de la circulation sur le chemin du travail et des agressions par des élèves, ou leurs parents.

Lorsqu'un tiers est responsable de l'accident, la CATE lui envoie une lettre d'information. Elle classe le dossier sans suite si l'expertise médicale révèle qu'il n'y a aucun dommage (infirmités ou absences). Dans le cas contraire, le préjudice subi par la Communauté française, qui a été contrainte de prendre en charge le traitement de l'enseignant incapable d'assurer ses prestations, est chiffré sur la base des conclusions du Medex et traduit en un droit constaté et en un ordre de recettes, qui est notifié au débiteur (et, s'il échet, à sa compagnie d'assurances) par la CATE.

Lorsque la CATE est dans l'incapacité de récupérer le montant du préjudice à l'amiable, c'est-à-dire quand le débiteur refuse de payer ou ne se manifeste pas, elle transmet une copie du dossier au service juridique, qui en reprend la gestion. Le dossier est alors inscrit par le comptable de la CATE au sommier des droits suspendus.

Le service juridique évalue l'opportunité d'ester en justice pour la Communauté française, compte tenu notamment de l'importance des sommes en jeu, des coûts d'une procédure judiciaire¹⁵² et des chances de succès. Le cas échéant, il charge un avocat de citer le débiteur défaillant.

Le montant total restant à recouvrer par la CATE au 31 décembre 2011 s'élevait à 19,4 millions d'euros.

1.3 Suivi administratif des dossiers par la CATE

1.3.1 Aperçu général

Les mesures prises par la CATE depuis le précédent contrôle de la Cour ont produit des effets positifs et ont notamment permis de résorber les retards dans le traitement de dossiers anciens. Toutefois, comme la Cour l'a signalé dans ses préfigurations des résultats de l'exécution du budget de la Communauté française pour les années 2010 et 2011, l'encours des droits à recouvrer a augmenté durant ces exercices, en raison, d'une part, des périodes d'absences des deux comptables qui se sont succédé durant ces deux années et, d'autre part, de l'augmentation des contestations introduites par les débiteurs (en particulier, les compagnies d'assurances). Des problèmes plus particuliers ont été identifiés, lesquels sont exposés ci-après.

Dans sa réponse, la ministre de l'Enseignement a confirmé les constats opérés par la Cour et précisé qu'à sa demande, l'administration a désigné un nouveau comptable expérimenté au sein de la CATE, lequel a pris ses fonctions au début de l'année 2012.

¹⁵² À noter qu'en cas d'agression, la Communauté française entame des poursuites à l'encontre du tiers responsable quelles que soient les sommes en jeu.

1.3.2 Prescription des droits de créance de la Communauté française

Suivant l'article 2262bis, § 1^{er}, alinéa 2, du code civil, l'action en réparation du préjudice subi par la Communauté française se prescrit par cinq ans à dater du jour qui suit celui où elle a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

Le ministère de la Communauté française, en particulier la CATE et le service juridique, a considéré pendant des années que cette prescription prenait cours au moment de la réception des conclusions de l'expertise médicale du Medex.

Deux arrêts rendus par la Cour de cassation le 9 décembre 2010 rejettent cette interprétation : ils considèrent en effet que la connaissance du dommage est effective dès la réception, par la CATE, de la déclaration d'accident.

La position de la Cour de cassation va engendrer un manque à gagner important pour la Communauté française. La CATE va en effet devoir acter que de nombreux dossiers qu'elle n'a pas encore communiqués au service juridique, sont frappés de prescription. Ce dernier service devra procéder au même constat pour les dossiers faisant état d'accidents déclarés il y a plus de cinq ans et pour lesquels le cours de la prescription n'a pas été suspendu en temps utile. La Cour a identifié plusieurs dossiers de ce type, faisant état d'un préjudice excédant 100.000 euros.

Pour prévenir les effets de ces arrêts, la Cour a recommandé à la CATE et au service juridique d'accélérer le traitement des dossiers. Par ailleurs, elle les a invités à réexaminer d'urgence l'ensemble des dossiers présentant une certaine ancienneté, de manière à suspendre, si nécessaire, le cours de la prescription. Enfin, elle a souhaité que tous les droits constatés devenus irrécouvrables en raison de l'expiration du délai de la prescription soient communiqués au gouvernement de la Communauté française, afin qu'il en donne décharge au comptable.

Dans sa réponse, le ministre de l'Enseignement a précisé que la CATE avait demandé au service juridique de dresser la liste des dossiers prescrits et que, dès réception de cette liste, la CATE soumettrait un dossier au gouvernement afin d'annuler les créances prescrites et d'en donner décharge au comptable.

1.3.3 Respect des règles régissant la comptabilisation d'un droit constaté

Comme précisé ci-avant, la CATE a transmis au service juridique des dossiers concernant des accidents de travail (avec tiers responsables) pour lesquels aucun droit constaté n'a été préalablement comptabilisé. Dans de nombreux cas, l'absence d'enregistrement d'un droit constaté était critiquable, puisque le montant du préjudice subi par la Communauté française était évalué ou, à tout le moins, évaluable.

La Cour a fait observer qu'une telle omission portait atteinte au principe de l'image fidèle et ne garantissait pas la traçabilité des créances concernées, ni l'efficacité de leur traitement.

Dans sa réponse, le ministre de l'Enseignement a informé la Cour que, dès le mois de septembre 2011, la CATE avait entrepris de régulariser ces dossiers.

Le ministre du Budget a, quant à lui, signalé qu'il avait attiré l'attention de l'administration sur la nécessité d'une plus grande rigueur dans la constatation et le suivi des droits.

1.3.4 Maintien dans la comptabilité de la CATE de droits qui devraient être annulés

Le sommier des droits suspendus du comptable de la CATE comporte des droits, parfois de montants importants, pour lesquels le service juridique et l'avocat représentant la Communauté française ont clôturé leurs interventions depuis longtemps. Il s'agit, la plupart du temps, de dossiers pour lesquels la Communauté française est dans l'impossibilité de recouvrer sa créance en raison de l'insolvabilité du débiteur. Dans cette hypothèse, la meilleure solution est de confier le recouvrement à l'administration des domaines, ce qui permet au comptable d'annuler le droit constaté repris dans sa comptabilité. Le défaut de communication de ces dossiers à l'administration des domaines a pour effet que la comptabilité des droits constatés de la CATE ne reflète pas fidèlement l'état des créances de la Communauté française¹⁵³.

Dans sa réponse, le ministre de l'Enseignement a souligné que la désignation d'un nouveau comptable est de nature à résoudre ce problème. Elle précise toutefois que la CATE est tributaire des informations dont dispose le service juridique, notamment en ce qui concerne la solvabilité des débiteurs.

1.3.5 Collaboration avec le Medex

Les dispositions de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 relatif à la réparation, en faveur des membres du personnel du secteur public, des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail¹⁵⁴ ont attribué au Medex la compétence exclusive de déterminer le pourcentage d'invalidité de la victime d'un accident de travail.

Afin, d'une part, d'éviter à la victime la multiplication des examens médicaux et, d'autre part, de bénéficier d'une expertise médicale gratuite, la Communauté française a également recours au Medex pour fixer les périodes d'incapacité de la victime.

Toutefois, depuis plusieurs années, les cours et tribunaux rejettent régulièrement les conclusions du Medex et imposent le recours à d'autres experts médicaux, à la charge de la Communauté française, pour déterminer les périodes d'incapacité consécutives à l'accident.

La Communauté française a introduit plusieurs pourvois en cassation pour trancher définitivement la question de principe de l'opposabilité aux tiers des conclusions du Medex. Ces procédures n'ayant pas encore abouti, d'autres dossiers sont tenus en suspens dans l'attente de la décision de la Cour de cassation.

Les principaux reproches adressés par les cours et tribunaux aux rapports d'expertise médicale du Medex portent sur les éléments suivants :

- une disproportion entre la durée de l'incapacité de travail de la victime et les faits constitutifs de l'accident de travail ;
- l'absence ou l'insuffisance des motivations ;
- l'incapacité du Medex à justifier, en cours d'instance, ses décisions médicales.

Ce manque de fiabilité des rapports du Medex est préjudiciable aux finances de la Communauté française. En effet, les experts médicaux désignés par les cours et tribunaux

¹⁵³ La Cour a ainsi identifié, dans la comptabilité de la CATE, cinq droits constatés, portant sur un montant total supérieur à 750.000 euros, qui auraient dû être confiés à l'administration des domaines.

¹⁵⁴ Pris en exécution de la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public.

revoient en général fortement à la baisse les périodes d'incapacité de travail des victimes et, partant, le montant du dommage subi par la Communauté française, alors qu'elle a dû financer intégralement leur remplacement durant les périodes d'absences reconnues par le Medex.

Pour préserver les intérêts financiers de la Communauté française, le service juridique a pris différentes initiatives.

- Il demande à la victime de lui communiquer une copie complète de son dossier médical¹⁵⁵.
- Il cite le Medex en intervention forcée lors des procédures judiciaires, afin de le contraindre à justifier ses décisions et, le cas échéant, d'obtenir réparation du préjudice qu'il a causé à la Communauté française.
- Il a interpellé à plusieurs reprises le Medex sur les problèmes soulevés par ses interventions et, par un courrier du 10 décembre 2010, a exposé au ministre-président du gouvernement de la Communauté française les difficultés qu'il rencontre avec ce service en l'invitant à attirer l'attention de la ministre fédérale de la Santé sur les conséquences dommageables de ces problèmes. Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'un rappel avait été récemment adressé au ministre-président.

La Cour a pris acte de ces mesures et recommandé de les généraliser. Elle a par ailleurs invité la Communauté française à examiner la possibilité de recourir à un autre prestataire que le Medex pour déterminer les périodes d'incapacité résultant des accidents du travail. Pareille décision devrait être prise au terme d'une analyse des coûts et des bénéfices qu'engendrerait le recours à une expertise médicale indépendante du Medex.

Dans sa réponse, le secrétaire général a fait valoir que l'intervention du Medex dans le contentieux relatif aux accidents du travail était prévue dans l'arrêté royal du 24 janvier 1969 précité. En conséquence, la Communauté française ne serait pas habilitée à conclure un marché public qui aurait pour objet de désigner un autre prestataire de services. La seule solution envisageable est une modification des textes au niveau de l'État fédéral.

À ce sujet, la Cour a fait remarquer que l'article 9bis de l'arrêté royal en question¹⁵⁶ offre la possibilité de faire appel au concours médical du Medex, mais ne l'impose pas. La Communauté française pourrait donc envisager la possibilité de recourir au service d'un tiers-expert.

Dans sa réponse, la ministre de l'Enseignement a souligné que cette question relève de la compétence du ministre-président du gouvernement de la Communauté française. Elle a attiré l'attention sur le fait que la solution qui consisterait, pour le ministère de la Communauté française, à désigner des experts médicaux ne suffirait pas : ceux-ci auront en effet besoin de consulter les dossiers du Medex avant de remettre leur avis. La ministre a signalé que des contacts préliminaires ont été pris en ce sens et qu'ils devront se poursuivre.

1.3.6 Rôle des commissions consultatives de l'enseignement spécial

Aux termes de l'article 125 du décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé et dans le cadre de l'application de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1967 précitée, les

¹⁵⁵ Le Medex refusant de le communiquer en raison du secret médical.

¹⁵⁶ Celui-ci dispose qu'« en cas de subrogation de plein droit, prévue aux articles 14, §3, et 14bis, de la loi [du 3 juillet 1967], le ministre peut faire appel au concours médical du Service de santé administratif [Medex] qui, sous réserve des impératifs du secret médical, est tenu d'y donner suite dans toute procédure tant amiable que contentieuse ».

commissions consultatives zonales sont notamment chargées, à la demande de la CATE, de rendre des avis sur la capacité de discernement des élèves qui sont accusés d'avoir commis un acte de violence.

Dans les faits, il apparaît cependant que, lorsqu'elles sont saisies par la CATE d'une telle demande, ces commissions consultatives restent souvent en défaut de déterminer si l'élève en question avait bien, à cette occasion, la capacité de discernement. Elles invoquent, pour se justifier, leur manque d'expertise psychologique.

Une telle attitude empêche la CATE de déterminer si l'élève peut être considéré comme responsable de l'accident de travail et, partant, si le préjudice subi par la Communauté française peut faire l'objet d'une récupération.

La Cour a par conséquent recommandé de rappeler les commissions consultatives à leurs obligations et, le cas échéant, de les doter de l'expertise psychologique nécessaire à la réalisation des missions visées à l'article 125 précité.

Dans sa réponse, la ministre de l'Enseignement a souligné qu'au vu des dossiers qui leur ont été soumis en 2011, les commissions consultatives n'ont refusé de rendre un avis sur les accidents de travail causés par des élèves de l'enseignement spécialisé que lorsqu'elles ne disposaient pas de dossiers complets pour des raisons liées au respect du secret médical.

1.4 Suivi administratif des dossiers par le service juridique

1.4.1 Aperçu général

Les délais entre la transmission au service juridique d'un dossier litigieux par la CATE et la saisie d'un avocat ont été raccourcis, ce qui contribue à sauvegarder les intérêts de la Communauté française de manière plus efficace.

Le contrôle effectué a toutefois mis en évidence la récurrence ou l'apparition d'autres problèmes. La Cour a dès lors considéré que la gestion de ces dossiers est moins performante qu'à l'époque de son contrôle précédent.

1.4.2 Suivi du dossier

Le service juridique ne s'assure pas régulièrement du bon avancement des dossiers confiés à des avocats. Ainsi, pour plus d'un tiers des dossiers examinés, les engagements souscrits par les avocats, les mandats particuliers qui leur ont été confiés et l'annonce d'évolution significative des dossiers (prononcé d'un jugement, notamment) n'ont pas été suivis d'effets, sans que le service juridique réagisse dans un délai normal. Le temps de réaction est généralement d'au moins six mois et régulièrement de plus d'un an.

1.4.3 Réponse aux demandes d'informations des avocats

Le service juridique n'a pas répondu (ou a répondu tardivement) à des demandes d'informations complémentaires que l'avocat de la Communauté française lui avait adressées¹⁵⁷. Ce manquement peut entraîner la suspension de la procédure de recouvrement pendant de longues périodes. La Cour a cependant relevé que, dans un certain nombre de cas, il était imputable à un autre service de la Communauté française.

¹⁵⁷ La Cour a notamment constaté que des courriers de l'avocat de la Communauté française sont restés sans réponse dans deux dossiers représentant plus de 260.000 euros de créances à recouvrer.

2 Les marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité des bâtiments non scolaires de la Communauté française¹⁵⁸

La Cour des comptes a procédé à un audit de légalité et de régularité des marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité des bâtiments non scolaires de la Communauté française. Elle a relevé de nombreuses carences dans la passation des marchés et leur exécution. Ainsi, l'organisation et les procédures actuelles ne permettent pas d'identifier de manière exhaustive et rapide la totalité des marchés en cours, leur coût et les services qui en ont la gestion. Les marchés d'entretien incluant une clause de garantie totale ne sont pas spécifiquement prévus par la réglementation des marchés publics et devraient être limités à des cas particuliers dûment motivés ; les carences dans le contrôle de ces prestations sont manifestes et les moyens d'action que possède le pouvoir adjudicateur ne sont pas mis en œuvre. Le recours à la procédure négociée sans publicité doit respecter les conditions légales. Cette procédure requiert également, si possible, la consultation de plusieurs prestataires de services. L'approche de la sélection qualitative doit être améliorée, tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché que de la procédure de sélection elle-même. D'une manière générale, le contrôle de l'exécution des marchés doit être renforcé à toutes les étapes.

2.1 Introduction

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité en cours d'exécution dans les bâtiments non scolaires de la Communauté française.

2.1.1 Législation

Les principales dispositions applicables à la matière sont :

- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

¹⁵⁸ Dr 3.655.109.

2.1.2 Méthode

Le contrôle, qui s'est déroulé au cours du deuxième semestre 2011, a porté sur la gestion, la passation et l'exécution de 107 marchés de services.

Les résultats de ce contrôle ont été synthétisés dans un avant-projet de rapport, qui a été envoyé au secrétaire général du ministère de la Communauté française le 31 juillet 2012. Ce dernier, après avoir sollicité une prolongation du délai de réponse, a transmis, par courrier du 26 septembre 2012, un ensemble de documents émanant de la direction des infrastructures administratives, du sport, de la santé et de l'aide à la jeunesse, ainsi que de la direction des infrastructures culturelles et de la direction du support logistique.

Ces données ont été intégrées dans un projet de rapport, qui a été adressé, le 5 novembre 2012, au vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, au vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique, à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, ainsi qu'à la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse du gouvernement de la Communauté française.

La ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, le vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique ainsi que le vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports ont répondu par lettres des 4 et 10 décembre 2012 et 30 janvier 2013. Il a été tenu compte de leurs précisions dans le présent rapport.

2.2 Gestion des marchés

2.2.1 Organisation administrative

Les marchés d'entretien des bâtiments non scolaires appartenant à la Communauté française sont gérés par plusieurs services au sein ou en dehors du ministère de la Communauté française. Leur intervention dépend à la fois de l'affectation des bâtiments (administrative, sportive, culturelle, ou consacrée à la protection de la jeunesse), du statut de l'occupant (propriétaire ou locataire), de la phase concernée (passation ou exécution du marché) et du type de prestations (entretien ordinaire seul ou entretien ordinaire avec garantie totale¹⁵⁹).

Les marchés relatifs aux bâtiments administratifs sont, depuis le 1^{er} janvier 2011, gérés par la direction du support logistique (DSL) pour les prestations de nettoyage, de sécurité et de gardiennage, de tri et d'enlèvement des déchets et de contrôles périodiques (extincteurs, dévidoirs, hydrants) et par la direction des infrastructures administratives, du sport, de la santé et de l'aide à la jeunesse (DIASSA), au sein de l'administration générale de l'infrastructure (AGI), pour les contrats d'entretien et de contrôle des installations techniques des implantations importantes dans un premier temps, puis, à partir du 1^{er} janvier 2013, pour tous les contrats de ce type.

Dans le domaine de la culture, lorsque l'entretien technique du bâtiment comprend des prestations de garantie totale en plus des prestations d'entretien ordinaire, la direction des infrastructures culturelles (DIC) au sein de l'AGI a pour missions, d'une part, de concevoir, d'attribuer et de contrôler le marché et, d'autre part, de procéder à la liquidation des

¹⁵⁹ Ces marchés avec garantie totale ou garantie omnium (EGT) comprennent, outre l'entretien ordinaire, la réparation ou le remplacement d'équipements défectueux, ainsi que, dans certains cas, la réduction de la consommation de combustibles. La définition de ce type de marché se trouve au point 2.4 *Marchés d'entretien avec clause de garantie totale*.

redevances liées à la garantie totale¹⁶⁰. La direction générale de la culture (DGC) au sein de l'administration générale de la culture est compétente pour les marchés qui ne comprennent que de l'entretien ordinaire.

Les marchés des centres sportifs sont gérés soit par la DIASSAJ, s'ils comprennent des prestations de garantie totale, soit par la direction du sport au sein de l'administration générale de l'aide à la jeunesse, de la santé et du sport, s'ils sont limités à de l'entretien ordinaire. Même lorsqu'ils se rapportent à des marchés gérés par la DIASSAJ, les paiements relatifs à l'entretien ordinaire sont pris en charge par la direction du sport.

La DIASSAJ réalise les mêmes missions, tant dans le secteur de l'aide à la jeunesse¹⁶¹ que dans celui du sport, tandis que la direction de l'aide à la jeunesse, au sein de l'administration générale de l'aide à la jeunesse, de la santé et du sport, effectue les paiements des prestations d'entretien ordinaire et conclut tout marché qui ne comprend que de l'entretien.

Au cours de la phase de passation du marché, des avis sont sollicités, pour l'ensemble des bâtiments, auprès des services suivants :

- le service interne de prévention et de protection du travail (SIPPT), au sein du secrétariat général, conseiller en prévention en vertu de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail ; l'avis du SIPPT est systématique pour l'ensemble des bâtiments ;
- la cellule des marchés publics, au sein du service juridique, a pour missions principales d'élaborer les modèles types de documents de marché, de porter assistance en matière de conception des marchés, d'informer et de former les agents du ministère, de rédiger des avis juridiques et, depuis le 1^{er} février 2011 pour tous les services et le 1^{er} février 2012 pour l'AGI, de valider tous les marchés conclus au sein du ministère dont le montant est supérieur à 5.500 euros hors TVA.

2.2.2 Aspects budgétaires

Les dépenses relatives aux contrats d'entretien sont imputées sur des allocations de base au sein des divisions organiques 13 *Gestion des immeubles*, 15 *Infrastructures de la santé, des affaires sociales, de la culture et du sport*, 17 *Aide à la jeunesse*, 20 *Culture* et 26 *Sport* du budget de la Communauté française.

Ces dépenses sont soit engagées et ordonnancées budgétairement, soit payées par avances de fonds par les comptables extraordinaires au sein de chaque service gestionnaire du ministère ou, pour l'aide à la jeunesse, au sein de chaque institution publique de protection de la jeunesse (IPPJ).

Dans le cas des bâtiments administratifs, malgré le transfert des contrats vers la DIASSAJ, la gestion budgétaire et financière des dépenses relève encore de la DSL au sein du secrétariat général.

¹⁶⁰ Le paiement des prestations liées à l'entretien ordinaire est effectué soit par la DGC, soit par l'ASBL occupant les lieux (dans ce dernier cas, le coût des marchés est financé par le biais des subventions de fonctionnement).

¹⁶¹ Services d'aide à la jeunesse, services de protection de la jeunesse et institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ).

2.2.3 Absence de procédures écrites

Jusqu'il y a peu, la répartition des compétences entre les nombreux services précités ne faisait pas l'objet d'une procédure écrite. Depuis 2011, des « feuilles de route » ont été élaborées afin de distinguer, d'une part, les missions de l'AGI et de la DSL pour les bâtiments administratifs et, d'autre part, les tâches de l'AGI et des directions fonctionnelles pour les autres bâtiments.

Les dossiers examinés et les contacts avec les gestionnaires dans les différents services attestent néanmoins encore la confusion dans la répartition des compétences¹⁶².

Certains services soumettent l'ensemble de leurs marchés à l'avis de la cellule des marchés publics du service juridique (c'est le cas de la DSL), d'autres non. De même, l'avis de la direction fonctionnelle qui paiera l'entretien est, dans certains cas, sollicité par les gestionnaires au sein de l'AGI, mais non de manière systématique.

Pour sa part, la DSL mentionne la mise à disposition de modèles de documents relatifs aux procédures de marchés, tandis que la DIASSAJ précise qu'en l'absence de mise à disposition de tels documents, le service recourt à une application élaborée par une firme privée.

2.2.4 Non-exhaustivité du recensement des marchés publics

À la demande de la Cour, l'AGI a constitué une liste de tous les marchés d'entretien des bâtiments non scolaires de la Communauté. Il s'est écoulé neuf mois entre la demande et la production de la liste.

Cette liste n'a pu être validée en raison d'anomalies¹⁶³ et parce qu'il n'existe aucun cadastre général des bâtiments et de leurs équipements, aucune centralisation des marchés, ni aucune centralisation budgétaire, qui permettraient de recouper les informations transmises.

Dans sa réponse, la DIASSAJ confirme la dispersion des données dans les directions fonctionnelles et à l'AGI, de même que l'absence de centralisation des marchés. Elle précise toutefois qu'il existe une base informatique de données d'identification cadastrale du patrimoine de la Communauté française, nommée EDIFICF, qui devrait être développée pour en faire un support à la gestion immobilière des contrats. Cette demande aurait été adressée à l'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) à la fin 2010.

Les marchés sont identifiés uniquement par leur objet. Ils ne sont pas numérotés et aucun mode d'identification commun à tous les services concernés n'a été mis au point.

¹⁶² Ainsi, des cahiers spéciaux des charges de marchés d'entretien technique d'infrastructures culturelles stipulent que les factures relatives à l'entretien ordinaire sont payées par la direction générale de la culture, alors que l'audit a révélé que l'entretien ordinaire est géré et payé par l'occupant. Par ailleurs, des erreurs ont été détectées dans l'identification des services gestionnaires sur la liste réalisée par l'AGI.

¹⁶³ Un contrat est repris dans la liste, alors qu'il n'est plus en cours ; la liste de l'AGI et celle de la DGC mentionnent des données différentes quant au service gestionnaire ; des marchés non mentionnés dans la liste ont été découverts à la suite, d'une part, de l'examen des pièces transmises par l'AGI et, d'autre part, des auditions menées au sein des autres administrations générales.

2.2.5 Dossiers et informations incomplets ou introuvables

Les dossiers afférents aux marchés d'entretien sont, d'une manière générale, incomplets, même si la situation diffère quelque peu selon les services.

Certaines pièces ne figurent jamais dans les dossiers constitués au sein de l'AGI, soit en raison de l'organisation même de la gestion de ces contrats (c'est le cas des pièces relatives aux prestations d'entretien ordinaire liquidées par les directions fonctionnelles), soit parce que le contrôle prévu dans les cahiers spéciaux des charges n'est pas réalisé (quota combustible, cautionnements ajustés), soit encore parce que les prestations d'entretien ne sont pas reliées au marché d'équipement ou d'installation auquel elles se rattachent (tel est le cas de nombreux marchés d'entretien des installations de détection d'incendie, de gaz ou d'intrusion).

Dix dossiers n'ont pu être fournis par l'administration, tandis que les pièces relatives aux marchés d'entretien de six bâtiments administratifs situés en dehors de Bruxelles n'ont été produites que huit mois après la demande, soit après l'expiration de la période consacrée au contrôle des dossiers. Elles n'ont donc pas été examinées.

L'administration s'est engagée à réorganiser les modes de classement des dossiers papier et informatiques avec le concours des gestionnaires de site.

2.2.6 Absence de coordination des services et de gestion centralisée

Les deux services de l'AGI élaborent les documents de passation des marchés et procèdent à leur attribution, sans que les directions fonctionnelles qui liquideront une partie des factures de ces marchés ne soient systématiquement mises au courant. Aucune procédure ne prévoit cette coordination et seuls quelques dossiers contiennent des pièces attestant cette information.

Le vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique a fait état, dans sa réponse du 10 décembre 2012, d'une clarification de la gestion administrative des marchés publics entre les services relevant directement du secrétariat général et ceux dépendant de l'AGI. Cette clarification permet à cette dernière de reprendre, à l'occasion de l'élaboration du budget 2013, l'entière maîtrise sur les marchés d'entretien concernant les bâtiments administratifs. Le ministre met également en évidence l'action de la cellule des marchés publics, dont le travail de support autant que de monitoring est amené à être généralisé à l'ensemble des directions.

Dans sa réponse, la DIASSAJ affirme que cette coordination existe dans tous les marchés qu'elle a lancés, tandis que la DIC l'aurait organisée pour les derniers marchés. L'examen des dossiers n'a toutefois pas permis de constater une telle coordination.

Quant à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, elle signale, dans sa réponse du 4 décembre 2012, que, depuis plusieurs années, les services de la DIC « travaillent à la mise en œuvre de procédures visant à assurer le respect le plus strict des prescrits légaux et à limiter les risques d'erreurs ou de négligences dans le suivi des marchés publics visés ».

En matière d'exécution des marchés, aucun service ne dispose de la totalité des informations, ni n'est capable de calculer le coût total d'un marché. Cette situation présente les risques suivants :

- insuffisance de moyens des directions fonctionnelles, faute de pouvoir prévoir dans leur budget des crédits pour des dépenses décidées ailleurs ;

- double paiement, puisque des factures relatives à un même objet sont payées par des services différents selon qu'elles portent sur de l'entretien ordinaire ou extraordinaire (type garantie totale) ; ce risque est d'autant plus élevé que les prestataires de services envoient leur facture régulièrement au service non concerné ;
- mauvaise exécution des prestations du fait de carences dans le contrôle, puisque la garantie totale est payée par un service qui ne vérifie pas si l'entretien ordinaire a été correctement réalisé et que les prestations d'entretien ordinaire sont liquidées par des services qui ne disposent pas de la compétence technique pour effectuer leur réception quantitative et qualitative. Dans leur réponse, la DIASSAJ et la DIC affirment que des réunions de suivi ont été réalisées récemment, dans la plupart des sites, avec des gestionnaires issus de chaque service concerné. Elles soulignent également un manque de personnel récurrent pour effectuer cette mission.

2.2.7 Absence d'analyse des besoins et d'évaluation du contrat

Aucun dossier examiné ne comprend d'analyse des besoins de l'administration en matière d'entretien d'un bâtiment, malgré la grande diversité des marchés quant à leur objet et à leur étendue. Selon la DIASSAJ, un manque de personnel expliquerait l'absence d'évaluations systématiques, même si les rapports du SIPPT et, désormais, des rapports de maintenance établis par la DIASSAJ dressent des synthèses de besoins en la matière.

Les divers choix dans la conception du marché¹⁶⁴ ne sont pas étayés formellement. De même, aucune justification n'est apportée à la durée du marché (de 20 ans, le plus souvent).

À leur échéance, les contrats sont remis en concurrence sans évaluation du coût, des éventuels incidents, de la qualité des prestations réalisées et du matériel fourni.

2.2.8 Non-respect des règles budgétaires et comptables

Le budget de la Communauté française ne permet pas d'identifier aisément les crédits affectés aux contrats, puisqu'ils sont imputés sur cinq divisions organiques.

En outre, dans plusieurs cas, l'engagement comptable n'a pas précédé l'engagement juridique, ce qui contrevient à l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE)¹⁶⁵.

Par ailleurs, les engagements budgétaires ne portent pas sur la totalité du marché mais sur leur montant annuel, ce qui porte atteinte au principe de transparence budgétaire (article 5 des LCCE précitées).

Enfin, des factures sont liquidées par les comptables extraordinaires et imputées sur des avances de fonds, alors que le seuil de 5.500 euros hors TVA en deçà duquel cette pratique est autorisée est dépassé. En effet, c'est le montant total du marché qui doit être pris en compte pour ce faire et non le montant annuel ou celui de la facture à liquider.

Selon la DJASSAJ, cette nécessaire centralisation de l'information des coûts globaux d'exploitation implique le développement de la base de données EDIFICF précitée.

¹⁶⁴ Limitation ou non à un bâtiment, entretien ordinaire seul ou avec garantie totale, limitation éventuelle de la consommation des combustibles, etc.

¹⁶⁵ Cet article stipule que « l'approbation des contrats et marchés pour travaux et fournitures de biens ou de services ainsi que les arrêtés de collation de subventions ne peuvent être notifiés avant que ces contrats, marchés et arrêtés aient été visés par le contrôleur des engagements ».

2.2.9 Retard de paiement

Les dossiers comprennent de nombreux rappels de factures de la part des adjudicataires, notamment à la suite d'erreurs d'aiguillage entre les différents services gestionnaires, ou parce que le prestataire envoie une facture pour l'ensemble du marché au lieu de dissocier les factures selon le type de prestation. Cette situation fréquente résulte, dans certains cas, d'erreurs ou d'imprécisions dans les cahiers spéciaux des charges.

Les montants concernés ne peuvent être établis puisqu'ils ne sont pas identifiés, ni centralisés, et qu'ils ne donnent pas lieu, dans la majorité des cas, au paiement d'intérêts de retard, pourtant dus de plein droit¹⁶⁶.

2.2.10 Retard dans le renouvellement des contrats

Les contrats à l'examen portent sur des prestations récurrentes dont la continuité doit être assurée pour des raisons de sécurité ou d'hygiène. Par conséquent, la fin des contrats pluriannuels doit être anticipée et le marché suivant doit être relancé à temps, dans le respect des règles inhérentes aux marchés publics.

Divers documents des dossiers examinés révèlent la passation de procédures négociées sans publicité, improprement justifiées par le retard dans le renouvellement de contrats, voire la continuité de prestations, et leur paiement en dehors de toute procédure et de base légale.

Face à cette situation, la Cour a demandé aux divers services de produire la liste des contrats antérieurs à chaque marché analysé. Toutefois, les services gestionnaires n'ont pas fourni ces données, qui auraient permis de réaliser un historique des prestations et de vérifier la gestion continue des contrats.

2.3 Passation et exécution des marchés

2.3.1 Règles de publicité

Des discordances ont été constatées entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, au point de vue, entre autres, du mode de passation, de la durée du marché, de la sélection qualitative et des modalités d'ouverture des offres.

Les avis de marché comprennent des inexactitudes quant à la qualification des marchés de services par rapport aux catégories figurant dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 et quant à la date et l'heure limites de réception des offres et de leurs modalités d'ouverture, ou à la date limite pour la réception des demandes de documents ou l'accès à ceux-ci. La date limite prévue pour la réception des demandes de documents ou l'accès à ceux-ci correspond généralement à celle fixée pour la réception et l'ouverture des offres, ou à la veille de cette date ; s'agissant de marchés nécessitant des investigations importantes en vue de l'établissement des offres, ces échéances sont inadéquates et contreviennent aux articles 59 (en cas de recours à la publicité européenne et belge) ou 67 (en cas de recours à la seule publicité belge) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Certains marchés n'ont pas satisfait à l'obligation de publier un avis de marché passé¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Article 15, § 4, du cahier général des charges.

¹⁶⁷ Circulaire de la chancellerie du premier ministre, du 25 juin 2008 – Marchés publics – Publicité européenne – Obligation de publier un avis d'attribution de marché, *Moniteur belge* du 20 juin 2008, p. 33358 et 33359.

2.3.2 Recours à la procédure négociée sans publicité

Les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation et, dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur doit justifier formellement le recours à l'hypothèse envisagée.

La procédure négociée ne dispense pas le pouvoir adjudicateur de consulter, si possible, plusieurs prestataires de services, quel que soit d'ailleurs le montant des marchés faisant l'objet d'un tel mode de passation¹⁶⁸. L'absence de consultation doit être motivée, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹⁶⁹.

En l'espèce, cette procédure a été utilisée dans plus de 81 % des marchés examinés.

Dans deux cas, c'est l'hypothèse du seuil déterminé qui a été retenue¹⁷⁰. Le montant était effectivement inférieur à 67.000 euros hors TVA et la consultation de la concurrence a bien eu lieu.

Quinze procédures ont été lancées sur la base de l'hypothèse du prestataire unique¹⁷¹. Le recours à une telle hypothèse postule que le pouvoir adjudicateur puisse faire la preuve de la spécificité ou de l'exclusivité qui caractérise l'entreprise à laquelle il désire s'adresser. Dans le cas de recours à cette hypothèse, la consultation de la concurrence s'avère difficile et même impossible lorsqu'une spécificité quelconque ou des droits d'exclusivité sont invoqués¹⁷².

Ce prescrit légal n'a été respecté dans aucun de ces marchés.

À titre d'exemple, un marché portant sur l'entretien technique a fait l'objet, en 1992, d'un appel d'offres restreint pour une période de dix ans. Depuis lors, ce marché a été reconduit dix fois pour une période d'un an, six fois par le biais d'un avenant et quatre fois selon une procédure négociée sans publicité, en invoquant l'hypothèse du prestataire unique et en les justifiant par le maintien de la sécurité et l'entretien des installations techniques du bâtiment.

L'hypothèse figurant à l'article 17, § 2, 1^o, f), de la loi du 24 décembre 1993 est improprement utilisée par les services de la Communauté française lorsqu'il s'agit de reconduire des marchés ou de « soudure » entre deux marchés.

Les services précités ne font jamais référence à la répétition du marché initial, laquelle relève pourtant de l'application de l'article 17, § 2, 2^o, b), de la loi, qui prévoit de recourir à la procédure négociée sans publicité pour des services nouveaux consistant dans la répétition de services similaires à attribuer à l'adjudicataire d'un premier marché par le même pouvoir adjudicateur, à condition que ces services soient conformes à un projet de base qui a fait l'objet d'une adjudication publique ou d'un appel d'offres général. Cette répétition n'est donc pas permise dans le cas de marchés qui, initialement, ont fait l'objet d'une procédure restreinte ou négociée avec ou sans publicité.

¹⁶⁸ Même si ce montant est inférieur ou atteint 5.500 euros hors TVA (article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

¹⁶⁹ Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1993, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 656-1, p. 26.

¹⁷⁰ Article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993.

¹⁷¹ Article 17, § 2, 1^o, f), de la loi du 24 décembre 1993.

¹⁷² Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996, *Moniteur belge* du 26 janvier 1996, p. 1552.

La Cour a examiné, principalement pour les marchés d'entretien de la détection d'incendie et d'intrusion, la problématique du lien juridique entre ces marchés et les marchés d'installation du matériel correspondant, pour lesquels l'hypothèse du prestataire unique a notamment été invoquée. Dans un souci de transparence, il importe que l'installation du matériel concerné et la prise en charge intégrale de son entretien (omnium) fassent l'objet d'un seul et même marché, afin d'établir le coût réel de l'opération et de faire intervenir la concurrence, voire de publier un avis de marché.

Enfin, pour la plupart des marchés (70 sur 87), l'administration de la Communauté française a omis de préciser et de justifier l'hypothèse de procédure négociée sans publicité à laquelle elle se réfère, voire d'indiquer qu'il s'agit d'une procédure négociée sans publicité.

À l'exception de deux cas, ces marchés à l'examen ont été conclus sans consultation de la concurrence et, dans la plupart des cas, sans motivation.

Tous les marchés pour lesquels le pouvoir adjudicateur a omis d'indiquer une hypothèse de procédure négociée sans publicité sont implicitement concernés par l'hypothèse du seuil déterminé et surtout par celle du prestataire unique.

Certains de ces marchés sont liés à l'installation du matériel concerné, qui fait, quant à elle, l'objet d'un marché de travaux. Les prestataires sont généralement détenteurs de l'agrément de l'ANPI ou de la certification du BOSEC.

Le recours à la reconduction tacite est abondamment utilisé pour prolonger ces marchés. Toutefois, certains d'entre eux, quoique théoriquement terminés puisqu'aucune clause de tacite reconduction ne prolonge leur existence, demeurent toujours en cours, sans base légale.

2.3.3 Sélection qualitative

Seuls 20 % des marchés examinés, soit 21 marchés, satisfont aux exigences de la sélection qualitative.

Alors que la réglementation des marchés publics opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et d'attribution du marché, certains critères sont fréquemment utilisés, au niveau de l'attribution des marchés, alors qu'ils relèvent de la sélection qualitative et, plus particulièrement, de la capacité technique des candidats ou des soumissionnaires. Dans la plupart des marchés concernés, il s'agit de critères concernant la composition du personnel et sa qualification.

La qualité du logiciel de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) est, quant à elle, parfois prise en compte erronément en tant que critère de sélection qualitative, tout en étant également utilisée comme critère d'attribution, dans le cahier spécial des charges ou le rapport d'attribution de certains marchés.

Diverses mentions inexactes ont été observées dans les cahiers spéciaux des charges.

Concernant les exigences du pouvoir adjudicateur en matière de sélection qualitative, des manquements sont observés tant au niveau des causes d'exclusion que des critères de capacité financière, économique et technique : absence d'exigences liées à la capacité financière et économique, absence d'exigence relative au paiement de la TVA, etc.

À quelques reprises, le pouvoir adjudicateur a eu recours, pour les causes d'exclusion ou certaines d'entre elles, à une déclaration sur l'honneur. Les documents du marché précisent

que le soumissionnaire est tenu de joindre à son offre une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne se trouve pas dans un des cas visés à l'article 69 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Toutefois, le pouvoir adjudicateur n'agit pas dans un souci de simplification administrative, car seules les causes d'exclusion faisant l'objet de l'article 69, § 2, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal précité sont finalement concernées et une attestation de non-faillite est spécialement réclamée dans trois cas.

L'analyse des documents de sélection qualitative ne présente pas toutes les garanties de rigueur afférentes à cette procédure. Ainsi, des éléments liés à la régularité des offres sont parfois vérifiés au titre d'éléments relatifs à la sélection qualitative : tel est le cas de l'attestation de visite des lieux ou de l'habilitation des mandataires. Des documents sont acceptés, alors qu'ils sont trop anciens et qu'aucune preuve de la vérification des données via l'application *digiflow* ne figure dans le dossier. Des cahiers des charges indiquent que l'absence ou la non-conformité des documents demandés entraîne l'irrégularité de l'offre, mais les offres ne sont pas déclarées irrégulières lorsque les documents ne sont pas produits ou sont incorrects.

Dans le cas où le pouvoir adjudicateur a la possibilité d'évaluer, en fonction des éléments déjà en sa possession et de la nature du document manquant, s'il convient d'exclure le soumissionnaire, ou s'il est opportun de lui demander de compléter son dossier de sélection qualitative¹⁷³, la décision du pouvoir adjudicateur de permettre au soumissionnaire de déposer un document initialement non transmis doit impérativement être motivée, afin de respecter l'égalité de traitement entre les soumissionnaires.

Pour les marchés d'entretien technique faisant l'objet d'un appel d'offres restreint, aucun rapport de sélection qualitative et aucune décision motivée de sélection ou de non-sélection, documents pourtant obligatoires dans cette procédure en deux phases, n'ont été relevés, malgré de nombreuses demandes adressées à l'administration.

2.3.4 Critères d'attribution

Pour divers marchés, la suggestion, ancienne dénomination de la variante libre, figure en tant que critère d'attribution ou de sous-critère d'attribution, alors qu'elle doit être évaluée au regard des différents critères d'attribution figurant dans le cahier spécial des charges du marché public considéré et ne peut donc, en aucun cas, constituer un critère ou un sous-critère d'attribution.

Ailleurs, des « sous-sous-critères d'attribution » pondérés et se rapportant aux trois sous-critères d'attribution initialement prévus ont été introduits lors de l'examen des offres. Au moment du lancement de ces marchés, une plus grande tolérance prévalait, même pour les marchés faisant l'objet d'une publicité européenne et belge, concernant l'introduction de sous-critères d'attribution inconnus des soumissionnaires mais ne dénaturant pas les critères prévus dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges et leur pondération éventuelle. Toutefois, même à ce moment, il eût été préférable, dans un souci de transparence, que tous les sous-critères d'attribution et leur pondération fussent connus dès le début de la procédure. Depuis 2008¹⁷⁴, la situation a été clarifiée par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne : le pouvoir adjudicateur ne peut plus fixer ultérieurement des coefficients de pondération et des sous-critères pour les critères d'attribution mentionnés dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges.

173 Circulaire du 10 février 1998, *Moniteur belge* du 13 février 1998, p. 4219 et 4220.

174 Cour de justice des Communautés européennes, affaire C 532/06 du 24 janvier 2008.

Dans des marchés d'entretien technique, des critères d'attribution étaient prévus au cahier spécial des charges, sans pondération ni indication de leur ordre d'importance. Les soumissionnaires n'ont pas été informés de ce que des sous-critères d'attribution et une pondération des critères d'attribution avaient été introduits avant l'ouverture des offres, ni de ce que cette situation a encore été modifiée lors de l'analyse.

Pour rappel, lorsque le cahier spécial des charges range les critères d'attribution d'un marché par ordre décroissant d'importance, le pouvoir adjudicateur conserve la faculté de les pondérer après l'ouverture des offres, à condition que cette pondération respecte l'ordre initialement établi par le cahier spécial des charges et ne viole pas le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires¹⁷⁵. Par contre, lorsque le cahier spécial des charges précise que les critères sont indiqués sans aucun classement, il est interdit d'établir un classement ou de pondérer les critères lors de l'examen des offres¹⁷⁶.

2.3.5 Analyse des offres

Des irrégularités ponctuelles ont été constatées dans le déroulement de l'analyse des offres des dossiers examinés :

- non-exclusion d'une offre irrégulière (par exemple lorsque le soumissionnaire modifie ses prix unitaires à l'occasion d'une justification de prix anormalement élevés ou lorsqu'aucun élément ne permet d'évaluer l'offre) ;
- déclaration d'une offre irrégulière mais toujours prise en compte dans la cotation des offres retenues ;
- comparaison des offres au moyen d'une simulation portant sur une durée de 5 ans pour un marché incluant l'entretien ordinaire, la garantie totale et le quota combustible pour une période de 20 ans ;
- prise en compte d'une variante libre qui n'est pas conforme aux spécifications techniques du marché ;
- mention du montant des offres dans un procès-verbal d'ouverture des offres.

D'une manière plus générale, la plupart des dossiers examinés ne comprenaient pas de rapport d'analyse des offres, lequel était souvent confondu avec la décision motivée d'attribution.

Quant aux cotations attribuées aux soumissionnaires, la Cour observe qu'un classement reprenant dans un simple tableau, sans explication, les points attribués aux divers soumissionnaires ne constitue pas un mode d'évaluation adéquat, puisqu'il ne permet pas d'apprécier le caractère objectif de la comparaison des offres. En effet, si le pouvoir adjudicateur dispose d'une large autonomie quant à la fixation, la pondération et l'appréciation des critères d'attribution du marché, il est néanmoins tenu de motiver les cotations attribuées aux soumissionnaires, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Enfin, il importe que la méthode d'évaluation des offres déterminée par le pouvoir adjudicateur soit raisonnable, cohérente et non discriminatoire¹⁷⁷. Elle doit se référer aux critères d'attribution du marché indiqués, selon le cas, dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges, ainsi qu'à leur pondération et se trouver dans le rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres.

175 Conseil d'État, arrêt n° 116.294 du 21 février 2003.

176 Conseil d'État, arrêt n° 57.593 du 18 janvier 1996.

177 Cour de justice des Communautés européennes, affaire C-234/03 du 27 octobre 2005.

La méthode d'évaluation des critères d'attribution figure généralement dans le cahier spécial des charges ou le rapport d'attribution des marchés examinés. Néanmoins, en ce qui concerne les marchés d'entretien technique dans lesquels un critère est évalué sur la base d'une formule standard faisant intervenir le nombre d'heures prévues par type de qualification et un coefficient attribué à chaque grade légal, des erreurs ont été détectées dans l'application de la formule.

2.3.6 Motivation, information, délai d'attente et notification

La décision motivée d'attribution est rarement présente dans les contrats examinés. Or, l'établissement d'une décision motivée d'attribution est obligatoire pour tout marché, à l'exception des marchés constatés par simple facture acceptée¹⁷⁸. Elle doit être transmise à l'adjudicataire et aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie, dès que le pouvoir adjudicateur a pris la décision d'attribution (tant pour les marchés atteignant les seuils européens que pour ceux dont le montant hors TVA est inférieur à ces seuils mais supérieur à 67.000 euros) ou à condition qu'ils en fassent la demande écrite (pour les marchés d'un montant hors TVA inférieur ou égal à 67.000 euros mais supérieur à 5.500 euros). Le pouvoir adjudicateur est tenu d'indiquer, dans la décision motivée d'attribution du marché, les considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement au choix du prestataire de services.

Dans certains cas observés, ce document tend à remplacer le rapport d'attribution du marché. Le rapport précité et la décision motivée d'attribution du marché sont pourtant des documents dont la finalité est différente : il ne s'indique pas de transmettre, à titre de décision motivée d'attribution, un rapport d'attribution, qui comprend parfois nombre d'annexes et beaucoup de détails dont certains pourraient présenter un caractère confidentiel.

L'obligation d'informer les soumissionnaires non sélectionnés, ou dont l'offre a été écartée ou n'a pas été retenue, n'a pas été systématiquement remplie¹⁷⁹. Sauf dans quelques cas, l'information donnée ne mentionne pas les voies de recours.

Le délai d'attente n'a pas été respecté dans tous les marchés où il s'imposait¹⁸⁰. Ainsi dans un marché d'entretien technique, la notification de l'attribution du marché a eu lieu avant l'expiration du délai d'attente, le fonctionnaire dirigeant ayant reçu l'assurance verbale que le soumissionnaire dont l'offre n'avait pas été retenue n'introduirait pas de recours. Dans un autre marché, les prestations elles-mêmes avaient démarré avant l'expiration du délai d'attente.

2.3.7 Cahier spécial des charges ou document en tenant lieu

La présence d'un cahier spécial des charges concerne près de 20 % des marchés examinés, soit 21 cas. Pour le reste, à défaut de production de pièces dans les marchés examinés, les

¹⁷⁸ Article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

¹⁷⁹ Articles 65/7 à 65/10 de la loi du 24 décembre 1993 (marchés atteignant les seuils européens).

Article 65/29 de la loi précitée (marchés n'atteignant pas les seuils européens mais d'un montant hors TVA supérieur à 67.000 euros).

Article 65/29, 2^e phrase, de la loi précitée et article 80 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 (marchés dont le montant hors TVA est inférieur ou égal à 67.000 euros mais supérieur à 5.500 euros).

¹⁸⁰ Articles 65/11 à 65/13 de la loi du 24 décembre 1993 (marchés atteignant les seuils européens).

Article 65/30 de la loi précitée (marchés n'atteignant pas les seuils européens mais d'un montant hors TVA supérieur à 67.000 euros).

prestations d'un bon nombre de marchés font l'objet d'un contrat (ou d'une convention), ou d'un bon de commande (ou lettre de commande), selon le cas.

Compte tenu de leur montant hors TVA, quelques marchés conclus en procédure négociée sans publicité auraient dû prévoir un cahier spécial des charges. En effet, à partir du montant estimé de 22.000 euros hors TVA, le cahier général des charges est, d'office¹⁸¹, applicable à tout marché¹⁸² et un cahier spécial des charges ou un document en tenant lieu est indispensable.

De nombreux cahiers spéciaux des charges contiennent des mentions inappropriées : référence à des dispositions spécifiques à des marchés de travaux alors que le marché est un marché de services ; interdiction de « variante » et autorisation de « suggestion », alors que la suggestion est remplacée depuis le 1^{er} mai 1997 par la « variante libre » ; qualification erronée de « cahier des charges types », susceptible d'entraîner des erreurs lors de l'élaboration des offres ; erreurs dans la mention de la réglementation applicable.

Les dérogations au cahier général des charges sont placées en tête du cahier spécial des charges¹⁸³ et, à l'exception de la dérogation concernant l'article 21, § 4, du cahier général des charges¹⁸⁴, sont motivées dans le cahier spécial des charges.

2.3.8 Cautionnement¹⁸⁵

Dans de rares cas, le cautionnement a été constitué dans le délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges. Toutefois, lorsque ce délai n'a pas été respecté, la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges n'a pas été appliquée.

Le montant de la caution de deux marchés d'entretien technique est largement insuffisant, car il a été calculé erronément sur le montant annuel de ces marchés et non sur leur montant total. De telles erreurs n'ont jusqu'à présent suscité aucune réaction de l'administration de la Communauté française.

Dans de nombreux cas, la preuve du cautionnement, pourtant obligatoire, est introuvable dans les dossiers.

2.3.9 Révision contractuelle des prix¹⁸⁶

En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993, le cahier spécial des charges peut prévoir une révision des prix. En plus d'être prévue dans le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, la révision des prix doit également être fonction de facteurs déterminés d'ordre économique ou social.

Pour être valable, la formule de révision doit encore satisfaire à d'autres conditions. Ainsi, elle doit être conforme aux prescriptions de l'article 57, § 2, de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique¹⁸⁷, lequel n'autorise la révision que si la

181 Cour de cassation, 5 mai 1994.

182 Article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

183 Article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

184 Résiliation facultative.

185 Articles 5 à 9 du cahier général des charges.

186 Article 13 du cahier général des charges.

187 *Moniteur belge* du 1^{er} avril 1976.

clause se réfère à des paramètres représentant les coûts réels de l'entreprise et comporte un terme fixe (non révisable) d'au moins 20 %¹⁸⁸. Ce terme fixe a pour but de modérer l'adaptation des prix et correspond au risque d'entreprise. Toute clause qui ne respecte pas les limites fixées par la loi est nulle de plein droit¹⁸⁹.

Une révision des redevances dues pour les prestations a été prévue dans le cahier spécial des charges des marchés d'entretien et de garantie totale. Étant donné la durée exceptionnellement longue de ces marchés (généralement 20 ans), la formule de révision ne prend que plus d'importance dans l'économie du marché.

Le cahier spécial des charges de la plupart de ces types de marchés comporte une seule formule de révision des prix, basée sur deux facteurs. Le premier porte sur l'évolution du salaire moyen des ouvriers qualifiés, spécialisés et manœuvres, fixé par la commission paritaire nationale de l'industrie de la construction pour la catégorie D (plus de dix travailleurs). Le second facteur traduit, quant à lui, l'évolution des prix des matériaux des marchés distincts de chauffage central pour les marchés de logements sociaux.

Cette situation appelle les remarques suivantes.

- En violation de l'article 57, § 2, de la loi du 30 mars 1976, la formule de révision des prix de certains marchés ne comporte pas de terme fixe, qui, selon le prescrit légal, devrait s'élever au minimum à 20 %. La révision des prix est, dans pareils cas, plus marquée et plus défavorable pour les services de la Communauté française à chaque hausse de prix. Cette irrégularité entraîne la nullité absolue de la formule de révision.
- Les marchés d'entretien technique comportant une clause de garantie totale ne comportent, sauf exceptions, qu'une seule formule de révision des prix, appliquée tant sur les prestations d'entretien que sur celles afférentes à la garantie totale ; la composante essentielle, sinon exclusive, des prestations d'entretien étant la main d'œuvre¹⁹⁰, les éléments constitutifs de la formule de révision utilisée pour la redevance entretien ne reflètent pas la structure des coûts réels de la prestation, car le deuxième facteur de révision est basé sur l'évolution des prix des matériaux des marchés distincts de chauffage central pour les marchés de logements sociaux.
- La formule de révision des prix de plusieurs marchés utilise notamment un facteur de révision basé sur l'évolution des prix des matériaux des marchés distincts de chauffage central pour les marchés de logements sociaux, alors que le marché ne comporte aucune prestation relative à une installation de chauffage central.
- Des formules de révision différentes ont été utilisées pour des prestations de même nature, l'entretien d'ascenseurs¹⁹¹ ou de systèmes de détection d'intrusion et d'incendie¹⁹² : certaines d'entre elles ne reflètent donc pas la structure des coûts du marché et contreviennent à l'article 57, § 2, de la loi précitée.
- La formule de révision des prix de la plupart des marchés, qu'ils se rapportent à l'entretien et à la garantie totale d'installations thermiques ou à l'entretien ordinaire et à la garantie omnium de systèmes de détection d'intrusion ou d'incendie, est identique.

¹⁸⁸ Cour de cassation, 13 septembre 2001.

¹⁸⁹ Article 57, § 1^{er}, de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique.

¹⁹⁰ Le remplacement de la moindre pièce est imputé sur les prestations relevant de la garantie totale.

¹⁹¹ La formule de révision des prix d'un marché est exclusivement basée sur l'évolution du coût de la main-d'œuvre « $P = p \times (0,8 \times S/S + 0,2)$ », alors que, pour un autre marché, la formule est également basée sur l'indice de prix pondéré constitué de plus de trente matériaux de construction représentatifs « $P = p \times (0,25 \times i/I + 0,55 \times S/S + 0,2)$ ».

¹⁹² La formule de révision des prix d'un marché est exclusivement basée sur l'évolution du coût de la main-d'œuvre « $P = p \times (0,8 \times S/S + 0,2)$ », alors que, pour les autres marchés relatifs à des prestations similaires, la formule est également basée sur l'évolution des prix des matériaux des marchés distincts de chauffage central pour les marchés de logements sociaux « $P = p \times (0,35 \times mm/MM + 0,4 \times S/S + 0,2)$ ».

La formule est basée sur deux facteurs : l'un porte sur l'évolution du salaire moyen des ouvriers qualifiés, spécialisés et manœuvres, fixés par la commission paritaire nationale de l'industrie de la construction pour la catégorie D (plus de dix travailleurs), pondéré à 45 %, et l'autre sur l'évolution des prix des matériaux des marchés distincts de chauffage central pour les marchés de logements sociaux, pondéré à 35 %¹⁹³. La pondération de ces deux facteurs est toujours la même, alors que les prestations sont différentes. Il n'est pas démontré, sur la base d'éléments statistiques, que la pondération des deux facteurs correspond à leur coût respectif dans la réalisation du marché, conformément au prescrit de l'article 57, § 2, de la loi précitée.

- L'application de la formule de révision des marchés pluriannuels en cours d'exécution a été modifiée en 2004 et 2005. Il a en effet été décidé de supprimer le terme fixe des formules de révision de l'ensemble des marchés, à la suite d'une demande d'une fédération professionnelle. Aucun avenant n'a cependant été conclu entre les parties, alors que les conditions du marché ont été substantiellement modifiées. Si l'administration a fait marche arrière à partir de 2006, en rétablissant le terme fixe dans la formule de révision, aucun document n'explique les motifs de ce revirement. Alors que l'indu de l'année 2005 a été récupéré auprès des prestataires¹⁹⁴, les redevances de l'année 2004 n'ont, par contre, pas fait l'objet d'une régularisation. L'article 2262bis du code civil prévoyant une prescription de dix ans pour les actions personnelles, l'indu précité¹⁹⁵ n'est donc pas prescrit.
- Certains dossiers sont lacunaires. En l'absence de contrat, la Cour a constaté, sur la base de factures, que le prix de certains marchés pluriannuels n'est pas fixe, mais aucun élément du dossier administratif ne permet de contrôler la révision des prix appliquée.

2.3.10 Paiement¹⁹⁶

À de nombreuses reprises, le pouvoir adjudicateur a, dans les documents des marchés examinés, prévu des paiements anticipés : ils ne correspondent à aucun des cas figurant à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993, qui précise qu'aucun marché ne peut stipuler d'acompte que pour un service fait et accepté¹⁹⁷.

Dans plusieurs marchés, le délai de paiement des prestations est fixé à 60 – et même à 90 – jours de calendrier, au lieu des 50 jours prévus à l'article 15, § 2, du cahier général des charges. Depuis le 8 août 2002, quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent être rendus plus longs par le cahier spécial des charges. Toute disposition contraire est réputée non écrite¹⁹⁸.

D'après les informations communiquées, il existe des retards de paiement, mais ils ne donnent pas lieu au versement d'intérêts de retard, en contravention aux dispositions de l'article 15, § 4, du cahier général des charges¹⁹⁹.

193 La révision des prix porte sur 80 % du prix total, le terme fixe étant établi à 20 %.

194 Soit par une note de crédit, soit en tenant compte de l'indu dans le calcul de la redevance pour l'année 2006.

195 Par exemple, l'indu est estimé dans un marché à 16.109 euros pour la seule partie afférente à la garantie totale.

196 Article 15 du cahier général des charges.

197 L'octroi d'avances est toutefois permis mais, vu leur caractère exceptionnel, dans les cas limitativement énumérés à l'article 5, § 1^{er}, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

198 Article 3, § 1^{er}, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

199 Cet article stipule que « lorsque les délais fixés pour le paiement (...) sont dépassés, l'adjudicataire a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, par mois ou partie de mois de retard, à un intérêt ».

2.3.11 Réception²⁰⁰

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations exécutées par l'adjudicataire avec les règles de l'art ainsi qu'avec les clauses et conditions des documents du marché²⁰¹. Il s'agit d'une étape importante de la phase d'exécution du marché, car elle participe au principe du service fait et accepté, ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des services prestés.

Les documents afférents aux marchés examinés font apparaître qu'une phase de réception des services a souvent été organisée. Néanmoins, les situations suivantes ont été constatées.

- Des factures examinées comportent un cachet avec la mention « vu pour acceptation du service rendu » avec la signature d'un agent d'un service de la Communauté française, quelle que soit la localisation de l'implantation (y compris en dehors de Bruxelles). La présence d'un tel cachet pose problème, car ce fonctionnaire n'est pas présent sur le lieu des prestations et ne peut valablement attester leur réalisation.
- Dans un marché, le cahier spécial des charges impose une facturation séparée pour deux postes, chaque facture étant accompagnée du bon de travail attestant que les prestations ont été correctement réalisées et d'une liste d'heures de présence dressée à cet effet. Or, l'obligation de facturation séparée n'a pas été respectée et les bons de travail et listes d'heures prestées ne sont pas systématiquement joints aux factures transmises²⁰².
- Pour un marché de gardiennage, l'adjudicataire a l'obligation de dresser la liste des présences du personnel et d'établir un rapport journalier, à transmettre aux délégués du pouvoir adjudicateur. Le respect de ces obligations varie selon les différentes implantations. Ici aussi, le libellé « vu pour acceptation du service rendu » figure sur les factures, sous la forme d'un cachet apposé par un agent localisé au sein du ministère de la Communauté française, quelle que soit la localisation de l'implantation concernée.

2.4 Marchés d'entretien avec clause de garantie totale

2.4.1 Particularités de ce type de marché

Les marchés d'entretien technique des bâtiments de la Communauté française présentent une particularité au regard des autres entités : dans la majorité des cas, ils comprennent, en plus des prestations d'entretien ordinaire, un volet de garantie totale ou garantie omnium. Dans certains cas, le marché a également pour objet la réduction de la consommation de combustibles.

Le tronc commun des obligations imposées à l'adjudicataire (aussi appelé exploitant) par les cahiers spéciaux des charges des marchés avec garantie totale vise :

- l'acceptation sans restriction des installations dans l'état dans lequel elles se trouvent (une visite des lieux est d'ailleurs toujours obligatoire) ;

200 Articles 12 et 19 (tous les marchés) ainsi que 71 et 74 (services) du cahier général des charges.

201 Article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du cahier général des charges.

202 Selon l'administration, ces documents ne seraient joints qu'en cas de prestations exceptionnelles. Quant au dépôt de listes d'heures de présence, seule une firme fait signer un tel document sur place par la personne supervisant les prestations de nettoyage et les joint à sa facture. Les deux autres firmes ne le font pas, sans susciter de réaction de la part de l'administration.

- le remplacement ou la réparation des équipements défectueux dans les délais les plus courts, y compris en cas d'arrêt de fabrication du matériel²⁰³ ;
- la mise en conformité des installations avec les lois et règlements en vigueur à la date du cahier spécial des charges ;
- l'obligation de donner suite aux observations, remarques et infractions formulées par un organisme de contrôle indépendant ;
- l'obligation d'assurer le bon fonctionnement des équipements durant tout le marché, y compris lors de son expiration. La responsabilité de l'adjudicataire subsiste d'ailleurs pendant deux ans après la fin du marché s'il est constaté que des défaillances résultent d'un manque d'entretien.

Ce concept de garantie totale n'est pas explicitement prévu dans la réglementation relative aux marchés publics. La nature même des marchés n'est pas aisée à déterminer : ils comprennent des services (entretien), des fournitures (pièces et équipements), ainsi que des travaux (grosses réparations) et la part respective de ces interventions diffère, selon les marchés, en fonction de l'état de vétusté des installations. Ces difficultés sont à l'origine de nombreuses confusions dans les cahiers spéciaux des charges.

Les documents de marché ne comprennent pas de motivation ou de justification du choix d'imposer la garantie totale, ni un inventaire des équipements concernés sur un site et encore moins une évaluation de leur état général. Or, l'état de vétusté des installations est un élément essentiel dans le choix de la garantie totale et surtout dans l'évaluation des redevances proposées par les soumissionnaires.

L'état dans lequel les équipements doivent être maintenus, élément clé de la garantie totale, n'est pas déterminé clairement. La plupart des cahiers spéciaux des charges reprennent des notions de « *bon ordre de marche* » ou de « *conditions de confort, d'économie et de sécurité* », sans indicateurs précis qui permettent d'apprécier ces notions vagues. Dans trois cas, le cahier spécial des charges impose une « *remise en état des installations à la prise en charge du contrat* », sans autre précision.

La distinction entre les prestations d'entretien, à la charge financière de l'occupant, et celles relatives à la garantie totale, à la charge de la Communauté française, n'est pas toujours aisée.

Lorsqu'une installation est modifiée ou détériorée, se pose la question de la répartition du coût entre la Communauté française et le prestataire. Un état précis des dépenses hors garantie acceptées et liquidées par la Communauté française n'a pu être fourni. L'adjudicataire a parfois facturé des suppléments, acceptés par l'administration, qui auraient dû être couverts par la garantie totale²⁰⁴.

Les clauses contractuelles de certains marchés prévoient que les interventions urgentes soient facturées en supplément, sans en préciser le prix dans le contrat. Ces suppléments sont parfois facturés, alors que l'urgence n'était pas requise ou que les problèmes sont répétitifs, et ils apparaissent en contradiction avec la notion de garantie omnium, a fortiori pour un système de détection d'intrusion ou d'incendie.

203 Dans ce cas, l'adjudicataire est tenu de fournir un matériel équivalent.

204 Dans un marché, des visières ont été posées sur les détecteurs pour éviter des déclenchements intempestifs. L'administration a accepté de payer la fourniture et le placement pour garantir le fonctionnement optimal de l'installation.

2.4.2 Durée des marchés et respect du principe de concurrence

Principaux marchés d'entretien avec clause de garantie totale

Marché	Nombre d'offres reçues	Durée	Montant annuel (en euros et hors TVA et révision)	Montant total (en euros et hors TVA et révision)
1	3	20 ans	265.594,00	5.311.880,00
2	2	20 ans	41.323,78	826.475,60
3	3	20 ans	47.344,04	946.880,80
4	5	20 ans	112.380,85	2.247.617,00
5	3	20 ans	201.772,30	4.035.446,00
6	3	20 ans	76.219,66	1.524.393,20
7	2	20 ans	90.708,71	1.814.262,24
8	4	20 ans	34.116,69	682.333,80
9	5	20 ans	73.601,99	1.472.039,80
10	3 ²⁰⁵ et 2 ²⁰⁶	20 ans	692.876,56	13.857.531,20

Ce tableau reprend les dix principaux marchés d'entretien comportant une clause de garantie totale examinés dans le cadre du présent audit. Le premier a trait à une implantation administrative, un autre se rapporte à onze centres sportifs ADEPS, tandis que la majorité, soit huit marchés, concernent des infrastructures culturelles.

Malgré la charge financière annuelle très importante et la durée de 20 ans, les dossiers ne comportent pas d'analyse économique indiquant que la solution retenue soit la plus efficace et la moins onéreuse pour la Communauté française, ni de motivation de la période choisie²⁰⁷.

Pareille durée s'accorde assez mal avec le principe de concurrence et la nécessité de remettre fréquemment en compétition les marchés, afin d'éviter la création de situations quasi monopolistiques. Dans les faits, la durée de ces marchés est encore plus importante à la suite des marchés de soudure.

Les offres déposées sont relativement peu nombreuses et, dans les huit marchés relevant du secteur culturel, l'adjudicataire est, dans 75 % des cas, toujours le même.

Ce type de marché présente un déséquilibre entre les parties : l'adjudicataire doit s'engager pour 20 ans, alors que le pouvoir adjudicateur a la faculté de résilier le contrat après 10 ans sans payer l'éventuel solde du registre comptable²⁰⁸.

Étant donné qu'il n'existe pas de cadastre général des équipements contenus dans les bâtiments, la firme qui a obtenu le marché précédent bénéficie d'un avantage indiscutable.

²⁰⁵ Lots 1, 5, 6 et 11.

²⁰⁶ Lots 2, 3, 4, 7, 8, 9 et 10.

²⁰⁷ Hormis dans un dossier où la longue période est justifiée par la volonté d'éviter une spéculation de l'exploitant à ne pas remplacer le matériel.

²⁰⁸ Voir ci-après le point 2.4.3 *Tenue d'un registre comptable*.

2.4.3 Tenue d'un registre comptable

L'adjudicataire doit tenir un registre comptable, aussi appelé « fonds de réserve », comprenant, au crédit, les redevances payées par la Communauté française et, au débit, les frais réellement consentis pour les interventions dans le cadre de la garantie totale, ces derniers devant être détaillés par poste : fourniture de pièces et main d'œuvre²⁰⁹.

Le résultat du registre comptable (débité ou créditeur) ne peut être utilisé pour solliciter une demande de modification du prix et n'influence pas les conditions financières du marché, sauf dans les cas suivants :

- le cautionnement est ajusté chaque année en fonction du solde ;
- en cas de résiliation, le solde, selon qu'il est débiteur ou créditeur, est à la charge de l'adjudicataire ou du pouvoir adjudicateur. Néanmoins, un solde positif ne peut être payé à l'adjudicataire, si la résiliation intervient dans les cas prévus à l'article 75 du cahier général des charges (moyens d'actions du pouvoir adjudicateur), en cas de faute grave de l'adjudicataire et lorsque la résiliation a lieu au terme de la dixième année. Par ailleurs, avant de clôturer le compte, le débit est majoré de 15 % pour tenir compte du bénéfice, des frais d'études et des charges d'entreprises des prestations effectuées dans le cadre de la garantie totale.

Par contre, à l'expiration du marché, aucun paiement à aucune des parties n'est prévu, quel que soit le solde du registre comptable, à l'exception d'un marché d'entretien technique d'un bâtiment administratif, où il est convenu qu'à l'échéance du contrat, le solde créditeur est partagé à raison de 85 % pour le pouvoir adjudicateur et de 15 % pour l'adjudicataire, et que le solde débiteur est à charge de l'adjudicataire.

De manière générale, les dossiers administratifs afférents aux marchés examinés sont lacunaires : les soldes des registres comptables au 31 décembre de chaque année s'y trouvent rarement et les pièces justificatives les étayant sont toujours conservées au sein du bâtiment concerné.

Les registres comptables qui ont été fournis à la demande de la Cour ne comprennent aucune approbation, ni du fonctionnaire dirigeant, ni d'un représentant sur place dûment mandaté, contrairement aux dispositions des cahiers spéciaux des charges.

Le contrôle des dépenses imputées sur la garantie totale n'apparaît pas formellement dans les dossiers, sauf exceptions. Il n'est pas prévu de manière précise dans les cahiers spéciaux des charges, qui se bornent à prévoir une signature trimestrielle ou semestrielle, ni dans une procédure interne. Le type et la fréquence des contrôles sont laissés à l'appréciation du fonctionnaire dirigeant. Un cas fait exception : le marché d'entretien technique d'un bâtiment administratif, où un document interne a été établi « pour clarifier entre les parties le mode de fonctionnement de l'article 2.11 'registre comptable' du cahier des charges ». Ces précisions auraient dû faire partie du cahier spécial des charges envoyé à tous les candidats, puisqu'elles introduisent des spécifications non prévues au cahier spécial des charges : les dépenses dont le montant est inférieur à 1.250 euros hors TVA sont engagées sans autorisation préalable par l'exploitant. En réalité, la grande majorité des bons de travaux, quel que soit leur montant, ne contient qu'un accord de fin de chantier.

Aucun document n'atteste un contrôle de la balance du registre comptable. Un tel contrôle devrait permettre de résilier le contrat lorsqu'il s'avère que les redevances sont largement supérieures aux frais réels. Les cahiers spéciaux des charges prévoient la possibilité, pour le

209 Les coûts de la main-d'œuvre doivent être conformes aux coûts mentionnés dans l'offre.

pouvoir adjudicateur, de résilier le marché au cours des 18 premiers mois et après 5, 10 ou 15 ans. À tout le moins, un contrôle de ce type devrait être réalisé au terme du contrat et avant de remettre un tel marché en concurrence. Ce n'est pas le cas.

Le registre comptable n'est pas toujours établi par le prestataire, sans que l'administration ne réagisse.

L'examen des pièces justificatives relatives aux fournitures révèle que le prestataire ne présente généralement pas de comparaison de prix avec d'autres fournisseurs que celui de son choix. Il ne ressort pas des documents consultés que l'administration procède à une analyse du prix avant d'approuver la dépense.

Comme le montre le tableau ci-après, les registres comptables examinés présentent, dans plusieurs cas, un excédent des redevances payées par la Communauté française sur les dépenses consenties par le prestataire.

Soldes de registres comptables

	Solde du registre comptable (au 31 décembre 2010 et en euros)	Durée de l'exécution (au 31 décembre 2010)	Équivalent du solde en nombre d'années
A	341.648,83	à terme	-
B	247.558,35 ²¹⁰	10 ans	4 ans et 8 mois
C	212.325,35	19 ans	9 ans et 2 mois
D	207.405,11	10 ans	2 ans et 11 mois
E	118.512,87	10 ans	3 ans et 7 mois
F	110.686,03	6 ans	5 ans et 2 mois
G	85.684,03	16 ans	10 ans et 9 mois
H	84.754,80	10 ans	3 ans et 11 mois
I	33.509,63	à terme	-
J	31.448,09	10 ans	1 an et 9 mois

La première colonne détaille les excédents des montants des redevances de garantie totale versées par la Communauté française sur les coûts des dépenses présentées par le prestataire au titre de la garantie totale (fournitures et main-d'œuvre)²¹¹. La deuxième colonne précise l'état d'avancement de l'exécution du marché ; à une exception près, les marchés se trouvent au moins à la moitié de leur exécution. Enfin, la troisième colonne exprime le montant du solde du fonds de réserve en nombre d'années calculé sur la base de la redevance annuelle moyenne.

Ainsi, le solde du registre comptable du marché répertorié C représente l'équivalent de neuf ans et deux mois de redevance moyenne, alors qu'il reste au marché un an d'exécution.

²¹⁰ Solde établi sur la base des calculs de la Cour. Le registre comptable n'effectue pas le relevé des redevances payées par la Communauté française. Ces dernières ont été calculées à partir de la redevance d'origine et des coefficients de révision des prix.

²¹¹ La somme des dépenses dont il est fait état dans les registres comptables ne fait pas l'objet d'un contrôle par l'administration. Ces montants ne sont pas validés par la Cour.

Indépendamment des dix marchés repris au tableau ci-dessus, la Cour observe le caractère singulier d'un contrat d'entretien technique d'un bâtiment administratif. En effet, le cahier spécial des charges de ce marché prescrit que le prestataire doit rembourser 85 % du solde du fonds de réserve si ce dernier présente un solde créditeur à l'expiration normale du contrat. Si le marché est résilié anticipativement, le cahier spécial des charges dispose que le solde créditeur est intégralement remboursé par le prestataire. En cas de solde débiteur, et sous conditions, c'est la Communauté française qui doit rembourser. En cas de résiliation anticipée, les dépenses sont majorées de 15 % avant de déterminer la situation du solde du fonds de réserve.

Toutefois, une note précisant les modalités de calcul et de répartition du fonds de réserve entre les parties modifie ces dispositions du cahier spécial des charges : elle prévoit que, même si le contrat n'est pas résilié anticipativement, les dépenses sont de toute façon majorées de 15 % et que le solde créditeur n'est plus transféré qu'à concurrence de 85 %.

Les conditions essentielles du marché ont ainsi été modifiées par une note, non datée et non signée, alors qu'au minimum, la conclusion d'un avenant dûment motivé entre les parties était nécessaire. La modification de l'économie du marché après son attribution met également en cause l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Cette disposition particulière tranche sur l'absence de dispositif de restitution dans les autres marchés d'entretien et de garantie totale, mais les conditions de ce marché sont défavorables à la Communauté française, car les dépenses consenties sont anormalement majorées de 15 % pour déterminer le solde et ce dernier n'est restitué qu'à concurrence de 85 %. Cette situation a pour effet de majorer, sans justification, le coût des prestations de l'adjudicataire, alors que la transparence du prix du marché n'est pas assurée.

2.4.4 Cautionnements

Les marchés d'entretien et de garantie totale des installations techniques et thermiques présentent la particularité de prévoir :

- d'une part, un cautionnement minimum, qui représente un montant égal à 1,5 fois le montant de la redevance due annuellement pour la garantie totale des installations ; ce cautionnement est libéré à concurrence de 50 % un an après l'expiration ou la résiliation du marché, et le solde deux ans après cette date ;
- d'autre part, des suppléments de cautionnement, calculés, à partir du registre comptable, sur la base de la différence entre le crédit et le débit de ce registre (arrêté au premier janvier de chaque année), pour autant que cette différence soit positive ; ils sont libérés de la même façon que le cautionnement minimum.

La dérogation par rapport aux dispositions du cahier général des charges se justifie « *compte tenu de la spécificité du marché et pour garantir les intérêts de l'administration durant le marché et plus particulièrement les versements consentis en matière de garantie totale* ». Cette motivation n'est pas adéquate, puisque des marchés identiques font l'objet d'un cautionnement tel que prévu dans la réglementation des marchés publics.

Dans trois cas, le cautionnement minimum est constitué en respectant les délais prévus mais, dans cinq marchés, la preuve de sa constitution est parvenue à l'administration en retard, sans appliquer la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges. Dans un cas, le cautionnement a été constitué deux fois par l'adjudicataire ; 32 mois après ce double cautionnement, l'administration n'avait toujours pas effectué le remboursement.

Aucun supplément de cautionnement n'a été calculé pour les marchés liés aux infrastructures culturelles et aux bâtiments administratifs. Dans le domaine du sport, des adaptations épisodiques ont été réalisées pour certains lots d'un marché jusqu'en 2005. Depuis lors, plus aucun supplément de cautionnement n'a été calculé.

2.4.5 Quota combustible

Le quota combustible, tel que proposé par le soumissionnaire dans son offre, représente la quantité d'énergie nécessaire pour garantir les programmes de chauffe prévus aux cahiers spéciaux des charges. L'adjudicataire est tenu de respecter les températures minimales fixées par le cahier spécial des charges, lesquelles varient selon les types de locaux et les heures. Chaque année, la consommation annuelle est constatée :

- pour l'eau chaude, sur la base du nombre de m³ relevés sur les compteurs placés par l'adjudicataire, multiplié par le nombre de mégajoules (pour le gaz) ou de litres de mazout pour produire un m³ d'eau chaude à la température imposée ;
- pour le chauffage, sur la base du nombre de degrés-jours enregistrés pendant l'année en fonction du relevé officiel de la station IRM mentionnée au cahier spécial des charges.

Sur cette base, se dégage un boni ou un mali par rapport à l'offre. En règle générale²¹², le boni est réparti à part égale entre le pouvoir adjudicateur et l'adjudicataire, tandis que le mali est totalement pris en charge par l'adjudicataire.

L'économie des combustibles constitue un élément du marché dans sept cas. Toutefois, les documents n'apportent pas d'éclaircissements à propos de ce choix.

Le volet relatif au quota combustible a été déterminant dans l'attribution de plusieurs marchés, alors que sa bonne exécution ne fait pas l'objet d'un suivi de la part de l'administration. Cette dernière n'a mené aucun contrôle du quota combustible pour cinq infrastructures culturelles. Il en va de même pour les centres ADEPS, qui n'ont plus été contrôlés depuis 2004.

Dans un marché concernant un bâtiment administratif, le quota combustible des trois premières années a fait l'objet d'un contrôle, a posteriori, par un bureau de consultance. Ce contrôle a abouti à une note de crédit en faveur de la Communauté française, afin de récupérer l'indu. Toutefois, aucun justificatif de contrôle n'a été produit pour les années ultérieures, tandis que les honoraires du consultant sont, depuis lors, pris en charge par l'adjudicataire.

Enfin, les cahiers spéciaux des charges prévoient une possibilité de révision à la baisse du quota après une période probatoire à l'issue de laquelle l'exploitant est tenu, en principe, de dresser un rapport. Si le rapport n'est pas transmis dans les délais, l'administration peut soit résilier le contrat, soit ne pas appliquer la clause du boni. Les dossiers examinés ne comportaient pas ce type de rapport, ni de pièce administrative justifiant l'application de la procédure prévue à défaut de production du rapport.

212 Des dérogations sont prévues sur la répartition du boni en cas d'investissements en matière d'économie d'énergie par l'adjudicataire. Le mali peut être pris en charge par le pouvoir adjudicateur lorsque l'adjudicataire peut prouver une surconsommation due à la négligence de ce pouvoir adjudicateur.

2.4.6 Gestion des stocks

Les dispositions du cahier spécial des charges imposent au prestataire assurant la garantie totale d'un bâtiment de fournir un matériel équivalent en cas d'arrêt de fabrication du matériel ou de rupture de stock chez le fabricant. Pour prévenir le risque de ne plus disposer de pièces de rechange, faute de suivi par le fabricant, le prestataire constitue et gère un stock.

Le coût du stock de pièces de rechange est un élément constitutif du prix des prestations de garantie totale. Le stock est donc la propriété de la Communauté française. Pourtant, l'administration n'effectue aucune gestion du stock. De même, en fin de contrat, ce dernier ne fait l'objet d'aucun inventaire contradictoire.

2.4.7 Contrôle des prestations de garantie totale

Les dossiers administratifs ne comprennent aucun des documents prévus aux cahiers spéciaux des charges pour le contrôle des prestations imputées sur le volet de garantie totale²³. Selon l'administration, les dossiers se trouvent sur place et sont contrôlés de manière ponctuelle par les agents de l'AGI. Aucune procédure interne ne précise la fréquence de ces contrôles ni leur contenu. Les registres comptables figurant dans les dossiers ne comprennent pas d'approbation et ne sont pas accompagnés des factures. Le contrôle opéré par l'administration n'apparaît donc pas dans les dossiers.

Aucune modalité de réception spécifique au mécanisme de garantie totale n'est prévue. L'administration n'atteste donc pas que les équipements sont rendus en bon état de fonctionnement, principe clé de la garantie totale et élément qui influencera le coût du marché suivant.

Les cahiers spéciaux des charges ne précisent pas les rôles des services de l'AGI et des occupants, ou des services d'autres administrations, dans le contrôle des prestations.

Le fonctionnaire dirigeant des marchés d'entretien et de garantie totale n'étant, sauf exception, pas sur place, il dépend, dans une large mesure, de la collaboration de l'occupant. Ses capacités de vérification sont réduites. Il lui est ainsi impossible de contrôler le volume des prestations de l'exploitant. Il ne dispose que du contrôle de l'occupant, qui n'a pas d'intérêt direct dans le marché et qui, en général, ne dispose pas de technicien spécialisé. Si l'occupant a la possibilité de contrôler la durée de l'intervention, il ne peut vérifier la nature des prestations exécutées par l'exploitant. On ne peut dès lors exclure que des prestations soient inscrites dans le livre d'intervention en tant que prestations relevant de la garantie totale, alors qu'elles se rapportent à de l'entretien.

Les sanctions spécifiques liées à la garantie totale prévues dans les cahiers spéciaux des charges n'ont jamais été appliquées dans les contrats examinés.

2.5 Conclusions et recommandations

L'audit révèle une gestion administrative des marchés publics insatisfaisante se traduisant par de nombreuses carences au niveau de la passation des marchés et de leur exécution.

23 Livre d'intervention ou livre journal, dans lequel le prestataire est tenu d'indiquer toutes ses interventions en matière d'entretien, de dépannage et en garantie totale, registre comptable, registre de sécurité de l'immeuble, rapport annuel, que le prestataire doit établir pour le 1^{er} avril de chaque année et qui reprend la liste de chaque contrôle prévu au programme d'entretien, des travaux d'entretien exécutés, des travaux exécutés en garantie totale et ceux programmés pour l'année suivante, ainsi que les consommations enregistrées durant l'année.

L'organisation et les procédures actuelles ne permettent pas d'identifier de manière exhaustive et rapide la totalité des marchés en cours, leur coût et les services qui en ont la gestion. En outre, elles présentent des risques élevés en matière de respect de la réglementation relative aux marchés publics (essentiellement au niveau du contrôle de l'exécution) et de conformité budgétaire et financière (respect des seuils pour les avances de fonds, risque de double paiement, retard de paiement).

Lorsque plusieurs services de la Communauté française interviennent dans le suivi technique ou dans le paiement d'un seul marché, la Cour recommande de mettre en place une coordination des actions de contrôle.

Une évaluation des besoins en amont du marché et des résultats au terme de son exécution devrait systématiquement avoir lieu afin de permettre à l'administration de prendre des décisions en temps utile et d'éviter les procédures dites de « soudure » entre deux marchés.

La Cour préconise d'établir des documents types destinés à faciliter et accélérer le travail administratif (cahiers spéciaux des charges, courriers divers), et d'instaurer une formation continue en matière de réglementation des marchés publics pour les personnes chargées de leur passation et de leur exécution.

Les marchés d'entretien incluant une clause de garantie totale ne sont pas spécifiquement prévus par la réglementation des marchés publics et devraient être limités à des cas particuliers dûment motivés. Vu leur spécificité et, en particulier, le transfert à l'adjudicataire de la gestion des équipements publics et des décisions de remplacement ou de grosses réparations, un contrôle strict des prestations devrait être mis en place. Or, les carences dans le contrôle de ces prestations sont manifestes et les moyens d'action que possède le pouvoir adjudicateur ne sont pas mis en œuvre.

Dans sa réponse du 10 décembre 2012, le ministre prend note des interrogations de la Cour et de la nécessité d'un contrôle effectif de ce type de garantie totale, tout en demeurant convaincu de la pertinence particulière de tels marchés dans le cadre de contrats de performance énergétique pour lesquels il est nécessaire de tenir compte d'un délai suffisamment long.

La Cour formule les recommandations suivantes.

- Évaluer les besoins liés à chaque bâtiment avant de lancer un marché d'entretien, sur la base d'un cadastre des installations et d'une appréciation de leur état de vétusté, et réaliser une analyse financière comparant le coût des différentes alternatives (garantie totale ou gestion interne).
- Intégrer, dans les cahiers spéciaux des charges, des définitions précises des prestations d'entretien ordinaire et de celles qui relèvent de la garantie totale, et insérer des indicateurs permettant de mesurer le bon état de fonctionnement des installations concernées.
- Mettre en œuvre un contrôle systématique, y compris pour les bâtiments extérieurs, des prestations de garantie totale, en lien avec le contrôle de l'entretien ordinaire, et du quota combustible lorsqu'il est prévu.
- Clarifier, dans les cahiers spéciaux des charges, le mode de fonctionnement et l'évaluation du registre comptable, permettant, notamment, de tenir compte des opportunités de résiliation.
- Contrôler les prix imputés dans le registre par l'exploitant.
- Contrôler les stocks de pièces de rechange mis à la charge de la Communauté française et procéder à une remise-reprise en fin de contrat.
- Appliquer le cautionnement minimum et ajusté.

- Établir un mécanisme de restitution du solde créditeur en fin de marché.

Compte tenu des diverses irrégularités constatées en matière de respect de la réglementation relative aux marchés publics, la Cour recommande de prendre les mesures destinées à les éviter.

En particulier, le recours à la procédure négociée sans publicité doit respecter les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 ; dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur est tenu de justifier formellement le recours à l'hypothèse envisagée. La procédure négociée sans publicité requiert également, si possible, la consultation de plusieurs prestataires de services ; l'absence de consultation doit être motivée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'approche de la sélection qualitative doit être améliorée, tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché que de la procédure de sélection elle-même.

Quant à l'examen des offres et à l'attribution des marchés, la Cour préconise d'évaluer les offres sur la base d'une méthode figurant dans le rapport d'attribution (cette méthode doit être raisonnable, cohérente et non discriminatoire, se référer aux critères d'attribution ainsi qu'à leur pondération et pouvoir être expliquée en cas de recours) et de motiver formellement les décisions d'attribution.

Le contrôle de l'exécution des marchés devrait être renforcé à toutes les étapes : désignation du fonctionnaire chargé de la direction et du contrôle de l'exécution du marché, dépôt du cautionnement, contrôle effectif des prestations, application des sanctions telles que pénalités, amendes de retard ou mesures d'office, modalités de réception, paiement dans les délais.

Enfin, les facteurs des formules de révision et la manière dont ils sont pondérés doivent refléter la structure des coûts réels de la prestation, avec un terme fixe minimum de 20 %. Pour les marchés se rapportant à l'entretien et à la garantie totale d'installations thermiques, la Cour recommande d'établir deux formules de révision : l'une pour les prestations d'entretien, basée exclusivement sur l'évolution du salaire moyen des ouvriers qualifiés, spécialisés et manœuvres, fixé par la commission paritaire nationale de l'industrie de la construction pour la catégorie D (plus de dix travailleurs), et l'autre pour les prestations relatives à la garantie totale, basée sur deux facteurs qui ont un rapport avec l'objet du marché. Enfin, la Cour préconise de conclure un avenant pour les marchés où le terme fixe de la formule de révision a été supprimé et de récupérer les indus afférents à l'année 2004.

Le vice-président et ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique signale, dans sa réponse du 10 décembre 2012, que le plan de formation 2012-2013 de l'École d'administration publique de la Communauté française prévoit la mise en place de formations destinées aux gestionnaires de dossiers de marchés publics de l'AGI afin de pallier les carences existant au niveau de la réglementation des marchés publics.

3 Contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de travaux, fournitures et services de la direction des infrastructures culturelles et de la direction des infrastructures sportives et d'aide à la jeunesse²¹⁴

Dans le cadre du contrôle de la légalité et de la régularité de certaines dépenses imputées aux programmes 0 à 3 de la division organique 15 *Infrastructures de la santé, des affaires sociales de la culture et du sport* du budget de la Communauté française pour 2010 et 2011, la Cour a observé des manquements quant au respect de la réglementation relative aux marchés publics. Par ailleurs, elle a également formulé des remarques sur des dépenses payées par avances de fonds.

3.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses effectuées en 2010 et 2011 dans le cadre des marchés de travaux, fournitures et services (investissements directs) conclus par la direction des infrastructures culturelles et la direction des infrastructures sportives et d'aide à la jeunesse. Ces dépenses sont mises à la charge des programmes 0 à 3 de la division organique 15 *Infrastructures de la santé, des affaires sociales de la culture et du sport* du budget de la Communauté française. Le contrôle concerne treize allocations de base (onze AB des programmes 1 à 3 et les deux AB du programme 0).

Pour les treize AB examinées, les montants des crédits d'ordonnancement et des crédits d'engagement se sont élevés, en 2010, à respectivement 17.349 et 21.499 milliers d'euros et, en 2011, à 16.681 et 55.174 milliers d'euros.

3.1.1 Réglementation

Les principales références légales et réglementaires sont les suivantes :

- le décret budgétaire ;
- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges (CGC) des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics ;

²¹⁴ Dr 3.693.471.

- les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État (LCCE).

3.1.2 Méthode

Le présent contrôle porte sur la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services, exécutés durant les années 2010 et 2011. Les 288 dossiers concernés par une liquidation intervenue pendant cette période ont été examinés, quel qu'en soit le montant.

Les dépenses sur avances de fonds versées aux comptables extraordinaires pendant la période de référence ont également été analysées. Elles concernent 18 comptes de comptable extraordinaire.

Le contrôle a été effectué sur la base des dossiers transmis à la Cour, tandis qu'un contrôle dans les bureaux de l'administration a également été réalisé. Les constatations se basent sur des investigations clôturées à la date du 31 mai 2012. L'avant-projet de rapport a été envoyé le 3 juillet 2012 à l'administration. Celle-ci a répondu à la Cour par lettre du 3 août 2012. Le projet de rapport a été envoyé le 11 septembre 2012 aux trois ministres concernés, à savoir le vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports, la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse et la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances, qui ont répondu par dépêches des 5 et 10 octobre 2012.

3.2 Marchés publics mis à la charge des programmes 1 à 3 de la DO 15

La Cour a relevé divers manquements à la réglementation sur les marchés publics, tant en ce qui concerne la passation que l'exécution des marchés.

L'administration fait observer, de manière générale, que « *l'insuffisance de formation en marchés publics, le nombre de jeunes recrues techniques (architectes et ingénieurs) peu rodées aux procédures et à la législation expliquent sans doute certaines lacunes et qu'elle veillera à suivre les recommandations de la Cour* ».

Elle précise que « *depuis le début 2012, les marchés supérieurs à 5.500 euros hors TVA sont soumis à l'avis préalable du Service "marchés publics"* ».

3.2.1 Passation des marchés

3.2.1.1 Recours à la procédure négociée sans publicité

Plus de 50 % des marchés contrôlés ont été passés suivant cette procédure.

Pour certains marchés, qui ne se réfèrent pas aux dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics, il a été omis d'indiquer qu'il s'agit d'une procédure négociée sans publicité, ou encore de préciser et de justifier l'hypothèse qui permet de recourir à cette procédure.

Dans d'autres dossiers, les hypothèses envisagées à l'article 17, § 2, 1^o, c) (urgence), et f) (prestataire unique), de la loi du 24 décembre 1993 ont fait l'objet d'applications inadéquates. Ainsi, l'urgence a été invoquée alors que trois semaines se sont finalement écoulées entre l'offre (1^{er} février 2011) et la commande (24 février 2011). Quant à la référence au prestataire unique, elle a ainsi été invoquée pour justifier le choix de l'entreprise « *qui était déjà sur le site* », ou de la firme qui « *connaissait très bien le bâtiment* » ou avait une « *bonne connaissance du site* ».

Un marché a été conclu irrégulièrement par procédure négociée sans publicité et sans concurrence avec un bureau d'études qui avait déjà fourni des services similaires dans le passé.

La Cour rappelle que la procédure négociée sans publicité – quel que soit le montant du marché – requiert, si possible, la consultation de plusieurs prestataires. Le cas échéant, l'absence d'une telle consultation doit être motivée, conformément au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'administration signale que le recours à la procédure négociée sans publicité fait à présent l'objet d'une justification.

3.2.1.2 Appel à la concurrence

Aucune concurrence n'a été organisée pour certains marchés. Or, l'impossibilité de faire appel à la concurrence n'a pas été établie, ou les justifications apportées, telle qu'une bonne connaissance du bâtiment, ne sont pas satisfaisantes. Ainsi, par exemple, une seule firme a été consultée au début du mois de juin au motif que les travaux devaient être réalisés avant un festival qui ne commençait qu'en juillet.

Pour un autre marché, l'analyse des critères d'attribution par l'administration révèle que, sur les trois offres existantes, l'entreprise choisie est celle qui avait réalisé l'installation initiale, alors que l'offre régulière la plus intéressante était celle d'une autre entreprise qui emportait la meilleure évaluation pour l'ensemble des critères.

3.2.1.3 Sélection qualitative

D'une manière générale, la sélection qualitative est incomplète. Le contrôle a révélé que les pièces des dossiers examinés ne permettent pas de s'assurer que certains documents requis sont exigés. Par exemple, la preuve que le soumissionnaire ne se trouve pas dans l'un des cas cités aux 1^o, 2^o et 3^o, des articles 17, § 2, (travaux), 43, § 2, (fournitures) et 69, § 2, (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 n'est pas toujours apportée par la production des pièces requises.

L'administration reconnaît qu'elle n'a pas toujours jugé utile de formaliser les sélections qualitatives, principalement pour les procédures négociées sans publicité. Toutefois, selon elle, depuis mi-2010, les critères de sélection qualitative minimum portent sur les conditions d'exclusion (attestation sur l'honneur, ONSS, impôts directs et TVA).

3.2.1.4 Critères d'attribution

Dans certains dossiers, les critères d'attribution sont analysés par l'administration sans tenir compte de leur ordre d'importance. Dans d'autres, les critères, non hiérarchisés dans le CSC, l'ont été dans les faits.

Ainsi, par exemple, dans le CSC d'un marché, deux critères étaient indiqués dans l'ordre de leur importance, à savoir le prix et le délai ; dans les faits, la comparaison des offres a été effectuée sans tenir compte de cet ordre. Dans un autre marché, le CSC précisait que l'offre la plus intéressante était choisie en tenant compte de trois critères de même valeur, à savoir le prix, une note définissant les grands principes que le soumissionnaire propose pour réaliser les nouvelles installations, ainsi que la qualité et l'homogénéité de l'équipe chargée du projet (d'autres critères pourraient aussi être pris en compte). Dans les faits, des points ont été attribués : successivement 40, 40 et 20 points. Enfin, dans un autre marché, alors que les trois critères avaient la même valeur dans le CSC, ils ont été hiérarchisés à raison de 50, 20 et 30 points.

3.2.1.5 Délégation

Les documents produits ne permettent pas toujours de s'assurer que les dispositions réglementaires relatives aux délégations²¹⁵ ont été respectées.

Ainsi, par exemple, une prolongation de délai (28 jours) dépassant 50 % du délai initial (30 jours) n'a pas été approuvée par le ministre mais par le directeur général par intérim. Ou encore, des décomptes en plus (15.272,78 euros) dépassant 20 % du marché initial (69.097,50 euros) ont été approuvés par l'administrateur général par intérim au lieu du secrétaire général.

3.2.1.6 Information des candidats et des soumissionnaires écartés ou non retenus

Il n'est pas toujours établi, ainsi que le prévoit pourtant la réglementation²¹⁶, que les lettres d'information aient été envoyées aux soumissionnaires écartés ou non retenus. L'administration signale que l'information aux candidats non retenus a, dans le courant 2010, été intégrée dans ses processus de travail pour tous les marchés supérieurs à 5.500 euros hors TVA.

Pour un marché passé avec publicité européenne, le délai d'attente minimum de dix jours ouvrables²¹⁷, prenant cours le lendemain de l'envoi de l'information aux soumissionnaires non retenus, n'a pas été respecté. En effet, le marché a été notifié au soumissionnaire retenu le 6 décembre 2004, alors que les soumissionnaires non retenus ont été avertis ultérieurement, le 14 décembre 2004.

3.2.1.7 Avis préalable de l'Inspection des finances

Un marché, d'un coût total de 41.700 euros hors TVA, aurait dû être soumis préalablement à l'avis de l'Inspection des finances, conformément à la réglementation en vigueur²¹⁸.

3.2.1.8 Engagement comptable postérieur à la notification du marché

En méconnaissance des dispositions de l'article 49 des LCCE, la notification de l'attribution d'un marché - ainsi que parfois son exécution - précède l'engagement comptable.

3.2.2 Exécution des marchés

3.2.2.1 Absence de cahier spécial des charges (CSC) ou de document en tenant lieu

Pour tout marché public dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du CGC, est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à

215 Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009 modifiant l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 09 février 1998 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du gouvernement de la Communauté française (article 11 *Passation des marchés*, article 14 *Décomptes* et article 15 *Prolongation des délais*).

216 Loi du 24 décembre 1993, article 21bis (pour les marchés publiés ou lancés avant le 25 février 2010) – livre IIbis inséré par la loi du 23 décembre 2009 et entré en vigueur le 25 février 2010.

Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures), 80 et 81 (services).

217 Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993.

218 Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire (articles 14, 2, et 15, 3).

l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Pour les marchés plus importants, un CSC est obligatoire.

Des marchés sont parfois conclus sur la base d'une demande de prix trop succincte ou de documents incomplets.

Pour un marché, le CSC ne contient que les clauses techniques du marché.

3.2.2.2 Respect des délais

Les documents produits ne permettent pas toujours de s'assurer que les délais ont été respectés. En outre, les réserves formulées aux procès-verbaux de réception provisoire, lesquels sont parfois précédés de refus de réception provisoire, peuvent laisser supposer que les travaux n'étaient pas complètement terminés.

Dans la majorité des cas, les précisions apportées par l'administration ne se sont pas révélées satisfaisantes.

3.2.2.3 Prolongation de délai

Évaluer le bien-fondé du délai supplémentaire accordé n'est pas toujours aisé, mais la formule suggérée par l'article 42, § 5, 1^o, (travaux) du CGC sous-entend que toute prolongation de délai consécutive à des obligations nouvelles imposées aux entreprises soit accordée en respectant une certaine proportionnalité. Certains dossiers s'éloignent toutefois de cette pratique, sans que, dans la majorité des cas, les précisions fournies par l'administration puissent être considérées comme suffisantes.

En outre, l'objectif essentiel d'un délai exprimé en jours de calendrier – qui doit demeurer exceptionnel – est de faire prendre en considération par l'entrepreneur tous les jours du délai, aussi bien les jours non ouvrables que les ouvrables, mais non d'exclure a priori la moindre prolongation au cas où des événements constitutifs de force majeure (intempéries anormales, grande grève), voire des circonstances extraordinaires, bouleverseraient l'exécution du marché. En l'occurrence, des prolongations de délais ont été accordées sans que la preuve d'intempéries anormales, de grèves ou de circonstances extraordinaires n'ait été établie.

3.2.2.4 Remaniement de marchés

L'estimation des marchés est l'un des éléments essentiels de la phase de passation. En effet, la réglementation des marchés publics en tient compte pour déterminer, entre autres, le degré de publicité adéquat, l'applicabilité du CGC ou le recours à la procédure négociée sans publicité, sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993. L'administration, sans remettre en cause les remarques de la Cour, relève que l'estimation initiale des marchés n'est pas chose aisée notamment parce que « *les entreprises ont tendance à demander des prix plus élevés que la normale dès qu'il s'agit de marchés publics* » et également « *en raison des délais qui s'écoulaient (quelques fois, plusieurs années) entre l'estimation initiale et l'appel aux entreprises* ».

Des travaux et des services dépassent de plus de 20 % – et même, dans certains cas, de plus de 100 % – le montant de l'offre, ce qui peut laisser supposer une préparation insuffisante de ces marchés, laquelle est susceptible de mettre à mal le principe de la mise en concurrence et de faire supporter par le budget de la Communauté française des dépenses importantes et improductives (indemnités, projet abandonné).

3.2.2.5 Révision des prix unitaires

L'administration n'a pas utilisé la possibilité de demander une révision des prix unitaires que lui offre l'article 42, § 2, 1^o, du CGC en cas de dépassement du triple des quantités présumées. Aucune explication ne figure dans le dossier des marchés concernés.

Globalement, l'administration reconnaît qu'elle n'applique pas les dispositions précitées.

3.2.2.6 Cautionnement

Les dérogations au dépôt de cautionnement sont souvent justifiées, de manière incorrecte, en se référant au manque de liquidités des bureaux spécialisés, aux garanties suffisantes quant à la bonne exécution du marché, via le diplôme, et à l'assurance couvrant la responsabilité professionnelle.

Par ailleurs, la preuve n'est pas toujours établie que le cautionnement a été constitué dans le délai de 30 jours de calendrier prévu à l'article 5, § 3, du CGC. Enfin, en cas de transmission tardive de la preuve de la constitution du cautionnement, la pénalité prévue à l'article 6, § 1^{er}, du CGC doit être appliquée de plein droit et sans mise en demeure, ce qui n'est jamais le cas. L'administration considère que l'application des pénalités pour défaut de cautionnement a pour effet de « braquer les prestataires, qui deviennent procéduriers et surenchérissent sur les propres manquements du maître d'ouvrage ».

Sans justification, le CSC de certains marchés ne prévoit aucun cautionnement.

3.2.2.7 Réception des fournitures

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations effectuées par l'adjudicataire aux règles de l'art ainsi qu'aux conditions fixées par les documents du marché. Il s'agit d'une étape importante de la phase d'exécution du marché car elle est un élément essentiel du principe du service fait et accepté, qui ouvre le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des prestations effectuées.

La Cour a relevé que le cachet « vu pour réception » et l'inscription à l'inventaire ne figurent pas toujours sur les factures.

3.2.2.8 Paiement

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 précise qu'un marché ne peut stipuler d'acompte que pour un service fait et accepté. L'octroi d'avances est toutefois permis mais, vu leur caractère exceptionnel, dans les cas limitativement énumérés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

À plusieurs reprises, le pouvoir adjudicateur a prévu, sans les justifier au regard des dispositions précitées, des paiements anticipés.

3.2.2.9 Retard de paiement

La Cour a relevé des retards de paiement.

Le paiement tardif de factures doit, dans toute la mesure du possible, être évité car non seulement il donne lieu au paiement d'intérêts de retard qui grèvent le budget de la

Communauté française de dépenses non économiquement rentables²¹⁹, mais il est également susceptible d'allonger le délai d'exécution et le coût des marchés (révision des prix) et, enfin, de mettre parfois en péril la situation financière de certaines entreprises.

3.2.2.10 Retard d'exécution

Contrairement aux dispositions réglementaires figurant aux articles 20, 48, 66 et 75 du CGC, l'administration retient très rarement des amendes pour retard.

L'administration précise que « *celles-ci ne représentent pas ou plus, en raison de leur modestie (5 % du montant du marché), un moyen de pression sur les entreprises et qu'au contraire, la menace de leur application conduit certaines d'entre elles à ne pas venir effectuer les corrections demandées* ».

3.2.3 Divers

3.2.3.1 Indemnité transactionnelle

Dans le cadre d'un marché portant sur la création des bâtiments du musée des arts contemporains sur le site du Grand-Hornu, une indemnité transactionnelle, d'un montant total de 463.000 euros, a été accordée – en raison de litiges relatifs à l'exécution, la qualité, le délai et les réceptions des travaux – à une association momentanée, à concurrence de 47.409,75 euros à charge de l'AB 01.01 23, le solde étant pris en charge, d'une part, via une imputation sur l'AB 72.41.23 (392.405,20 euros) et, d'autre part, sur l'ouverture de crédit octroyée par une banque dans le cadre du financement des infrastructures culturelles (23.185,05 euros).

3.2.3.2 Indemnité accordée à un entrepreneur

Une indemnité de 10 % (4.162,40 euros TVA comprise) de la commande, qui avait été notifiée, a été octroyée en raison de son annulation. L'organisme de contrôle et le service interne pour la prévention au travail (SIPPT) n'ont pas voulu attester la mise en service du monte-charge tel que décrit dans le CSC. Par ailleurs, l'administration reconnaît qu'une TVA a été indûment appliquée sur l'indemnité (722,40 euros).

3.2.3.3 Conventions à adapter

En sa qualité de copropriétaire du site du centre ADEPS *La Forêt de Soignes*, la Communauté française prenait à sa charge 74,45 % des dépenses, dont l'université libre de Bruxelles (ULB) finançait le solde (25,55 %). Cependant, vu la volonté de se retirer de la copropriété que l'ULB a exprimée dès la fin de l'année 2006 et qui motive un gel de tout investissement de sa part, la Communauté française prend en charge 100 % des dépenses. Les conventions et avenants conclus entre la Communauté française et l'ULB devraient donc être adaptés le plus rapidement possible.

219 Un montant de 26.549,45 euros a été payé à ce titre durant la période de référence du contrôle.

3.3 Dépenses payées par avances de fonds allouées aux comptes extraordinaires

3.3.1 Appel à la concurrence

Les comptes d'avances de fonds peuvent supporter les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité (article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993) et dont le mode de passation se réfère à l'article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Toutefois, la consultation de la concurrence demeure la règle générale pour de tels marchés, bien qu'elle puisse être moins formalisée que pour les marchés excédant 5.500 euros hors TVA.

Or, il ne ressort pas toujours de l'examen des pièces jointes aux comptes des comptes d'avances de fonds qu'une concurrence ait été organisée. Parfois, l'absence de concurrence est justifiée de manière insuffisante : il est fait appel à une firme en invoquant, sans plus, l'urgence.

Pour les marchés à caractère répétitif dépassant les 5.500 euros hors TVA, la Cour rappelle qu'un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché conclu avec le prestataire. Ces marchés ne peuvent être liquidés par le biais d'un compte d'avances de fonds.

3.3.2 Destination de certains achats

Afin d'éviter les questionnements inutiles, la destination de certains achats (livres, revues) devrait être précisée. La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination et du caractère officiel de ces dépenses garantirait une meilleure responsabilisation des ordonnateurs.

3.3.3 Réception des fournitures

Parfois, le cachet « vu pour réception » et la signature assurant la réception, de même que l'inscription à l'inventaire, ne figurent pas sur les factures.

3.3.4 Imputation d'une dépense

Un appareil a été acquis à la charge des crédits de la division organique de l'administration générale de l'infrastructure (AGI) alors qu'il est destiné à un membre du personnel de l'aide à la jeunesse, de la santé et du sport (AGAJSS), et ce malgré les réserves émises par l'administration²²⁰. Cet achat aurait dû être pris en charge par les divisions organiques 16 *Santé*, 17 *Aide à la jeunesse* ou 26 *Sports*²²¹.

3.3.5 Transmission des comptes à la Cour

Sur les 18 comptes examinés, 8 ont été transmis tardivement à la Cour. Or, selon les dispositions de l'article 15 de sa loi organique du 29 octobre 1846, l'emploi des avances de fonds devait être justifié dans un délai de quatre mois et aucune nouvelle avance ne pouvait être faite que pour autant que toutes les pièces justificatives de l'avance précédente aient

220 Note du 4 avril 2011 à l'administrateur général de l'AGI.

221 Dans sa note du 7 avril 2011, l'administrateur général de l'AGI a répondu que la commande, dont l'opportunité n'avait pas été soumise à l'ordonnateur délégué, résultait d'un arrangement entre l'administrateur de l'AGAJSS et lui-même ; en conséquence, il priait son administration de procéder au paiement de la dépense sur l'AB 74.01 de l'AGI.

été produites à la Cour des comptes, ou que la portion de cette avance dont il resterait à justifier date de moins de quatre mois.

3.4 Conclusions et recommandations

À l'issue du contrôle des marchés passés par la direction des infrastructures culturelles et par la direction des infrastructures sportives et d'aide à la jeunesse de la Communauté française, la Cour recommande de préparer la passation des marchés avec rigueur et de les estimer le plus précisément possible, afin de limiter au maximum les suppléments susceptibles de fausser le jeu normal de la concurrence.

Elle rappelle qu'il importe de justifier adéquatement les hypothèses invoquées pour recourir à la procédure négociée sans publicité. Elle préconise de veiller au respect des règles de procédure de sélection qualitative, d'examen des critères d'attribution et à la correcte information des soumissionnaires.

Le contrôle de l'exécution des marchés doit également être renforcé, notamment en ce qui concerne le respect des délais, leurs prolongations et le cautionnement.

Les manquements aux clauses des marchés devraient être sanctionnés davantage. La Cour rappelle, d'une part, que l'adjudicataire en défaut d'exécution est passible d'une ou de plusieurs des mesures prévues aux paragraphes 4 à 9 de l'article 20 et aux articles 48, 66 et 75 du CGC et, d'autre part, que les amendes pour retard sont dues, sans mise en demeure, par la seule expiration du délai, sans intervention d'un procès-verbal, et applicables de plein droit pour la totalité des jours de calendrier de retard.

Dans sa réponse, le vice-président et ministre du Budget, des Finances et des Sports souligne que les efforts entrepris en la matière, déjà porteurs d'améliorations avérées, seront poursuivis, en portant une attention particulière à chacun des manquements constatés et à chacune des recommandations formulées. Par ailleurs, l'appui du service des marchés publics, systématiquement sollicité depuis début 2012 pour tout marché de plus de 5.500 euros hors TVA, ne pourra que garantir le respect des procédures.

La ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse a pris bonne note des conclusions et recommandations de la Cour concernant la préparation rigoureuse des marchés, les estimations précises, la justification adéquate du recours à la procédure négociée sans publicité, le renforcement du contrôle de l'exécution des marchés notamment à propos du respect des délais et les sanctions à appliquer lorsque des manquements aux clauses du marché sont constatés. Elle abordera ces différents points avec son administration de manière à apporter les améliorations suggérées par les conclusions et recommandations de la Cour.

Enfin, la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances signale que les services compétents de son administration ont d'ores et déjà prévu de collaborer activement avec le centre d'expertise juridique et la cellule marchés publics du ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles afin d'identifier les changements à apporter dans leur organisation et dans leur pratique. La ministre ajoute que de nombreux mécanismes et processus devront être mis en place pour répondre aux recommandations de la Cour et formule sa conviction quant à l'efficacité du travail qui sera accompli dans cette perspective, même si un temps d'adaptation sera nécessaire pour en ressentir tous les effets.

4 Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui²²²

À la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour des comptes a organisé un sixième contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels axé sur l'examen du respect du cadre organique, l'analyse des données budgétaires et le contrôle des avances de fonds. Elle a également effectué un suivi des principales recommandations antérieures. Le cadre prescrit réglementairement a été respecté par l'ensemble des cabinets ministériels sur les périodes examinées. La Cour rappelle néanmoins que la situation des agents de la Région wallonne qui bénéficient actuellement d'un détachement à titre gratuit doit être clarifiée. Elle prend acte de la procédure d'adaptation des textes réglementaires engagée en ce sens. Sur le plan budgétaire, la réduction des crédits afférents aux cabinets ministériels se maintient durant la période 2011-2012. Par ailleurs, la présentation et la reddition des comptes d'avances de fonds sont effectuées conformément aux prescriptions. L'examen des pièces y relatives appelle toutefois quelques remarques et observations spécifiques. Enfin, le système informatique de gestion des inventaires, analysé lors du précédent rapport, a fait l'objet de nouveaux développements, qui, pour certains, répondent spécifiquement aux recommandations antérieures de la Cour.

4.1 Introduction

En réponse à la demande du président du Parlement de la Communauté française du 3 février 2012, la Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses des cabinets des membres du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui effectués durant l'année 2011. Il s'agit du sixième contrôle de ces dépenses et, plus précisément, du troisième contrôle opéré durant la législature 2009-2014²²³.

²²² Dr 3.695.246.

223 Audits précédents :

- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2005-2006, dont les résultats ont été publiés au 16^e cahier d'observations, 18^e cahier adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 305 (2006-2007), N° 1 ;
- audit de suivi en 2007, dont les résultats ont été publiés au 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 500 (2007-2008), N° 1 ;
- audit de suivi en 2008-2009, dont les résultats ont été publiés au 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 61 (2009-2010), N° 1 ;
- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2010, dont les résultats ont été publiés au 22^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 153 (2010-2011), N° 1 ;
- audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2011, dont les résultats ont été publiés au 23^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 307 (2011-2012), N° 1.

4.1.1 Cadre juridique

L'arrêté du 17 juillet 2009 (tel que modifié le 29 octobre 2009) fixe les principales règles de fonctionnement des cabinets ministériels de la Communauté française pour la présente législature. La circulaire du 17 juillet 2009 en précise certaines dispositions.

Une nouvelle circulaire relative au fonctionnement des cabinets en Communauté française a été adoptée le 14 juillet 2011 et est entrée en vigueur le 1^{er} août 2011. Sa structure a été adaptée pour en accroître la lisibilité et elle intègre désormais les procédures relatives à la fin de fonctions d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel ou d'une cellule provisoire du gouvernement²²⁴. Les principales adaptations relatives au fonctionnement des cabinets font suite aux recommandations formulées par la Cour lors de ses audits précédents²²⁵.

En 2011, le cadre de fonctionnement des cabinets a donc été régi successivement par les deux circulaires précitées. Dans le présent rapport, il sera cependant fait indistinctement référence à la « circulaire relative au fonctionnement des cabinets », hormis dans les cas où le constat exige de préciser la version visée, en l'occurrence lorsque le constat renvoie à des dispositions qui ont subi des modifications lors de l'adoption de la circulaire du 14 juillet 2011. Les règles applicables en matière de remboursement des frais de téléphonie ayant notamment été remaniées, les contrôles porteront une attention particulière à la transition entre les deux régimes.

4.1.2 Portée de l'audit et méthode

L'audit concerne les cabinets des sept ministres du gouvernement de la Communauté française ainsi que leurs services d'appui²²⁶.

Compte tenu des contrôles précédents, l'analyse s'est concentrée sur trois thèmes spécifiques : le respect du cadre organique, les aspects budgétaires et les comptes d'avances de fonds. Un suivi des principales recommandations antérieures a également été effectué.

L'audit s'est appuyé sur l'analyse des textes réglementaires, l'examen de données afférentes au personnel et le contrôle des comptes d'avances de fonds relatifs à l'année 2011. Les données relatives à l'évolution et à la consommation des crédits budgétaires sont également incluses dans le rapport.

L'audit a été annoncé aux ministres du gouvernement par lettres du 28 février 2012. Une première réunion s'est tenue, le 25 avril 2012, avec les secrétaires de cabinet et la responsable du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle internes des cabinets ministériels (SEPAC), afin d'exposer les modalités pratiques du contrôle.

Les travaux d'audit se sont déroulés durant les mois de mai et juin 2012. Les contrôles ont été opérés sur pièces. Des entretiens ont ensuite été réalisés avec chaque secrétaire de cabinet et la directrice du SEPAC.

Le projet de rapport a été envoyé le 11 septembre 2012 aux sept ministres du gouvernement. Une copie a également été transmise aux secrétaires de cabinets et à la responsable du

224 Points qui, auparavant, faisaient l'objet d'une circulaire distincte.

225 Clarification de la procédure de reprise-remise, imposition d'un inventaire commun standardisé, etc.

226 Il s'agit du secrétariat pour l'aide à la gestion et au contrôle interne des cabinets (SEPAC) et du secrétariat du gouvernement.

SEPAC. Le ministre-président a répondu par lettre du 5 octobre 2012 au nom de l'ensemble des membres du gouvernement.

4.2 Respect du cadre organique

4.2.1 Réglementation

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 fixe le cadre global des cabinets ministériels à 68,25 équivalents temps plein (ETP) pour le cabinet du ministre-président, à 55,5 ETP pour le cabinet d'un vice-président et à 41 ETP pour le cabinet d'un ministre²²⁷.

Le cadre du cabinet est par ailleurs réduit automatiquement de cinq unités si le membre du gouvernement de la Communauté française est également membre du gouvernement wallon ou de celui de la Région de Bruxelles-Capitale²²⁸.

Un cabinet peut comporter des membres de niveau 1 et des collaborateurs des niveaux 2, 2+ ou 3. La réglementation actuelle fixe des limitations spécifiques, en fonction du rang du ministre, pour les postes de chef de cabinet et de chauffeur. Ainsi, le cabinet d'un ministre peut comporter, parmi les membres de niveau 1, un chef de cabinet. Les cabinets des vice-présidents et du ministre-président peuvent, quant à eux, en compter deux. Par ailleurs, chaque cabinet ministériel peut employer cinq chauffeurs (six, pour ce qui est des cabinets des vice-présidents et du ministre-président).

L'arrêté précité prévoit également la possibilité de transférer des membres du personnel entre cabinets ministériels. Chaque transfert est acté dans un arrêté et s'accompagne des moyens budgétaires y afférents²²⁹.

227 La Cour rappelle que, depuis 2004, le cadre global autorisé pour les cabinets ministériels a été réduit à plusieurs reprises. L'arrêté du 13 octobre 2006 fixait notamment le cadre à 81 équivalents temps plein (ETP) pour le cabinet du ministre-président, à 65 ETP pour le cabinet d'un vice-président et à 48,5 ETP pour le cabinet d'un ministre.

228 Cf. l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

229 Cf. l'article 3, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

4.2.2 Cadre actualisé - Situation au 31 décembre 2011

Dans la situation actuelle²³⁰, après transfert du personnel, le cadre des cabinets se présente comme suit.

Cadre des cabinets ministériels au 31 décembre 2011

	Cadre théorique	Réduction cabinets mixtes	Transfert vers / ou en provenance d'un autre cabinet	Cadre actualisé
Ministre-président	68,25	- 5	-3	60,25
Vice-président	55,5	- 5	+ 4	54,5
Vice-président	55,5	- 5	- 14	36,5
Vice-président	55,5	- 5	- 3	47,5
Ministre	41	- 5	- 4	32
Ministre	41	/	+ 6	47
Ministre	41	/	+ 14	55
	357,75			332,75

Source : Réglementation et fichiers fournis par le SEPAC

Le cadre actualisé présente globalement une réduction totale de 25 ETP par rapport au cadre théorique.

Tous les arrêtés de transfert ayant pris effet au plus tard au 1^{er} octobre 2009, le cadre actualisé est resté inchangé depuis lors pour l'ensemble des membres du gouvernement, à l'exception de la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale, à laquelle cinq ETP supplémentaires ont été octroyés du 11 décembre 2009 au 30 juin 2010 (sans transfert des moyens budgétaires correspondants)²³¹.

²³⁰ Sept membres du gouvernement – un ministre-président, trois vice-présidents et trois ministres –, dont cinq siégeant dans un autre gouvernement.

²³¹ Décision du gouvernement du 11 décembre 2009.

4.2.3 Respect du cadre et évolution de l'effectif

Le tableau ci-après reprend, en regard du cadre actualisé après transfert du personnel, l'évolution de l'effectif des cabinets ministériels du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2011.

Cadre actualisé et évolution des effectifs de 2009 à 2011

	Cadre actualisé à partir du 01/10/09	Effectif au 31/12/09	Effectif au 31/12/10	Effectif au 31/12/11	Occupation effective du cadre au 31/12/11
Cabinet 1	60,25	39,1	42	42	69,71 %
Cabinet 2	54,5	35	51,4	52,9	97,06 %
Cabinet 3	36,5	29,5	31,5	31,5	86,30 %
Cabinet 4	47,5	35,4	40,6	38,35	80,74 %
Cabinet 5	32	22,8	28,8	28,8	90,00 %
Cabinet 6	47	45,3	44,5	46,5	98,94 %
Cabinet 7	55 (60 du 13/12/09 au 30/06/10)	58	55	54	98,18 %
	332,75	265,1	293,8	294,05	88,37 %

Source : fichiers fournis par le SEPAC

Tel que présenté dans le tableau, aucun dépassement du cadre n'a été constaté durant les périodes examinées.

L'effectif global des cabinets s'est accru légèrement (+ 28,7 ETP) en 2010, année consécutive au changement de législature, et s'est stabilisé en 2011. Au 31 décembre 2011, l'effectif global des cabinets ministériels de la Communauté française s'élevait à 294,05 ETP. Le taux d'occupation du cadre variait entre 69,7 et 98,9 % selon le cabinet.

Les travaux d'audit ont, par ailleurs, établi que les dispositions réglant des limitations spécifiques pour les postes de chefs de cabinets et de chauffeurs ont été respectées.

4.2.4 Répartition de l'effectif

Les membres du personnel du cadre des cabinets peuvent être nommés²³² ou détachés du secteur public. Certains détachements impliquent un remboursement tandis que d'autres s'effectuent à titre gratuit²³³.

Au 31 décembre 2011, la situation des agents du cadre se présentait comme suit.

Répartition de l'effectif selon le statut au 31 décembre 2011

	Nommés	Détachés sans remboursement	Détachés avec remboursement	Total
Cabinet 1	18	17,5	6,5	42
Cabinet 2	36,8	10,3	5,8	52,9
Cabinet 3	14	14,5	3	31,5
Cabinet 4	17,95	15	5,4	38,35
Cabinet 5	19,8	7	2	28,8
Cabinet 6	18,5	22	6	46,5
Cabinet 7	27	25	2	54
Total	152,05	111,3	30,7	294,05

Source : fichiers fournis par le SEPAC

Selon les données transmises par le SEPAC, l'effectif des cabinets ministériels se composait, au 31 décembre 2011, de 51,7 % (152,05 ETP sur 294,05²³⁴) d'agents nommés et de 48,3 % (142 ETP) d'agents détachés d'un service public (au sens large).

Parmi les agents détachés, 111,3 ETP étaient mis à la disposition des cabinets de la Communauté française à titre gratuit²³⁵ ; ce chiffre représentait 37,85 % de l'effectif total. Ce pourcentage fluctuait, selon les cabinets, entre 19,5 et 46 %.

La Cour observe que des agents ne dépendant pas des services du gouvernement de la Communauté française font l'objet d'un détachement à titre gratuit. Ces agents proviennent notamment des services du gouvernement de la Région wallonne et d'organismes d'intérêt public (OIP) qui en dépendent (service public de Wallonie [SPW], FOREM, IWEPS, etc.) et également d'entités publiques telle la Commission communautaire française.

Ainsi que la Cour l'avait déjà observé, les dispositions qui permettaient, antérieurement, la gratuité réciproque des agents détachés entre le ministère de la Communauté française et les services du gouvernement de la Région wallonne n'ont pas été reproduites dans les

232 Agents dont l'allocation tenant lieu de traitement est prise en charge par le budget des cabinets.

233 Les agents détachés du ministère de la Communauté française font l'objet d'un détachement à titre gratuit. En effet, l'article 11, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 précise que « la rémunération ainsi que les chèques-repas des fonctionnaires et des agents contractuels détachés des Services du gouvernement restent à la charge de ceux-ci ».

En ce qui concerne les agents détachés d'autres services publics, l'employeur qui continue à payer la rémunération se trouve en droit d'en réclamer le remboursement au cabinet, conformément au prescrit de l'article 22 de l'arrêté précité.

234 Non inclus : les experts et le personnel d'entretien.

235 En janvier 2007 et octobre 2008, les détachements à titre gratuit concernaient respectivement 94,15 et 106,3 ETP.

nouveaux arrêtés de fonctionnement des cabinets ministériels entrés en vigueur le 17 juillet 2009.

Auparavant, l'article 32 de l'arrêté du 10 juin 2005 réglant le fonctionnement des cabinets de la Communauté française prévoyait la gratuité du détachement d'agents du ministère de la Communauté française auprès des cabinets des ministres wallons. À titre de réciprocité, l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juin 2005 prévoyait également la gratuité de la mise à disposition des agents des ministères wallons au bénéfice des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française.

La disposition de l'article 32 de l'arrêté précité a été annulée par l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 du Conseil d'État, au motif, notamment, que cette mesure devait être soumise à la négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives. Cette disposition n'a, par la suite, pas été reproduite dans les nouveaux arrêtés du 17 juillet 2009 réglant le fonctionnement des cabinets en Région wallonne et en Communauté française.

À défaut d'adaptation réglementaire, les détachements ne peuvent donc plus être réciproquement gratuits entre la Communauté française et la Région wallonne²³⁶. Au 31 décembre 2011, seize membres de cabinets (représentant 14,5 ETP) étaient détachés, à titre gratuit, du SPW et quatre membres (représentant 4 ETP) étaient issus d'OIP dépendant de la Région wallonne (respectivement l'IWEPS, l'IFAPME, le FOREM et l'AWEX).

Dans un précédent rapport²³⁷, la Cour avait recommandé de clarifier la situation de ces agents. Lors de la procédure contradictoire qui s'était tenue lors de cet audit, les ministres avaient fait savoir qu'un accord de coopération était en cours d'élaboration pour régler cette question. Il convenait néanmoins, au préalable, de modifier le code wallon de la fonction publique (dans le cadre des détachements gratuits du personnel de la Région wallonne dans les cabinets de la Communauté française), ainsi que l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du gouvernement de la Communauté française (dans le cadre des détachements gratuits du personnel de la Communauté française dans les cabinets de la Région wallonne).

La procédure d'adaptation des textes réglementaires est, selon le niveau de pouvoir, en cours ou achevée.

- Tel que notifié lors de la séance du 29 mars 2012 du conseil des ministres, un projet d'arrêté modifiant l'article 486 du code wallon de la fonction publique a été adopté en première lecture par le gouvernement wallon. Il est prévu de soumettre ces différents textes à la négociation syndicale et à l'avis du Conseil d'État.
- Un arrêté modifiant l'article 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 a été adopté le 23 mars 2012 et publié au *Moniteur belge* du 14 mai 2012. Ces textes ont été soumis à la négociation syndicale et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Ils répondent donc aux motifs de l'annulation prononcée par le Conseil d'État.

²³⁶ La charge budgétaire totale – en ce compris les charges patronales – des agents détachés des services du gouvernement de la Région wallonne devrait donc être remboursée, conformément aux articles 485 et 486 du code wallon de la fonction publique relatif aux congés et aux absences des agents des services du gouvernement wallon. Ces dispositions sont identiques aux articles 108/1 et 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française portant statut des agents des services du gouvernement.

²³⁷ Rapport relatif à l'audit des cabinets ministériels et des services d'appui du gouvernement de la Communauté française en 2010, dont les résultats ont été publiés dans le 22^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr. 153 (2010-2011), N° 1.

Néanmoins, l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition rétroagit au 16 juillet 2009, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté relatif au fonctionnement des cabinets du 17 juillet 2009. Le Conseil d'État ayant annulé l'article 32 de l'arrêté du 13 octobre 2006 pour la Communauté française, aucune disposition ne valide donc l'absence de remboursement pour la période antérieure au 16 juillet 2009.

Ces textes ne pourront cependant sortir leurs effets que lorsque l'accord de coopération sera formellement adopté.

Un projet d'accord de coopération entre le gouvernement wallon, le gouvernement de la Communauté française et le collège de la Commission communautaire française a été approuvé en première lecture par le gouvernement wallon. Il inclut le détachement à titre gratuit des membres du personnel des organismes d'intérêt public respectifs dans les cabinets des ministres du gouvernement et des membres du collège. Selon les informations communiquées à la Cour, l'accord de coopération sera signé et envoyé au Conseil d'État pour avis, dès que la procédure de modification des textes réglementaires sera achevée en Région wallonne.

4.2.5 Experts

4.2.5.1 Réglementation

En dehors du cadre fixé par l'arrêté, chaque cabinet peut s'adjoindre les services d'un ou de plusieurs experts dans les limites de ses crédits budgétaires²³⁸. Un ministre peut disposer, au maximum, d'un ETP par an, réparti sur un ou plusieurs experts. Pour les vice-présidents et le ministre-président, ce nombre est respectivement porté à 1,5 et 2 ETP par an.

Dans la situation actuelle et suivant les dispositions de l'arrêté, les experts peuvent donc représenter, au maximum, un total de 9,5 ETP pour l'ensemble des cabinets. Une décision du gouvernement du 4 février 2010 autorise cependant la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale à disposer d'un ETP supplémentaire par an, portant ainsi le nombre maximum global à 10,5 ETP. À noter également que le SEPAC peut disposer, en dehors du cadre autorisé et dans les limites de ses crédits budgétaires, d'un maximum de 0,5 ETP par an, réparti sur un ou plusieurs experts, pour des missions ponctuelles ou spécifiques²³⁹.

L'arrêté prévoit d'allouer aux experts une allocation de cabinet tenant lieu de traitement, qui peut varier entre 13.257,38 et 66.115,99 euros²⁴⁰. En l'absence d'autres prescriptions, le montant de la rémunération, ainsi que son évolution, peuvent être choisis librement, sans avoir à se référer à l'ancienneté ou à l'expérience de l'intéressé. Les secrétaires de cabinet indiquent cependant qu'en pratique, ils s'appuient sur des critères spécifiques (tel l'âge ou l'expérience du collaborateur) pour en fixer le montant. Certains appliquent notamment une échelle barémique de référence pour éviter les disparités. Il convient de noter, par ailleurs, que la réglementation ne définit pas formellement la qualité d'expert : le niveau d'expertise est donc largement sujet à appréciation.

238 Cf. l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

239 Cf. l'article 6, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009 : « Dans les limites des crédits budgétaires alloués au Sepac, sur proposition du Ministre-Président, le gouvernement peut désigner, en dehors du cadre autorisé, un maximum de 0,5 équivalent temps plein/an, réparti sur un ou plusieurs experts pour des missions ponctuelles ou spécifiques. »

240 Cf. l'article 10 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009.

4.2.5.2 Situation au 31 décembre 2011

Au 31 décembre 2011, 52 personnes se trouvaient désignées en qualité d'expert au sein des cabinets de la Communauté française ; elles représentaient 8,8 ETP, soit 83,8 % du total maximum autorisé. Le SEPAC comptait, quant à lui, cinq experts, représentant 0,5 ETP. Les plafonds prévus par la réglementation ont été respectés par chacun des cabinets ainsi qu'au SEPAC.

Le montant de l'allocation octroyée varie, selon les cabinets et selon les experts, entre 13.257,38 et 59.000 euros sur la base d'un temps plein annuel. À l'exception d'un seul, les experts travaillent à temps partiel, la grande majorité effectuant 1/10 ou 1/5 temps²⁴¹.

Certains experts sont également engagés à titre gratuit. Au 31 décembre 2012, ils étaient 16 dans ce cas.

Les dossiers ne comportent pas systématiquement d'indication précise quant à l'affectation principale de ces collaborateurs. Il ressort néanmoins des informations récoltées que 24 experts, soit 42 %, sont issus, pour leur affectation principale, du secteur public ; 12 proviennent du secteur privé et 13 sont pensionnés²⁴². À noter également, pour les cabinets mixtes, que 8 experts²⁴³ sont en réalité salariés à 100 % au cabinet de la Région wallonne²⁴⁴ et travaillent à temps partiel pour celui de la Communauté française. Cette pratique vise à établir un lien structurel avec l'entité de l'autre niveau de pouvoir. En outre, au moins 36 experts²⁴⁵ prestant à temps partiel au sein des différents cabinets sont affectés, à titre principal, dans un autre poste à temps plein.

Par ailleurs, dans un cas spécifique, la Cour s'interroge sur le niveau d'expertise d'un collaborateur pensionné engagé au titre d'expert pour effectuer des tâches ménagères. Afin d'éviter tout questionnement, il convient de préciser davantage la notion d'expert ou, à tout le moins, de mentionner clairement les caractéristiques de l'expertise requise dans l'arrêté relatif à l'engagement du collaborateur concerné.

Dans sa réponse, le gouvernement précise que cette situation résulte d'une erreur et que celle-ci a été régularisée. Il signale qu'une définition formelle et précise de la qualité d'expert au sein d'un cabinet est délicate. Le gouvernement considère qu'un expert est celui dont l'expérience reconnue lui permet d'apporter une réponse argumentée à une demande d'expertise et indique, qu'à l'avenir, un renvoi à cette expérience sera énoncé dans les arrêtés ministériels.

4.2.6 Conclusions et recommandations

Aucun dépassement du cadre n'a été constaté, durant les périodes examinées, aux 31 décembre 2009, 2010 et 2011. L'effectif reste, par ailleurs, relativement stable aux mêmes dates.

Au 31 décembre 2011, le cadre actualisé des cabinets ministériels de la Communauté française comprenait 332,75 ETP, répartis entre sept ministres. Quant à l'effectif global, il

241 Seuls cinq experts travaillent à plus de 20 % ; un expert effectue un temps plein et les autres travaillent à respectivement 30 % (un expert), 40 % (deux) et 50 % (un) du temps de travail.

242 Ou bénéficient d'une mesure de préretraite.

243 Trois pour les cabinets et cinq pour le SEPAC.

244 Seuls deux d'entre eux sont rémunérés.

245 Sur les 44 en activité, c'est-à-dire non retraités.

s'élevait à 294,05 ETP, soit un taux d'occupation global de 88,37 %. Plus spécifiquement, l'effectif se composait de 51,7 % (152,05 ETP) d'agents nommés et de 48,3 % d'agents détachés d'un service public (142 ETP). Parmi ces derniers, 111,3 ETP étaient mis à la disposition des cabinets de la Communauté française à titre gratuit, soit 37,85 % de l'effectif total.

Les dispositions qui permettaient, antérieurement, la gratuité réciproque des agents détachés entre le ministère de la Communauté française et le service public de Wallonie n'ont pas été reproduites dans les nouveaux arrêtés de fonctionnement des cabinets ministériels entrés en vigueur le 17 juillet 2009 ; les détachements ne peuvent donc plus en bénéficier.

La Cour rappelle que la situation des agents de la Région wallonne qui bénéficient encore actuellement d'un détachement à titre gratuit doit être clarifiée. Elle prend acte de la procédure d'adaptation des textes engagée dans ce sens.

4.3 Aspects budgétaires

4.3.1 Évolution des crédits depuis 2004

Le tableau suivant reprend les crédits alloués durant l'ancienne législature (2004-2009) et l'actuelle (2009-2014).

Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui de 2004 à 2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²⁴⁶
Dépenses récurrentes									
Dépenses de cabinet	20,748	20,233	19,469	19,654	20,111	19,951	19,182	19,602	19,58
Charges du gouvernement	3,306	3,816	3,314	3,377	3,448	3,541	1,978	2,356	2,373
SEPAC et secrét. gouvernement	2,088	2,921	1,005	1,134	1,161	0,818	0,87	0,874	0,867
Sous-total	26,142	26,97	23,788	24,165	24,72	24,31	22,03	22,832	22,82
Dépenses non récurrentes									
Cabinets dissous	2,832	2,084	1,62	1,566	1,18	0,973	1,06	0,63	0,53
Allocations forfaitaires de départ		-	-	-	-	1,286			
Sous-total	2,832	2,084	1,62	1,566	1,18	2,259	1,06	0,63	0,53
Total	28,974	29,054	25,408	25,731	25,9	26,569	23,09	23,462	23,35

(en millions d'euros)

La déclaration de politique communautaire 2009-2014 énonce l'engagement pris par le gouvernement de « réduire globalement la taille et le coût des cabinets ministériels en particulier des Ministres qui sont à la fois régionaux et communautaires et des Ministres-présidents et Vice-présidents des gouvernements »²⁴⁷.

Les chiffres présentés ci-avant confirment globalement la réduction des crédits durant la législature actuelle. Cette réduction est analysée en détail dans les points suivants.

²⁴⁶ Le tableau reprend les crédits tels qu'approuvés lors du premier ajustement du budget 2012.

²⁴⁷ Déclaration de politique communautaire 2009-2014, p. 182.

4.3.1.1 Crédits des cabinets ministériels stricto sensu

La diminution de crédits qui se marque dès le début de la nouvelle législature se confirme en 2011 et 2012. Si les crédits initiaux 2010, 2011 et 2012 ont été maintenus à un niveau similaire, les opérations d'ajustement du budget ont réduit davantage les crédits 2010²⁴⁸ et, dans une moindre mesure, les crédits 2012²⁴⁹.

Les prévisions budgétaires relatives aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculées²⁵⁰ sur la base d'un plafond de subsistance, fixé, depuis 2009, à 58.140 euros par an et par membre de personnel prévu au cadre²⁵¹. Conformément aux mesures d'économies décidées par le gouvernement, ce montant n'a jamais été indexé comme le prévoyait l'arrêté.

L'enveloppe globale des crédits est répartie entre les différents cabinets selon leur cadre²⁵², auquel ce plafond est appliqué. En 2011, celui-ci a été respecté par l'ensemble des cabinets.

Pour rappel, le plafond ne couvre pas la totalité des coûts relatifs aux cabinets ministériels, puisqu'il n'inclut pas les dépenses imputées sur des crédits ne figurant pas à la division organique 06 *Cabinets ministériels*. Il s'agit, notamment, des dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit dont le traitement reste à la charge d'autres services publics, pour l'essentiel des administrations de la Communauté française et de la Région wallonne. Ces dépenses concernent plus d'un tiers des membres du personnel du cadre des cabinets (11,3 ETP, correspondant à 37,85 % de l'effectif)²⁵³.

Dans un souci de transparence et dans la lignée des engagements figurant dans la déclaration de politique communautaire, la Cour a recommandé que les programmes justificatifs des budgets reprennent certaines précisions concernant la situation du personnel des cabinets, en particulier le nombre d'agents détachés à titre gratuit.

Les programmes justificatifs afférents au budget initial 2011 et à son ajustement ne mentionnent aucune information relative au personnel, que ce soit en termes de nombre ou de coût salarial. Le programme justificatif du budget initial 2012 reprend quant à lui, par cabinet, le nombre d'agents détachés, à titre gratuit ou avec remboursement, ainsi que le nombre de personnes nommées. Aucune information n'est cependant fournie sur les montants en jeu.

248 Les crédits de 2010 ont été, lors de l'ajustement, diminués de 420 milliers d'euros afin de couvrir l'insuffisance des moyens pour régler les charges des cabinets dissous. Cette réduction est restée limitée à l'exercice 2010. Cf. la note au gouvernement de la Communauté française du 13 juillet 2010 relative à l'ajustement 2010, p. 10.

249 Les crédits 2012 ont été réduits de 87 milliers d'euros lors du premier ajustement. Cette diminution incluait notamment la réduction de 5 % du traitement des ministres décidée par le gouvernement.

250 Sauf pour les traitements et indemnités de logement des membres du gouvernement, lesquels ne sont pas compris dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet, mais sont cependant strictement encadrés par une circulaire du 17 juillet 2007.

251 Cf. l'article 29 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, qui renvoie aux articles 3 et 5 de l'arrêté. Ce plafond est lié à l'indice des prix à la consommation. Aucune indexation n'a cependant été appliquée depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté.

252 Actualisé après transferts de personnel.

253 Cf. le point 4.2.4 *Répartition de l'effectif*.

4.3.1.2 Charges liées au gouvernement

La diminution des charges liées au gouvernement²⁵⁴ qui se marque clairement en 2010 résulte de la réduction des locations et des superficies à entretenir²⁵⁵.

En 2011, les crédits affichent néanmoins une hausse d'environ 20 %, laquelle se confirme en 2012. Comme déjà observé dans le rapport précédent, celle-ci s'explique par la création, en 2011, d'une nouvelle allocation de base destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier²⁵⁶. En 2012, la Cour note également une très légère augmentation de l'allocation de base 12.06 (+ 17 milliers d'euros) visant à couvrir les charges des loyers de biens immobiliers des cabinets (en ce compris les loyers, canons, impôts et taxes régionales grevant les bâtiments).

4.3.1.3 Crédits relatifs au SEPAC et au secrétariat du gouvernement

Les crédits alloués au SEPAC et au secrétariat du gouvernement ont connu entre 2004 et 2009 une diminution d'un peu plus de 60 %. Depuis lors, ils se maintiennent à environ 0,8 million d'euros.

4.3.1.4 Dépenses non récurrentes : crédits relatifs aux cabinets dissous et allocations de départ

S'agissant de dépenses non récurrentes, la diminution des crédits se constate tout au long de la législature précédente et se confirme durant la législature 2009-2014. L'année du changement de législature et celle qui lui succède demeurent logiquement mieux dotées.

254 Gérées par le ministère de la Communauté française, qui n'est pas compris dans le champ de l'audit.

255 Pour rappel, à l'occasion du changement de législature et de l'arrivée à échéance de deux baux le 31 août 2009, le gouvernement avait décidé, le 17 juillet 2009, de regrouper six cabinets, au lieu de quatre sous l'ancienne législature, dans le bâtiment abritant le siège du gouvernement, place Surllet de Chokier, faisant ainsi l'économie de deux loyers. Désormais un seul cabinet occupe un bâtiment loué, dont le bail se termine le 30 juin 2015.

256 Allocation de base 12.05 destinée à couvrir les impôts relatifs au bâtiment de la place Surllet de Chokier, y compris les taxes régionales et les précomptes immobiliers. Cette allocation est créditée de 361 milliers d'euros en 2011 et en 2012. Ces dépenses étaient précédemment prises en charge par la division organique 13 *Gestion des immeubles*. Cette adaptation du budget confère une plus grande transparence aux dépenses des cabinets ministériels.

4.3.2 Consommation des crédits 2011

4.3.2.1 Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui en 2011

Le tableau suivant met en évidence les taux de consommation des crédits octroyés en 2011.

Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui en 2011

	Crédits 2011	Eng. cons. de l'année	Eng. taux de cons.	Ord. cons. de l'année	Ord. taux de cons.	Ord. taux de cons. incluant les crédits reportés (fin juin 2012)
Dépenses de cabinet	19.602.000	18.149.955	93 %	15.370.023	78 %	84 %
Charges du gouvernement	2.356.000	2.330.045	99 %	1.807.098	77 %	86 %
Services d'appui	874.000	648.315	74 %	431.829	49 %	50 %
Cabinets dissous	630.000	337.474	54 %	172.784	27 %	27 %
Allocations forf. départ	/	/	/	/	/	/
Total	23.462.000	21.465.790	91 %	17.781.734	76 %	82 %

(en millions d'euros)

Le taux de consommation en engagement varie de 54 à 99 %, selon les catégories de dépenses. En ordonnancement, le taux oscille entre 27 et 78 % pour les crédits de l'année. Si l'on tient compte de l'ordonnancement des crédits 2011 reportés en 2012²⁵⁷, ces pourcentages augmentent pour atteindre de 27 à 86 %.

Ces taux de consommation sont comparables aux taux observés pour l'année 2010. Seule la consommation des crédits des cabinets dissous affiche une nette diminution (de 77 à 27 %). Celle-ci s'explique par une réduction logique de ce type de charges, trois ans après le changement de législation²⁵⁸.

4.3.2.2 Consommation des crédits alloués stricto sensu aux cabinets

Si l'on s'en tient aux crédits des cabinets stricto sensu, la consommation des crédits se présente comme suit.

257 Les données relatives aux crédits reportés ont été communiquées à la Cour le 2 juillet 2012.

258 Ces charges concernent deux catégories de dépenses :

- des charges du passé, relatives à des prestations, fournitures, achats, etc., effectués par des cabinets d'anciennes législatures ;
- des charges du présent, mais liées à des membres de gouvernements antérieurs : dépenses des collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge. En vertu de l'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, les ministres sortants disposent de la collaboration de deux agents pendant une période comprise entre un et cinq ans, calculée au prorata de la durée du mandat ministériel.

Consommation des crédits alloués aux cabinets ministériels stricto sensu en 2011

	Crédits 2011	Consommation de l'année	Taux de consommation de l'année	Consommation totale (y compris crédits reportés)	Taux de consommation fin juin 2012
Frais de personnel ²⁵⁹	15.297.000	12.231.218	80,0 %	13.067.753	85,4 %
Frais de fonctionnement ²⁶⁰	3.610.000	2.790.783	77,3 %	2.856.941	79,1 %
Frais d'investissement ²⁶¹	695.000	348.022	50,1 %	586.983	84,5 %
Total	19.602.000	15.370.023	78,4 %	16.511.677	84,2 %

Le taux de consommation en ordonnancement varie, pour les crédits de l'année, de 50 % à 80 % selon le type de dépenses. Si l'on tient compte des crédits 2011 reportés en 2012²⁶², ces pourcentages s'accroissent et oscillent entre 79 % et 85 %.

Les dépenses de type patrimonial (allocation de base 74.01) sont celles pour lesquelles le recours aux crédits reportés est, proportionnellement, le plus important²⁶³. En effet, la contrainte budgétaire, imposée par le plafond de subsistance, incite les cabinets, de manière générale, à effectuer les dépenses d'investissement vers la fin de l'année, une fois l'équilibre budgétaire assuré. Leur liquidation est, pour partie, effectuée l'année suivante.

4.3.3 Conclusions et recommandations

Déjà observée lors du précédent audit, la réduction des crédits destinés aux cabinets se maintient au cours de la période 2011-2012. Par rapport au budget 2011, le budget 2012 ne prévoit que de légers ajustements, pour l'essentiel à la baisse.

La Cour rappelle cependant qu'elle ne peut se prononcer sur la diminution réelle du coût des cabinets ministériels, puisque les allocations de base concernées ne comprennent pas l'ensemble des dépenses y afférentes. Ceci concerne, notamment, les charges relatives au personnel détaché à titre gratuit, qui représente plus d'un tiers de l'effectif du personnel des cabinets. En outre, les programmes budgétaires ne reprennent aucune précision quant au coût de ces agents. La Cour recommande à nouveau, pour fournir une information complète au Parlement, que ces données figurent dans les programmes justificatifs du budget.

4.4 Comptes d'avances de fonds**4.4.1 Portée de l'examen**

En 2011, les comptables des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un montant total de 2,526 millions d'euros, ce qui représente 13 % des crédits alloués aux cabinets.

Tous les comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires des cabinets ministériels, du SEPAC et du secrétariat du gouvernement afférents à l'année 2011 ont été

259 Allocations de base 11.01, 11.02, 11.04 et 11.05 de la division organique 06.

260 Allocations de base 12.06, 12.07, 12.19 et 12.20 de la division organique 06.

261 Allocation de base 74.01 de la division organique 06.

262 Les données relatives aux crédits reportés ont été communiquées à la Cour le 2 juillet 2012.

263 Elles couvrent notamment l'achat de véhicules, de mobilier, de matériel de bureau et de matériel informatique.

examinés. Le contrôle a porté sur la présentation des comptes, l'enchaînement des soldes et le respect des délais de reddition. Il a également comporté un examen des pièces justificatives, lequel a inclus la vérification de leur conformité aux règles de fonctionnement prescrites par la circulaire.

4.4.2 Reddition et présentation des comptes

La circulaire relative au fonctionnement des cabinets de la Communauté française prévoit la reddition d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds à date fixe, les 30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année²⁶⁴. Les échéances ont été respectées par l'ensemble des cabinets.

Les annexes aux comptes incluent un récapitulatif des dépenses patrimoniales et les pièces justificatives. Celles-ci ont été présentées conformément aux dispositions prévues. En outre, elles mentionnent les allocations de base sur lesquelles les dépenses sont imputées, ainsi que le numéro d'inventaire.

Dans deux cabinets, les comptes transmis à la Cour portaient la signature de l'ordonnateur délégué à la place de la signature de l'ordonnateur primaire, à savoir le ministre²⁶⁵.

4.4.3 Remarques spécifiques concernant les pièces justificatives

L'examen des pièces relatives aux comptes d'avances de fonds a mis en évidence différents éléments appelant des remarques spécifiques.

- 1) Les règles afférentes au remboursement des frais de téléphonie ont été modifiées par la circulaire du 14 juillet 2011, de sorte que le traitement des factures y relatives devait être adapté pour les frais engagés par les collaborateurs à partir du 1^{er} août 2011. Les vérifications effectuées démontrent que les remboursements ont été exécutés de manière conforme et ce, sur l'ensemble de l'année. Si des dérogations aux dispositions réglant le remboursement des frais de téléphonie peuvent être établies pour les besoins du service, la Cour note cependant que, dans deux cas, les arrêtés de dérogation concernés n'ont pas été actualisés en référence à la circulaire du 14 juillet 2011. En outre, ceux-ci n'explicitent pas formellement les raisons motivant la dérogation, conformément à la disposition de la circulaire prescrivant que ces raisons soient reprises dans les considérants de l'arrêté²⁶⁶.
La Cour relève que, pour un des cas précités, un arrêté actualisé, avec effet rétroactif, lui a été transmis afin de régulariser la situation décrite. Cet arrêté ne motivait cependant pas la dérogation de manière suffisante.
- 2) Bien que toutes les factures et déclarations de créance aient été approuvées, toutes ne comportent pas les traces des contrôles requis. Ce constat est variable selon les cabinets : certains ne présentent que peu ou pas d'erreurs, tandis que, pour d'autres, les manquements sont systématiques (exemple : absence d'une signature spécifique sur la quasi-totalité des factures).
- 3) Les dossiers comptables ne comportent pas toujours les informations qui permettent d'apprécier l'admissibilité de la dépense au regard du fonctionnement d'un cabinet

264 Cf. le point 4.3 de la circulaire du 14 juillet 2011.

265 Cf. le point 4.3.1 de la circulaire. « Un compte de gestion signé en original par l'ordonnateur primaire et le comptable extraordinaire, auquel doit être joint le dernier extrait de compte de la période concernée par la reddition ainsi que ses annexes doivent parvenir obligatoirement au Sepac qui se chargera de les transmettre à la Cour. »

266 Cf. le point 3.1.4 de la circulaire du 14 juillet 2011.

ministériel²⁶⁷. Dans certains cas, des précisions sur la nature des dépenses ou sur leur destination devraient être apportées, afin d'éviter tout questionnement inutile.

- 4) Le contrôle des factures révèle que, dans un cabinet, le paiement des frais liés au leasing d'un véhicule est effectué via les avances de fonds. Les montants annuels concernés s'élèvent à 9.036 euros. La Cour rappelle que les dépenses qui excèdent 5.500 euros hors TVA ne peuvent être payées par avances de fonds (en ce compris les dépenses de location dont le montant annuel excède ce seuil)²⁶⁸.

Dans sa réponse, le gouvernement signale que le cabinet concerné régularisera la situation et procédera désormais par engagement.

- 5) Dans un cas, il a été procédé à l'achat d'un véhicule via les comptes d'avances de fonds²⁶⁹. Le montant de la reprise des véhicules du cabinet a été déduit pour fixer le montant du marché.

Comme déjà observé dans le précédent rapport afférent au contrôle des dépenses des cabinets de la Communauté française, ce procédé se révèle irrégulier à divers égards.

Tout d'abord, la prise en compte de la reprise lors de l'achat d'un véhicule engendre une contraction entre recettes et dépenses, laquelle est contraire au principe d'universalité budgétaire, qui requiert l'inscription de toutes les dépenses et recettes de l'État dans les budgets et les comptes²⁷⁰.

Ensuite, cette pratique aboutit à contourner la législation des avances de fonds. Comme le prescrivent la circulaire relative au fonctionnement des cabinets et l'article 8 du décret fixant le budget général des dépenses de la Communauté française relatif à l'année budgétaire 2011²⁷¹, celles-ci ne peuvent couvrir, en tout état de cause, que des dépenses n'excédant pas 5.500 euros hors TVA.

4.4.4 Conclusions et recommandations

La présentation et la reddition des comptes d'avances de fonds sont effectuées conformément aux prescriptions.

L'examen des pièces justificatives soulève quelques remarques et observations. La Cour souligne notamment l'irrégularité de la comptabilisation d'achats de véhicules au montant de la différence entre les valeurs d'achat et de reprise d'un ou de plusieurs véhicules. En outre, ce type d'acquisition ne peut s'effectuer par avances de fonds.

La Cour fait par ailleurs observer que, lors de l'adoption d'une nouvelle circulaire réglant le fonctionnement des cabinets, il convient de veiller à actualiser les arrêtés pris en vertu de celle-ci, dont, notamment, les arrêtés dérogeant aux dispositions réglant le remboursement des frais de téléphonie. Ces derniers devront, en outre, mentionner formellement les motifs justifiant la dérogation.

Afin d'assurer un contrôle externe efficace, la Cour réitère sa demande de joindre systématiquement les bons de commande et de préciser la nature et la destination exactes de certaines dépenses. Elle rappelle également que les contrôles doivent être effectués par les personnes désignées et que les traces apposées doivent apparaître clairement sur les

267 À titre d'exemple, la destination des chèques-cadeaux achetés n'est jamais stipulée.

268 Cf. le point 4.5.1 de la circulaire du 14 juillet 2011.

269 Achat d'un véhicule au prix de 3.054,06 euros hors TVA (prix incluant la reprise de deux véhicules). Le prix d'achat s'élevait en réalité à 16.938,35 euros hors TVA.

270 Il s'agit du principe du budget brut stipulé à l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 : « L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses. »

271 Par dérogation à l'article 15 de la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846.

pièces justificatives, depuis le bon de commande jusqu'à la liquidation des dépenses par le comptable.

Par ailleurs, dans un souci de bonne gestion, la Cour recommande de fixer réglementairement une date limite pour l'introduction des déclarations de créances, à l'instar des règles prévues par le règlement d'ordre intérieur de certains cabinets. À titre d'exemple, la déclaration de créance pourrait être déposée au secrétariat du cabinet au plus tard le 10 du mois suivant la dépense effectuée.

4.5 Suivi des recommandations

Dans le cadre des recommandations formulées dans ses précédents rapports, la Cour prend acte du suivi apporté à la problématique de la réciprocité des détachements à titre gratuit entre le ministère de la Communauté française et le service public de Wallonie²⁷². Elle note plus particulièrement l'état d'avancement des modifications légales et réglementaires prévues en la matière.

Par ailleurs, la Cour constate que le système informatique de gestion des inventaires, spécifiquement analysé lors du précédent rapport, a fait l'objet de nouveaux développements. La mise à jour de l'application comprend des adaptations fonctionnelles qui facilitent la gestion des données et la manipulation de l'outil²⁷³. Les fonctionnalités régissant les opérations de reprises-remises ont notamment été réalisées.

Certaines adaptations répondent directement aux recommandations formulées par la Cour. Ainsi, la fiche de mise à disposition a été amendée de façon à ce que le bien concerné soit clairement identifiable. En outre, les biens non retrouvés (par exemple, à l'issue d'une opération de scannage) peuvent dorénavant être identifiés grâce à un nouveau champ mentionnant cette situation de carence et permettant de produire des procès-verbaux spécifiques à ce cas de figure. La Cour note cependant que le prix d'acquisition des biens inventoriés ne peut toujours pas être enregistré dans la base de données. Cette information serait pourtant, comme déjà relevé lors d'audits précédents, utile dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité. La Cour rappelle à cet égard que l'inventaire physique constituera un instrument de gestion qui permettra de vérifier la fiabilité du système d'inventaire permanent qui devra être mis en place au niveau comptable.

Par ailleurs, suivant une recommandation de la Cour, les secrétaires de cabinets se sont entendus sur une manière harmonisée d'enregistrer les biens acquis en remplacement²⁷⁴. Un cabinet ne se conforme cependant pas à la pratique arrêtée en commun par les secrétaires de cabinet.

Il ressort des entretiens réalisés dans le cadre de l'audit que les opérations de dépôts d'inventaire des mois de septembre 2011 et mars 2012 n'ont posé aucun problème particulier. La Cour fait cependant remarquer que, dans un cabinet, ce dépôt n'a pas été précédé d'un scannage de l'ensemble des biens du cabinet, de sorte que leur présence physique n'a pas été vérifiée. La Cour souligne à nouveau la nécessité d'effectuer un contrôle physique global durant le mois précédant tout dépôt des données.

272 Cf. le point 4.2.4. *Répartition de l'effectif*.

273 Par exemple : possibilité de réinitialiser certains champs de manière groupée, génération automatique des procès-verbaux de déclassement, etc.

274 La question du remplacement d'un bien s'est posée dans le cadre des contrats de téléphonie qui proposent, pour une période déterminée, le remplacement d'un mobile défaillant. L'enregistrement du nouveau mobile posait question, car il ne s'agit pas d'un bien supplémentaire assorti d'une nouvelle facture.

Les cabinets ministériels ne disposent pas d'un manuel d'utilisation de l'outil informatique de gestion des inventaires. Selon les informations communiquées lors de l'audit, ce dernier devrait cependant être réalisé par le coordinateur informatique dans le courant de l'année 2012.

Enfin, une réflexion est en cours afin d'assurer la pérennisation de l'outil. Une solution envisagée serait d'externaliser l'outil vers des structures administratives permanentes (telles que l'ETNIC²⁷⁵ de la Communauté française, ou le département des technologies de l'information et de la communication au sein de la DGT2²⁷⁶ du service public de Wallonie). La Cour note cependant que le recours à cette option ne dispense pas de rédiger un document technique décrivant l'application ; elle en renforce même la nécessité.

4.6 Conclusions et recommandations générales

Ce sixième contrôle des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui s'est concentré sur l'examen du respect du cadre, l'analyse des données budgétaires et le contrôle des avances de fonds. Un suivi des recommandations formulées précédemment a également été effectué.

Déjà observée durant la législature précédente, la réduction des crédits budgétaires destinés aux cabinets ministériels de la Communauté française se maintient pour la période 2011-2012.

La Cour rappelle néanmoins que la diminution du coût réel des cabinets ne peut être correctement estimée, puisque toutes les dépenses y afférentes ne sont pas regroupées au sein de la même division organique, de même que les informations nécessaires ne figurent pas dans le programme justificatif du budget. Il s'agit, entre autres, des données relatives aux agents détachés à titre gratuit de l'administration. Outre leur nombre, les programmes budgétaires devraient mentionner leur coût, afin de fournir une information complète au Parlement.

Le cadre prescrit réglementairement a été respecté par l'ensemble des cabinets ministériels de la Communauté française. Au 31 décembre 2011, le cadre actualisé comprenait 332,75 ETP, répartis entre sept cabinets. L'effectif global s'élevait, quant à lui, à 294,05 ETP, soit un taux d'occupation global de 88,37 %.

La Cour rappelle que la situation des agents de la Région wallonne qui bénéficient encore actuellement d'un détachement à titre gratuit doit être clarifiée, car les dispositions qui permettaient antérieurement la gratuité réciproque des agents détachés entre le ministère de la Communauté française et le service public de Wallonie n'ont pas été reproduites dans les actuels arrêtés de fonctionnement des cabinets ministériels entrés en vigueur le 17 juillet 2009. La Cour prend cependant acte du projet d'accord de coopération actuellement rédigé ainsi que de la procédure d'adaptation des textes légaux, laquelle tient compte de ses recommandations antérieures.

La gestion des comptes d'avances de fonds est généralement conforme aux prescriptions légales. L'examen des pièces justificatives a néanmoins révélé quelques erreurs ou lacunes. La Cour souligne notamment l'irrégularité de la comptabilisation d'achats de véhicules au

275 Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication.

276 Direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication.

montant de la différence entre les valeurs d'achat et de reprise d'un ou de plusieurs véhicules, ainsi que son imputation irrégulière sur un compte d'avances de fonds.

Dans sa réponse, le ministre-président indique que le gouvernement a pris acte des recommandations émises par la Cour des comptes.

5 Le subventionnement de l'art de la danse²⁷⁷

La Cour des comptes a contrôlé les subventions au secteur de la danse, telles que réglementées par le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène. Elle a relevé, pour l'essentiel, des carences dans la gestion administrative des dossiers de subventionnement, un manque de contrôle des comptes annuels transmis par les opérateurs, ainsi que l'absence d'exécution de plusieurs dispositions du décret-cadre.

5.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité du subventionnement, par la Communauté française, des opérateurs en art de la danse.

La Communauté française leur alloue des subventions de fonctionnement par le biais de conventions et de contrats-programmes. En 2010, elle en a ainsi subventionné douze, constitués sous forme d'ASBL : d'une part, dix compagnies permanentes, constituées autour d'un artiste chorégraphe qui assure le développement de ses créations²⁷⁸ ; d'autre part, le projet collectif Contredanse, subventionné à titre de centre de documentation en art de la danse, et Charleroi/Danses, qui constitue le principal opérateur en art de la danse en Communauté française.

La Communauté française alloue également des subventions ponctuelles et des bourses à des associations ou des personnes physiques, qu'elle reconnaît comme opérateurs professionnels en arts de la scène, pour des projets de créations et de recherches chorégraphiques.

5.1.1 Gestion administrative

Au sein du ministère de la Communauté française, le service de la danse est une subdivision du service général des arts de la scène, qui dépend de la direction générale de la culture.

Au 15 décembre 2010, le service de la danse était composé d'une assistante de direction, qui travaillait à 4/5 temps, sous la supervision du directeur général adjoint du service général des arts de la scène, par ailleurs ex-responsable du service de la danse et qui, jusqu'à l'entrée en service de son successeur, le 18 avril 2011, a cumulé ses anciennes et ses nouvelles fonctions.

²⁷⁷ Dr 3.568.263.

²⁷⁸ Ceci explique la dénomination composée de certains opérateurs, comme, par exemple, Thor – Compagnie Thierry Smits, associant le nom de l'ASBL avec le nom de l'artiste chorégraphe.

5.1.2 Portée de l'audit

Cet audit de légalité et de régularité a porté sur la conformité de l'action administrative et des opérateurs avec les prescrits du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène, et avec les normes régissant la comptabilité de l'État et des ASBL.

Les thèmes abordés sont le subventionnement ainsi que le contrôle et l'évaluation des opérateurs en art de la danse.

La période examinée couvre l'exercice budgétaire 2010 en ce qui concerne onze conventions et contrats-programmes, les exercices 2004 à 2010 dans le cas de Charleroi/Danses, l'exercice 2009 pour les aides ponctuelles et les exercices 2006 à 2010 pour les bourses. Des données antérieures aux exercices budgétaires précités ou plus récentes ont été examinées dans le cas de questions particulières.

5.1.3 Méthode

L'audit, qui s'est déroulé entre le 9 mars et le 29 juin 2011, a concerné une sélection de 50 dossiers.

Les conditions de recevabilité des demandes de subventions et la procédure mise en œuvre par l'administration ont d'abord été examinées, au moyen de grilles de contrôle : 12 conventions et contrats-programmes, 14 bénéficiaires de bourses de 2006 à 2010, ainsi que 24 aides ponctuelles de 2009 ont ainsi été visés.

Ensuite, les processus de contrôle administratif ont fait l'objet d'une description, sur la base d'entretiens validés et de pièces administratives.

En ce qui concerne les aides ponctuelles et les bourses, le contrôle a porté sur le respect des délais de transmission des pièces justificatives, le caractère complet des documents communiqués par les bénéficiaires, ainsi que la qualité des comptes d'exploitation et des rapports moraux produits.

Quant aux conventions et contrats-programmes, l'examen a porté sur le respect des délais de transmission des rapports d'activité 2009, l'analyse par ratios des comptes annuels 2009 ou des saisons 2003-2004 à 2009-2010²⁷⁹, ainsi que l'analyse des déséquilibres financiers et des procédures d'assainissement.

Enfin, l'analyse des processus d'évaluation a été effectuée sur la base d'une grille de contrôle, d'entretiens validés et de diverses pièces administratives.

Une réunion de clôture, visant à présenter les constats et conclusions provisoires de l'audit, s'est tenue le 1^{er} septembre 2011, en présence du nouveau responsable du service de la danse et du directeur général adjoint du service général des arts de la scène. L'avant-projet de rapport a été transmis par lettre du 22 novembre 2011 au secrétaire général du ministère de la Communauté française. L'administration n'ayant pas souhaité répondre dans le cadre de la procédure contradictoire, le projet de rapport a été envoyé, le 14 février 2012, à la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances. Cette dernière a répondu par lettres des 14 mars et 24 septembre 2012.

279 Selon l'article 1^{er}, 3^o, du décret-cadre, l'exercice comptable annuel se déroule, au choix de l'opérateur, sur une année civile ou sur une saison. Charleroi/Danses est le seul opérateur audité fonctionnant à la saison qui commence le 1^{er} juillet de l'année X et se clôture le 30 juin de l'année X + 1.

5.2 Subventionnement

5.2.1 Cadre légal

Le secteur de la danse est, depuis le 1^{er} janvier 2004, régi par le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène²⁸⁰.

De 2004 à 2008, le gouvernement de la Communauté française a pris neuf arrêtés d'application, parmi lesquels il convient de citer ceux relatifs à la procédure de reconnaissance (8 juin 2004), aux rapports d'activités transmis annuellement par les opérateurs sous convention ou contrat-programme (25 septembre 2008²⁸¹) et aux modalités de suspension, de modification ou de résiliation d'une convention ou d'un contrat-programme (16 mars 2007).

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006, instituant les missions et la composition des instances d'avis²⁸², a modifié ou abrogé de nombreuses dispositions du décret-cadre. En ce qui concerne le secteur de la danse, une instance d'avis a fonctionné jusqu'en juin 2007 sous l'appellation de « Commission consultative de l'art de la danse ». Au terme d'une procédure d'appel public à candidatures, les membres de l'instance d'avis, renommée « Conseil de l'art de la danse » (CAD), ont été désignés par arrêté du gouvernement du 27 juillet 2007. La première réunion du CAD s'est déroulée le 8 octobre 2007.

5.2.2 Cadre budgétaire

Les subventions allouées par la Communauté française sont imputées sur des allocations de base (AB) du programme 4 *Art de la danse* de la division organique 21 *Arts de la scène*.

Au premier ajustement du budget 2010, elles se ventilaient comme suit.

Division organique	Programme	Allocation de base	Type d'opérateur	Montant
21	4	33.01	Bourses à la création/formation	14
21	4	33.28	Charleroi/Danses	3.261
21	4	33.36	Compagnies sous contrat-programme	1.691
21	4	33.37	Compagnies conventionnées	471
21	4	33.15	Festivals/Compagnies expérimentales	463
Total				5.900

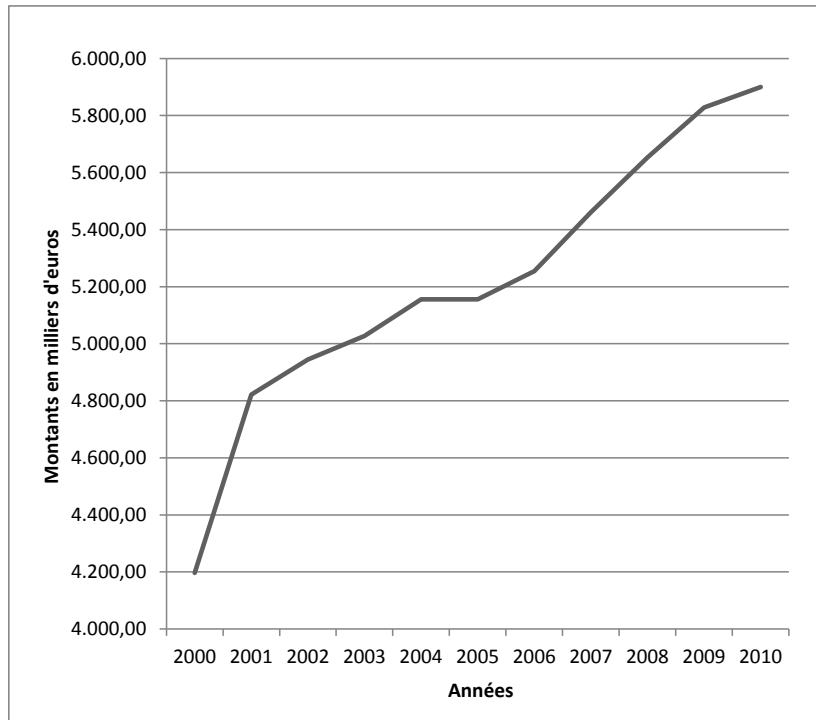
(en milliers d'euros)

Les crédits budgétaires affectés au subventionnement des opérateurs en art de la danse ont, sur deux législatures, subi l'évolution illustrée ci-après.

²⁸⁰ Pour la facilité de l'exposé, ce décret sera appelé « décret-cadre ».

²⁸¹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 25 septembre 2008 relatif aux rapports d'activité prévus par les articles 58 et 68 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène. Cet arrêté, pris dans le cadre de l'harmonisation des comptes annuels des opérateurs culturels subventionnés par la direction générale de la culture, abroge un premier arrêté d'application du 11 juin 2004.

²⁸² Pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel.



En dix ans, les subventions du programme 4 *Art de la danse* de la division organique 21 sont passées de 4,20 à 5,90 millions d'euros, soit une majoration de 41 %. Durant la même période, la subvention à Charleroi/Danses (AB 33.28) et les subventions de fonctionnement aux compagnies de danse sous contrats-programmes (AB 33.36) ont été majorées d'un quart, tandis que les subventions aux compagnies sous convention²⁸³ (AB 33.37) ont été triplées et que les subventions ponctuelles (AB 33.15) ont augmenté de 87 %.

En 2010, la subvention de fonctionnement à Charleroi/Danses représentait 55 % des subventions inscrites au programme 4.

5.2.3 Légalité des subventions octroyées

5.2.3.1 Recevabilité des demandes de subventions

L'article 35 du décret-cadre définit quatre types d'aides financières : la bourse, l'aide ponctuelle, la convention et le contrat-programme.

L'article 39 en subordonne l'octroi à la disponibilité des crédits budgétaires de la Communauté française.

²⁸³ Celles-ci bénéficient de subventions de la Communauté française depuis l'exercice budgétaire 2003.

La première des conditions de recevabilité des demandes de subventions est que le bénéficiaire soit reconnu en vertu du décret-cadre.

Reconnaissance préalable des opérateurs

Les articles 30 et 31 du décret-cadre déterminent les conditions de la reconnaissance, tandis qu'un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 juin 2004²⁸⁴ définit la procédure à suivre pour l'obtenir.

Conformément à l'objectif du décret-cadre, il s'agit d'une procédure simplifiée sans intervention d'instance d'avis, sauf en cas de recours. La personne morale ou physique qui sollicite sa reconnaissance complète un formulaire et l'adresse à l'administration²⁸⁵. Si le dossier est en ordre, l'arrêté de reconnaissance prend ses effets à dater du 1^{er} juillet ou du 1^{er} janvier, selon que la demande est introduite respectivement au plus tard le 30 juin ou le 31 décembre précédent, le cachet de la poste faisant foi. La reconnaissance est octroyée pour une période de cinq ans.

Si le dossier ne satisfait pas aux conditions, le demandeur est informé des raisons du refus. Il peut introduire un recours, par voie recommandée, auprès de l'administration, dans les 30 jours à dater de la notification de la décision.

L'article 8 de l'arrêté d'exécution du 8 juin 2004 précise qu'au terme de chaque période de cinq années, la reconnaissance est tacitement reconduite pour la même durée, pour autant que les conditions visées aux articles 30 et 31 du décret-cadre soient toujours respectées ou actualisées.

Bien que le présent audit ait porté sur 50 dossiers, la reconnaissance n'a, en réalité, été contrôlée que pour 35 opérateurs, car 15 d'entre eux, qui bénéficient de plusieurs types de subventions en art de la danse, ont fait l'objet d'une seule procédure.

Les dossiers de reconnaissance sont rangés dans des fardes de type classeur et le classement alphabétique des opérateurs n'y est pas systématiquement respecté. Le contrôle a révélé l'absence de 6 dossiers sur les 35 examinés. Ce constat pose la question, pour ces dossiers, de l'existence même d'une reconnaissance par la Communauté française.

Les 29 dossiers disponibles se ventilaient en 12 nouvelles reconnaissances et 17 renouvellements. Des pièces essentielles manquaient, ou alors étaient incomplètes. Ainsi, faisaient défaut, dans 9 cas, l'arrêté de reconnaissance et, dans 2, le formulaire de demande et ses annexes, tandis que dans 10 dossiers, l'arrêté ne portait ni la date, ni la signature de l'autorité²⁸⁶ octroyant la reconnaissance ; dans 2 autres, le formulaire n'était ni daté, ni signé par l'opérateur.

D'autres pièces à transmettre par l'opérateur, selon l'article 31 du décret-cadre, manquaient également. Les pièces le plus fréquemment absentes étaient le rapport d'activité et les comptes annuels de l'exercice précédent, ainsi que la présentation de la démarche artistique et culturelle.

284 Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 8 juin 2004 fixant la procédure de reconnaissance des personnes morales et physiques pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène.

285 Il s'agit du modèle de formulaire, annexé à l'arrêté d'exécution du 8 juin 2004, accompagné des pièces prévues à l'article 31 du décret-cadre.

286 Il peut s'agir du ministre chargé des arts de la scène ou, par délégation, d'un fonctionnaire de l'administration générale de la culture.

Seuls 8 dossiers sur 29 sont ainsi conformes au décret-cadre. En conséquence, la Cour s'interroge sur la reconnaissance de plusieurs opérateurs bénéficiaires de subventions.

Selon le décret-cadre et l'arrêté d'application du 8 juin 2004, la mise en œuvre de la procédure de reconnaissance incombe au service administratif.

Selon l'administration, cette situation, qu'elle reconnaît comme anormale, résulte d'une période difficile, d'octobre 2005 à juillet 2006, caractérisée par l'absence et le remplacement du membre du personnel chargé de la gestion des dossiers et des subventions. Lors de la réunion de clôture de l'audit du 1^{er} septembre 2011, l'administration s'est engagée à contrôler la reconnaissance des opérateurs subventionnés en art de la danse et, le cas échéant, à régulariser certaines situations.

Recommandations

Afin d'améliorer la gestion des reconnaissances préalables des opérateurs en art de la danse, la Cour recommande à l'administration de compléter les dossiers existants, de vérifier la qualité et l'exhaustivité des documents qui lui sont transmis, et d'adopter des méthodes de suivi et de classement rigoureuses.

Il convient aussi d'indiquer, dans le préambule des arrêtés d'octroi des subventions, la date de l'arrêté de reconnaissance et la période couverte.

Autres conditions de recevabilité des demandes de subventions

Outre l'obligation de reconnaissance, le décret-cadre impose d'autres conditions qui varient en fonction du type d'aide sollicitée : les bourses ne sont octroyées qu'à des personnes physiques²⁸⁷, le demandeur d'une aide ponctuelle ne peut pas disposer d'un contrat-programme dans le domaine des arts de la scène, les bénéficiaires d'une convention ou d'un contrat-programme doivent tenir une comptabilité en partie double et être en équilibre financier ou disposer d'un plan d'assainissement approuvé par le gouvernement.

Les pièces relatives aux demandes de subventions, aux renouvellements de conventions ou de contrats-programmes, aux évaluations et à la justification des aides allouées sont classées dans un dossier unique par opérateur.

Dans dix cas sur les douze conventions et contrats-programmes examinés, les conditions de tenue de la comptabilité et d'équilibre financier ont été respectées. L'équilibre financier n'a pas pu être vérifié lors du renouvellement d'un contrat-programme²⁸⁸ en raison de l'absence des comptes annuels, en bonne et due forme, tandis que, dans un autre cas²⁸⁹, la Communauté française a renouvelé la convention avec l'opérateur alors qu'il se trouvait en situation de déséquilibre financier²⁹⁰.

Les articles 60 et 70 du décret-cadre prévoient que le renouvellement d'une convention ou d'un contrat-programme s'effectue suivant les mêmes modalités que leur octroi. Le contrôle des six opérateurs conventionnés a révélé cinq dossiers de renouvellement et une

287 Le décret-cadre prévoit que les aides ponctuelles et les conventions peuvent être octroyées à des personnes physiques ou morales, mais il limite la conclusion des contrats-programmes aux personnes morales.

288 Tandem – Compagnie Michèle Noiret.

289 Hybrid – Compagnie Bud Blumenthal.

290 Cf. également les commentaires repris sous le point 5.3.3 *Analyse financière des comptes annuels transmis par les opérateurs sous contrat-programme ou convention*.

première convention de deux ans pour un opérateur ayant, dans le passé, bénéficié d'aides ponctuelles.

Sur six dossiers, quatre contiennent les pièces exigées par l'article 53 du décret-cadre. Dans les dossiers incomplets, font défaut les comptes annuels de l'exercice précédent, le descriptif des activités menées sous le régime de la convention arrivant à terme, ainsi que les noms et qualités des personnes physiques représentant l'opérateur signataire de la convention.

L'examen des pièces à transmettre par l'opérateur en vertu de l'article 63 du décret-cadre pour six dossiers de renouvellement du contrat-programme en a relevé quatre complets. Dans les deux incomplets, les comptes annuels de l'exercice précédent et le descriptif des activités menées sous le régime du contrat-programme arrivant à terme font défaut.

Si les dossiers des 24 aides ponctuelles de 2009 sont, pour l'essentiel, conformes au décret-cadre, tel n'est pas le cas des dossiers des 14 bourses allouées de 2006 à 2010, dont les décisions d'octroi s'avèrent imprécises.

Octroi de bourses à la recherche à des personnes morales

Contrairement aux dispositions de l'article 43, § 2, 1^o, du décret-cadre qui réserve le bénéfice des bourses aux personnes physiques, sur la période 2006 à 2010, la Communauté française a octroyé sept bourses à la recherche à des personnes morales, en l'occurrence des ASBL, comme détaillé ci-dessous.

Exercice budgétaire	Bénéficiaire	Numéro d'entreprise	Montant
2006	1x2x3 – Compagnie Fatou Traoré	465.767.769	7.000
2007	1x2x3 – Compagnie Fatou Traoré	465.767.769	7.000
2008	NIELS – Olga de Soto	450.991.008	10.000
2009	NIELS – Olga de Soto	450.991.008	4.000
2009	Hybrid – Compagnie Bud Blumenthal	478.598.295	7.500
2009	Villa Lobos/XL Productions	476.118.362	500
2010	Compagnie d'ICI P	472.668.924	7.000

(en euros)

Octroi d'aides à la résidence

En 2006 et 2007, des bourses, qualifiées d'« aides à la résidence », imputées sur les crédits de l'allocation de base 33.01 41 destinés aux bourses en art de la danse, ont été octroyées à Tamat – Compagnie Matteo Moles. Ces subventions sont destinées à couvrir les activités de résidence développées par la compagnie au centre culturel de Braine-l'Alleud.

Le décret-cadre ne prévoit pas ce genre de bourses. En outre, selon l'administration, dans le secteur de la danse, il n'est alloué que des bourses d'aide à la formation ou à la recherche. Soit l'imputation budgétaire est erronée, soit il s'agit d'une catégorie de bourse non prévue par le décret, en dépit de l'avis positif de la commission consultative de l'art de la danse du 11 juin 2007.

Si, en 2006 et 2007, ces bourses pouvaient être considérées comme irrégulières quant à leur objet, cette situation a été régularisée en 2008. Les aides à la résidence ont été imputées sur l'allocation de base 33.07 17, destinée aux activités pluridisciplinaires en arts de la scène. Le

23 octobre 2008, une convention 2008-2009, prévoyant une subvention annuelle de 10.000 euros, a été conclue avec la compagnie afin de couvrir ses activités de résidence et ce, conformément à une convention de résidence annexée à la convention principale. L'administration a signalé que l'allocation de base 33.08 17²⁹¹ du programme 17 *Activités pluridisciplinaires* de la division organique 21 *Arts de la scène*, destinée aux résidences d'artistes, figure au budget depuis plusieurs années, sans être alimentée.

5.2.3.2 Procédure administrative

Absence d'exécution de certaines dispositions du décret-cadre

L'exécution de l'article 40 du décret-cadre, fixant les montants minima et maxima des subventions, a été abordée lors de la commission consultative de l'art de la danse du 13 juin 2005.

En séance du 24 octobre 2005, l'instance d'avis précitée a adopté un tableau portant sur les montants minima et maxima des catégories d'aides financières ainsi que sur les dates de remise des dossiers de demande à l'administration. En effet, l'article 36, § 1^{er}, du décret-cadre dispose que « *après consultation de l'instance compétente, le gouvernement arrête par domaine et par type d'activité, les échéances auxquelles les demandes d'aides sont adressées à l'administration* ».

Après six ans, ces dispositions n'ont toujours pas été traduites dans des arrêtés d'application.

Les subventions allouées en matière d'art de la danse correspondent aux montants de la grille de l'instance d'avis, tandis que la majorité des opérateurs respectent les échéances fixées par cette dernière.

Mise en œuvre de la procédure administrative

La procédure générale d'octroi des aides financières de la Communauté française est décrite aux articles 36 à 41 du décret-cadre. À partir de l'introduction de la demande, l'administration dispose d'un délai d'un mois pour accuser réception du dossier et en vérifier le contenu. Si le dossier est incomplet, elle le notifie au demandeur, qui dispose à nouveau d'un mois pour transmettre les pièces manquantes ; s'il ne réagit pas dans ce délai, la demande est considérée comme irrecevable de plein droit. En cas d'une demande de convention ou de contrat-programme, tous les délais précités sont doublés.

D'autres dispositions complètent cette procédure en fonction du type d'aide allouée : articles 44 et 45 (bourses), articles 49 et 50 (aides ponctuelles), articles 54 et 55 (conventions), articles 64 et 65 (contrats-programmes).

Quel que soit le type d'aide demandé, l'administration examine la demande, en établissant un rapport type destiné au CAD. Elle évalue la valeur artistique du projet et rend, au ministre, un avis sur l'opportunité d'octroyer une subvention et sur son montant. Selon les travaux parlementaires du décret-cadre, ces rapports types permettent notamment d'attirer l'attention de l'instance sur des problèmes particuliers que l'administration aurait identifiés²⁹². En pratique, il s'agit d'un document dénommé « grille d'évaluation de dossier de création », complété par le service de la danse et transmis au CAD en même temps que

291 AB 33.08 17 *Subventions à des résidences d'artistes dans des institutions culturelles*.

292 Projet de décret-cadre relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène, 7 janvier 2003, *Doc. parl.*, Comm. fr., 359, N° 1 (2002-2003), p. 13-16.

le dossier de demande. Ce document est conforme au contenu du rapport type précisé dans le décret-cadre. Il reprend notamment l'examen de critères tels que l'audience potentielle, le volume d'emploi, le volume d'activité, la faisabilité financière du projet, les recettes propres et le montant de la subvention sollicitée.

Le service de la danse est soucieux du respect de la procédure prévue par le décret-cadre. Le contrôle a cependant révélé que certains dossiers administratifs n'étaient pas complets.

La demande de l'opérateur fait défaut dans 11 dossiers sur 50²⁹³. En outre, l'accusé de réception de la demande par l'administration manque dans 26 dossiers sur 50, cette absence étant systématique dans les conventions et les contrats-programmes. À la suite également de l'absence de demandes²⁹⁴ ou de demandes non datées²⁹⁵, le délai d'accusé de réception par l'administration n'a pu être déterminé que dans 13 cas sur 50. À 2 exceptions près, il est inférieur à un mois, ce qui correspond au prescrit du décret-cadre.

L'avis du CAD est présent dans 45 dossiers sur 50. Les 5 avis manquants concernent des bourses allouées de 2006 à 2009.

Enfin, la notification, par l'administration, de la décision ministérielle d'octroi à l'opérateur manque dans 7 cas²⁹⁶ sur 50.

Recommandations

La Cour recommande au service de la danse d'améliorer la gestion des demandes de subventions.

Il convient aussi que le gouvernement adopte les arrêtés d'application des articles 40 et 36, § 1^{er}, du décret-cadre établissant respectivement les montants des subventions allouées et les échéances auxquelles les demandes d'aides sont adressées à l'administration.

Réponse de la ministre

Concernant le traitement administratif des dossiers relevant du service de la danse, la ministre déclare que, faute de personnel, ce service n'a pas pu fonctionner de manière optimale pendant la période concernée par l'audit et que le personnel en place n'a pas encore pu entamer la vérification des archives. Elle annonce qu'une note d'instructions sera adressée à l'administration pour l'inviter à compléter les dossiers et à mettre en œuvre une méthode de classement. Elle souhaite aussi que le service de la danse élabore un vademecum des procédures internes qui permette de répondre aux recommandations de la Cour.

La ministre précise encore que son administration a été chargée de compléter les dossiers existants et de parfaire leur classement, pour le 15 octobre 2012. Elle ajoute que l'administration « finalise également un manuel de procédures internes permettant d'assumer avec toute la rigueur nécessaire, dès le 1^{er} janvier 2013, la gestion administrative des dossiers tant au niveau des demandes de reconnaissance et de subventions, du contrôle des comptes annuels et de leur reddition, que de la justification des subsides octroyés. »

293 À savoir, 6 contrats-programmes et 5 bourses.

294 Dans 11 cas.

295 Dans 11 autres cas.

296 Soit 2 bourses et 5 aides ponctuelles.

Quant à l'absence d'exécution de certaines dispositions du décret-cadre, la ministre indique qu'elle soumettra au gouvernement deux projets d'arrêtés, « l'un fixant le délai de transmission des pièces justificatives suite à l'octroi d'une bourse et l'autre fixant les échéances auxquelles les demandes d'aides doivent être adressées à l'administration. » Par contre, à propos des montants des subventions allouées, la ministre fait savoir qu'il ne sera pas possible de prendre rapidement l'arrêté d'application en raison du délai d'analyse nécessaire, notamment, à une typologie des subventions.

Par ailleurs, la ministre indique que ses services ont étudié la mise en œuvre d'un arrêté d'exécution relatif aux articles 36 et 40 du décret-cadre. En ce qui concerne l'article 40, « il apparaît qu'une grande disparité de montants minimum et maximum existe d'un domaine à l'autre (de 300 à 50.000 euros pour une bourse, de 2.500 à 500.000 euros pour une convention et de 10.000 à plus de 10.000.000 d'euros pour un contrat-programme), rendant dès lors incongrue la rédaction d'un arrêté d'application pour l'ensemble des domaines ». Pour ce qui concerne l'article 36, la ministre précise que le conseil de l'art de la danse lui proposera « d'ici la fin de l'année un cadre précis relatif au calendrier de dépôt des demandes de bourses ou d'aides ponctuelles et aux éléments attendus dans les dossiers y afférents. »

5.3 Contrôle

5.3.1 Évaluation générale de l'action administrative

5.3.1.1 Contrôle par le service de la danse

La vérification des comptes annuels par le service de la danse peut être considérée comme sommaire. Depuis le départ d'un agent, la fonction de vérificateur aux comptes n'est plus assurée. Le responsable du service de la danse a déclaré parcourir les comptes et bilans préalablement à leur transmission à l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) et au service général d'inspection de la culture (SGIC).

Concernant le contrôle des activités subsidiées, le responsable du service a déclaré procéder à une lecture attentive des rapports moraux. En cas de divergence par rapport aux activités prévues contractuellement, il contacte l'opérateur pour attirer son attention sur la nécessité de réaliser les activités prévues. La corrélation précise entre les activités prévues et réalisées est effectuée lors des évaluations à mi-parcours et à la fin de la convention ou du contrat-programme.

5.3.1.2 Contrôle par le service général d'inspection de la culture

Selon l'organigramme du ministère de la Communauté française, le SGIC est une subdivision de la direction générale de la culture. Ce service de contrôle fonctionne de manière autonome par rapport aux autres services généraux.

Dirigé par un directeur général adjoint, il est composé d'une vingtaine d'inspecteurs, répartis dans les trois directions régionales (Bruxelles, Hainaut-Brabant wallon, Liège-Namur-Luxembourg), sous la supervision d'autant de responsables.

Depuis 2005, le SGIC s'est doté d'une cellule comptable, qui a finalement été dénommée « section comptable et financière ». Intégrée dans le SGIC, la section intervient en tant que service d'appui interne pour des questions comptables et financières. Lors de l'audit, elle était composée de six agents répartis au sein des antennes régionales de Bruxelles, Liège et Namur. Deux de ses agents sont chargés, à temps partiel, du contrôle des aides européennes.

À l'instar d'autres secteurs des arts de la scène, la danse n'est pas soumise au contrôle systématique du SGIC. Comme déjà relevé lors d'audits précédents²⁹⁷, l'inspection intervient essentiellement à la demande d'un ministre ou d'un fonctionnaire général.

Le présent audit a révélé que l'inspection n'est pas intervenue pour les opérateurs en art de la danse et ce, même en cas de dégradation de la situation d'un opérateur.

L'inspection s'est fixé pour objectif d'analyser tous les comptes annuels transmis par les opérateurs en arts de la scène. Des fiches de protocole doivent encore préciser les responsables, les méthodes et le cadre du contrôle. En outre, suite au départ, en septembre 2010, de l'intendant des arts de la scène pour le ressort territorial de l'inspection du Brabant wallon²⁹⁸, la fonction est désormais assurée par le SGIC. Le plan opérationnel 2009-2013 de ce dernier, approuvé par le gouvernement de la Communauté française le 28 octobre 2010, prévoit la reprise progressive des missions d'intendance.

Le transfert des missions d'intendance au SGIC présente un risque de dispersion des informations et des responsabilités. Il n'en demeure pas moins qu'il appartient au gouvernement de désigner nominativement les fonctionnaires chargés des missions d'intendance et ce, conformément à l'article 74, alinéa 2, du décret-cadre. Cette disposition précise notamment que le gouvernement désigne un ou plusieurs intendants, qu'il peut nommer des intendants chargés de domaines particuliers et désigner un coordinateur des intendants, chargé de l'organisation et de la coordination générale de leurs travaux. Lors de l'audit, le gouvernement n'avait pas encore pris l'arrêté d'application de l'article 74 du décret-cadre déterminant les pouvoirs et moyens dont les intendants disposent pour assurer leurs missions.

Recommandations

La Cour recommande au gouvernement de désigner nominativement les fonctionnaires chargés des missions d'intendance et, le cas échéant, de désigner un coordinateur des intendants.

Il convient aussi que le gouvernement adopte l'arrêté d'application du décret-cadre déterminant les pouvoirs et les moyens dont les intendants disposent pour assurer leurs missions.

Réponse de la ministre

Concernant l'application de l'article 74 du décret-cadre, la ministre déclare qu'elle entend soumettre « *dans les plus brefs délais au Gouvernement un projet d'arrêté d'application désignant le Service général de l'Inspection de la Culture comme responsable des missions d'intendance. Le projet précisera que le rôle de coordinateur des intendants sera assumé par le Directeur général adjoint.* »

Elle précise encore que l'arrêté d'exécution de l'article 74 est en cours de rédaction.

297 21^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl., Comm. fr.*, 61 (2009-2010), N° 1, p. 138.

22^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl., Comm. fr.*, 153 (2010-2011), N° 1, p. 65.

298 Dépendant de la direction régionale du Hainaut-Brabant wallon.

5.3.1.3 Contrôle en vertu de la loi sur les ASBL

Détermination de la taille des ASBL

L'examen des pièces des dossiers administratifs 2010 a permis d'établir la taille des douze ASBL sous convention ou contrat-programme, au regard des critères de classification définis à l'article 17 de la loi du 2 mai 2002 modifiant la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

Les critères légaux qui déterminent la classification en petite ou grande ASBL sont les suivants :

- l'équivalent de cinq employés à temps plein en moyenne par année ;
- un total de 250.000 euros de recettes autres qu'exceptionnelles ;
- un total du bilan de 1.000.000 euros.

À la date de clôture de l'exercice social, les petites ASBL sont celles qui n'atteignent aucun ou qu'un seul des trois critères, tandis que les grandes ASBL atteignent au moins deux des trois critères.

Quatre opérateurs sous contrat-programme remplissent les critères de la catégorie des grandes ASBL : Charleroi/Danses, Tandem – Compagnie Michèle Noiret, Thor – Compagnie Thierry Smits et Contredanse. Les autres constituent des petites ASBL.

Dépôt des comptes annuels au tribunal de commerce ou à la Banque nationale de Belgique

Selon qu'il s'agit d'une petite ou d'une grande ASBL, les comptes annuels doivent être déposés auprès du greffe du tribunal de commerce ou de la centrale des bilans de la Banque nationale de Belgique (BNB). La BNB soumet les comptes annuels qui lui sont transmis à des contrôles arithmétiques et logiques, dont la liste fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*²⁹⁹.

Les comptes annuels déposés peuvent être consultés sur le site internet de la BNB. Le site précise les conséquences pour les ASBL et fondations du non-respect de l'obligation de dépôt, mais souligne que « *la Centrale des bilans n'est pas compétente pour dépister les infractions commises et appliquer les sanctions prévues. D'autres instances ont la compétence d'imposer des sanctions.* »

L'examen des comptes annuels a mis en évidence que, sur les quatre opérateurs en art de la danse appartenant à la catégorie des grandes ASBL, trois s'acquittent de leur obligation de dépôt à la BNB³⁰⁰.

Recommandation

La Cour rappelle l'obligation faite aux opérateurs appartenant à la catégorie des grandes ASBL de déposer leurs comptes annuels auprès de la BNB.

299 Cf. le *Moniteur belge* du 13 mars 2008.

300 Il s'agit de Charleroi/Danses, de Thor – Compagnie Thierry Smits et de Contredanse.

5.3.2 Justification des subventions octroyées

5.3.2.1 Délais de transmission des pièces justificatives

L'audit a porté sur 50 dossiers, soit, pour rappel, 12 conventions et contrats-programmes, 14 bourses allouées de 2006 à 2010 et 24 aides ponctuelles octroyées en 2009.

Bénéficiaires d'aides ponctuelles

Selon l'article 2 de l'arrêté d'exécution du 11 juin 2004 de l'article 51, § 1^{er}, du décret-cadre, le bénéficiaire d'une aide ponctuelle adresse à l'administration son rapport d'activité³⁰¹ dans les quinze mois qui suivent la fin de la réalisation du projet pour lequel la subvention a été octroyée. Toutefois, l'opérateur est tenu d'adresser un rapport et des comptes provisoires au plus tard pour le 31 octobre de l'exercice budgétaire qui suit l'octroi de la subvention.

Les pièces ont été transmises à l'administration dans huit dossiers, ce qui correspond au tiers des dossiers contrôlés. Dans cinq cas sur les huit précités, la présence d'un courrier a permis d'établir que les pièces avaient été communiquées avant le délai légal tandis que dans les trois autres, les pièces du dossier ne permettaient pas d'établir leur date de transmission à l'administration.

En ce qui concerne les seize cas d'absence de pièces justificatives, un dossier portait sur une subvention de 7.000 euros remboursée à l'administration à l'initiative de l'opérateur en raison de l'abandon du projet, dans dix autres, le bénéficiaire n'était pas encore tenu par l'échéance légale du délai de transmission et, dans les cinq derniers, il s'agissait de bénéficiaires pouvant être considérés comme réellement en défaut de produire les pièces justificatives, d'après l'examen des dates ou périodes prévues pour les représentations, telles que mentionnées dans les demandes d'aides ponctuelles. Les cinq opérateurs défaillants sont les suivants³⁰².

Opérateur	Projet	Subvention 2009	Représentations
Tamat – Compagnie Matteo Moles	Utoglobia	18.000	octobre-novembre 2009
Dame de Pic – Compagnie Karine Ponties	Humus vertebra	15.000	2009
Mopa – Diane Broman	Now is the winter	10.500	avril 2009
Velvet – Compagnie Joanne Leighton	The end	40.000	10 mars 2009, 13, 14 et 19 novembre 2009
Roberta Dance	Objekt	15.000	mars et novembre 2009

(en euros)

Le contrôle de la transmission des pièces justificatives a ensuite été étendu aux 21 aides ponctuelles imputées en 2008. Cet examen formel a débouché sur les constats suivants³⁰³: 2 dossiers égarés dans le service administratif³⁰⁴, 9 défauts de transmission, 8 dossiers en ordre et 2 incomplets (absence des comptes de l'activité). L'absence de pièces justificatives

301 Il s'agit de données financières (comptes d'exploitation établis en dépenses et recettes) mais aussi relatives à l'activité subsidiée en elle-même (rapport moral).

302 Constat établi le 5 mai 2011.

303 Constats établis le 20 mai 2011.

304 Il s'agit, dans les deux cas, du même bénéficiaire, à savoir *We Wanna Dance*.

dans environ la moitié des cas et ce, après trois ans, atteste une carence dans le suivi des subventions allouées.

Recommandation

La Cour recommande à l'administration d'améliorer le suivi des subventions allouées et, en particulier, de procéder aux rappels nécessaires à l'adresse des bénéficiaires en défaut de transmettre les pièces justificatives.

Bénéficiaires de bourses

L'article 42 du décret-cadre prévoit des bourses d'aide à la création artistique et des bourses d'aide à la formation continuée ou à la recherche. L'article 46, § 1^{er}, dispose que la personne bénéficiaire d'une bourse adresse à l'administration son rapport d'activité dans les délais fixés par le gouvernement.

L'article 2 de l'arrêté d'exécution du 22 décembre 2006³⁰⁵ fixe le délai de transmission au 31 octobre de l'année qui suit l'exercice budgétaire au cours duquel la bourse a été octroyée. L'intitulé de cet arrêté établit clairement qu'il concerne seulement les bénéficiaires de bourses d'aide à la création artistique et non de bourses d'aide à la formation continuée ou à la recherche qui sont allouées dans le secteur de la danse.

Les arrêtés d'octroi ne fixent, quant à eux, aucun délai de transmission des pièces justificatives. Cette situation contrevient aux dispositions de l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, selon lesquelles toute décision d'octroi d'une subvention précise, notamment, les modalités des justifications, sauf si une disposition légale ou réglementaire y pourvoit. Interrogée à ce propos, l'administration a répondu que l'absence de justification tient en suspens l'octroi d'aides ultérieures.

Le contrôle des quatorze bourses allouées de 2006 à 2010 a révélé que les pièces justificatives manquaient dans six cas.

Recommandations

La Cour recommande de fixer dans les arrêtés d'octroi des bourses le délai de transmission des pièces justificatives, conformément à l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Elle recommande au service de la danse d'améliorer le suivi de la justification des bourses allouées.

Opérateurs sous contrat-programme ou convention

Jusqu'en 2008, seuls les opérateurs sous contrat-programme devaient présenter leur rapport d'activité selon le modèle de l'arrêté d'exécution du 11 juin 2004. Celui-ci a été abrogé par l'arrêté du 25 septembre 2008 instaurant des schémas comptables harmonisés dans le secteur des arts de la scène. À partir de 2009, l'obligation de se conformer à un modèle concerne aussi les opérateurs sous convention.

Le dernier arrêté prévoit que les opérateurs organisent leur comptabilité en partie double selon un plan comptable minimum harmonisé. Ils transmettent à l'administration, au plus

305 Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 fixant les conditions particulières d'obtention de bourses d'aide à la création artistique pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène.

tard au terme des six mois qui suivent la clôture de chaque exercice³⁰⁶, un rapport d'activité comprenant un rapport moral et les comptes annuels établis selon des schémas réglementaires.

Dans sept cas sur douze, le rapport d'activité prévu par le décret-cadre a été transmis en retard. Ce constat a été dressé sur la base des lettres de transmission ou d'une date indicative figurant au dossier administratif³⁰⁷.

Recommandation

La Cour recommande à l'administration de rappeler aux opérateurs leur obligation de transmettre leur rapport d'activité dans les délais.

5.3.2.2 Pièces justificatives transmises par les opérateurs

L'examen des pièces justificatives disponibles transmises par les bénéficiaires d'aides ponctuelles en 2009, ou de bourses de 2006 à 2010, n'a rien révélé de particulier. Les comptes annuels transmis par les opérateurs sous contrat-programme ou convention appellent, en revanche, les commentaires suivants.

Forme des comptes annuels transmis

L'examen des schémas comptables de l'année 2009 ou de la saison 2009-2010³⁰⁸ a révélé que les douze opérateurs audités utilisent la comptabilité en partie double.

Les schémas comptables se présentent comme suit :

- forme commerciale adaptée à une ASBL : 2 cas ;
- forme commerciale : 1 cas ;
- modèle BNB abrégé pour les entreprises : 1 cas ;
- modèle BNB complet pour les entreprises : 1 cas ;
- schémas comptables harmonisés : 6 cas ;
- balance des comptes généraux : 1 cas.

La moitié des opérateurs ont utilisé les schémas annexés à l'arrêté du 25 septembre 2008 instaurant des schémas comptables harmonisés dans le secteur des arts de la scène, alors que l'utilisation de ces schémas est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de l'arrêté.

Recommandation

La Cour recommande à l'administration de rappeler aux opérateurs leur obligation d'utiliser les schémas annexés à l'arrêté du 25 septembre 2008 instaurant des schémas comptables harmonisés dans le secteur des arts de la scène.

Approbation des comptes annuels par l'assemblée générale

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, de la loi sur les ASBL³⁰⁹, les comptes annuels et les budgets produits à titre de justificatifs doivent être approuvés par l'assemblée générale de

306 Il s'agit du délai figurant dans les conventions et contrats-programmes, sauf dans deux cas où aucune disposition spécifique n'est prévue à ce sujet (Charleroi/Danses et la Compagnie Mossoux-Bonté).

307 Date de liquidation de la seconde tranche de subvention, date de réception, etc.

308 Pour le cas particulier de Charleroi/Danses.

l'opérateur. Hormis deux cas³⁰⁹ sur douze, les conventions et les contrats-programmes prévoient explicitement l'obligation de communiquer régulièrement à l'administration les procès-verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration qui se sont déroulés durant l'année écoulée. Cependant, dans tous les cas, il est prévu que les opérateurs s'engagent « à fournir à l'administration tout document qui lui serait demandé ».

Dans les faits, les opérateurs ne transmettent pas ces procès-verbaux. Par ailleurs, les dossiers administratifs ne comportent aucune trace de rappel et il ne figure aucune mention d'approbation sur les comptes annuels transmis par les opérateurs. Cependant, dans trois cas³¹¹, la date d'approbation en assemblée générale est indiquée à la première page des comptes publiés, en ligne, par la BNB.

Recommandations

La Cour recommande à l'administration de s'assurer que les comptes annuels qui lui sont transmis sont approuvés en assemblée générale. L'administration devrait se faire produire, dans tous les cas, le procès-verbal d'approbation des comptes annuels.

Enfin, lorsque l'obligation de transmettre les procès-verbaux des assemblées générales et conseils d'administration est prévue contractuellement, il convient que l'administration la rappelle aux opérateurs concernés.

Réponse de la ministre

La ministre déclare qu'elle veillera personnellement à ce qu'un courrier soit adressé aux opérateurs sous convention ou contrat-programme pour leur rappeler leurs obligations en matière de reddition des comptes annuels.

5.3.3 Analyse financière des comptes annuels transmis par les opérateurs sous contrat-programme ou convention

Cette analyse a été réalisée sur la base des comptes annuels 2009, ou des saisons 2003-2004 à 2009-2010, dans le cas particulier de Charleroi/Danses, eu égard au montant des subventions annuelles allouées par la Communauté française à cet opérateur.

Outre le résultat annuel, le contrôle a porté sur les trois ratios financiers suivants.

Liquidité large

Ce ratio donne une indication sur la capacité de l'opérateur à faire face à ses engagements à court terme. Il est obtenu en divisant les actifs circulants (rubriques VI à X) par les dettes à court terme (rubriques IX et X). Selon une norme communément admise, il doit être supérieur à un.

Indépendance financière

Ce ratio indique dans quelle mesure l'opérateur dépend de l'extérieur pour financer ses actifs ; il est important pour les créanciers, car les capitaux propres constituent une

³⁰⁹ Cet article dispose que « chaque année et au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration soumet à l'assemblée générale, pour approbation, les comptes annuels de l'exercice social écoulé établis conformément au présent article, ainsi que le budget de l'exercice suivant ».

³¹⁰ Il s'agit des contrats-programmes 2006-2010 de Charleroi/Danses et de la compagnie Mossoux-Bonté.

³¹¹ Charleroi/Danse, Thor – Compagnie Thierry Smits et Contredanse.

garantie. Le ratio est obtenu en divisant les capitaux propres (rubriques I à VI) par le total du passif.

Certains auteurs suggèrent les valeurs indicatives suivantes³¹² :

- moins de 33 % : zone dangereuse ;
- entre 33 et 55 % : zone médiocre ;
- entre 55 et 66 % : zone normale ;
- au-delà de 66 % : zone permettant, sans crainte, d'envisager un nouvel endettement.

Ratio déficit cumulé/produits (DC/P)

L'article 1^{er}, 2^o, du décret-cadre du 10 avril 2003 définit le ratio déficit cumulé/produits comme un indicateur de déséquilibre financier : « *La situation dans laquelle un opérateur présente, au terme d'un exercice, un résultat cumulé négatif dont le montant atteint au moins 10 % de l'ensemble des produits enregistrés pendant cet exercice. Ce pourcentage est ramené à 5 % pour les opérateurs qui présentent un ensemble de produits par exercice supérieur à 1.750.000 euros.* »

5.3.3.2 Comptes annuels 2009

Il convient d'être nuancé dans les opinions fondées sur des ratios :

- les ratios de liquidité et d'indépendance financière sont des indicateurs de risques ;
- selon le décret-cadre, compte tenu de leurs produits annuels supérieurs ou inférieurs à 1.750.000 euros, le seuil du ratio DC/P est de 5 % pour Charleroi/Danses et de 10 % pour les autres opérateurs audités ;
- en cas de cumul de ratios défavorables, l'analyse de leur évolution sur plusieurs exercices permet de se faire une opinion plus précise de la situation.

Eu égard à ses spécificités, Charleroi/Danses a fait l'objet d'un examen séparé. En l'absence de comptes annuels en bonne et due forme, l'analyse par ratios n'a pas pu être appliquée à Tandem – Compagnie Michèle Noiret. L'examen par ratios des dix autres opérateurs se présente comme suit.

³¹² DEPASSE F., *Analyse de bilan*, École pratique des hautes études commerciales (EPHEC), 1992-1993, p. 75.

Opérateur	Résultat de l'exercice	Résultat cumulé	DC/P	Liquidité large	Indépendance financière
As Palavras – Compagnie Claudio Bernardo	- 59.334,55	- 19.695,73	7 %	0,82	- 11 %
Compagnie Mossoux-Bonté	21.230,76	107.454,18	/	2,59	60 %
Thor - Compagnie Thierry Smits	2.924,46	22.040,21	/	1,92	24 %
Contredanse	23.865,99	67.657,35	/	2,04	52 %
Idea – Compagnie José Besprosvany	- 8,42	1.362,67	/	1,21	2 %
Hybrid – Compagnie Bud Blumenthal	- 21.116,24	- 14.750,63	12 %	0,58	- 56 %
Parcours – Compagnie Félicette Chazerand	19.322,00	124.436,98	/	9,44	50 %
Velvet – Compagnie Joanne Leighton	- 18.576,30	- 7.495,86	3 %	0,80	- 20 %
Dame de Pic – Compagnie Karine Ponties	11.451,77	67.967,53	/	2,78	37 %
Niels – Compagnies Olga de Soto	- 21.977,29	2.702,47	/	2,41	3 %

(en euros)

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- ratio DC/P supérieur à 10 % : 1 cas ;
- ratio de liquidité large défavorable : 3 cas ;
- ratio d'indépendance financière dans la zone dite « dangereuse » : 6 cas ;
- ratio d'indépendance financière dans la zone dite « médiocre » : 3 cas ;
- cumul de trois ratios défavorables : 1 cas.

Les neuf cas de ratios d'indépendance financière défavorables s'expliquent par le fait que les capitaux propres sont essentiellement constitués de résultats reportés. Au niveau comptable, ces opérateurs ne possèdent pas de capital et ne font pas de réserves. Il arrive dès lors que les déficits cumulés produisent des ratios négatifs.

Parcours – Compagnie Félicette Chazerand

Le ratio de liquidité nettement supérieur à la norme s'explique par l'existence, lors de la clôture de l'exercice comptable 2009, d'un montant disponible de 221.201,68 euros et de dettes à court terme s'élevant à 24.259,75 euros, lesquelles constituent, par ailleurs, les seules dettes de l'exercice.

Il s'agit d'une situation récurrente, car pour les exercices 2008 et 2007, le ratio s'élevait respectivement à 11,84 et à 8,32, pour la même raison. Le ratio d'indépendance financière de 50 % s'explique, dans ce cas-ci, par des provisions de 100.000 euros, qui constituent, en 2009, 40 % du passif.

Hybrid – Compagnie Bud Blumenthal

En raison du cumul en 2009, d'un résultat annuel déficitaire et de trois ratios défavorables, l'analyse des comptes annuels doit s'étendre sur plusieurs exercices.

Exercice	Résultat de l'exercice (en euros)	Résultat cumulé (en euros)	DC/P	Liquidité large	Indépendance financière
2004	- 8.257,29	- 7.269,05	4 %	0,48	- 15 %
2005	- 2.464,33	- 9.733,38	12 %	0,35	- 37 %
2006	5.351,17	- 4.382,21	3 %	0,82	- 15 %
2007	1.350,13	- 3.032,08	2 %	0,87	- 9 %
2008	9.397,69	6.365,61	/	1,11	15 %
2009	- 21.116,24	- 14.750,63	12 %	0,58	- 56 %

Des fonds propres négatifs et un endettement trop important mettent en danger la viabilité financière de cet opérateur. Si l'ensemble des ratios sont défavorables en 2005, la situation s'est subitement améliorée en 2008, pour, à nouveau, se dégrader en 2009.

Cette situation est connue et suivie par le SGIC.

Tandem – Compagnie Michèle Noiret

L'absence de comptes annuels en bonne et due forme, depuis plusieurs exercices³¹³, a empêché le calcul des ratios de liquidité et de solvabilité financière, ainsi que le suivi de l'équilibre financier par le ratio DC/P. L'inspection a été informée de ce problème lors d'une réunion du 16 juin 2011. Des informations financières ont cependant pu être dégagées, grâce à d'autres documents figurant dans le dossier administratif.

Le rapport général d'évaluation du contrat-programme 2006-2010, daté du 31 mars 2010, présente l'évolution du ratio DC/P de 2006 à 2009 (provisoire). En 2006 et 2008, les résultats cumulés sont positifs, en 2007 le ratio DC/P atteint 10,13 %, avec un déficit cumulé de - 85.263,24 euros, et, en 2009, selon des données provisoires, il descend à 5,25 %, avec un déficit cumulé de - 37.510,84 euros.

Déterminé sur la base d'une synthèse des charges et produits datée du 26 octobre 2010³¹⁴, le résultat de l'exercice 2009 s'établit à - 117.016,02 euros. Les éléments en charges et produits, ainsi que le résultat issu de cette synthèse, sont conformes à ceux mentionnés dans la balance des comptes généraux 2009. Le résultat y figure au compte 793 *Perte à reporter*, sous la rubrique *Affectations et prélèvements*. En 2009, il s'agit du résultat annuel le plus défavorable des douze opérateurs sous contrat-programme ou convention audités.

313 Le contrôle de la forme des documents financiers transmis a pu remonter jusqu'à l'exercice 2003. Depuis au moins cet exercice, cet opérateur transmet chaque année une balance des comptes généraux et une synthèse des charges et produits, laquelle manque cependant en 2008, à la place des comptes annuels.

314 Présentée selon un modèle mis au point par l'administration des arts de la scène.

Le contrat-programme 2006-2010 classe cet opérateur dans la catégorie des grandes ASBL. Il prévoit une subvention annuelle indexable de 450.000 euros, laquelle couvre, entre autres, 5,75 ETP annuels, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

Année	2006	2007	2008	2009
Recettes (en euros) ³¹⁵	598.021,89	842.071,34	822.325,58	722.746,56
ETP ³¹⁶	7,5	11,06	8,65	6,67

Par ailleurs, selon la loi sur les ASBL, cet opérateur doit déposer ses comptes annuels à la BNB. Il ressort de la consultation en ligne de la centrale des bilans de la BNB³¹⁷ que cet opérateur ne s'acquitte pas de son obligation. Légalement, il s'expose à un risque de dissolution judiciaire. En effet, aux termes de l'article 18, 1^{er} alinéa, 4^o, de la loi sur les ASBL, le tribunal peut, à la demande de tout tiers intéressé, ou du ministère public, et sous réserve d'une régularisation intervenue en cours de procédure, prononcer la dissolution d'une ASBL qui, pour trois exercices consécutifs, n'a pas respecté l'obligation de déposer ses comptes annuels.

Enfin, lors des opérations d'audit, le service administratif a réclamé un bilan et un compte de résultats 2009 en bonne et due forme à l'opérateur. Trois jours plus tard, celui-ci transmettait à l'administration, sous forme électronique, une balance des comptes généraux 2009, identique à celle communiquée à titre de justificatif pour la subvention de fonctionnement 2010.

Lors de la réunion de clôture de l'audit du 1^{er} septembre 2011, l'administration a déclaré son intention de solliciter l'intervention du SGIC pour cet opérateur.

Recommandations

La Cour recommande à l'administration d'améliorer le contrôle des comptes annuels transmis par les opérateurs. Le service de la danse doit s'assurer que les documents transmis soient complets et présentés sous la forme requise. Il doit également demander la preuve du dépôt à la BNB des comptes annuels des ASBL³¹⁸.

Enfin, la Cour souhaite être informée des démarches entreprises par l'administration à l'égard de Tandem – Compagnie Michèle Noiret.

Réponse de la ministre

La ministre signale que les manquements évoqués pour Tandem – Compagnie Michèle Noiret ont fait l'objet d'une analyse approfondie de l'inspection, dont elle transmet les résultats à la Cour.

³¹⁵ Recettes autres qu'exceptionnelles figurant dans les balances des comptes généraux 2006 à 2009, transmises par l'opérateur.

³¹⁶ Nombre d'ETP moyen annuel, renseignés dans le rapport général d'évaluation du contrat-programme 2006-2010.

³¹⁷ À la date du 17 août 2011.

³¹⁸ En vertu de l'article 32 de l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publication des comptes annuels de certaines ASBL, la BNB transmet à l'association, dans les onze jours ouvrables qui suivent l'acceptation de ses comptes annuels, un document appelé « mention de dépôt des comptes annuels » ; ce document prouve que le dépôt et le paiement des frais ont été effectués. L'ASBL peut, à sa demande, obtenir un duplicata de cette attestation auprès de la BNB.

D'une part, les responsables de l'ASBL ont transmis à l'administration « *les comptes et bilans de 2010 et 2011 ainsi que le budget prévisionnel 2012, sous format standardisé, approuvés par leurs instances dirigeantes. Ces documents ont été dûment déposés à la Banque Nationale en date du 2 juillet 2012.* »

D'autre part, selon le rapport d'inspection :

- « *Le déficit cumulé 2010 de l'opérateur a été résorbé à la clôture des comptes 2011 qui présentent un bénéfice cumulé de près de 50.000 euros ;*
- *les pécules de vacances ont été provisionnés ;*
- *sur la base des comptes et bilans 2011, les ratios relatifs à la liquidité, la solvabilité, le fonds de roulement et la trésorerie affichent tous des valeurs correctes.* »

5.3.3.3 Charleroi/Danses

Particularités et missions

Charleroi/Danses est actuellement le principal opérateur en art de la danse en Communauté française. Cette ASBL a été fondée le 19 décembre 1984 sous le nom de « Centre chorégraphique de la Communauté française ». Ce nouvel opérateur, issu de la dissolution du Ballet royal de Wallonie, avait pour mission de promouvoir :

- l'art chorégraphique dans la Communauté française, par la production de spectacles et l'organisation de représentations diverses ;
- le rayonnement culturel de la Communauté française à l'extérieur de celle-ci.

Après un premier changement de dénomination en 1987 (Ballet royal de Wallonie – Compagnie Jorge Lefebvre), cet opérateur acquiert sa dénomination actuelle par une modification de ses statuts du 15 octobre 1991. Ses derniers statuts du 5 décembre 2005 ont étendu sa mission de promotion de l'art chorégraphique en l'autorisant à faire appel à des chorégraphes venant de la Communauté française ou de l'étranger.

Les missions et les activités de cet opérateur font, depuis 1999, l'objet de contrats-programmes. Le second contrat, conclu pour la période 2006-2010, définit une série de missions qui s'exercent sur deux sites occupés par l'opérateur :

- aux Écuries de Charleroi : création et production de spectacles, diffusion en Communauté française et internationale de spectacles de danse et programmation de saisons à Charleroi ;
- à la Raffinerie de Bruxelles : recherche chorégraphique, programmation et coproduction de spectacles et formation de danseurs professionnels ;
- sur les deux sites : résidences de chorégraphes et sensibilisation du public à la danse.

Les Écuries de Charleroi et la Raffinerie de Bruxelles sont respectivement propriété de la ville de Charleroi et de la Communauté française. Les conventions régissant les rapports entre l'opérateur et les propriétaires ne sont pas annexées au contrat-programme 2006-2010.

D'après l'administration, la Régie des bâtiments a cédé les Écuries à la ville de Charleroi. La mise à disposition par la ville en faveur de Charleroi/Danses n'a pas été formalisée, mais sera abordée lors des négociations du prochain contrat-programme. L'occupation de la Raffinerie de Bruxelles a, quant à elle, fait l'objet d'une convention de reprise de bail du 16 décembre 2004 avec l'ASBL Plan K, qui loue le bien à la Communauté française.

Financement

L'analyse des produits comptabilisés a porté sur les exercices 2005-2006 à 2009-2010.

Durant cette période, les produits de cet opérateur sont passés de 3.547.761,05 euros en 2005-2006 à 4.971.934,18 euros en 2009-2010, soit une majoration de 40 %. Ces produits sont constitués de subventions et de recettes propres. Outre celles de la Communauté française, les subventions publiques récurrentes proviennent, pour l'essentiel, de la ville de Charleroi, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne et de Wallonie-Bruxelles International (WBI).

Les recettes propres sont notamment constituées de recettes de billetterie, de la vente de spectacles, de recettes d'activités connexes, ainsi que de produits financiers et exceptionnels. Pour l'exercice 2009-2010, elles ont atteint 870.734,66 euros, soit 18 % des produits.

La proportion entre les différents types de produits comptabilisés sur la durée du dernier contrat-programme, à savoir les exercices 2005-2006 à 2009-2010, s'établit comme suit.

Exercice	CF ³¹⁹ /Produits	Autres ³²⁰ /Produits	RP ³²¹ /Produits
2005-2006	87 %	7 %	6 %
2006-2007	75 %	6 %	19 %
2007-2008	77 %	5 %	18 %
2008-2009	77 %	9 %	14 %
2009-2010	74 %	8 %	18 %

Sauf durant l'exercice 2005-2006³²², la part des subventions de la Communauté française et des recettes propres dans les produits est relativement stable. La part des subventions d'autres pouvoirs publics évolue à la hausse.

Compte tenu des cinq exercices examinés, les produits de cet opérateur sont constitués, en moyenne, de 85 % de ressources publiques et de 15 % de ressources propres. À elles seules, les subventions de la Communauté française constituent en moyenne, sur la durée du dernier contrat-programme, 78 % des ressources de Charleroi/Danses.

³¹⁹ Subventions de la Communauté française.

³²⁰ Subventions d'autres pouvoirs publics.

³²¹ Recettes propres.

³²² Le taux de 6 % de recettes propres, enregistré au terme de l'exercice 2005-2006, est lié à la régression du chiffre d'affaires à 121.095,72 euros. Lors des exercices 2003-2004 et 2004-2005, le taux de recettes propres s'élevait respectivement à 12,05 % et 12,50 % et les chiffres d'affaires à 399.024,22 et 394.921,35 euros.

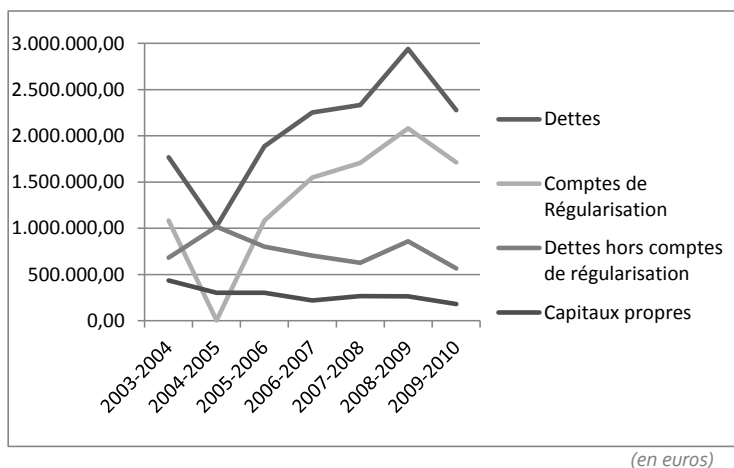
Analyse financière des comptes annuels

Cette analyse a été réalisée sur la base des comptes des saisons 2003-2004 à 2009-2010.

Saison	Résultat de l'exercice	Résultat cumulé	DC/P ³²³	Liquidité large	Indépendance financière
2003-2004	6.637,62	0,00	/	0,82	20 %
2004-2005	- 134.473,71	- 134.473,71	4 %	0,50	23 %
2005-2006	651,93	- 134.473,71	4 %	0,92	12 %
2006-2007	- 82.492,33	- 216.966,04	5 %	0,81	9 %
2007-2008	41.500,37	- 175.465,67	4 %	0,93	10 %
2008-2009	0,00	260.252,00	/	0,97	8 %
2009-2010	- 79.022,71	181.229,75	/	0,98	7 %

(en euros)

Hormis pendant la saison 2004-2005, le ratio de liquidité tend à se rapprocher de la norme. Les principaux éléments de l'évolution décroissante du ratio d'indépendance financière ont évolué comme suit.



(en euros)

Cette décroissance peut s'expliquer par l'érosion des capitaux propres, qui, en sept exercices, sont passés de 435.966,20 à 181.959,21 euros, et par la hausse des dettes³²⁴.

Le constat doit cependant être nuancé par le fait que les dettes précitées incorporent les comptes de régularisation du passif, lesquels ont suivi une évolution similaire aux dettes. Ces comptes de régularisation sont principalement composés du prorata des subventions de la Communauté française perçues au cours de l'exercice écoulé, mais se rapportant à l'exercice suivant.

³²³ Ratio déficit cumulé/produits.

³²⁴ Nonobstant deux fléchissements lors des exercices 2004-2005 et 2009-2010.

Finalement, les dettes, hors comptes de régularisation, présentent une évolution erratique, caractérisée par deux sommets lors des exercices 2004-2005 et 2008-2009, sans influence significative sur le ratio d'indépendance financière.

Au terme de l'exercice 2006-2007, le ratio déficit DC/P s'établissait à 5 %. Selon le décret-cadre du 10 avril 2003, il s'agissait d'une situation de déséquilibre financier.

Une convention de plan d'assainissement financier a été conclue, le 10 octobre 2008, entre la Communauté française et les dirigeants de l'opérateur. Ce plan prévoyait la résorption progressive du déficit cumulé de 216.966,04 euros sur les exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Sur proposition du réviseur d'entreprises :

- le bénéfice de l'exercice 2007-2008 a été affecté en résultat reporté et à la réduction du déficit ;
- la réserve de 436.618,13 euros, constituée depuis plusieurs exercices dans le but d'assurer, par fonds propres, les travaux d'aménagement des Écuries de Charleroi, a été prélevée afin d'apurer la perte reportée au terme de l'exercice 2008-2009, qui s'est clôturé par un boni reporté de 260.252,00 euros.

L'utilisation d'une réserve à une autre fin que celle pour laquelle elle avait été constituée est critiquable. Cependant, dans le cas présent, elle est justifiée par l'obligation de respecter le plan d'assainissement. De plus, selon le procès-verbal de l'assemblée générale du 17 novembre 2009, au cours de laquelle les comptes 2008-2009 ont été approuvés, la ville de Charleroi a pour projet de réaliser des infrastructures aux Écuries, qui seront ensuite mises à la disposition de Charleroi/Danses. Dans ces conditions, la réserve n'avait plus de raison d'être maintenue.

Par ailleurs, le plan d'assainissement n'a pas été établi selon la procédure décrite à l'article 76, § 1^{er}, du décret-cadre, lequel dispose, entre autres, qu'un opérateur sous contrat-programme en situation de déséquilibre financier est tenu de présenter à l'approbation du gouvernement, dans le mois suivant le constat de ce déséquilibre, un plan d'assainissement soumis à l'avis préalable de l'intendant des arts de la scène. Selon l'administration, la convention a été négociée directement avec le cabinet ministériel, en dehors de toute consultation de l'administration et de l'intendant des arts de la scène.

Enfin, si, conformément au décret-cadre, la situation financière est, à nouveau, en équilibre depuis la saison 2008-2009, l'exercice 2009-2010 se clôture par une perte de 79.022,71 euros. En cas de succession de résultats annuels déficitaires, la situation financière pourrait à nouveau se dégrader. En effet, le retour à l'équilibre financier résulte d'une écriture comptable, à effet immédiat mais, par nature, limitée dans le temps, et non de mesures de gestion visant à maîtriser les charges et à renforcer les capitaux propres.

Recommandations

La Cour recommande, d'une part, d'élaborer un plan de trésorerie visant à contrôler l'équilibre financier de l'opérateur et, d'autre part, de veiller au respect de la procédure prévue par le décret-cadre en cas d'établissement d'un plan d'assainissement.

Réponse de la ministre

La ministre signale qu'un plan d'assainissement pour Charleroi/Danses a toutefois été réalisé par l'intendant des arts de la scène de l'époque. Elle ajoute qu'un plan de trésorerie a été demandé à cet opérateur pour le 30 avril de l'année en cours.

5.3.4 Évaluation des contrats-programmes et conventions

5.3.4.1 Évaluation à mi-parcours

L'article 59 du décret-cadre précise que, lorsque la convention couvre une durée de quatre ans, l'opérateur adresse à l'administration, dans les trois mois qui suivent deux exercices révolus, un rapport d'évaluation sur le niveau d'exécution de sa convention. Quant à l'article 69, il prévoit que les opérateurs sous contrat-programme adressent à l'administration, dans les trois mois qui suivent la mi-parcours de leur contrat, un rapport d'évaluation similaire.

L'article 1^{er} de l'arrêté d'exécution du 11 juin 2004³²⁵ octroie à l'administration un délai de trois mois, à compter de leur réception, pour transmettre les rapports d'évaluation intermédiaire à l'instance d'avis, assortis de commentaires et, le cas échéant, de propositions.

L'administration et le CAD sont chargés de contrôler des critères de qualité et de fonctionnement que l'opérateur doit respecter. Pour faciliter ce contrôle, ainsi que le prévoient les contrats-programmes et les conventions, les compagnies invitent à leurs spectacles les membres de l'instance d'avis et les fonctionnaires de l'administration.

Procédure administrative

En pratique, neuf opérateurs sur les douze audités sont soumis à l'obligation d'évaluation intermédiaire³²⁶.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours manquait dans quatre cas sur neuf (une convention³²⁷ et trois contrats-programmes³²⁸). L'absence des dates de réception des rapports par l'administration et le manque généralisé de traces de transmission des rapports au CAD ne permettent pas de s'assurer du respect du délai de trois mois prescrit par l'article 1^{er} de l'arrêté d'exécution du 11 juin 2004 précité.

Selon ses procès-verbaux de réunion, le CAD a examiné cette évaluation dans six cas sur neuf. Le défaut d'examen de trois contrats-programmes par le CAD s'expliquerait par l'absence de transmission du rapport par l'opérateur.

5.3.4.2 Évaluation lors du renouvellement

Les articles 60 et 70 du décret-cadre reprennent le principe d'un examen, par l'administration, préalable à tout renouvellement d'une convention ou d'un contrat-programme. Ces articles disposent qu'au plus tard avant la fin du premier trimestre du dernier exercice couvert par la convention ou le contrat-programme, le bénéficiaire informe l'administration de son souhait de renouvellement.

325 Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 11 juin 2004 fixant les délais de transmission, aux instances d'avis, des rapports d'évaluation des conventions et contrats-programmes, pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène.

326 Trois conventions, conclues pour deux ans, ne sont pas soumises à cette obligation : les conventions 2008-2009 d'Idea – Compagnie José Besprosvany et de Hybrid – Compagnie Bud Blumenthal et la convention 2009-2010 de Niels – Compagnies Olga de Soto.

327 Velvet – Compagnie Joanne Leighton.

328 As Palavras – Compagnie Claudio Bernardo, Tandem – Compagnie Michèle Noiret et Contredanse.

Les conventions et les contrats-programmes prévoient explicitement l'impossibilité de reconduction tacite. Toute reconduction doit faire l'objet d'une négociation entre les parties. À cette fin, l'opérateur est tenu d'adresser à la Communauté française, au plus tard avant la fin du premier trimestre du dernier exercice couvert par la convention ou le contrat-programme, un rapport général relatif à la période écoulée, décrivant, en particulier, le degré d'exécution des missions du contrat arrivant à échéance³²⁹. L'administration procède à l'instruction du dossier et le transmet à l'instance d'avis. Par l'intermédiaire de l'administration, le CAD transmet son avis au ministre, dans le délai figurant dans la convention ou le contrat-programme³³⁰.

Procédure administrative

En 2010, cette obligation concernait neuf opérateurs sur douze. L'évaluation de trois conventions conclues pour 2008-2011 n'a pas été examinée, car leur échéance se situait en dehors de la période audité³³¹.

Les neuf opérateurs ont transmis le rapport général prévu par le décret-cadre. Dans trois cas, ce rapport n'est pas daté ; dans trois autres, il a été transmis dans le délai légal et, dans les trois derniers, il a été transmis avec retard.

Selon les procès-verbaux du CAD, dans les neuf cas, l'instance a procédé, en séance, à l'analyse des rapports généraux ainsi qu'à l'audition des opérateurs qui sollicitaient un renouvellement³³².

Sauf une exception, résultant de l'important retard de transmission du rapport général, les séances du CAD se sont déroulées durant les mois d'avril et de mai.

En ce qui concerne le renouvellement de la convention d'Idea – Compagnie José Besprosvany, la ministre n'a pas suivi l'avis négatif du CAD. Par courrier du 15 juillet 2010, elle a demandé au service de la danse de préparer un projet de convention 2010-2011.

Quant aux autres opérateurs, cinq contrats-programmes et une convention ont été prolongés par avenant jusqu'en 2011. Un contrat-programme a été prolongé par une convention de deux ans³³³ et une convention a fait l'objet d'une décision de reconduction³³⁴.

5.3.4.3 Minimum de recettes propres

L'article 67, § 2, du décret-cadre dispose que le bénéficiaire d'un contrat-programme a l'obligation, sur la durée de son contrat-programme, de réaliser au minimum 12,5 % de recettes propres, comme définies à l'article 1^{er}, 8^o, du décret-cadre³³⁵.

329 Le contrat-programme 2006-2010 de Charleroi/Dances fixe ce délai au 30 septembre 2009.

330 Il s'agit, dans la plupart des cas, du 30 septembre du dernier exercice couvert par la convention ou le contrat-programme. Pour Charleroi/Dances, ce délai est fixé au 31 mars.

331 Parcours – Compagnie Félicette Chazerand, de Velvet – Compagnie Joanne Leighton et Dame de Pic – Compagnie Karine Ponties.

332 Selon l'article 12 du règlement d'ordre intérieur du CAD : « Conformément à l'article 11, § 1^{er}, du décret sur les instances d'avis, l'instance a la faculté d'entendre le responsable du projet sur lequel porte l'avis. Lorsque l'instance recourt à cette faculté, elle veille au traitement équitable des différents responsables de projet. Cette audition est obligatoire dans le cas des évaluations et des demandes de renouvellement de contrats-programmes et de conventions. »

333 As Palavras – Compagnie Claudio Bernardo.

334 Niels – Compagnies Olga de Soto.

En 2010, les six opérateurs sous contrat-programme étaient concernés. Les dossiers administratifs ne contiennent pas de traces d'examen de cette obligation par le service de la danse. Dans quatre cas sur six, cette norme a été vérifiée par l'opérateur lui-même et fait partie du rapport général d'évaluation. Le taux de recettes propres est, chaque fois, supérieur à celui imposé par le décret-cadre³³⁶.

Deux opérateurs n'ont pas contrôlé cette obligation. Le ratio de recettes propres a, dès lors, été calculé en cours d'audit, sur la base des comptes de résultats des saisons 2005-2006 à 2009-2010, ou des années 2006 à 2009, en ce qui concerne respectivement Charleroi/Danses et As Palavras – Compagnie Claudio Bernardo.

Il ressort de cette analyse que Charleroi/Danses a respecté la norme décréte des 12,5 % de recettes propres, lesquelles atteignent une moyenne de 14,82 %.

La moyenne des recettes propres sur la durée du contrat-programme d'As Palavras – Compagnie Claudio Bernardo s'établit à 8,10 %, soit à un taux inférieur à la norme du décret-cadre. Cependant, en raison du fait que cet opérateur ne remplissait pas le cahier des charges de son contrat-programme 2006-2010, la ministre a décidé de ne pas le reconduire, mais de le remplacer par une convention de deux ans³³⁷.

Recommandation

La Cour recommande à l'administration de renforcer le contrôle de la norme de 12,5 % de recettes propres, imposée par l'article 67, § 2, du décret-cadre.

5.3.4.4 Transmission d'informations à l'observatoire des politiques culturelles

Selon l'article 72 du décret-cadre, afin d'assurer la mise à jour des activités des opérateurs actifs en Communauté française et le suivi de leur évolution, l'administration transmet tous les documents pertinents à l'Observatoire des politiques culturelles (OPC).

En pratique, l'administration a déclaré transmettre, en copie, les comptes, bilans, et contrats-programmes à l'OPC.

Lors de l'audit, l'OPC participait à une étude sur l'évolution des compagnies de danse depuis 1994, mise en œuvre par la présidente du CAD. Le travail porte, entre autres, sur les recettes propres, le personnel, les créations et les coproductions.

5.4 Conclusions et recommandations

À l'issue du contrôle des subventions allouées dans le secteur de l'art de la danse, la Cour a constaté une série de lacunes affectant la tenue des dossiers par l'administration : font ainsi défaut 6 dossiers de reconnaissance ; sur les 29 dossiers contrôlés, seuls 8 contiennent toutes les pièces prescrites par le décret-cadre. La Cour a également relevé l'irrégularité de plusieurs décisions d'octroi d'aides, sous la forme de bourses.

335 « Recettes propres : tous les revenus d'un opérateur à l'exclusion de l'aide financière structurelle accordée par une autorité publique quelconque. »

336 Il se situe entre 18,93 % (Contredanse) et 34,62 % (Tandem – Compagnie Michèle Noiret).

337 Cf. le courrier du cabinet de la ministre chargée de la Culture du 1^{er} mars 2011.

Le gouvernement n'a pas encore pris les arrêtés d'exécution des articles 36, § 1^{er}, 40 et 74 du décret-cadre. Les deux premiers articles concernent les échéances auxquelles les demandes d'aide doivent être adressées à l'administration ainsi que les montants minima et maxima des subventions. Le dernier concerne les pouvoirs et moyens dont les intendants disposent pour assurer leurs missions.

Dans sa réponse, la ministre apporte les précisions suivantes quant à la mise en application des articles 36, 40 et 74 du décret-cadre. En ce qui concerne le premier article, elle signale que le conseil de l'art de la danse lui proposera « *d'ici la fin de l'année un cadre précis relatif au calendrier de dépôt des demandes de bourses ou d'aides ponctuelles et aux éléments attendus dans les dossiers y afférents* ». Pour ce qui est de l'article 40, l'importante disparité de montants minima et maxima qui existe d'un domaine à l'autre rend incongrue la rédaction d'un arrêté d'application pour l'ensemble des domaines. Enfin, la ministre annonce que l'arrêté d'exécution de l'article 74 est en cours de rédaction.

La vérification des comptes annuels par le service de la danse est trop sommaire. À peine la moitié des opérateurs sous contrat-programme ou convention ont établi leurs comptes annuels selon les schémas réglementaires. En outre, alors que les ASBL sont tenues de faire approuver leurs comptes annuels en assemblée générale, le respect de cette obligation ne peut être vérifié, car les procès-verbaux des organes de gestion ne sont pas transmis par les opérateurs.

Le contrôle de l'utilisation des subventions est rendu difficile parce que de nombreux opérateurs ne transmettent pas toutes les pièces justificatives prescrites. De plus, ni le décret-cadre ni les arrêtés d'octroi des bourses ne précisent le délai de transmission des pièces justificatives. Le rapport d'activité prévu par l'arrêté du 25 septembre 2008, comprenant un rapport moral et les comptes annuels, a été transmis avec retard dans sept cas sur douze.

L'analyse financière des comptes annuels transmis par les opérateurs sous contrat-programme ou convention a révélé neuf cas de ratio d'indépendance financière défavorables. Des fonds propres négatifs et un endettement trop important mettent en danger la viabilité financière d'une compagnie. Une autre n'a pas transmis de comptes annuels en bonne et due forme, ce qui empêche le suivi de son équilibre financier. Des informations tirées de divers documents figurant dans le dossier administratif révèlent une situation financière précaire. De surcroît, cet opérateur ne s'acquitte pas de son obligation de déposer ses comptes annuels à la BNB et s'expose donc à un risque de dissolution judiciaire.

Dans sa réponse, la ministre précise que cet opérateur a fait l'objet d'une analyse approfondie du service de l'inspection, dont elle adresse les résultats à la Cour. Les responsables de l'ASBL ont transmis à l'administration « *les comptes et bilans de 2010 et 2011 ainsi que le budget prévisionnel 2012, sous format standardisé, approuvés par leurs instances dirigeantes* ». Ces documents ont fait l'objet d'un dépôt à la BNB le 2 juillet 2012. De plus, selon le rapport d'inspection, le déficit cumulé 2010 a été résorbé à la clôture des comptes 2011, les pécules de vacances ont été provisionnés et les ratios, établis au départ des comptes et bilans 2011, « *affichent tous des valeurs correctes.* »

L'opérateur Charleroi/Danses enregistre une évolution décroissante du ratio d'indépendance financière. Cette baisse résulte de l'érosion des capitaux propres et d'un endettement constitué, pour l'essentiel, de comptes de régularisation du passif composés du report de subventions de la Communauté française. Une convention d'assainissement a été négociée directement avec le cabinet ministériel, en dehors de toute consultation de l'administration et de l'intendant des arts de la scène et ce, contrairement aux dispositions du décret-cadre. L'assainissement obtenu au terme de l'exercice 2008-2009 découle d'une

écriture comptable et non de mesures de gestion visant à maîtriser les charges et à renforcer les capitaux propres. L'équilibre financier demeure précaire et, en cas de succession de résultats annuels déficitaires, la situation pourrait à nouveau se dégrader.

En cas de déséquilibre financier, la Cour préconise de respecter la procédure prévue par le décret-cadre et d'élaborer un plan de trésorerie visant à contrôler le retour à l'équilibre financier de l'opérateur.

La ministre signale que l'intendant des arts de la scène de l'époque avait réalisé un plan d'assainissement pour cet opérateur et qu'un plan de trésorerie lui avait été demandé pour le 30 avril 2012.

Le décret-cadre impose des évaluations à mi-parcours et lors du renouvellement des contrats-programmes et conventions. Le rapport d'évaluation à mi-parcours manquait dans quatre cas sur neuf. Enfin, les dossiers administratifs ne contiennent pas de traces d'un examen, par le service de la danse, de l'obligation décrétole de réaliser au minimum 12,5 % de recettes propres sur la durée du contrat-programme.

La Cour recommande à l'administration d'améliorer la tenue des dossiers de demandes de reconnaissance et de subventions. Il convient aussi que l'administration renforce son contrôle des comptes annuels et améliore le suivi des subventions allouées. À cet égard, il importe de rappeler aux bénéficiaires leur obligation de transmettre les pièces justificatives exigées dans les délais impartis, ainsi que, le cas échéant, d'utiliser les schémas annexés à l'arrêté du 25 septembre 2008. La Cour préconise également de fixer, dans les arrêtés d'octroi des bourses, un délai de transmission conforme à l'article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

La ministre annonce plusieurs mesures visant à améliorer la gestion administrative des dossiers. Par ailleurs, elle s'est engagée à faire adresser aux opérateurs sous convention ou contrat-programme, un courrier leur rappelant leurs obligations en matière de reddition des comptes annuels. La ministre précise encore qu'elle a chargé son administration de compléter les dossiers existants et de parfaire leur classement, pour le 15 octobre 2012. En outre, l'administration achève un manuel de procédures internes permettant d'assumer, dès le 1^{er} janvier 2013, la gestion administrative des dossiers.

24^e CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE

/182

Ce 24^e cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française a été
adopté le 12 février 2013 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le premier président : Ph. ROLAND ;

Les conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
Fr. WASCOTTE ;

Le greffier : A. BOLLY.