



Cour des comptes



# 26<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon

Fascicule 1<sup>er</sup>



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon  
*Bruxelles, février 2015*





Cour des comptes

# 26<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon

Fascicule I<sup>er</sup>



Adopté le 3 février 2015 par la chambre française de la Cour des comptes







<b>Partie I – Comptabilité et budget</b>	<b>7</b>
Reddition des comptes généraux	9
Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	11
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2010 à 2012	13
Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2009 à 2013	23
Centre régional d'aide aux communes – Contrôle des comptes 2011 et 2012	33
Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2006	49
Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2011 et 2012	61
Institut scientifique de service public – Contrôle des comptes 2011 et 2012	71
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique – Contrôle des comptes 2011 et 2012	85
Port autonome de Charleroi – Contrôle des comptes 2008 à 2012	95
Port autonome du Centre et de l'Ouest – Contrôle des comptes 2008 à 2012	99
Évolution de la situation budgétaire et financière des provinces wallonnes	103
<b>Partie II – Contrôles et audits</b>	<b>121</b>
Les marchés publics des ports autonomes de la Région wallonne	123
Contrôle de légalité et de régularité des dépenses du département de l'emploi et de la formation professionnelle	137
Taxes sur les déchets	151



# Comptabilité et budget

PARTIE





# Reddition des comptes généraux

*Le dernier compte général transmis à la Cour des comptes par la Région wallonne se rapporte à l'exercice 2013. Le processus de résorption du retard dans la production des comptes généraux se poursuit.*

Alors que l'article 166 du décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013<sup>1</sup> imposait la transmission du compte général de l'année 2013 à la Cour des comptes pour le 30 juin 2014, celui-ci a été communiqué à la Cour le 19 décembre 2014.

Le délai légal de transmission du compte général de l'année 2013 est identique à celui déjà fixé par l'article 80 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, applicable aux comptes généraux des exercices antérieurs. Dans le passé, le gouvernement wallon n'a jamais respecté ce délai, provoquant ainsi un retard dans l'arrêt des comptes généraux. Toutefois, le processus de résorption des retards, qui s'était interrompu entre 2006 et 2009, s'est poursuivi. Depuis juillet 2010, la Région wallonne a ainsi produit neuf comptes généraux, ceux des années 2005 à 2013.

En 2014, la Cour des comptes a clôturé le contrôle des comptes des années 2010 et 2011. Elle achève le contrôle du compte de l'année 2012 et entame celui du compte de 2013.

---

<sup>1</sup> Cet article déroge à l'article 44, § 1, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon qui prévoit la transmission du compte général à la Cour des comptes pour le 15 avril.



# Reddition des comptes des organismes d'intérêt public

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de leur gestion<sup>2</sup>.

Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également 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 mai<sup>3</sup>.

Un décret relatif au budget et à la comptabilité des organismes publics, remplaçant la loi du 16 mars 1954, aurait dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le projet de ce décret n'a pas encore été déposé au Parlement wallon.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 19 décembre 2014 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants<sup>4</sup>.

Organismes de catégorie A et assimilés	
Institut scientifique de service public	Comptes 2013
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	Comptes 2013
Centre wallon de recherches agronomiques	Comptes 2007 à 2013
Wallonie-Bruxelles international	Comptes 2013
Organismes de catégorie B et assimilés	
Port autonome de Charleroi	Comptes 2013
Port autonome du Centre et de l'Ouest	Comptes 2012 et 2013
Port autonome de Namur	Comptes 2011 à 2013
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures	Comptes 2013
Centre hospitalier psychiatrique de Mons	Comptes 2013
Centre hospitalier psychiatrique de Tournai	Comptes 2013

<sup>2</sup> Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

<sup>3</sup> Article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954.

<sup>4</sup> La plupart de ces comptes sont déjà établis et certains ont déjà été contrôlés par la Cour sur la base des comptes produits par l'organisme.



# Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2010 à 2012

*Au terme du contrôle des comptes 2010, 2011 et 2012 de l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité, la Cour des comptes a souligné l'impact de l'évolution du cadre juridique sur l'organisation de la comptabilité analytique de l'organisme, relevé l'inachèvement de la réforme des modalités de prélèvement des cotisations et noté l'absence de décision du gouvernement wallon quant aux règles d'affectation du résultat.*

*La Cour a constaté des dépassements de crédits budgétaires limitatifs, ainsi que l'enregistrement à des moments différents, dans les comptes de l'Apaq-W et de la Région wallonne, d'opérations entre ces deux entités.*

*Elle a par ailleurs observé que certaines subventions versées à des tiers constituent en réalité des marchés publics et réitéré les remarques formulées antérieurement en matière de subventions et de contrôle interne. La Cour a également recommandé de mettre en place une procédure formalisée d'utilisation des véhicules de service, ainsi qu'un contrôle renforcé de la consommation de carburant.*

## 1 Introduction

### 1.1 Statut

Instituée par le décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée<sup>5</sup>, abrogé en 2014, l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (Apaq-W) est un organisme public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954.

L'Agence a repris, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2003, les droits et obligations, ainsi que le personnel et les infrastructures de l'Office régional de promotion de l'agriculture et de l'horticulture (Orpah)<sup>6</sup>. Elle emploie actuellement 36 agents équivalents temps plein, mais ne dispose toujours pas d'un cadre du personnel.

### 1.2 Méthode

Après un examen de l'évolution du cadre juridique, la Cour des comptes a concentré son contrôle des comptes, qui lui ont été transmis officiellement le 9 juillet 2013

<sup>5</sup> Décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée et arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2003 portant certaines dispositions d'exécution de ce décret.

<sup>6</sup> L'Orpah était un organisme sui generis qui s'apparentait à un organisme d'intérêt public de catégorie B.

(années 2010 et 2011) et le 7 février 2014 (année 2012), sur la tenue des comptabilités générale et budgétaire, la détection d'éventuels dépassements de crédits, l'application des procédures en matière d'engagement et d'ordonnancement des dépenses, l'octroi des subventions, ainsi que la gestion des cartes de carburant.

Le projet de rapport a été transmis, par lettre du 27 mai 2014, au directeur général de l'Apaq-W, qui n'a pas formulé de commentaire durant la phase contradictoire. Le rapport a ensuite été adressé au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, ainsi qu'au ministre de l'Agriculture, de la Nature, du Tourisme et des Infrastructures sportives, le 5 août 2014. La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse à ce jour.

## 2 Évolution du contexte

### 2.1 Réforme de l'Apaq-W

Dans sa déclaration de politique régionale (DPR) 2009-2014, le gouvernement s'était engagé à adapter le décret relatif à la promotion des produits agricoles, afin que l'Apaq-W devienne la structure de promotion unique des produits agricoles wallons et de l'image de l'agriculture. Certains principes étaient ainsi posés, tels que le financement public de l'Apaq-W, proportionnel aux apports privés issus des cotisations des secteurs, l'utilisation des fonds de promotion en gestion paritaire avec des représentants du secteur, la révision des modalités de prélèvement des cotisations, la conclusion d'un contrat de gestion, ainsi que le respect, par l'organisme, des règles de bonne gestion et de gouvernance publique.

En 2010, l'Agence a passé un marché public pour la réalisation d'un plan stratégique de promotion de l'agriculture, en corrélation avec la réforme du décret constitutif de l'Apaq-W. En 2012, elle a confié une étude à un cabinet d'avocat, dans le cadre de la modification de ce décret<sup>7</sup>.

En attendant la réforme, l'Apaq-W a perçu les cotisations obligatoires<sup>8</sup> à la charge des personnes physiques et morales qui produisent, transforment, transportent, vendent ou commercialisent des produits agricoles et horticoles jusqu'à la date ultime fixée par le décret précité, à savoir le 31 décembre 2007. Cette échéance a ensuite été reportée d'année en année, par le biais d'une disposition insérée dans le décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour chacune des années 2008 à 2014.

La réforme de cette Agence a débuté le 26 mars 2014 avec l'adoption du code wallon de l'agriculture et l'abrogation du décret du 19 décembre 2002.

L'Apaq-W demeure un organisme de catégorie A, qui ne sera donc ni géré paritairement avec des représentants du secteur ni doté d'un contrat de gestion. Toutefois, un collège des producteurs, qui a pour vocation d'impliquer les agriculteurs et les acteurs de la chaîne alimentaire, sera consulté lors de l'adoption du plan opérationnel annuel de l'Agence.

<sup>7</sup> Les dépenses exposées par l'Apaq-W pour ces deux prestations de services s'élèvent respectivement à 176.660 euros et 35.150 euros.

<sup>8</sup> Perçues en vertu de dispositions prises en exécution de l'article 4 du décret du 22 décembre 1994 instituant l'Orpah.

Les missions de l'Apaq-W et leur financement sont redéfinis :

- une subvention régionale financera la promotion de l'image de l'agriculture et des produits agricoles sans mention de leur origine ou de leur marque ;
- la promotion des produits agricoles et des produits agricoles transformés et la mise en œuvre opérationnelle des labels, logos, appellations ou marques seront financées à raison de 50 % par des subventions régionales et de 50 % par des cotisations des secteurs ;
- l'assistance des différents acteurs aux niveaux commercial et technique sera financée essentiellement par une rétribution des entreprises concernées, tandis que la partie de l'action permettant d'améliorer la visibilité de l'Apaq-W le sera par une subvention wallonne ou par les cotisations.

Fin avril 2014, les arrêtés fixant les cotisations n'étaient pas encore adoptés.

La Cour des comptes est d'avis que, pour s'assurer du respect des dispositions précitées, l'Apaq-W devra adapter sa comptabilité analytique. En outre, des critères clairs et objectifs devront permettre de rattacher les actions menées par l'Agence à ses différentes missions légales.

## 2.2 Promotion des produits wallons

Dans le cadre de l'engagement du gouvernement, également formulé dans la DPR, de développer la promotion à l'étranger des produits agricoles et horticoles wallons, l'Apaq-W et l'Agence wallonne à l'exportation ont conclu une convention en avril 2014 afin de coordonner les politiques de promotion interne des produits et de promotion internationale des exportations.

Par ailleurs, la création du « Clic local » répond à un autre engagement pris par le gouvernement, à savoir la poursuite du développement des circuits courts et la promotion de la consommation responsable<sup>9</sup>. Cette initiative a pour objectif de faciliter l'achat de produits locaux et de saison au niveau des collectivités<sup>10</sup>, grâce à la mise en place d'une interface sécurisée qui leur permette de rencontrer les producteurs.

Par contre, une des missions confiées à l'Apaq-W par le décret du 19 décembre 2002 – le développement de produits agricoles de qualité différenciée<sup>11</sup> – n'avait pas encore été réellement mise en œuvre fin 2013, alors que la gestion de la marque collective qui y était liée devait constituer une nouvelle source de financement des activités de l'organisme. Celui-ci a toutefois pris certaines initiatives visant notamment à promouvoir les produits locaux sans en garantir la qualité différenciée. Tel est par exemple le cas de la pastille « Agriculture de Wallonie », lancée en 2013, qui permet l'identification des produits de l'agriculture, de l'élevage et de l'horticulture de Wallonie.

9 Plus précisément « *poursuivre le développement des circuits courts et la promotion de la consommation responsable (produits de saison, locaux,...) en privilégiant systématiquement dans les cantines des administrations régionales, des organismes d'intérêt public et des autres institutions régionales, les produits issus de l'agriculture wallonne, de l'agriculture biologique, les produits locaux ou de saison et ceux du commerce équitable* ».

10 Les administrations et institutions publiques régionales, les institutions publiques locales, intercommunales et provinciales, les écoles, les crèches, les maisons de repos, etc.

11 Article 6, 5°, du décret précité.

Enfin, la Cour des comptes a relevé que le code wallon de l'agriculture a supprimé les comités d'orientation et de la marque collective, institués au sein de l'Apaq-W par le décret du 19 décembre 2002.

Le comité d'orientation était chargé de remettre des avis au gouvernement, notamment sur les propositions de plan stratégique élaborées par l'Apaq-W, le développement de la marque collective, les projets de plans de développement et de promotion élaborés par les conseils de filière ; il était également désigné pour formuler des propositions et avis sur la gestion de l'Agence. La Cour des comptes a constaté que ce comité ne s'est plus réuni depuis septembre 2008.

Le comité de la marque collective, qui devait, pour sa part, remettre des avis préalables sur la stratégie concernant la marque collective, l'admission de nouveaux produits, l'évaluation des produits existants, l'attribution et le droit d'utiliser la marque, ne s'est plus réuni depuis novembre 2006. En effet, la marque collective Eqwalis, lancée en 2004 par le gouvernement wallon, qui devait permettre d'identifier des produits d'origine wallonne pourvus d'une qualité différenciée, a, dès 2006, cessé d'être utilisée par les opérateurs wallons agréés.

### 3 Comptabilité économique

#### 3.1 Évolution des comptes de bilan

L'actif du bilan au 31 décembre 2012 est principalement constitué de créances relatives aux cotisations obligatoires des différents secteurs aux fonds de promotion (14,9 %), des soldes de dotation à recevoir de la Région wallonne<sup>12</sup> (69,2 %) et de la trésorerie de l'Apaq-W<sup>13</sup> (14,7 %). Les principaux comptes de passif sont les réserves constituées à l'aide des cotisations des différents secteurs (82,4 %) et les dettes envers des fournisseurs (16,0 %).

Comme la Cour des comptes l'a déjà fait observer à plusieurs reprises, il appartient au gouvernement wallon de déterminer les règles comptables complémentaires et de fixer celles relatives, d'une part, à la détermination des recettes et à leur affectation et, d'autre part, au mode de calcul et à la fixation du montant maximum des réserves<sup>14</sup>. Or, au 31 décembre 2013, le gouvernement n'avait pas encore adopté de décision en la matière.

La Cour a insisté pour que le gouvernement, dont la responsabilité en la matière est confirmée par le code de l'agriculture récemment adopté, remédie à cette situation.

#### 3.2 Évolution des comptes de résultats

Les produits proviennent principalement des cotisations obligatoires aux fonds de promotion (34,2 % en 2012) et des subventions de la Région wallonne (64,8 % en 2012).

L'augmentation des recettes de cotisations en 2011 s'explique par la réactivation de la perception des cotisations obligatoires du secteur *Lait*, suspendue entre le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et

<sup>12</sup> Le montant comptabilisé au 31 décembre 2012 concerne principalement la dotation de l'année 2012, d'un montant de 5.615.000 euros.

<sup>13</sup> Pour rappel, l'essentiel de la trésorerie de l'Apaq-W est repris dans le système de centralisation de trésorerie mis en place à la Région wallonne. La diminution du solde de trésorerie au 31 décembre 2012 s'explique par le paiement de la dotation de 2012 en 2013 (montant repris en *Autres créances*).

<sup>14</sup> Articles 18 du décret du 19 décembre 2002 et D.240 du code wallon de l'agriculture.

le 31 mars 2010<sup>15</sup>. En 2009, une dotation complémentaire de la Région, d'un montant de 810.000 euros, avait toutefois compensé cette suppression temporaire de recettes.

Par ailleurs, à partir de 2010, une dotation complémentaire de 450.000 euros a été octroyée à l'Apaq-W, notamment pour assurer le financement de la convention-cadre conclue avec l'ASBL Office des produits wallons (OPW) et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Pour la période du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2010, le montant de la subvention octroyée à cette ASBL a été fixé à 300.000 euros.

En 2012, l'Apaq-W s'est également vu accorder une subvention complémentaire de 270.000 euros pour couvrir les dépenses liées à la convention-cadre *Observatoire de la consommation alimentaire* (OCA) de l'année 2011. La subvention pour le financement des actions réalisées en 2012 a été intégrée dans la dotation 2012 de l'Agence.

Les dépenses liées à l'exercice de la mission statutaire de l'Apaq-W sont comptabilisées dans les comptes de la classe 61, dont l'évolution est principalement liée à l'organisation d'actions réalisées par l'Agence.

## 4 Comptabilité budgétaire

### 4.1 Discordance de comptabilisation entre la Région wallonne et l'Apaq-W

Les dotations de fonctionnement octroyées par la Région wallonne sont comptabilisées dans les comptes de l'Apaq-W sur la base des droits acquis, en fonction de la date des arrêtés ministériels d'octroi des subventions. Par contre, la Région impute les subventions accordées à l'Agence dans son compte d'exécution du budget sur la base des ordonnancements.

Cette situation provoque des discordances au niveau des comptes budgétaires des deux entités. Ainsi, la dotation de fonctionnement de l'année 2012 (5,6 millions d'euros) a été imputée dans les comptes de l'Apaq-W sur la base de l'arrêté ministériel du 30 août 2012, mais elle n'a pas été comptabilisée dans le compte d'exécution du budget 2012 de la Région, car celle-ci n'a ordonné que les crédits reportés de l'année 2011 d'un montant de 804,5 millions d'euros.

L'imputation selon des critères distincts complique la consolidation des comptes. Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les services du gouvernement wallon doivent imputer les dépenses de la Région sur la base des droits constatés, en vertu du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon. La Cour des comptes examinera, lors du contrôle des comptes de l'année 2013 de l'Apaq-W, si cette harmonisation des critères d'imputation a permis d'éviter les discordances signalées.

<sup>15</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 3 septembre 2009 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 14 décembre 1995 fixant les cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion *Lait*.

#### 4.2 Dépassements de crédits

La Cour des comptes a relevé un dépassement budgétaire de crédits limitatifs de 866.756 euros pour l'année 2010<sup>16</sup>, de 741.322 euros pour 2011<sup>17</sup> et de 46.854 euros pour 2012.

Elle a donc rappelé à l'organisme que, conformément à ses dispositions organiques<sup>18</sup>, les transferts et dépassements de crédits budgétaires doivent être préalablement autorisés par le gouvernement.

## 5 Subventions

### 5.1 Subventions pour l'organisation de manifestations

L'examen, par coups de sonde, des subventions accordées par l'Apaq-W en soutien de manifestations de natures diverses a révélé les problèmes déjà évoqués lors de contrôles précédents : l'absence ou la difficulté d'établir le caractère wallon des produits, l'absence de rapport entre certains bénéficiaires ou manifestations et les missions de l'Agence, la difficulté d'établir la destination des subventions dans le cas de certaines manifestations payantes, ou encore l'insuffisance de justificatifs.

Par conséquent, la Cour des comptes a réitéré ses recommandations antérieures, à savoir fixer des critères afin d'objectiver le traitement des demandes de subventions et de définir les bénéficiaires admissibles, et porter une attention accrue aux justificatifs, en termes non seulement financiers, mais également de prestations et de visibilité attendues.

### 5.2 Sous-traitance de prestations

L'examen des comptes de l'Apaq-W montre que certaines prestations qui lui sont confiées par décret sont actuellement accomplies par des organismes tiers.

À ce propos, la Cour des comptes a attiré l'attention sur les conventions conclues avec l'OPW et l'OCA, lequel résulte d'un partenariat entre le Centre de recherches et d'information des organisations de consommateurs (Crioc) et l'Université de Liège-Gembloux Agro-Bio Tech. Puisque ces prestations confiées par convention à des tiers font partie des missions de l'Apaq-W, elles auraient dû faire l'objet de marchés publics afin d'assurer une mise en concurrence.

<sup>16</sup> Le compte d'exécution du budget de l'Apaq-W, tel qu'approuvé par le ministre de tutelle, intègre des modifications budgétaires qui n'ont pas été approuvées. En octobre 2010, l'Agence avait introduit une demande d'autorisation de dépassement et de transfert de crédit ne nécessitant pas de subvention supplémentaire de la Région, mais elle n'a pas été avalisée par le gouvernement wallon comme le prévoit l'article 16 du décret du 19 décembre 2002. Pour le calcul des dépassements, il faut donc se référer aux crédits approuvés par le Parlement, à savoir le budget ajusté après le premier feuillet d'ajustement des dépenses.

<sup>17</sup> Le compte d'exécution du budget de l'Apaq-W, tel qu'approuvé par le ministre de tutelle, intègre deux modifications budgétaires. La première n'a pas été visée par le ministre de tutelle, alors que la seconde, qui intègre également les modifications de la première demande, a été visée le 12 décembre 2011. Toutefois, conformément à l'article 16 du décret précité, ces modifications devaient être autorisées préalablement par le gouvernement. Pour le calcul des dépassements, autorisés ou non, il y a lieu de se référer aux crédits approuvés par le Parlement. Le budget voté prévoyait 8.307 milliers d'euros en recettes et en dépenses. Le compte d'exécution du budget établi par l'Apaq-W présente 8.412 milliers d'euros en prévision de recettes et 8.762 milliers d'euros en estimation de dépenses, le solde étant couvert par un prélèvement de 350.000 euros sur les réserves.

<sup>18</sup> Article 16 du décret du 19 décembre 2002 remplacé par l'article D.238 du code wallon de l'agriculture.

Cette remarque de la Cour des comptes est confortée par le fait que l'Apaq-W est propriétaire des réalisations effectuées dans le cadre de la convention avec l'OPW et copropriétaire, avec l'Université et le Crioc, des résultats des études réalisées dans le cadre de la convention portant sur l'OCA.

#### 5.2.1 *Subvention au Crioc et à l'Université de Liège-Gembloux Agro-Bio Tech*

Le 17 novembre 2011, une convention-cadre<sup>19</sup> a été signée entre l'Apaq-W, le Crioc et l'Université de Liège-Gembloux Agro-Bio Tech. L'article 1<sup>er</sup> de cette convention stipule que l'Apaq-W octroie à ces derniers une subvention annuelle<sup>20</sup>, à titre de contribution aux dépenses occasionnées par les missions d'intérêt général qui leur sont confiées en matière d'information et de gestion d'un observatoire de la consommation alimentaire. Ces missions concernent notamment la réalisation d'études, la gestion d'un observatoire des représentations, attitudes et pratiques de consommation ou encore celle d'un observatoire des statistiques. La convention prévoit également la possibilité, pour l'Université ou le Crioc, de confier l'exécution des tâches à des sous-traitants ou de faire réaliser des missions précises partielles par des personnes ou organismes habilités.

En 2012, la convention-cadre a été résiliée avec les deux partenaires<sup>21</sup>. Les documents produits pour justifier l'utilisation de la subvention portent essentiellement sur des frais de personnel.

#### 5.2.2 *Subvention à l'OPW*

Le 14 septembre 2010, l'Apaq-W et l'OPW ont signé une convention-cadre. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010, elle a remplacé celle du 24 juillet 2004, conclue entre la Région wallonne et l'OPW. Le premier semestre de l'année 2010 est donc réglé par la convention de 2003 conclue avec la Région et le second par celle conclue avec l'Apaq-W. La Cour des comptes a examiné l'exécution de cette dernière.

Les comptes de l'OPW pour les trois derniers exercices montrent, d'une part, que ses moyens de fonctionnement proviennent presque exclusivement de subsides régionaux, qui représentent 88,1 % des produits d'exploitation, et, d'autre part, que l'ASBL disposait, fin 2012, d'une trésorerie importante (630.704,75 euros, soit environ 65 % du total du bilan).

L'article 1<sup>er</sup> de la convention stipule que l'Apaq-W délègue à l'OPW plusieurs missions ayant trait à la promotion de produits agricoles et horticoles wallons<sup>22</sup>, en contrepartie desquelles une subvention lui est accordée<sup>23</sup>.

19 Laquelle remplace la convention-cadre du 1<sup>er</sup> septembre 2003 entre la Région wallonne (direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement), le Crioc et la faculté universitaire des sciences agronomiques.

20 Soit 270.000 euros en 2011.

21 En mars 2012, conformément à l'article 10 de la convention-cadre, l'Apaq-W a mis fin à la convention moyennant le respect d'un préavis de six mois.

22 Actions de proximité (foires et salons), production de publications et encadrement marketing.

23 Fixé forfaitairement à 300.000 euros pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 31 décembre 2010, le montant de la subvention a été fixé à maximum 400.000 euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Les modalités de paiement de la subvention prévoient que le solde, à savoir 20 % du montant de la subvention, est liquidé après l'approbation, par le comité d'accompagnement, du rapport d'activité et du décompte final des dépenses à la charge de la subvention<sup>24</sup>.

Au 31 décembre 2012, les comptes de l'ASBL renseignent un montant de 255.351,00 euros de subsides perçus en trop, ainsi qu'une dette de 147.897,41 euros envers la Région suite à un litige portant sur la TVA. L'attestation du réviseur d'entreprises, chargé du contrôle des comptes de l'OPW, signale que, lors de l'établissement des comptes 2012, les subsides pour les années 2004 à 2010 n'étaient pas encore définitivement arrêtés par les services de la Région wallonne et que « *la révision des subsides, impossible à déterminer avec certitude et de manière précise, pourrait être de nature à avoir une influence sensible sur les comptes annuels* ».

En outre, lors de la clôture des comptes 2012, l'Apaq-W ne disposait pas d'un tableau clair du décompte final des dépenses prévu dans la convention.

L'intégration de l'OPW dans l'Apaq-W est actuellement envisagée<sup>25</sup>. Dans le cadre de la liquidation du patrimoine de l'ASBL, la Région devra pouvoir établir précisément le montant non justifié des subsides accordés depuis 2004 et procéder à son recouvrement.

## 6 Contrôle interne

La Cour des comptes a constaté que l'Apaq-W n'avait pas mis en œuvre les recommandations formulées lors de son contrôle précédent, à savoir compléter la note sur les procédures comptables pour y intégrer l'ensemble du circuit de traitement des dépenses, clarifier les mandats relatifs à la signature des paiements électroniques et veiller au respect des délégations de pouvoir conformément à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 février 2003 relatif aux délégations octroyées aux membres du personnel statutaire.

## 7 Cartes de carburant

Les dépenses de carburant se sont élevées à 11.365,92 euros en 2010, 10.659,27 euros en 2011 et 12.881,47 euros en 2012.

L'Apaq-W possède cinq véhicules : quatre véhicules de service et une voiture de fonction. Une carte de carburant est associée à chaque véhicule.

Un agent est chargé de la gestion des cartes. La Cour des comptes a constaté que si les utilisateurs de ces véhicules encodent généralement l'index kilométrique, il existe certaines incohérences entre les données kilométriques et les factures de carburant.

---

<sup>24</sup> Les dépenses éligibles visent le coût du personnel affecté aux missions prévues par la convention, les frais de gestion (au prorata des missions couvertes par la convention), ainsi que les frais de promotion. Ne sont pas éligibles les frais d'avocats, les intérêts bancaires, la TVA récupérable. Enfin, doivent être déduits les recettes liées aux dépenses prises en charge par la convention, les autres subsides publics, les recettes publicitaires, etc.

<sup>25</sup> Compte-rendu intégral n° 87 de la séance publique de commission des travaux publics, de l'agriculture, de la ruralité et du patrimoine du 17 février 2014 du Parlement wallon, p. 51-53.

Hormis l'approbation nécessaire d'un ordre de mission par la direction avant l'utilisation du véhicule, aucune procédure particulière de contrôle interne n'encadre son utilisation. La Cour des comptes a donc recommandé de mettre en place une procédure formalisée d'utilisation des véhicules de service et d'instaurer un contrôle systématique de la consommation de carburant.

Enfin, la Cour a relevé qu'un agent de rang A4 de l'Apag-W a disposé de la voiture de fonction, depuis son engagement jusqu'en novembre 2013. Bien que cette mise à disposition ait été renseignée à l'administration fiscale comme un avantage en nature, elle n'était pas prévue dans le contrat de travail de l'intéressé. En outre, au regard de la réglementation en matière de fonction publique, les règles déterminant les catégories de bénéficiaires, le montant estimé et les modalités d'octroi de ces avantages relèvent du statut pécuniaire et donc de la compétence du gouvernement wallon.

## **8 Échelle de traitement**

Un agent de rang A4 est rémunéré selon l'échelle de traitement A4S, réservée au personnel scientifique.

La Cour des comptes a observé que l'Apag-W n'est pas autorisée à occuper du personnel scientifique, car elle ne fait pas partie des organismes repris à l'annexe XIV du code de la fonction publique. Par conséquent, l'Agence ne peut octroyer des rémunérations sur la base de l'échelle A4S.



# Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2009 à 2013

*Lors du contrôle des comptes 2009 à 2013, la Cour des comptes a examiné la tenue des comptabilités économique et budgétaire et l'évolution de la situation financière de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées. Elle a également réalisé un suivi des constats et recommandations formulés lors du contrôle précédent, notamment au sujet de la gestion des inventaires et des créances, ainsi qu'en matière de comptabilisation des subventions forfaitaires journalières et des récupérations de parts contributives.*

*Dans l'ensemble, la Cour a constaté une amélioration du suivi des créances ; elle a toutefois recommandé de prendre des mesures afin d'accélérer la comptabilisation des créances dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement. Elle a aussi formulé des suggestions afin d'assurer une parfaite concordance entre les inventaires physique et comptable des biens meubles.*

*Compte tenu du report de dépenses de l'année 2012 sur l'exercice 2013 d'un montant de 1,1 million d'euros en matière d'aides individuelles, la Cour des comptes a rappelé à l'Agence la nécessité d'appliquer de manière constante les critères d'imputation sur la base du droit acquis à charge et au profit de l'organisme, afin que les comptes donnent une image fidèle de sa situation patrimoniale et financière.*

*Enfin, la Cour a constaté une dégradation de la situation budgétaire de l'Agence au cours des exercices 2012 et 2013. Depuis 2009, l'Agence a été autorisée à présenter son budget en déséquilibre et à financer son déficit budgétaire structurel à concurrence de 11,5 millions d'euros par ses réserves. La Cour a toutefois souligné que seules les réserves issues des résultats budgétaires reportés des exercices antérieurs peuvent financer un éventuel déficit de l'année en cours et que la notion de résultat budgétaire cumulé ne doit pas être confondue avec celle de fonds propres inscrits au passif du bilan.*

## 1 Introduction

### 1.1 Statut

L'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (Awiph) est un organisme d'intérêt public de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954<sup>26</sup>, chargé par le décret du 6 avril 1995<sup>27</sup> de mettre en œuvre la politique en matière d'intégration des personnes handicapées en Région wallonne.

<sup>26</sup> Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

<sup>27</sup> Décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées.

L'objectif principal de l'Awiph, tel qu'énoncé dans son rapport d'activités 2013, est de permettre aux personnes en situation de handicap de trouver tout au long de leur vie, soit dans l'offre de services accessibles à tout citoyen, soit dans une offre spécifique, des prestations qui soient adaptées à leurs besoins et en accord avec leur choix de vie, dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Pour ce faire, l'Awiph dispose de possibilités d'action telles que l'écoute et l'accompagnement des demandeurs, l'octroi d'aides individuelles, l'agrément et le subventionnement des services spécialisés, le soutien des recherches, ainsi que des projets novateurs et la participation à des partenariats.

En termes financiers, l'Awiph est le second organisme d'intérêt public en Région wallonne. En 2013, ses recettes se sont élevées à 658,5 millions d'euros, dont 582,3 millions d'euros de subventions de la Région wallonne, 70,6 millions de récupération de dépenses et 5,5 millions de recettes en provenance du Fonds social européen.

## 1.2 Méthode

Le contrôle des comptes 2009 à 2013, qui ont été transmis officiellement à la Cour des comptes le 24 avril 2013 pour les années 2009 à 2011, le 5 décembre 2013 pour l'année 2012 et le 20 octobre 2014 pour l'année 2013<sup>28</sup>, s'est focalisé sur la tenue des comptabilités économique et budgétaire, ainsi que sur le suivi des observations et recommandations formulées lors du contrôle précédent, notamment en matière de gestion des inventaires physique et comptable et du suivi des créances.

Le projet de rapport a été transmis à l'administratrice générale de l'Agence, qui, par courrier du 2 octobre 2014, a fait parvenir ses commentaires. Ceux-ci ont été intégrés dans le rapport de contrôle qui a été transmis au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine du gouvernement wallon, par lettres du 3 novembre 2014. La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse à ce jour.

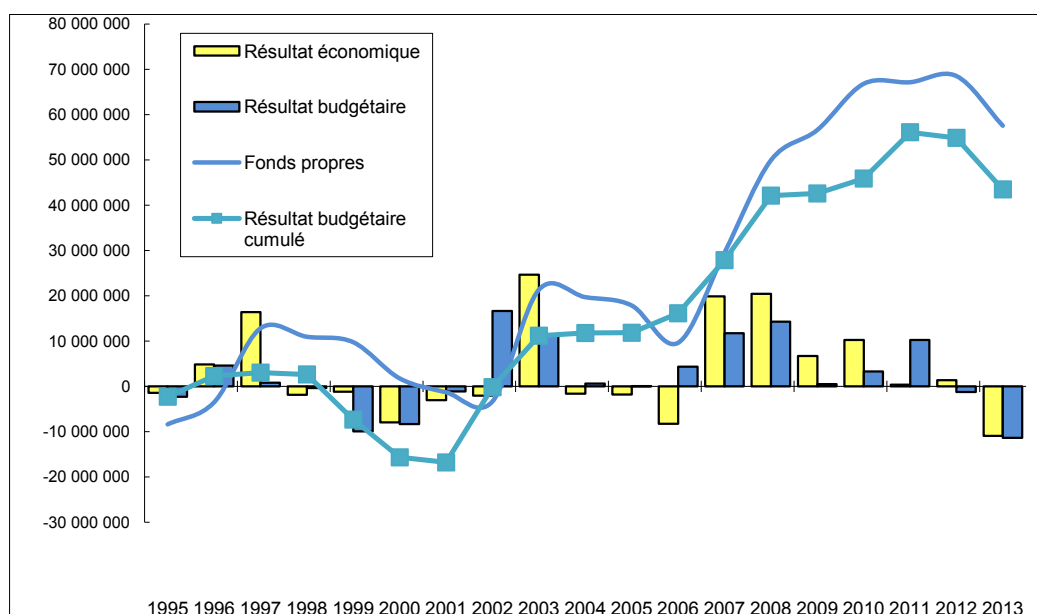
## 2 Évolution de la situation financière de l'Agence

Depuis sa création jusqu'en 2001, l'Agence a connu une situation budgétaire régulièrement déficitaire malgré la mise en œuvre de mesures *one shot*, visant à reporter des dépenses sur l'exercice suivant ou à anticiper la perception de certaines recettes, et l'inscription, en recettes budgétaires, de bonis cumulés des années antérieures.

En 2001, la dotation a été augmentée et l'Agence a été autorisée à contracter un emprunt destiné à couvrir les déficits budgétaires des années 2000 et 2001. Comme le montre le graphe ci-après, ces actions lui ont permis d'assainir sa situation financière : les fonds propres redeviennent positifs à partir de 2003, demeurent stables jusqu'en 2007, puis croissent jusqu'en 2012, avant de diminuer en 2013 en raison de la perte de près de 11 millions d'euros enregistrée durant cet exercice.

<sup>28</sup> En contravention à l'article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954, les comptes 2013 lui ont été transmis par le ministre chargé de l'Action sociale, et non par le ministre chargé du Budget.

## Évolution des résultats économiques, budgétaires et des fonds propres de l'Agence depuis 1995



Sur le plan budgétaire, la situation de l'Agence s'est dégradée lors des deux derniers exercices : ils se soldent respectivement par un mali de 1.241.355,79 euros et de 11.382.898,39 euros. Entre 2009 et 2013, les dépenses budgétaires ont augmenté de 14,50 % alors que les recettes progressaient de 12,46 %. Le taux de croissance des dépenses dites « statutaires », liées à l'activité de l'Agence et représentant plus de 95 % des dépenses totales, s'élève à 14,56 %.

Depuis 2009, l'Agence est autorisée à présenter son budget en déséquilibre et à financer son déficit budgétaire structurel à concurrence de 11,5 millions d'euros par ses réserves<sup>29</sup>. La Cour des comptes souligne que seules les réserves issues des résultats budgétaires reportés des exercices antérieurs peuvent financer un éventuel déficit de l'année en cours. Au 31 décembre 2013, le résultat budgétaire cumulé de l'Agence depuis sa création s'élève à 43,7 millions d'euros.

La Cour des comptes insiste sur le fait que cette notion de résultat budgétaire cumulé ne doit pas être confondue avec celle de réserves ou de résultats reportés inscrits au passif du bilan et qui constituent les fonds propres de l'Agence. Les réserves sont alimentées par prélèvement sur le résultat comptable lorsque celui-ci est positif. Dans sa réponse, l'Agence a souligné qu'elle était consciente de la différence entre ces deux notions, mais qu'elle ne faisait qu'appliquer une décision du gouvernement wallon.

<sup>29</sup> Décision du gouvernement wallon du 12 octobre 2009.

## Évolution des fonds propres de l'Agence entre 2009 et 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Réserves indisponibles	9.287.299,03	10.308.007,15	10.343.148,63	10.480.728,63	10.480.728,63
Réserves infrastructures	–	–	–	–	30.000.000,00
Bénéfices reportés	47.305.328,05	56.491.611,14	56.807.884,45	58.046.104,48	17.073.930,40
<b>Total fonds propres</b>	<b>56.592.537,08</b>	<b>66.799.618,29</b>	<b>67.807.884,45</b>	<b>68.526.833,11</b>	<b>57.554.659,03</b>

(en euros)

Au 31 décembre 2012, les fonds propres de l'Agence étaient constitués d'un résultat reporté de 58,0 millions d'euros et de réserves indisponibles d'un montant de 10,5 millions d'euros<sup>30</sup>.

Au cours de l'exercice 2013, le gouvernement wallon a autorisé l'Awiph à financer, à hauteur de 30 millions d'euros<sup>31</sup>, l'octroi de subsides aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement. Une réserve spéciale d'un montant équivalent a été constituée à cet effet au passif du bilan par prélèvement sur les résultats reportés. Le montant annuel maximal de ces subsides est limité à 5,0 millions d'euros. Compte tenu de la perte de près de 11,0 millions d'euros enregistrée en 2013, les fonds propres de l'Agence s'élèvent à 57,6 millions d'euros au 31 décembre 2013 incluant des bénéfices reportés réduits à 17,1 millions d'euros. La Cour des comptes souligne que les subsides qui seront versés par l'Awiph en vertu de cette initiative gouvernementale constitueront des dépenses à inscrire au compte d'exécution du budget, qui influenceront donc le résultat budgétaire de chacun des exercices concernés.

### 3 Permanence des critères d'imputation

Un montant de 1,1 million d'euros d'aides individuelles relatives à l'exercice 2012<sup>32</sup> a été reporté sur l'exercice 2013 afin d'éviter un dépassement de crédits sur l'article budgétaire concerné.

La Cour des comptes a relevé que ce report de charges est contraire au principe comptable de permanence des règles d'imputation. Elle a rappelé que l'Awiph doit appliquer de manière constante les critères d'imputation conformément aux dispositions des articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, c'est-à-dire sur la base du droit

<sup>30</sup> En vertu de l'article 397 du code réglementaire wallon du 4 juillet 2013 de l'Action sociale et de la Santé, les réserves indisponibles se composent du fonds de l'immobilisé qui est augmenté chaque année de 10 % du résultat annuel en cas de boni. Les réserves indisponibles sont plafonnées à un montant de 12,5 millions d'euros.

<sup>31</sup> Décisions du gouvernement wallon des 18 avril 2013 et 16 mai 2013 et arrêté du gouvernement wallon du 23 janvier 2014 relatif aux règles de calcul et de fixation du montant maximum d'une réserve spéciale pour l'octroi de subsides à l'investissement aux infrastructures d'aide à la vie journalière, d'accueil et d'hébergement agréées et subventionnées par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

<sup>32</sup> Les aides ont été approuvées par les bureaux régionaux avant le 31 décembre 2012.

acquis à sa charge ou à son profit, faute de quoi les comptes ne pourront donner une image fidèle de sa situation patrimoniale et financière.

L'administration a précisé que cette opération étant intervenue en fin d'exercice, au moment de la clôture des comptes, elle a jugé inopportun de solliciter un ajustement budgétaire, qui aurait retardé la clôture des comptes 2012 et bloqué les paiements dans l'attente de l'accord du gouvernement wallon.

## 4 Dépassements de crédits

Le compte d'exécution du budget de l'année 2011 révèle deux dépassements de crédits pour un montant total de 37.116 euros.

### Dépassement de crédits – Compte d'exécution du budget 2011

Article budgétaire	Budget ajusté	Réalisé	Dépassement	Taux d'exécution
811.2 Cotisations à charge organisme	5.234.000	5.255.046	21.046	100,40 %
811.3 Allocations sociales directes et indirectes	406.000	422.070	16.070	103,96 %

(en euros)

L'Awiph a justifié le dépassement à l'article 811.2 par une sous-estimation des crédits<sup>33</sup> et celui de l'article 811.3 par des dépenses supplémentaires et inattendues, intervenues en fin d'année.

## 5 Inventaires physique et comptable des immobilisations

### 5.1 Inventaire physique

#### 5.1.1 Matériel informatique

Lors du contrôle précédent, la Cour des comptes avait constaté que la direction informatique procédait, deux fois par an, au scannage des codes-barres apposés sur le matériel informatique. Aujourd'hui, ce scannage complet n'est plus réalisé mais, depuis la fin de l'année 2013, la direction informatique dispose d'un outil d'inventaire dynamique qui permet d'avoir, de manière continue, une vue sur les ordinateurs de l'Agence et sur les composants amovibles dont ils sont équipés<sup>34</sup>.

La Cour a toutefois relevé que cet outil ne permet d'inventorier que les biens connectés au réseau, et non ceux qui ne le sont pas ou qui sont stockés en attendant leur installation. Elle a donc recommandé de réaliser un scannage complet du matériel informatique au moins

<sup>33</sup> La non-reconduction, en 2012, du régime de la semaine volontaire de quatre jours a conduit plusieurs membres du personnel à solliciter le bénéfice de cette disposition en fin d'année 2011. Le traitement fictif des agents qui ont bénéficié de ce régime n'a pas été pris en compte lors de l'estimation du crédit de cet article budgétaire. En outre, le pourcentage de cotisations patronales en matière de pensions pris en compte pour l'estimation de ce crédit était erroné.

<sup>34</sup> Quantité de mémoire, lecteur optique, etc.

une fois par an afin de permettre la réconciliation des inventaires physique et comptable de ce matériel.

La Cour a par ailleurs noté que le problème de sécurisation des locaux de stockage du matériel informatique constaté lors du précédent contrôle, lequel s'était posé à la suite de la livraison massive de quelques 400 ordinateurs, ne devrait plus se reproduire. En effet, l'Agence a, en 2013, conclu un marché public à commande pour le renouvellement de son parc informatique, ce qui lui permet de passer des commandes en fonction des besoins et d'éviter les problèmes de stockage important.

### 5.1.2 *Autres biens meubles*

Les acquisitions et déclassés de biens meubles sont encodés dans le logiciel de gestion de l'inventaire physique. À la suite des recommandations de la Cour des comptes, un membre du personnel de la direction de la logistique a été affecté au scannage et à la localisation du mobilier et du matériel de l'Agence<sup>35</sup>. Plusieurs scannages sont opérés pendant l'année, ainsi qu'un scannage semestriel complet des biens meubles ; le dernier date de septembre 2013. Cependant, l'inventaire physique annuel des années précédentes n'a pu être produit, car il n'aurait pas été conservé ; la Cour n'a donc pu le comparer à l'inventaire comptable.

Par conséquent, la Cour a recommandé de conserver l'inventaire physique annuel sous format électronique afin de permettre les réconciliations ou contrôles ultérieurs.

## 5.2 Réconciliation des inventaires physique et comptable

En vue de garantir l'enregistrement comptable de tous les achats et déclassés<sup>36</sup>, une procédure de réconciliation annuelle des données a été mise en place entre les directions logistique et informatique, d'une part, et le service comptable, d'autre part. Dans le cadre de la clôture des comptes, une liste des acquisitions de l'année, établie par le service comptable, est transmise aux responsables des directions informatique et logistique, qui communiquent, en retour, les anomalies éventuelles. Le déclassé des biens meubles fait l'objet de procès-verbaux dûment approuvés par l'administratrice générale<sup>37</sup>. L'enregistrement comptable des biens déclassés est assuré, pour autant que les biens concernés puissent être identifiés dans le module comptable des immobilisés.

Durant le deuxième trimestre 2014, à l'issue d'un marché public qui avait pour objet le choix d'un logiciel unique de gestion des inventaires physiques des directions logistique et informatique, le logiciel actuel, déjà utilisé par la direction logistique, a été sélectionné. Selon les informations communiquées par l'Agence, la fusion des deux inventaires physiques et la création d'un lien direct entre ceux-ci et l'inventaire comptable seront terminées début 2015.

<sup>35</sup> La localisation des acquisitions de 2003 et 2004 a ainsi pu être réalisée.

<sup>36</sup> Les biens déclassés sont remis périodiquement à l'administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines. Le produit de la vente est reversé à l'Agence.

<sup>37</sup> Entre 2009 et 2012, du matériel informatique d'une valeur d'acquisition de 816.857,37 euros et deux véhicules de 43.562,77 euros et 23.294,25 euros en valeur d'achat ont été déclassés. La recette de la vente de ces biens meubles versée par l'administration des domaines s'est élevée à 22.783 euros.

Afin d'assurer une concordance exacte entre les inventaires physique et comptable des biens meubles, la Cour des comptes a recommandé d'analyser les écarts entre ces deux inventaires. Dans sa réponse, l'Agence s'est engagée à réaliser un premier nettoyage de l'inventaire comptable au 31 décembre 2014 en déclassant les biens y répertoriés qui, de toute évidence, n'existent plus. Le prochain scannage physique complet de l'ensemble des biens meubles, prévu pour le deuxième trimestre 2015, permettra de réaliser une analyse globale et complète des écarts entre les inventaires comptable et physique.

## 6 Suivi des créances

### 6.1 Aide individuelle

Lorsque le handicap d'une personne est consécutif à un accident, les frais exposés par celle-ci en matière d'aide individuelle à l'intégration ne sont pas pris en charge par l'Agence si la personne handicapée a obtenu ou est susceptible d'obtenir, en vertu d'une autre disposition légale ou du droit commun, une indemnisation pour la couverture de ce dommage<sup>38</sup>. La personne handicapée doit faire valoir ses droits à l'indemnisation si elle sollicite une avance de la part de l'Awiph. Dans ce cas, elle subroge conventionnellement l'Agence dans ses droits et recours à l'encontre du tiers à qui incombe l'indemnisation.

Au 31 décembre 2013, ces créances à long terme sur les personnes handicapées s'élevaient à 1.464.863,35 euros.

Tant que le jugement lié à l'accident n'a pas été rendu, l'avance reste imputée dans ce compte. Si la décision judiciaire reconnaît que l'accident a provoqué le handicap, l'Agence est indemnisée ; dans le cas contraire, l'Agence transforme son intervention sous forme d'avance en une subvention et la comptabilise donc en charges.

En vertu de la procédure mise en œuvre en 2005, le suivi de la récupération de ces créances est assuré par le service juridique de l'Agence. Chaque semestre, ce service compare ses données avec celles reprises en comptabilité. Les éventuelles discordances sont justifiées et corrigées. La Cour des comptes a procédé à la vérification et à la validation des soldes au 31 décembre 2013. Elle n'a toutefois pu valider les situations au 31 décembre des années précédentes, car le service juridique n'a pas conservé la copie des fichiers nécessaires à cette réconciliation. Dans sa réponse, l'Awiph s'est engagée à dorénavant les conserver.

### 6.2 Accueil et hébergement

Les créances relatives aux services résidentiels et d'accueil de jour (SRAJ) ont progressé de 53,3 % entre 2009 et 2013 et s'élevaient à 33.551.242,18 euros au 31 décembre 2013.

Depuis 1999, lors de chaque contrôle, la Cour des comptes a souligné les défaillances du contrôle interne en matière d'enregistrement comptable des montants à récupérer auprès

<sup>38</sup> L'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide matérielle à l'intégration des personnes handicapées a été abrogé par l'arrêté du gouvernement wallon du 13 mars 2014 modifiant certaines dispositions du chapitre V du titre VII du livre V de la deuxième partie du code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'aide individuelle à l'intégration. Cet arrêté, applicable pour les dossiers introduits à partir du 14 avril 2014, introduit une modification importante : au lieu d'entamer obligatoirement une procédure en justice pour pouvoir bénéficier d'une avance, la personne handicapée doit simplement faire valoir ses droits à l'indemnisation, un accord amiable étant donc aujourd'hui suffisant.

des SRAJ à la suite des inspections réalisées par la direction de l'audit et du contrôle. Au terme de la dernière vérification des comptes, la Cour réitérait sa recommandation quant à la nécessité de mettre en place une procédure de réconciliation périodique entre les montants effectivement comptabilisés et la base de données de l'inspection qui répertorie les résultats des contrôles de l'utilisation des subventions. Elle suggérait ainsi de créer un fichier en accès partagé par la direction de l'audit et du contrôle, le département de l'accueil et de l'hébergement, et le service comptable.

Ce fichier partagé a été mis en place en 2010 ; il permet de suivre la transmission des rapports de contrôle, d'identifier ceux qui n'ont pas encore donné lieu à l'établissement d'un ordre de recettes, d'évaluer le délai d'édition et de transmission au service comptable de ces ordres de recettes et d'opérer un suivi de la comptabilisation des créances.

En application de la procédure en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010, le département de l'accueil et de l'hébergement dispose de deux mois<sup>39</sup> pour éditer l'ordre de recettes sur la base du rapport d'inspection et le transmettre au service comptable. À partir des données arrêtées au 17 juin 2014, la Cour des comptes a calculé le délai moyen d'édition et de transmission des ordres de recettes<sup>40</sup>, lequel s'élève à 67 jours. Le délai est supérieur à 60 jours pour 48,8 % des dossiers<sup>41</sup> et à 90 jours pour 21,8 % d'entre eux.

Puisque ce retard a un impact direct sur la comptabilisation des créances, la Cour a recommandé au département de l'accueil et de l'hébergement de veiller à respecter le délai fixé. Cette recommandation est d'ores et déjà suivie d'effet, puisque ce département s'est engagé à élaborer un échéancier interne de suivi et d'exécution des ordres de recettes à fournir au service comptable. Les délais à respecter seront par ailleurs inscrits dans les objectifs à atteindre par les agents concernés, sur la base desquels ils seront évalués.

Lors de l'analyse de ce fichier, la Cour des comptes a également constaté que la direction de l'audit et du contrôle accuse un retard de deux ans dans les contrôles. En effet, en juillet 2014, tous les dossiers de 2008 et 2009 étaient contrôlés, mais seuls 67 l'étaient pour les années 2010 et 2011. Consciente de la situation, l'Agence a procédé, en septembre 2013, à une analyse du fonctionnement de cette direction. Les conclusions soulignent l'insuffisance des ressources en personnel<sup>42</sup> et l'impossibilité de résorber le retard à personnel constant.

La Cour a donc recommandé de renforcer cette direction afin d'accélérer le contrôle des subventions et la comptabilisation des créances. Dans sa réponse, l'Awiph a précisé qu'elle envisageait le renforcement de l'effectif des inspecteurs d'une unité financée dans le cadre d'un projet européen, sous réserve de son approbation. D'autres pistes seraient également examinées, telles que la réduction de certaines missions confiées à cette direction.

<sup>39</sup> Au cours du premier mois, les SRAJ peuvent transmettre à l'Awiph leurs commentaires sur le rapport et éventuellement contester le calcul de la subvention induite.

<sup>40</sup> Délai qui sépare l'établissement du rapport d'inspection et la transmission de l'ordre de recettes au service comptable.

<sup>41</sup> À savoir 181 dossiers sur 371.

<sup>42</sup> Cette direction compte actuellement huit auditeurs financiers, ce qui serait insuffisant, compte tenu du nombre de jours nécessaires pour effectuer un contrôle et du nombre de SRAJ à contrôler.

### 6.3 Fonds social européen

L'Awiph reçoit des subsides de l'Union européenne pour différentes actions. Lors des contrôles précédents, une analyse des dossiers gérés par le service des relations internationales de l'Agence avait mis en évidence un retard dans la comptabilisation de certaines créances sur le Fonds social européen (FSE).

Au 31 décembre 2013, les créances à l'égard du FSE s'élevaient à 5.669.425,55 euros.

Entre 2008 et 2011, le décalage entre l'établissement des déclarations de créance par l'Agence et le paiement des subsides par le FSE était important. Les paiements se sont accélérés en 2012. Les subsides à percevoir au 31 décembre 2012 ont été honorés au cours du premier semestre 2013. Compte tenu du raccourcissement des délais de paiement par le FSE, ces créances ont été comptabilisées en tant que créances à court terme en 2013.

À la suite des recommandations de la Cour des comptes et afin de garantir une comptabilisation exhaustive des créances, l'Agence a établi un fichier permettant la réconciliation périodique entre les informations contenues dans le tableau de suivi des créances européennes, élaboré par la direction de la coordination générale, et les enregistrements comptables. En principe, cette vérification s'opère trimestriellement. Cependant, après réconciliation des tableaux établis aux 31 décembre 2012 et 2013 avec les comptes, la Cour a constaté que les tableaux comportaient encore quelques erreurs mineures, corrigées depuis lors par la direction concernée.

La Cour des comptes estime donc que la procédure mise en place favorise un enregistrement des produits plus rapide, ainsi qu'un meilleur suivi des subsides à recevoir.

## 7 Comptabilisation des subventions forfaitaires journalières et des récupérations de parts contributives

Les services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial bénéficient d'une subvention forfaitaire accordée par journée de présence des bénéficiaires. La personne handicapée contribue également à sa prise en charge : une part contributive journalière lui est réclamée par le service, qui la rétrocède ensuite à l'Agence.

L'Agence comptabilise, au cours d'une année N, le montant des subventions forfaitaires journalières et des parts contributives des troisième et quatrième trimestres de l'année N - 1 et des deux premiers trimestres de l'année N.

Évolution des subventions forfaitaires journalières et des créances accueil et hébergement entre 2009 et 2012

Compte	Libellé	2009	2010	2011	2012	2013
682.191 & 682.291	Forfaits journaliers	22.698.508,13	22.143.125,80	21.687.419,17	22.584.686,74	22.912.849,59
782.171 & 782.271	Parts contributives	49.363.696,05	44.695.460,03	49.636.985,53	51.497.174,69	52.285.812,04

(en euros)

Le montant des subventions forfaitaires journalières octroyées aux services est resté relativement stable entre 2009 et 2013. Par contre, l'année 2010 se caractérise par une diminution de 4,7 millions des recettes en matière de parts contributives, laquelle résulte de l'abandon du système de forfaits. Jusqu'en septembre 2010, l'Agence récupérait les parts contributives de manière forfaitaire, puis opérait une régularisation durant le trimestre suivant, après vérification des données émanant des services subsidiés par le département de l'accueil et de l'hébergement.

Lors du précédent contrôle, la Cour des comptes avait constaté un certain retard dans la comptabilisation de ces recettes<sup>43</sup> et recommandé de mettre en œuvre les moyens adéquats et suffisants afin d'assurer le traitement administratif des dossiers relatifs aux forfaits journaliers et aux parts contributives.

La Cour a remarqué que ce retard s'est progressivement résorbé : bien qu'une partie des parts contributives du deuxième trimestre 2008 ait été reportée sur l'exercice 2009 pour un montant total de 661.408,76 euros, aucun report de comptabilisation n'a été constaté pour les exercices 2010 à 2013. L'Awiph s'est engagée à poursuivre cet effort.

<sup>43</sup> Les parts contributives relatives au deuxième trimestre 2006 de la plupart des services avaient été imputées sur l'exercice 2007 pour un montant de 5,5 millions d'euros.

# Centre régional d'aide aux communes – Contrôle des comptes 2011 et 2012

*Au terme du contrôle des comptes 2011 et 2012 du Centre régional d'aide aux communes, la Cour des comptes a rappelé la nécessité pour l'organisme, d'une part, d'établir un budget et un compte d'exécution du budget qui couvrent l'ensemble de ses activités et, d'autre part, de lui transmettre des comptes économiques et budgétaires intégrant toutes les opérations réalisées. Elle a, en outre, relevé que la comptabilité séparée relative aux opérations réalisées par le Centre n'est pas exhaustive, car elle ne fait pas apparaître les dettes et créances résultant de la signature des conventions avec les opérateurs, la Région wallonne et la banque. En matière de contrôle interne, la Cour a constaté une amélioration des processus liés aux opérations de financement, mais elle recommande d'envisager l'automatisation de certains contrôles sur les mouvements des comptes financiers. La Cour préconise par ailleurs d'utiliser la classification SEC dans tous les documents budgétaires officiels établis par le Centre. Elle recommande également de mettre à jour le manuel de procédures comptables et d'opérer un contrôle régulier de la consommation de carburant des véhicules.*

## 1 Introduction

Le Centre régional d'aide aux communes (Crac), créé par le décret du 23 mars 1995<sup>44</sup>, est un service autonome décentralisé. Bien qu'il ne soit pas visé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, il s'apparente à un organisme de la catégorie A au sens de cette loi, eu égard aux règles budgétaires et comptables qui lui sont applicables.

Initialement, cet organisme avait pour mission principale de conseiller les communes et les provinces dans le suivi de leur plan de gestion, ainsi que d'assurer le suivi des crédits et débits des comptes Crac<sup>45</sup> (liés aux emprunts communaux), de prendre toutes les mesures financières positives de gestion du solde de ces comptes, d'examiner les situations budgétaires des communes (et des provinces) sollicitant l'accès au Crac, d'aider à la gestion de trésorerie des communes (et des provinces). Les missions du Centre ont été largement étendues par la suite. Il est actuellement habilité à assurer le financement de certaines infrastructures médico-sociales, sportives, touristiques, scolaires, de centres de traitement des déchets<sup>46</sup>, de logements, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de bâtiments publics.

<sup>44</sup> Décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne.

<sup>45</sup> Compte régional pour l'assainissement des communes et des provinces.

<sup>46</sup> Le décret habilitant le Centre à financer des centres de traitement de déchets n'était pas encore appliqué au moment de l'audit.

Le Centre n'est jamais à l'origine des projets ni seul gestionnaire de leur suivi. L'administration et/ou le gouvernement sont toujours au cœur du choix et de l'élaboration des projets.

### 1.1 Nature des comptes transmis

La plupart des opérations effectuées via les comptes financiers du Centre, qui représentent l'essentiel de son activité, ne sont pas intégrées dans son budget<sup>47</sup>, ni dans son compte d'exécution du budget.

Ces opérations font l'objet d'une comptabilisation séparée dans la seule comptabilité économique (bilan et compte de résultats spécifiques). Or, en application de l'article 9 de l'arrêté du 27 juin 1996 portant règlement général sur le budget et la comptabilisation du Centre régional d'aide aux communes, toutes les opérations intéressant l'activité et l'administration du Centre doivent faire l'objet d'un enregistrement comptable complet. En vertu de l'article 22 du même arrêté, le compte d'exécution du budget doit être formé par la transposition des sommes apparaissant à la balance définitive dans le groupe des comptes ouverts pour satisfaire aux dispositions de l'article 9.

Lors de ses précédents contrôles, la Cour des comptes avait systématiquement insisté pour que le Centre établisse et présente des comptes portant sur l'ensemble de son activité. À la suite de cette observation, la Cour a reçu les comptes économiques liés à l'activité de financement pour les années 2009 à 2011, mais ceux-ci n'ont pas été joints aux comptes officiels de l'année 2012. Par conséquent, elle a réitéré ses observations passées sur la nécessité, pour le Centre :

- d'établir un budget et un compte d'exécution du budget intégrant toutes les opérations réalisées ;
- de transmettre à la Cour, par la voie officielle, des comptes annuels (bilan et compte de résultats<sup>48</sup>), ainsi qu'un compte d'exécution du budget portant sur l'ensemble de ses activités.

Dans sa réponse, le Crac a précisé qu'en vertu de l'article 10, § 2, du décret du 23 mars 1995, exécuté par l'arrêté du gouvernement wallon du 27 juin 1996, le législateur a écarté la tenue d'une comptabilité des engagements en lui préférant la notion de « suivi des engagements ».

Le Centre évoque également l'article 16bis du décret du 23 mars 1995, ajouté par l'article 24 du décret du 26 juin 1997<sup>49</sup>, qui prévoit l'élaboration, par le Crac, d'un rapport annuel d'activités couvrant l'ensemble de ses missions à adresser au Parlement wallon. Il en déduit que les opérations financières dérivées du compte Crac ne sont pas visées par l'arrêté du 27 juin 1996 précité.

<sup>47</sup> Les tableaux budgétaires du Centre joints au budget général de la Région wallonne incluent uniquement les recettes et dépenses d'administration du Centre et non celles liées à l'activité.

<sup>48</sup> Lors de son contrôle sur place, la Cour a obtenu communication du bilan et du compte de résultats liés à l'activité du Centre pour l'année 2012.

<sup>49</sup> Décret modifiant le décret du 3 juin 1993 relatif aux principes généraux du plan de gestion des communes à finances obérées et décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes de la Région wallonne.

Comme déjà mentionné à l'issue d'un précédent contrôle<sup>50</sup>, la Cour des comptes ne peut se rallier à ce point de vue, car les dispositions de l'article 9 de l'arrêté du 27 juin 1996, qui imposent une comptabilité de toutes les opérations intéressant l'activité et l'administration du Centre, n'ont pas été abrogées par le gouvernement wallon et ne sont pas en contradiction avec les dispositions de l'article 16bis du décret du 23 mars 1995. En effet, la production d'un rapport d'activités ne dispense pas l'organisme de tenir une comptabilité donnant une image fidèle de sa situation patrimoniale.

## 1.2 Méthode

Le contrôle des comptes, qui ont été transmis officiellement à la Cour le 6 décembre 2012 (comptes 2011) et le 16 octobre 2013 (comptes 2012), s'est focalisé sur la tenue des comptabilités générale et budgétaire et sur la situation financière des opérations liées à l'activité du Centre.

Le contrôle s'est déroulé durant le premier trimestre 2014. Le projet de rapport a été envoyé le 19 juin 2014 à la directrice générale par intérim du Centre. Ses remarques, formulées dans son courrier du 8 juillet 2014, ont été intégrées dans le rapport de contrôle qui a été transmis au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, ainsi qu'au ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie du gouvernement wallon, par lettres du 2 septembre 2014. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

## 2 Comptabilité budgétaire

### 2.1 Comptabilisation sur la base des droits acquis

La Cour des comptes a constaté que la subvention de fonctionnement du Conseil régional de la formation (CRF), dont le Centre assure la gestion administrative et budgétaire<sup>51</sup>, avait été imputée en recettes budgétaires à concurrence de 546.700 euros en 2012 et de 198.300 euros en 2013 alors que la Région avait versé la totalité de cette subvention (745.000 euros) en 2012. En vertu de l'article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon portant règlement général sur le budget et la comptabilité du Centre, cette subvention constituait un droit acquis de l'année 2012. Dès lors, la Cour a considéré qu'elle aurait dû être imputée en totalité dans le compte d'exécution du budget 2012. Elle a signalé que, dans le cadre d'une consolidation des comptes régionaux, cette méthode de comptabilisation crée une discordance entre les dépenses imputées au budget de la Région wallonne et les recettes imputées à celui du Centre régional d'aide aux communes au cours d'un même exercice.

<sup>50</sup> *Centre régional d'aide aux communes – Contrôle des comptes 2008 et 2009*, 23<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl. Rég. w.*, 518 (2011-2012) – N° 1, p. 12-16. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>51</sup> Le CRF a pour mission de formuler des avis et des recommandations sur l'harmonisation et l'actualisation des formations existantes, l'organisation de nouvelles formations susceptibles de satisfaire aux besoins des administrations concernées, l'agrégation des formations, la certification des formateurs, l'évaluation des formations conditionnant les évolutions barémiques du personnel et toute disposition relative à la formation. Le CRF est saisi de la demande d'avis par le gouvernement wallon ou le comité des services publics locaux et provinciaux.

## 2.2 Dépassements de crédits

Lors de l'examen du compte d'exécution du budget 2011<sup>52</sup>, la Cour a relevé des dépassements budgétaires non autorisés pour un montant total de 61.644 euros.

## 2.3 Présentation des documents de nature budgétaire

Le Centre présente ses demandes de réallocation de crédits et ses comptes d'exécution du budget avec d'autres codifications budgétaires que pour ses budgets, adoptés par le Parlement, ce qui ne facilite pas le rapprochement de ces documents.

La Cour des comptes a recommandé au Centre de remédier à cette situation en utilisant systématiquement la classification SEC dans les documents budgétaires.

# 3 Contrôle interne

## 3.1 Fonctionnement du Centre

### 3.1.1 Manuel de procédures comptables

La Cour a recommandé de mettre à jour le manuel de procédures comptables afin de prendre en compte les modifications intervenues depuis janvier 2008.

Le Centre s'est engagé à suivre cette recommandation.

### 3.1.2 Véhicules et carburant

Fin 2012, le Centre possédait trois véhicules de fonction et cinq véhicules de service. À la suite des recommandations précédemment formulées par la Cour des comptes, l'organisme a mis en place des carnets de bord pour tous les véhicules de service à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. D'après les informations communiquées, l'utilisation des véhicules de fonction et de service sera encadrée par des règlements qui sont d'application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>53</sup>.

Les vérifications opérées, limitées aux dépenses de carburant des six derniers mois de l'année 2012<sup>54</sup>, ont de nouveau révélé des incohérences entre les index kilométriques encodés et les consommations facturées.

La Cour a pris acte des mesures déjà instaurées, mais a réitéré sa recommandation quant à la nécessité d'imposer un encodage correct des index kilométriques lors des prises de carburant afin de permettre un contrôle de la consommation des véhicules au départ des relevés mensuels du fournisseur.

<sup>52</sup> Le budget du Centre (qui ne concerne que le budget de fonctionnement), annexé au décret du 27 juin 2011 contenant le premier feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2011, a été modifié par deux arrêtés ministériels de réallocation. Le premier de ces arrêtés, qui ne mentionne pas la date de l'avis conforme rendu par le ministre du Budget, a été signé le 3 mars 2014 par le ministre dont l'organisme relève, pour approbation a posteriori et régularisation. Cette demande de réallocation ne peut dès lors être prise en compte lors du calcul des dépassements budgétaires.

<sup>53</sup> Sur la base de l'actualisation de la circulaire relative à l'attribution et à l'utilisation des véhicules de fonction et de service du service public de Wallonie approuvée par le gouvernement wallon le 29 août 2013.

<sup>54</sup> Compte tenu de la date de communication à l'organisme des remarques issues du précédent contrôle.

## 3.2 Activités du Centre

### 3.2.1 Informatisation des processus de contrôle

La mise en service complète de la base de données relationnelle regroupant l'ensemble des emprunts et leurs différentes caractéristiques par entités ou institutions locales concernées et ce, tant pour les opérations dites « de financement alternatif »<sup>55</sup> que pour celles liées aux comptes Crac dites « à long terme »<sup>56</sup>, contribue à une amélioration significative du contrôle interne des activités du Centre.

La Cour des comptes a néanmoins rappelé une recommandation qui n'a pas encore été mise en œuvre, celle d'automatiser et de systématiser les contrôles sur l'ensemble des mouvements des comptes financiers afin d'améliorer encore le contrôle interne et de simplifier la tâche des agents du Centre. Dans sa réponse, celui-ci a signalé que tous les extraits de comptes sont analysés avant d'être comptabilisés et que la base de données a été développée en interne pour éviter des frais exagérés de consultance et des coûts de développement ultérieurs. Le Centre considère que les contrôles sont quasiment automatisés. La Cour estime que l'intégration, dans l'application, de tous les contrôles opérés aujourd'hui en dehors de celle-ci permettrait une vérification automatisée et exhaustive de l'ensemble des prélèvements bancaires, mais elle admet que cette question doit être examinée en regard du coût des développements informatiques nécessaires pour atteindre cet objectif. Elle réalisera un suivi particulier de cette question lors du prochain contrôle des comptes.

### 3.2.2 Bases de données

Lors de l'extraction des bases de données de la situation de l'encours des prêts gérés par le Crac, arrêtée au terme des exercices comptables, la Cour a constaté, tant pour les opérations Crac à long terme que pour les opérations de financement alternatif, de légères différences par rapport aux informations reprises dans les rapports d'activités 2011 et 2012 du Centre.

Selon le Centre, ces discordances sont liées au fait que la base de données, toujours en développement à l'époque, donnait des résultats erronés pour certains modes de calcul d'emprunt. Ce problème aurait été résolu en 2013.

## 4 Comptes d'activité

### 4.1 Dotations, interventions et réserves

En 2011 et 2012, 40 % des dotations régionales visaient à financer les opérations à long terme, qui, in fine, ont représenté plus de 50 % du montant total des interventions du Centre.

L'augmentation en 2012 des interventions du Centre en matière de financement alternatif (secteur médico-social) provient essentiellement du remboursement anticipé d'anciens emprunts pour un montant total de l'ordre de 23,4 millions d'euros.

<sup>55</sup> Investissements supralocal, infrasport, médico-social, tourisme, énergie, logement.

<sup>56</sup> Prêts d'aide extraordinaire, prêt de reprise de la dette de Liège, prêt du plan Tonus (communal, pension, hospitalier, etc.), etc.

Tableau synoptique des comptes d'activité (2011-2012)<sup>57</sup>

	31/12/2012			31/12/2011		
	Dotations	Interventions	%	Dotations	Interventions	%
Crac à long terme	96.848.000	100.369.061	103,6 %	93.773.000	100.565.585	107,2 %
Bâtiments – AIS	49.000.000	13.172.692	26,9 %	46.500.000	22.476.819	48,3 %
Infrastructures sportives	3.397.000	6.525.272	192,1 %	8.347.000	4.972.099	59,6 %
Secteur médico-social	63.593.710	67.263.324	105,8 %	65.704.360	38.671.287	58,9 %
Secteur touristique	1.200.000	432.202	36,0 %	1.200.000	162.518	13,5 %
Énergie (Ureba)	9.000.000	3.177.494	35,3 %	9.000.000	1.599.851	17,8 %
Logement	7.000.000	1.109.275	15,8 %	4.250.000	431.497	10,2 %
Aide première urgence	–	82.723	–	–	39.922	–
<b>Total</b>	<b>230.038.710</b>	<b>192.132.043</b>	<b>83,5 %</b>	<b>228.774.360</b>	<b>168.919.578</b>	<b>73,8 %</b>

(en euros)

Les excédents éventuels de dotations régionales destinées au financement de l'activité du Centre alimentent des réserves<sup>58</sup> ; celles-ci sont utilisées lorsque les dotations sont insuffisantes. Comme le montre le tableau ci-après, les réserves sont globalement passées de 359,8 millions d'euros au 31 décembre 2011 à 397,7 millions d'euros au 31 décembre 2012. Les prélèvements sur les réserves se sont élevés à 6,8 millions d'euros en 2011 et à 10,4 millions d'euros en 2012 et les dotations à ces réserves à 66,7 millions d'euros en 2011 et à 48,3 millions d'euros en 2012.

<sup>57</sup> Pour le secteur médico-social, le tableau reprend les montants des anciens emprunts ouverts au nom de la Région, mais dont le remboursement anticipé a été effectué par le compte Crac.

<sup>58</sup> Le mot « réserve » correspond ici au terme comptable utilisé dans le plan comptable normalisé.

## Évolution des réserves (2010-2012)

	Réserves 31/12/2010	Produits Dotations	Charges Rembourse- ment	Divers	Prélèvement sur réserves	Dotations aux réserves	Réserves 31/12/2011
	(1)				(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)
Financement LT	32.870.410	93.773.000	(100.565.581)	-	(6.792.581)	-	26.077.829
Financement alternatif	267.081.413	135.001.360	(68.353.993)	1.299	(39.922)	66.688.588	333.730.079
<b>Total</b>	<b>299.951.823</b>	<b>228.774.360</b>	<b>(168.919.574)</b>	<b>1.299</b>	<b>(6.832.503)</b>	<b>66.688.588</b>	<b>359.807.908</b>
	Réserves 31/12/2011	Produits Dotations	Charges Rembourse- ment	Divers	Prélèvement sur réserves	Dotations aux réserves	Réserves 31/12/2012
	(1)				(2)	(3)	(4) = (1)+(2)+(3)
Financement LT	26.077.829	96.848.000	(100.369.061)	-	(3.521.061)	-	22.556.768
Financement alternatif	333.730.079	133.190.710	(91.762.982)	16	(6.880.600)	48.308.343	375.157.823
<b>Total</b>	<b>359.807.908</b>	<b>230.038.710</b>	<b>(192.132.043)</b>	<b>16</b>	<b>(10.401.661)</b>	<b>48.308.343</b>	<b>397.714.591</b>

(en euros)

Les réserves relatives au financement alternatif ont enregistré une progression de 40,5 % durant ces deux années, contrairement aux réserves du financement à long terme, qui n'ont plus été alimentées depuis plusieurs années et ont diminué de 31,4 % entre 2011 et 2012 : leur part dans les réserves totales du Centre est passée de 11 % en 2010 à 5,7 % à la fin de l'exercice 2012.

## 4.2 Emprunts à long terme

### 4.2.1 Fonctionnement du compte Crac

Les principes généraux de fonctionnement du compte Crac à long terme sont repris dans la convention du 30 juillet 1992 conclue entre la Région wallonne et son caissier. Le Centre assure la gestion active de ce compte.

Selon les termes de la convention, le compte Crac à long terme est un compte courant. Les interventions régionales ainsi que les contributions des communes et provinces sont inscrites au crédit du compte, et les charges relatives aux emprunts dits « de trésorerie » sont portées au débit du compte.

Il n'existe pas de correspondance entre les interventions régionales et communales comptabilisées au crédit du compte et les charges enregistrées à son débit. Les contributions communales sont fixées définitivement au moment de l'octroi du prêt et correspondent à un pourcentage de l'annuité due, alors que les charges évoluent en fonction des modifications des taux d'intérêt.

### 4.2.2 Comptabilisation des opérations 2011 et 2012 relatives au financement à long terme

En 2011 et 2012, les interventions régionales en matière de financement à long terme se sont élevées respectivement à 93,8 millions d'euros et à 96,9 millions d'euros. Les charges

enregistrées dans la comptabilité du Centre se sont respectivement élevées, déduction faite des interventions des provinces et communes, à 100,5 millions d'euros et à 100,4 millions d'euros. Par conséquent, un prélèvement sur réserves (6,8 millions d'euros et 3,5 millions d'euros) a dû être opéré au cours des deux exercices.

#### Emprunts à long terme – Opérations comptabilisées en 2011 et 2012

	2012	2011
<b>Interventions</b>	<b>100.369.061,48</b>	<b>100.565.581,40</b>
Annuités	103.802.076,88	107.629.248,41
Amortissements	52.434.571,26	–
Intérêts	51.367.505,62	–
Commissions sur fonds non levés et indemnités de emploi	4.481.602,90	1.477.713,86
Commissions sur fonds non levés	167.343,33	166.886,11
Indemnités de emploi	4.314.259,57	1.310.827,75
Ristournes accordées	8.528.291,69	7.555.767,55
Parts opérateurs	(16.442.909,99)	(16.097.148,42)
<b>Produits Crac</b>	<b>96.848.000,00</b>	<b>93.773.000,00</b>
Dotations Crac LT	96.848.000,00	93.773.000,00
<b>Prélèvement sur les réserves</b>	<b>(3.521.061,48)</b>	<b>(6.792.581,40)</b>

(en euros)

#### 4.3 Octroi de ristournes à des bénéficiaires d'aides du Crac

En application de décisions du gouvernement wallon<sup>59</sup>, plusieurs bénéficiaires d'aides dans le cadre des activités du Crac à long terme ont bénéficié de ristournes.

Suite à la décision du gouvernement wallon du 14 mai 2009, des ristournes ont ainsi été octroyées à la ville de Mons et à la province de Luxembourg dans le cadre de prêts accordés pour couvrir les déficits hospitaliers ; le total de ces deux opérations s'est élevé, à la fin de l'exercice 2012, à 6,1 millions d'euros<sup>60</sup>. En outre, en 2012, suite à un arrêt du Conseil d'État, le gouvernement wallon a octroyé à la ville de Huy une ristourne d'un montant total de 3,2 millions d'euros, payable en plusieurs tranches, de 2013 à 2017<sup>61</sup>.

Des ristournes en cas de remboursements anticipés de prêts octroyés par le biais du compte Crac à long terme, opérés au moyen des recettes issues de la vente d'activités de télédistribution, ont également été accordées en 2012 pour un montant total de quelque 6,0 millions

<sup>59</sup> Notamment la décision du gouvernement wallon du 23 décembre 2010 d'octroyer des ristournes en cas de remboursements anticipés, totaux ou partiels, des prêts d'aide extraordinaire à long terme (remboursements qui devaient être effectués en 2011 et 2012). Ces mesures incitatives ont été mises en place dans le but notamment d'alléger la charge de la dette.

<sup>60</sup> Dans sa réponse, le Centre a précisé qu'il s'agissait du total cumulé des ristournes payées pour la ville de Mons et la province de Luxembourg entre 2009 et 2012.

<sup>61</sup> Premier versement en 2013 de quelque 755.000 euros.

d'euros<sup>62</sup>. D'après les informations communiquées par le Centre, le montant total des ristournes dues suite à ces opérations s'élève, à la fin de l'exercice 2012, à 33,5 millions d'euros.

Enfin, les mesures décidées par le gouvernement wallon le 23 décembre 2010, dans la même optique d'inciter au remboursement anticipé de prêts<sup>63</sup>, ont donné lieu à l'octroi de ristournes pour un montant total de 42,1 millions d'euros, dont 1,0 million d'euros au profit des communes en 2012 (52.960,35 euros en 2011). À la fin de l'exercice 2012, le solde à ristourner à la suite de cette opération<sup>64</sup> s'élève dès lors à environ 41,0 millions d'euros.

En conclusion, le montant total des ristournes accordées en 2012 dans le cadre de ces différentes opérations s'est élevé à 8,5 millions d'euros et le solde restant à ristourner au 31 décembre 2012 avoisine les 84,0 millions d'euros. À titre d'information, le solde restant à ristourner à la fin de l'exercice 2013 s'élève à quelque 74,4 millions d'euros.

#### Ristournes accordées

Ristournes	Ristournes accordées		Ristournes dues	Ristournes dues
	2011	2012	31/12/2012	31/12/2013
Ristournes accordées pour couvrir les déficits hospitaliers (Mons, prov. Lux., Huy)	1.532.558,00	1.532.558,00	9.470.208,00	7.182.356,00
Ristournes remboursement anticipé – recettes télédistribution	5.970.249,26	5.970.249,26	33.535.988,55	29.347.504,77
Remboursement intervention communale	2.915.007,44	2.915.007,44	15.886.718,28	13.836.815,56
Ristourne annuelle	3.055.241,82	3.055.241,82	17.649.270,27	15.510.689,20
Ristournes remboursement anticipé de prêt LT 2011-2012	52.960,35	1.025.484,43	40.982.014,52	37.834.837,94
<b>Total</b>	<b>7.555.767,61</b>	<b>8.528.291,69</b>	<b>83.988.211,07</b>	<b>74.364.698,71</b>

(en euros)

#### 4.4 Encours en matière de financement à long terme

D'après les informations extraites de la base de données du Centre, le montant total du solde restant dû des emprunts à long terme financés par l'intermédiaire d'un prêt Crac s'élève, à la fin de l'exercice 2012, à quelque 1,5 milliard d'euros. Ce montant inclut toutefois des emprunts libellés au nom du Centre dont les soldes à rembourser avoisinent, à la fin du même exercice, 86,3 millions d'euros. Le tableau ci-dessous distingue, dans l'encours, le montant total des interventions communales, ainsi que les ristournes accordées qui viennent, in fine, respectivement diminuer et augmenter la charge régionale.

<sup>62</sup> Outre la prise en charge des indemnités de remplacement par le Centre, ces remboursements anticipés s'accompagnent, d'une part, de la prise en charge par le Centre du remboursement de l'intervention communale due en 2007 au prorata du pourcentage du remboursement effectué et ce, jusqu'à l'échéance initiale du prêt (soit 3,1 millions d'euros en 2012) et, d'autre part, de l'octroi d'une ristourne annuelle (2,9 millions d'euros en 2012).

<sup>63</sup> Prêts octroyés avant le 31 décembre 2007.

<sup>64</sup> Soit des remboursements anticipés de prêts pour un montant de 49,5 millions d'euros.

## Financement à long terme – Situation de l'encours au 31 décembre 2012 par type d'opérateurs

	Opérateur	31/12/2013 (**)	31/12/2012
Tonus	Communes	264.614.737,89	279.319.581,37
	Provinces	–	–
Holding Communal	Communes	16.463.944,00	18.859.198,66
	Provinces	–	–
Hôpitaux	Communes	87.089.134,66	97.687.296,64
	Provinces	12.697.064,69	13.725.362,80
Pensions	Communes	593.407.237,37	409.974.096,39
	Provinces	–	–
Aide extraordinaire	Communes	598.631.993,43	632.184.274,45
	Provinces	–	–
<b>Total encours (*) (A)</b>		<b>1.572.904.112,06</b>	<b>1.451.749.810,30</b>
Dont interventions opérateurs (B)		196.824.266,88	203.785.584,56
Quotes-parts		271.188.965,59	287.773.795,63
Ristournes accordées		74.364.698,71	83.988.211,07
<b>Total encours (*) Crac : (A) - (B)</b>		<b>1.376.079.845,18</b>	<b>1.247.964.225,74</b>

\* Situation extraite de la base de données LT en date du 10 mars 2014. Le montant total de l'encours diffère quelque peu du montant mentionné par le Crac dans son rapport d'activités.

\*\* Situation non clôturée extraite de la base de données en date du 10 mars 2014.

(en euros)

Dans sa réponse, le Centre a signalé que les chiffres présentés sont des données provisoires et que l'encours au 31 décembre 2013 s'élève finalement à 1,598 milliard d'euros (tandis que l'encours au 31 décembre 2012 s'élève à 1,455 milliard).

#### 4.5 Financement alternatif

Suite à plusieurs modifications de son décret organique<sup>65</sup>, le Centre est habilité, sur autorisation du gouvernement wallon, à assurer le financement d'infrastructures médico-sociales, sportives, touristiques, de gestion des déchets, ainsi que le financement d'investissements de bâtiments publics ou scolaires<sup>66</sup>, de construction de logements sociaux et moyens, et d'investissements économiseurs d'énergie.

Les projets bénéficiaires d'un financement alternatif sont arrêtés par le gouvernement wallon après appel à projets. Des conventions relatives au financement de ces projets sont conclues entre l'opérateur, la Région wallonne, la banque et le Centre ; elles déterminent notamment le montant de la subvention accordée à l'opérateur. Les montants sont mis à disposition des opérateurs, via une ouverture de crédit dont la durée n'excède pas deux ans. Ensuite, les ouvertures de crédit sont consolidées sous forme de prêts, d'une durée fixée par le gouvernement wallon. Un compte courant, ouvert au nom de l'opérateur, enregistre au débit les commissions de réservation calculées sur les fonds non prélevés, les intérêts sur les montants prélevés et ensuite les charges du prêt consolidé. Sont portés au crédit de ce

<sup>65</sup> Décret précité du 23 mars 1995.

<sup>66</sup> À partir de 2013 en ce qui concerne les bâtiments scolaires.

compte, aux mêmes dates valeurs, les remboursements émanant du Centre qui couvrent l'ensemble des charges comptabilisées au débit du compte. Toutefois, pour certaines opérations, le Centre ne prend pas en charge l'intégralité de l'emprunt. L'intervention financière de l'opérateur, calculée en fonction de la part du crédit qui reste à sa charge, est versée au compte Crac géré par le Centre.

#### 4.5.1 *Comptabilisation des opérations relatives au financement alternatif en 2011 et 2012*

En 2012, les interventions régionales en matière de financement alternatif se sont chiffrées à 133,2 millions d'euros. Les charges enregistrées dans les comptes d'activité du Crac se sont élevées, déductions faites des interventions des opérateurs (comptabilisées au crédit des comptes de charges), à 91,8 millions d'euros.

##### Financement alternatif – Opérations comptabilisées en 2011 et 2012

	2012	2011
<b>Interventions</b>	<b>91.762.981,69</b>	<b>68.353.992,58</b>
Annuités	58.785.493,63	48.591.797,64
Amortissements	36.306.734,79	31.383.394,26
Intérêts	22.478.758,84	17.208.403,38
Commissions sur fonds non levés et indemnités de emploi	2.700.367,74	644.434,00
Commissions sur fonds non levés	593.800,45	600.688,58
Commissions de réservation	48.683,87	43.745,42
Indemnités de emploi	2.057.883,42	–
Remboursements anticipés	23.352.849,14	–
Intérêts débiteurs	1.053.558,44	1.704.830,96
Parts opérateurs	(4.691.733,26)	2.662.594,02
Encours	9.924.476,00	20.075.524,00
Droits de tirage	637.970,00	–
<b>Produits Crac</b>	<b>133.190.710,00</b>	<b>135.002.659,14</b>
Dotation Crac	133.190.710,00	135.001.359,89
Divers		1.299,25
<b>Dotation/ Prélèvement sur réserves</b>	<b>41.427.728,31</b>	<b>66.648.666,56</b>

(en euros)

Les remboursements anticipés portent sur des anciens emprunts du secteur médico-social hérités de la Communauté française. Suite à ces remboursements anticipés, le Centre a payé des indemnités de emploi pour un montant total de 2.057.883 euros, ainsi que des intérêts courus non échus d'un montant de 725.237 euros.

Par ailleurs, lors de sa séance du 29 octobre 2010, le gouvernement wallon a approuvé le principe de reprise, à concurrence de 30 millions d'euros, d'une partie de l'encours budgétaire en matière de travaux subsidiés. Cet encours a été liquidé à concurrence de 20,1 millions d'euros en 2011 et de 9,9 millions d'euros en 2012. En contrepartie, la Région s'est

engagée à verser douze tranches annuelles de 2,5 millions d'euros au Centre. La première tranche a été versée en janvier 2013.

Le 18 juin 2010, le gouvernement wallon a également décidé de subsidier les travaux d'entretien des voiries communales à raison d'un budget annuel de 30 millions d'euros sur une période de trois ans, soit un montant total de 90 millions d'euros. En 2011 et 2012, une subvention de 30 millions d'euros a été accordée au Centre pour la gestion de trésorerie des droits de tirage 2011 et 2012. Au 31 décembre 2012, le montant total des droits de tirage notifiés s'élève à 81.265.387,25 euros. Seuls deux dossiers ont été liquidés pour un montant total de 637.970,00 euros.

Ces nouvelles missions du Centre ont fait l'objet, pour l'année 2011, de deux cavaliers budgétaires dans le décret du 22 décembre 2010 contenant le budget général des dépenses pour l'année 2011<sup>67</sup>. Ensuite, le décret organique du Centre a été modifié<sup>68</sup> de manière à intégrer ces nouvelles missions.

#### **4.5.2 Encours en matière de financement alternatif**

La base de données du Centre en matière de financement alternatif répertorie l'ensemble des conventions conclues dans le cadre des différents programmes.

Les tableaux ci-dessous présentent, par type d'opérateur, l'encours des opérations de financement alternatif, en distinguant, le cas échéant, la part des opérateurs dans cet encours. Comme précisé auparavant, cette situation diffère quelque peu des informations reprises dans le rapport d'activités du Centre.

Les tableaux tiennent compte, à titre d'information, des opérations de financement alternatif réalisées en 2013.

---

<sup>67</sup> Articles 147 et 148.

<sup>68</sup> Par le décret du 27 octobre 2011 modifiant divers décrets concernant les compétences de la Région wallonne.

## Financement alternatif – Situation de l'encours en 2013 et 2012 par type d'opérateurs

Opérateur	Emprunts		Ouvertures de crédit	
	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012
ASBL	193.024.322,43	175.676.148,29	9.219.885,55	10.979.466,68
Provinces	12.945.313,26	11.940.693,33	234.960,37	1.371.796,38
Communes	183.455.477,77	136.783.962,90	19.501.832,85	35.151.637,28
Quote-part subsidiée	163.992.538,49	126.155.533,39	19.501.832,85	25.546.918,28
Part opérateur	19.462.939,28	10.628.429,50	–	9.604.719,00
CPAS	107.513.019,90	97.918.394,55	12.813.463,86	8.918.250,60
Quote-part subsidiée	107.438.138,48	97.840.416,80	12.813.463,86	8.918.250,60
Part opérateur	74.881,41	77.977,75	–	–
Enseignement CF	11.610.410,00	8.913.581,85	–	–
Régies communales	21.656.249,16	18.093.600,78	3.674.240,00	2.353.020,24
Intercommunales	143.116.327,70	133.411.682,56	19.666.447,85	8.437.422,85
Zones de police	48.126.844,02	44.049.803,75	8.239.770,00	963.080,00
Quote-part subsidiée	24.135.924,98	19.726.730,75	3.402.750,00	963.080,00
Part opérateur	23.990.919,04	24.323.073,00	4.837.020,00	–
Société de logement de service public	36.802.436,08	23.849.961,82	45.948.562,53	23.747.159,03
Quote-part subsidiée	23.338.314,75	14.167.763,36	21.085.073,83	12.898.432,89
Part opérateur	13.464.121,33	9.682.198,45	24.863.488,70	10.848.726,14
<b>Total</b>	<b>758.250.400,32</b>	<b>650.637.829,83</b>	<b>119.299.163,00</b>	<b>91.921.833,05</b>

(en euros)

## Financement alternatif – Situation de l'encours en 2012 – Répartition de la charge

	Emprunts		Ouvertures de crédit	
	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012
Quote-part subsidiée	701.257.539,25	605.926.151,12	89.598.654,30	71.468.387,91
Part opérateur	56.992.861,07	44.711.678,70	29.700.508,70	20.453.445,14
<b>Total</b>	<b>758.250.400,32</b>	<b>650.637.829,83</b>	<b>119.299.163,00</b>	<b>91.921.833,05</b>

(en euros)

## 4.6 Commissions financières

Dans le cadre de sa gestion des emprunts, le Centre supporte le coût des commissions financières telles que les indemnités de remplacement, les commissions de réservation et les commissions de non-utilisation, qui concernent principalement les opérations de financement alternatif.

Les commissions payées ont deux origines :

- la restructuration des emprunts induit parfois des remboursements anticipés et donc des indemnités de emploi ;
- la non-utilisation des lignes de crédits : le Centre est tributaire de la rentrée des dossiers et de leur acceptation par le gouvernement wallon et l'administration. Cependant, il négocie l'ouverture des lignes de crédit sur la base des informations, parfois imprécises, reçues de l'administration, ce qui implique une sous-utilisation temporaire des lignes et donc des frais de non-utilisation ou de réservation des crédits.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de ces commissions et indemnités sur les exercices 2008 à 2012.

#### Évolution des commissions financières, commissions de non-utilisation et indemnités de emploi

Type de commissions financières	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Commission réservation	7.829,07	3.975,71	21.829,66	43.745,73	48.683,87	126.064,04
Commission non-utilisation	224.266,28	515.041,46	773.939,98	767.575,52	761.143,78	3.041.967,02
<b>Sous-total commissions</b>	<b>232.095,35</b>	<b>519.017,17</b>	<b>795.769,64</b>	<b>811.321,25</b>	<b>809.827,65</b>	<b>3.168.031,06</b>
Indemnités de emploi	1.260.751,20	7.016,75	0,00	1.310.827,75	6.372.142,99	8.950.738,69
<b>Total commissions et indemnités de emploi</b>	<b>1.492.846,55</b>	<b>526.033,92</b>	<b>795.769,64</b>	<b>2.122.149,00</b>	<b>7.181.970,64</b>	<b>12.118.769,75</b>

(en euros)

Les commissions de non-utilisation et de réservation comptabilisées durant les exercices 2011 et 2012 sont globalement comparables à celles enregistrées en 2010. Par contre, le Crac a supporté, en 2012, des indemnités de emploi pour un montant total de quelque 6,4 millions d'euros à la suite, notamment, du remboursement d'anciens emprunts liés au secteur hospitalier.

Dans sa réponse, le Centre a précisé que les indemnités de emploi sont dues lors de remboursements anticipés d'emprunts, réalisés en accord avec le gouvernement wallon, à une date ne correspondant pas à une date de révision des emprunts remboursés. Dans le cadre des marchés financiers relatifs au financement alternatif, les modalités de calcul des commissions sont au nombre de trois. La première est calculée sur le montant non utilisé du programme, la seconde sur le montant non utilisé de chaque ligne annuelle et la troisième sur le montant non utilisé de l'ouverture de crédit.

Alors que les commissions de réservation sont récurrentes et contractuelles, le Centre souligne le caractère conjoncturel des indemnités de emploi.

#### 4.7 Comptabilisation des opérations

Au 31 décembre 2013, l'encours total des opérations liées au financement alternatif et au Crac à long terme est estimé à 2,45 milliards d'euros<sup>69</sup>, dont 2,17 milliards seront financés par la Région wallonne et 283,52 millions par les opérateurs.

##### Évolution de l'encours

Encours	Emprunts		Ouvertures de crédit		Total	
à long terme	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2011	31/12/2010
Quote-part subsidiée	1.376.079.845,18	1.247.964.225,74			1.376.079.845,18	1.247.964.225,74
Part opérateur (ristournes déduites)	196.824.266,88	203.785.584,56			196.824.266,88	203.785.584,56
<b>Total à long terme</b>	<b>1.572.904.112,06</b>	<b>1.451.749.810,30</b>			<b>1.572.904.112,06</b>	<b>1.451.749.810,30</b>
Financement alternatif	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012
Quote-part subsidiée	701.257.539,25	605.926.151,12	89.598.654,30	71.468.387,91	790.856.193,55	677.394.539,03
Part opérateur	56.992.861,07	44.711.678,70	29.700.508,70	20.453.445,14	86.693.369,77	65.165.123,84
<b>Total financement alternatif</b>	<b>758.250.400,32</b>	<b>650.637.829,83</b>	<b>119.299.163,00</b>	<b>91.921.833,05</b>	<b>877.549.563,32</b>	<b>742.559.662,87</b>
Quote-part subsidiée	2.077.337.384,43	1.853.890.376,86	89.598.654,30	71.468.387,91	2.166.936.038,73	1.925.358.764,77
Part opérateur (ristournes déduites)	253.817.127,95	248.497.263,26	29.700.508,70	20.453.445,14	283.517.636,65	268.950.708,40
<b>Total</b>	<b>2.331.154.512,38</b>	<b>2.102.387.640,13</b>	<b>119.299.163,00</b>	<b>91.921.833,05</b>	<b>2.450.453.675,38</b>	<b>2.194.309.473,17</b>

(en euros)

La Cour des comptes relève que la comptabilité de ces opérations tenue par le Centre n'est pas exhaustive, car elle ne fait pas apparaître les dettes et créances résultant de la signature des conventions avec les opérateurs, la Région wallonne et la banque. En effet, le Centre n'inscrit au bilan que les valeurs disponibles liées à son activité, les créances issues des soldes de dotation à recevoir de la Région wallonne, ainsi que les réserves provenant des excédents de dotation. Au compte de résultats, sont comptabilisées, en produits, les dotations reçues de la Région wallonne et, en charges, les commissions de réservation, les annuités versées et ristournes accordées aux opérateurs, déductions faites des interventions des opérateurs dans les remboursements d'emprunts.

Afin d'améliorer l'image fidèle des comptes, la Cour des comptes considère qu'en application des articles 9 et 10 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 juin 1996 portant règlement général sur le budget et la comptabilité du Centre, celui-ci devrait comptabiliser, dans ses comptes de bilan, l'ensemble des opérations liées à la conclusion des conventions de financement. En pratique, le Centre devrait faire apparaître, en créance, les montants que la Région s'est engagée, au travers des différentes conventions, à verser pour le remboursement des emprunts conclus par les opérateurs, de même que les quotes-parts des opérateurs dans le remboursement des emprunts. Ces créances seraient alors réduites au fur et à

<sup>69</sup> Montant calculé au départ des données provisoires extraites de la base de données en date du 10 mars 2014. Selon les informations communiquées par le Centre dans sa réponse du 9 juillet 2014, le montant de l'encours au 31 décembre 2013 s'élèverait à près de 2,48 milliards d'euros.

mesure des remboursements effectués par la Région et par les opérateurs. Les annuités que le Centre s'est engagé à payer aux différents opérateurs devraient être comptabilisées dans les comptes de dettes.

Cette position se trouve confortée par le fait que l'Institut des comptes nationaux a décidé, en avril 2014, de considérer la dette liée aux activités du Centre comme une dette indirecte de la Région wallonne<sup>70</sup>.

L'enregistrement, au jour le jour, dans la comptabilité en partie double, des transactions relatives aux activités du Centre permettra de garantir la traçabilité de l'ensemble des opérations et l'irréversibilité des écritures, ce que ne permet pas l'application opérationnelle, et il améliorera donc la fiabilité des informations financières produites par le Centre<sup>71</sup>. En outre, la disponibilité de données comptables devrait également faciliter le rapportage des données du regroupement économique, auquel le Centre doit contribuer puisqu'il fait partie du périmètre de consolidation tel que défini par l'Institut des comptes nationaux<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Précédemment, une partie de cette dette était considérée comme une dette des pouvoirs locaux.

<sup>71</sup> Voir les discordances constatées entre les données de l'application et celles publiées dans le rapport d'activité du Centre (point 3.2.2 *Activités du Centre, bases de données*).

<sup>72</sup> En application de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

# Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2006

*Lors du contrôle des comptes du Centre wallon de recherches agronomiques, la Cour des comptes a constaté un retard important dans la reddition des comptes. En effet, seuls les comptes 2006 lui ont été transmis officiellement, ceux relatifs aux années 2007 à 2013 n'étaient pas encore clôturés au moment du contrôle. Cette situation s'explique principalement par l'absence de comptabilité patrimoniale et d'un inventaire complet des actifs lors de la régionalisation de cet organisme, le choix d'un logiciel comptable initial inadapté, l'absence de responsable du service comptable ou encore un taux élevé de rotation du personnel au sein du service comptable.*

*Les comptes 2006 sont incomplets en raison de l'absence du compte d'exécution du budget. Des corrections de valeur d'actifs à hauteur de 3,7 millions d'euros ont été d'initiative compensées par un prélèvement sur les comptes de capitaux propres. En outre, des opérations relatives à cet exercice n'ont pas été correctement comptabilisées.*

*La faiblesse du contrôle interne se traduit notamment par l'inexistence d'un inventaire physique complet, l'absence de procédure harmonisée des déclassements, l'absence de suivi correct de la facturation, des stocks et des débiteurs, le manque de procédures de contrôle pour l'utilisation du matériel roulant et des cartes de carburant. La Cour des comptes considère que ce problème doit constituer une priorité dans le chef de la direction générale, compte tenu de la taille de l'organisme, de la dispersion géographique de ses 19 unités et de l'autonomie laissée aux départements. Le Centre devrait également se pourvoir d'un auditeur interne.*

## 1 Introduction

### 1.1 Statut

Le Centre de recherches agronomiques de Gembloux existe depuis 1872. Régionalisé le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W) a été érigé en organisme d'intérêt public de catégorie A<sup>73</sup> par le décret du Parlement wallon du 3 juillet 2003<sup>74</sup> dont certaines dispositions ont été exécutées par l'arrêté du gouvernement du 15 janvier 2004<sup>75</sup>.

### 1.2 Missions et financement

Le Centre a pour mission d'assister le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques.

<sup>73</sup> Visé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

<sup>74</sup> Décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques, modifié le 17 juillet 2008.

<sup>75</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 précité, dont l'article 24 a été abrogé par l'arrêté du gouvernement du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre.

Ses principales ressources proviennent des subventions à la charge du budget de la Région wallonne, de la participation financière de partenaires privés ou publics pour la mise en œuvre de projets de recherches agronomiques et de diverses autres recettes générées par ses activités.

Les articles D366 à D378 du code wallon de l'agriculture, adopté le 26 mars 2014 par le Parlement wallon, redéfinissent notamment le statut, les missions et le financement du Centre. Le décret wallon du 3 juillet 2003 précité sera abrogé dès l'entrée en vigueur des articles précités du code qui sera fixée sur décision du gouvernement wallon.

### 1.3 Méthode

Après une évaluation des principales procédures de contrôle interne mises en place par le Centre, la Cour des comptes a focalisé le contrôle des comptes 2006, réalisé au cours du premier trimestre 2014, sur la tenue des comptabilités générale et budgétaire, l'état d'avancement de la reddition des comptes 2007 à 2013, l'analyse du schéma de comptabilisation des conventions et l'examen de l'application de la réglementation en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Le processus des achats n'a pas été examiné puisqu'un audit spécifique des marchés publics passés par le Centre a été réalisé par la Cour des comptes en 2013<sup>76</sup>.

En l'absence d'un responsable du service comptable, le contrôle des comptes ne s'est pas déroulé dans les meilleures conditions. Toutefois, en accord avec la direction générale du Centre, la Cour des comptes a pu obtenir certaines informations auprès du réviseur d'entreprises et du bureau comptable externe dont la mission était d'aider à la clôture des comptes 2007 à 2009.

Le projet de rapport a été transmis par lettre du 2 septembre 2014 au directeur général du Centre qui y a répondu le 26 septembre 2014 en précisant qu'il n'avait pas de commentaire à formuler. Le rapport a ensuite été adressé au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative et au ministre de l'Agriculture, de la Nature, du Tourisme et des Infrastructures sportives, le 14 octobre 2014. Ce dernier y a répondu par lettre du 27 novembre 2014.

### 1.4 Reddition des comptes

Le CRA-W accuse un retard important dans la reddition de ses comptes. Au moment du contrôle, seuls les comptes 2006 avaient été clôturés et transmis officiellement à la Cour des comptes.

#### 1.4.1 Comptes 2004 et 2005

Les réviseurs d'entreprises se sont abstenus de formuler une opinion sur les comptes 2004 et 2005<sup>77</sup>, eu égard à l'importance de leurs observations en matière d'organisation des services administratifs et comptables, de comptabilisation des opérations relatives aux conventions, de récupération des créances, de stocks et d'inventaires des

---

<sup>76</sup> *Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques*, 25<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, *Doc. Parl.*, Rég. w. 922 (2013-2014) – N° 1, p. 102-108. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>77</sup> Les rapports des réviseurs d'entreprises sur les comptes 2004 et 2005 sont datés respectivement de juin 2006 et septembre 2007.

immobilisés. En outre, puisque le bilan de départ du Centre<sup>78</sup> ne s'appuyait pas sur un inventaire comptable exhaustif et fiable, les réviseurs ont réalisé, dans le cadre de leur mission de certification des comptes 2004, un inventaire physique des immobilisés et un contrôle de leur évaluation qui ont conduit à des ajustements des postes concernés du bilan.

Une mission complémentaire leur a été confiée par le ministre afin de corriger les erreurs liées à l'ouverture des comptes en 2004 et de rectifier la comptabilisation des créances. La plupart des rectifications des comptes d'actifs ont été comptabilisées sur l'exercice 2006 afin que le Centre puisse procéder, sur une base saine, à l'ouverture de ses comptes 2007 dans le nouveau logiciel comptable<sup>79</sup>.

#### **1.4.2 Comptes 2006**

Les comptes 2006, qui résultent d'une comptabilité reconstituée a posteriori, avec tous les risques d'imprécisions que cet exercice comporte, ont été clôturés à la mi-2010 et certifiés sans réserve par le collège des réviseurs d'entreprises.

#### **1.4.3 Comptes 2007 à 2009**

En janvier 2012, le Centre a désigné un bureau comptable externe pour l'aider à clôturer les comptes 2007 à 2009. Le marché, d'un montant de 57.626,25 euros, prévoyait, d'une part, la participation à la clôture des comptes précités et, d'autre part, la formation des comptables du CRA-W. L'offre déposée fixait un planning de six mois pour la clôture des exercices visés<sup>80</sup>. Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que plus de deux ans après l'attribution de ce marché, les comptes 2007 à 2009 n'étaient toujours pas clôturés. Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Agriculture a toutefois annoncé qu'ils sont désormais clôturés et contrôlés par le réviseur d'entreprises et qu'ils seront transmis à la Cour dans les meilleurs délais.

#### **1.4.4 Comptes 2010 à 2013**

Pour les années 2010 à 2013, le service comptable a procédé à l'encodage des opérations journalières, mais tous les travaux de clôture et de justification des soldes doivent encore être réalisés. Selon la direction générale, ce service comptable, qui souffre d'un taux de rotation élevé de son personnel par ailleurs trop peu nombreux<sup>81</sup>, est contraint de parer au plus pressé, à savoir procéder à l'enregistrement des factures et à leur paiement, sans pouvoir contrôler les imputations et les pièces justificatives. Elle a également indiqué que la situation conflictuelle entre le service comptable, le contrôleur de gestion licencié en 2013 et les départements opérationnels a également porté préjudice à l'avancement des différents travaux comptables.

Pour conclure, la Cour constate le non-respect par l'organisme des dispositions de l'article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954 qui imposent l'établissement, pour le 30 avril au

<sup>78</sup> La situation de départ de l'OIP, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, est le résultat de l'addition du bilan de la « personnalité juridique », créée pour regrouper les activités financées par les conventions de recherche et les recettes propres, et des immobilisations conservées au Centre depuis la régionalisation.

<sup>79</sup> Le logiciel comptable utilisé pour établir les comptes 2004 à 2006 ne permettait pas la tenue d'une comptabilité budgétaire. En outre, ses fonctionnalités se sont avérées trop limitées eu égard à la spécificité et à la taille de l'organisme.

<sup>80</sup> Le point 4.4 mentionne « Pour autant que le marché soit notifié en octobre 2011, notre objectif sera d'avoir clôturé les travaux dans le courant du mois de mars, afin que la clôture de l'exercice 2010 et celle de l'exercice 2011 puissent se faire en mars et avril 2012. »

<sup>81</sup> Absence de personnel statutaire et contrats à durée déterminée qui se succèdent.

plus tard, du compte annuel d'exécution du budget et d'une situation active et passive arrêtée au 31 décembre de l'année précédente. Elle relève en outre le caractère incomplet des comptes 2006 puisqu'ils ne comprennent pas de compte d'exécution du budget.

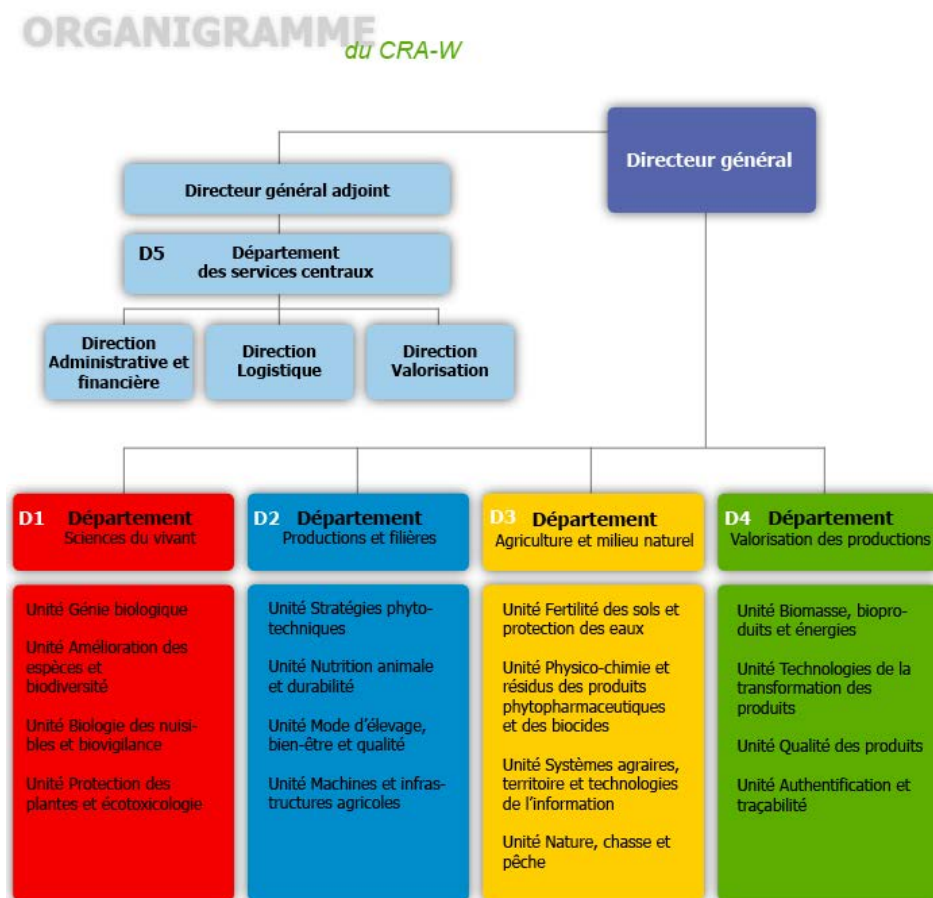
De plus, en contravention à l'article 18 de l'arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008<sup>82</sup>, le Centre ne transmet pas de situations comptables trimestrielles comprenant un état des opérations budgétaires.

## 2 Organisation et contrôle interne

### 2.1 Organigramme

Le CRA-W est organisé en 5 départements, eux-mêmes subdivisés en unités (19 au total) dont la plupart sont réparties dans différents bâtiments. La complexité de cette structure et la dispersion géographique des services posent des problèmes d'organisation et de mise en œuvre des processus de contrôle interne, d'autant que les départements disposent d'une large autonomie.

Le Centre est propriétaire des bâtiments qu'il occupe au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>83</sup>. Il examine pour l'instant la possibilité d'en revendre une partie afin de financer la construction d'un nouveau bâtiment qui pourrait accueillir l'ensemble du personnel.



<sup>82</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre.

<sup>83</sup> L'arrêté royal du 3 février 2014, organisant le transfert de propriété de l'État à la Région wallonne des bâtiments du ministère des classes moyennes et de l'agriculture entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le service de la comptabilité et du budget, logé au sein de la direction administrative et financière du département des services centraux<sup>84</sup>, compte actuellement cinq comptables. Ce service fonctionne toujours sans responsable direct. De plus, la personne qui a assuré la fonction de contrôleur de gestion jusqu'en 2013 n'est toujours pas remplacée. La fonction d'audit interne n'est pas non plus assurée.

### 2.2 Protection des données comptables

Les informations comptables des années 2004 à 2006 sont abritées sur un serveur situé dans le bâtiment administratif de l'organisme. Ce serveur est vétuste, à quasi saturation et aucune copie de sauvegarde des données n'a été réalisée. La Cour des comptes a, par conséquent, relevé un risque en matière de sécurité de ces données et recommande la réalisation d'une opération de sauvegarde.

À partir de l'année 2007, pour contrer le risque précité, une sauvegarde des données comptables issues du nouveau logiciel comptable est effectuée toutes les deux semaines sur un autre serveur. Elles sont en outre gravées sur cédérom une fois par an.

### 2.3 Inventaires physique et comptable des actifs immobilisés

Avant 2007, l'inventaire comptable des immobilisés était élaboré à l'aide d'un tableur. À partir de l'exercice 2007, l'inventaire est géré dans le module de gestion des immobilisés du nouveau logiciel comptable. Néanmoins, les acquisitions réalisées avant 2007 n'ont toujours pas été encodées dans ce module.

Le CRA-W n'a encore jamais établi d'inventaire annuel complet. D'après une note interne du 10 décembre 2013, un premier inventaire physique était prévu le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cependant, sa réalisation a été reportée à la clôture des comptes 2013.

Des inventaires physiques établis par deux départements ont néanmoins été transmis à la Cour des comptes. Ces inventaires partiels sont incomplets, car ils ne comportent pas les informations nécessaires à la localisation et à la destination des biens. Bien que le fichier soit mis à jour quotidiennement, aucune situation n'est arrêtée au 31 décembre de chaque année. La Cour des comptes relève par conséquent l'impossibilité de comparer ces inventaires physiques aux données comptables.

De plus, lorsqu'un bien doit être vendu ou déclassé, l'unité gère seule l'opération, y compris la facturation en cas de revente. Aucune procédure ne garantit la communication au service comptable des informations portant sur les désaffectations à opérer. Il existe donc un risque important que certains biens vendus ou désaffectés figurent toujours dans le module comptable ainsi qu'à l'actif du bilan.

Afin d'obtenir une situation actualisée et correcte des immobilisés, la Cour des comptes a insisté pour que le Centre réalise un inventaire physique de l'ensemble des immobilisés et en répercute chaque année les mises à jour dans la comptabilité. En outre, le Centre devra

---

<sup>84</sup> La direction administrative et financière regroupe également les correspondants administration et finances implantés dans tous les départements afin d'assurer un service de première ligne en matière de gestion du personnel et des achats, en liaison avec les services des ressources humaines, de la gestion pécuniaire et de la comptabilité.

mettre en place une procédure de déclassement afin d'assurer une harmonisation des pratiques des différentes unités et une comptabilisation exhaustive de ces opérations.

#### **2.4 Facturation et gestion des stocks**

Outre les recettes issues des conventions et de la subvention régionale, le Centre tire un revenu des cultures et de l'élevage<sup>85</sup>. Ces ventes sont réalisées par les unités en l'absence de tout contrôle externe à l'unité, notamment sur la politique des prix pratiqués.

Le responsable du département approuve les factures de vente avant leur encodage dans le logiciel comptable par un agent administratif du département. Le service comptable ne procède à aucune vérification de l'exactitude des factures et de leur imputation, avant l'envoi aux clients.

Afin d'assurer une correcte séparation des fonctions, la Cour des comptes recommande la mise en place de procédures visant à garantir l'exhaustivité et l'exactitude de la facturation<sup>86</sup> ainsi que sa correcte comptabilisation. Ces procédures devront permettre au service comptable d'assurer, non seulement sa fonction première, à savoir la saisie et le traitement des informations comptables, mais également son rôle en matière de contrôle interne.

Les stocks de produits issus des cultures et de l'élevage sont également gérés par les unités opérationnelles. À l'occasion de la clôture des comptes, ces dernières transmettent l'évaluation de leurs différents stocks au service comptable afin que celui-ci en comptabilise les variations<sup>87</sup>. La Cour des comptes a constaté l'absence totale de contrôle de ces stocks par un service indépendant des unités concernées en cours d'année et au moment de la clôture des comptes.

Afin d'assurer la protection de ces actifs et la fiabilité des comptes, la Cour des comptes a recommandé au Centre d'organiser un contrôle régulier des stocks.

Tant en matière de facturation que de stocks, le principe de séparation de fonction qui consiste à ne pas confier au même agent les fonctions de conservation, d'enregistrement et de contrôle devra être respecté.

#### **2.5 Gestion des créances**

L'émission, l'envoi et la comptabilisation des déclarations de créances sont réalisés par les départements. Seule la mise en relation des créances et des paiements est assurée par le service comptable.

Afin de garantir l'exactitude des enregistrements comptables, la Cour des comptes considère qu'à tout le moins le service comptable doit pouvoir valider la comptabilisation proposée par les départements. Par ailleurs, le Centre doit encore mettre en œuvre une gestion proactive, rigoureuse et centralisée des débiteurs afin d'optimiser le recouvrement des créances.

---

<sup>85</sup> À titre d'exemple, en 2006, l'organisme a facturé des ventes de porcelets pour un total de 59.391 euros et des ventes de lait pour 71.147 euros. Le Centre vend également des bovins, des ovins, des fraises, du froment, etc.

<sup>86</sup> Voir le point 2.7 *Application de la taxe sur la valeur ajoutée*.

<sup>87</sup> À titre d'exemple, fin 2006, le stock « Cheptel » a été valorisé pour un montant de 157.010 euros.

## 2.6 Contrôle des pulvérisateurs

### 2.6.1 Procédure

En vertu d'une convention à durée indéterminée qui le lie à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca), le CRA-W assure le contrôle obligatoire des pulvérisateurs de produits phytopharmaceutiques<sup>88</sup>.

Le Centre envoie au propriétaire d'un pulvérisateur une convocation mentionnant la date, l'heure et le lieu du contrôle et exigeant le paiement en liquide de la prestation. Les contrôleurs de l'unité des machines et infrastructures agricoles du CRA-W se déplacent en camionnette ; celle-ci est équipée d'une imprimante et d'un ordinateur connecté au serveur du Centre et muni d'une application spécifique recensant les contrôles à effectuer. Si le pulvérisateur est conforme, l'agriculteur reçoit un rapport d'inspection<sup>89</sup> et un autocollant à apposer sur celui-ci.

Chaque jour, les contrôleurs déposent la recette en numéraire dans un coffre installé dans les bâtiments du Centre. Un contrôle de la correspondance entre les montants encaissés et facturés est réalisé de façon hebdomadaire au sein de l'unité. Une fois par mois, le responsable de l'unité dépose ces fonds sur le compte bancaire du Centre. Pour les années 2012 et 2013, la moyenne de ces dépôts périodiques s'est élevée à 32.000 euros.

Vu les risques importants que génère cette situation, la Cour des comptes a recommandé :

- dans l'immédiat, d'accélérer le versement des dépôts (à un rythme hebdomadaire, par exemple) afin d'éviter la conservation de sommes trop importantes dans le coffre ;
- d'équiper le plus rapidement possible l'unité chargée des contrôles d'un terminal de paiement électronique nomade, ce qui permettrait d'exiger le paiement par carte bancaire. Le Centre devra également prévoir un moyen de paiement alternatif en cas d'absence de disponibilité du réseau de télécommunication, en évitant toutefois les paiements en espèces.

En guise de pièce justificative, seul un récapitulatif mensuel est transmis par l'unité machines et infrastructures agricoles au service comptable. Ce dernier ne dispose donc pas du détail des prestations facturées et est dès lors dans l'impossibilité de vérifier l'exhaustivité des montants perçus ou encore l'exactitude des tarifs appliqués lors des contrôles<sup>90</sup>. La Cour des comptes a donc recommandé d'annexer le relevé des prestations au récapitulatif mensuel.

### 2.6.2 Comptabilisation

La convention entre l'Afsca et le CRA-W prévoit que le prestataire perçoit et conserve les montants versés par les propriétaires des pulvérisateurs. Le Centre est responsable de la gestion des fonds perçus dont l'utilisation est exclusivement réservée au paiement des frais relatifs à l'organisation et à la réalisation du contrôle.

<sup>88</sup> Les modalités relatives à ce contrôle sont fixées par l'arrêté royal du 13 mars 2011 relatif au contrôle obligatoire des pulvérisateurs en application de l'article 8 de la directive 2009/128 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

<sup>89</sup> Ce rapport mentionne le prix du contrôle et porte les signatures du propriétaire du pulvérisateur et du contrôleur.

<sup>90</sup> Les tarifs sont mentionnés à l'annexe 9 de l'AR du 13 mars 2011.

Les recettes et dépenses liées à cette activité sont comptabilisées comme les opérations réalisées dans le cadre des conventions de recherche. En vertu des règles d'évaluation adoptées par l'organisme<sup>91</sup>, la prise en résultat s'opère à l'échéance de la convention. Puisque cette convention est établie à une durée indéterminée, le résultat de cette activité n'a jamais été comptabilisé. Suivant le décompte des recettes et dépenses établi par le Centre, le résultat bénéficiaire s'élève à 260.708,63 euros au 31 décembre 2006.

Afin de respecter le prescrit de la convention, la Cour des comptes a préconisé la mise en réserve de ce résultat bénéficiaire afin de pouvoir financer de futurs investissements qui seraient nécessaires à l'exercice de cette mission. La constitution de cette réserve doit toutefois être autorisée par le ministre en vertu de l'article 20 de l'arrêté ministériel du 24 juin 2008 qui fixe les règles d'évaluation applicables au Centre.

## **2.7 Application de la taxe sur la valeur ajoutée**

### **2.7.1 Contexte légal**

En tant qu'exploitant agricole, le CRA-W est dispensé de la plupart des obligations en matière de facturation, de déclaration et de paiement de la TVA, à l'exception des obligations résultant des opérations intra-communautaires qu'il réalise.

Ce régime, défini par l'article 57 du code de la TVA, s'applique à tout exploitant agricole qui effectue les activités suivantes :

- livraisons de biens, produits ou cultivés par l'agriculteur, et d'animaux qu'il a élevés ;
- prestations de services fournies en exécution de contrats de culture ou d'élevage ;
- livraisons de biens d'investissement usagés et d'autres biens utilisés dans l'entreprise.

En application de l'article 3 de l'arrêté royal n°22 du 15 septembre 1970 relatif au régime particulier applicable aux exploitants agricoles en matière de taxe sur la valeur ajoutée, le CRA-W ne peut exercer le droit à la déduction de la TVA qui lui est portée en compte par ses fournisseurs. Toutefois, il peut appliquer une compensation forfaitaire lorsqu'il facture ses propres prestations ou livraisons à ses clients assujettis et à certaines personnes morales non assujetties. Cette compensation est fixée à 2 % pour la livraison de bois et à 6 % pour la livraison d'autres biens et les prestations de service susvisées.

Pour les autres activités, le Centre se considère comme assujetti exonéré.

### **2.7.2 TVA appliquée sur les factures de vente**

Les factures de vente éditées par les différentes unités du Centre mentionnent que « *le CRA-W n'est pas assujetti à la TVA pour les analyses effectuées par le département* ». La Cour des comptes a relevé qu'en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal n°22 du 15 septembre 1970, le Centre doit mentionner sur ses factures qu'il est soumis au régime forfaitaire des exploitants agricoles. Elle constate en outre qu'une TVA de 21 % a été portée en compte sur certaines factures d'analyses et d'expertises. Cette TVA facturée et encaissée n'a pas été reversée à l'administration fiscale.

---

<sup>91</sup> Voir le point 3.2.2 *Comptabilité économique*.

### 2.7.3 *Qualité d'assujetti*

La Cour des comptes s'est interrogée précisément à propos de l'absence d'assujettissement du Centre pour ses activités de recherche et d'analyses réalisées notamment au bénéfice de tiers privé. Ces prestations ne sont pas visées par le régime particulier agricole qui exclut tout autre régime. Lorsqu'un assujetti effectue des opérations exclues du régime agricole, il perd en principe le bénéfice de ce régime particulier. Interrogée sur cette question, la direction générale du CRA-W n'a pas été en mesure de justifier la non-application de la TVA pour les activités précitées.

La Cour des comptes a souligné que certaines institutions, telles que les universités par exemple, sont assujetties pour les activités d'analyse et ce, afin d'éviter les situations de distorsion de concurrence. Elle a en outre relevé que, pour le Centre, la qualité d'assujetti ouvrirait le droit à la récupération de la taxe payée sur ses achats. Néanmoins, afin de bénéficier de cette déductibilité, la législation impose à l'assujetti la tenue d'une comptabilité appropriée à l'étendue de ses activités en vue de permettre l'application et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée. Actuellement, compte tenu du retard dans la reddition des comptes, le Centre ne remplit pas cette condition.

La Cour des comptes a donc recommandé au Centre de clarifier sa situation en matière de TVA, non seulement pour respecter les obligations imposées par la législation, mais également pour examiner, en concertation avec l'administration fiscale, les différentes possibilités offertes par le code pour optimiser sa situation fiscale, compte tenu de la particularité et la diversité de ses activités.

### 2.7.4 *Liste TVA*

Dans le cadre du régime particulier de la TVA pour les exploitants agricoles, le CRA-W a l'obligation de déposer la liste des clients annuelle pour le 31 mars de chaque année. Ce dernier ne doit reprendre que les clients assujettis non exemptés à qui, au cours de l'année civile écoulée, des biens ou des services ont été fournis pour un montant annuel de plus de 250 euros.

Alors que les listes des années 2007 à 2009 mentionnaient un chiffre d'affaires de 1.931.528,15 euros, 515.976,55 euros et 478.864,10 euros, la Cour des comptes a constaté que les listes TVA des années 2010 à 2012 renseignent un chiffre d'affaires nul, alors qu'une multitude de factures ont été délivrées par le Centre avec un taux de compensation de 6 % pour ces années 2010 à 2012. La Cour des comptes relève par conséquent le caractère erroné des listes établies.

Enfin, la Cour des comptes a constaté qu'à la date du 31 mars 2014, la liste de l'année 2013 n'avait toujours pas été déposée par le Centre, ce qui constitue une infraction au code de la TVA<sup>92</sup>.

## 2.8 *Cartes carburant*

Actuellement, le CRA-W compte 70 véhicules et 40 engins agricoles et horticoles motorisés. Les dépenses en carburant sur l'année 2013 s'élèvent à 84.046,54 euros.

---

<sup>92</sup> Voir l'article 53 quinquies du code de la TVA.

Chaque véhicule dispose d'une carte carburant et onze cartes sont mises à disposition des départements utilisateurs des engins agricoles et horticoles. La Cour des comptes constate que le contrôle de l'utilisation des cartes n'a plus été réalisé depuis plus de deux ans.

Par conséquent, la Cour des comptes a insisté sur la nécessité de réactiver le contrôle de l'utilisation des véhicules ainsi que des cartes carburants.

### 3 Comptabilité

#### 3.1 Cadre juridique

En vertu de l'article 11 du décret du 3 juillet 2003, le gouvernement a déterminé, par arrêté du 5 juin 2008, les règles relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité, à la reddition des comptes ainsi qu'aux situations et rapports périodiques.

En application de l'article 13 de cet arrêté, les règles d'évaluation et les dispositions comptables particulières adaptées à la nature des activités du Centre ont été arrêtées par le ministre chargé de l'agriculture le 24 juin 2008.

Toutefois, la Cour des comptes a relevé qu'en contravention à l'article 4 de l'arrêté du 5 juin 2008, le plan comptable, adopté par le Centre, n'a toujours pas fait l'objet d'une approbation ministérielle. Ce plan comptable devrait par ailleurs être simplifié<sup>93</sup>.

#### 3.2 Comptes 2006

##### 3.2.1 Comptabilité budgétaire

Bien qu'aucun compte d'exécution du budget ne figure dans les comptes officiellement transmis, un compte d'exécution du budget non approuvé, établi au départ des comptes de charges et produits de la comptabilité économique, a été communiqué par le CRA-W lors du contrôle. Ce compte s'est toutefois avéré erroné car, d'une part, les dépenses d'investissements n'y sont pas comptabilisées<sup>94</sup> et, d'autre part, les soldes de la comptabilité économique pris en compte pour son élaboration ne correspondent pas aux soldes des comptes économiques transmis officiellement<sup>95</sup>. À défaut de compte d'exécution du budget fiable, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de vérifier l'absence de dépassement de crédit.

##### 3.2.2 Comptabilité économique

Les actifs du Centre sont principalement constitués d'actifs circulants (33,4 millions d'euros), dont les stocks et commandes en cours d'exécution pour un montant de 22,4 millions d'euros. Au passif, les dettes à un an au plus représentent 27,6 millions d'euros.

Ces comptes sont utilisés pour comptabiliser les frais et les recettes liés à l'exécution des conventions, notamment de recherches<sup>96</sup>. La Cour des comptes a relevé, à ce propos, que

<sup>93</sup> Ce plan comporte notamment une multitude de comptes inutiles relatifs aux salaires.

<sup>94</sup> Les comptes annuels mentionnent des investissements pour un montant total de 1.398.437,54 euros.

<sup>95</sup> Le résultat économique diffère de 320.975,54 euros.

<sup>96</sup> À chaque clôture comptable, les dépenses sont transférées dans un compte 37 *Commandes en cours d'exécution* et les recettes en compte 46 *Comptes perçus jusqu'à l'échéance de la convention*. Le compte de résultats n'enregistre, dès lors, aucun bénéfice sur les contrats et conventions en cours de réalisation. À l'échéance de la convention, le bénéfice ou la perte est alors imputé au compte de résultats via l'extourne des comptes du bilan.

les comptes relatifs à certaines conventions présentent un solde erroné<sup>97</sup>. En effet, puisque celles-ci débutaient en 2006 et se clôturaient entre 2007 et 2009, les comptes précités auraient dû être mouvementés en application des règles d'évaluation appliquées par le Centre<sup>98</sup>. Ils ne l'ont pas été et un résultat anticipatif a été comptabilisé au 31 décembre 2006.

La Cour des comptes a constaté également que les capitaux propres ont diminué de 4.890.084,47 euros entre 2005 et 2006. Cette situation s'explique, d'une part, par la perte de 1.203.911,96 euros en 2006 et, d'autre part, par les corrections des comptes d'immobilisations corporelles, de stocks et de commandes en cours et de créances pour un montant total de 3.710.656,97 euros<sup>99</sup>.

Elle a également souligné que ces corrections de valeur n'ont pas été approuvées par le ministre et ont été compensées par des prélèvements sur les comptes de capitaux propres sans transiter par le compte de résultats via l'utilisation de comptes de charges réservés aux moins-values. Ces surévaluations d'actifs résultent de l'absence d'inventaire de départ, lors de la régionalisation en 2002, et d'inventaires annuels depuis lors, ainsi que d'un manque de suivi dans la récupération des créances.

Enfin, la Cour des comptes a constaté l'absence de comptabilisation au 31 décembre 2006 d'une dette de 21.070,76 euros envers le service des pensions du secteur public.

### 3.3 Comptes 2007, 2008, 2009 et suivants

En ce qui concerne les comptes 2007 à 2009, un important travail en matière de concordance salariale, qui consiste notamment à retracer les paiements réalisés en contrepartie du compte *Rémunérations nettes* pour les trois exercices, devait encore être réalisé au moment du contrôle.

L'addition des comptes liés aux rémunérations nettes présentait un solde créditeur de 30.344,57 euros en 2007 et de 17.501,49 euros en 2008, et un solde débiteur de 61.782,92 euros en 2009. Ce solde débiteur anormal devra faire l'objet d'un examen minutieux et de rectifications. Les soldes des comptes relatifs au précompte professionnel et à l'ONSS devront également donner lieu à analyses et justifications.

Pour les exercices ultérieurs, même si la majorité des opérations courantes sont enregistrées, les travaux de clôture doivent encore être menés, ce qui représente un travail important.

La Cour des comptes a considéré qu'une comptabilité établie avec un tel retard ne constitue pas un outil d'aide à la décision et à la gestion. Dans ce contexte, elle s'est également interrogée sur la fiabilité des données communiquées par le Centre dans le cadre de la procédure d'établissement des comptes nationaux par l'Institut des comptes nationaux.

<sup>97</sup> Concerne notamment les conventions CO.Do6.8.361.306 et CO.Do6.8.361.406.

<sup>98</sup> Voir les commentaires du CRA-W sur les comptes annuels 2006.

<sup>99</sup> Vu le nombre important d'écritures et de comptes mouvementés et les possibilités techniques restreintes du logiciel comptable utilisé pour la tenue des comptes 2006, il n'a pas été possible de chiffrer précisément les corrections opérées par compte d'actif.

## 4 Réponse du ministre

Dans sa réponse, le ministre de l'Agriculture, de la Nature, du Tourisme et des Infrastructures sportives a indiqué que ce rapport allait lui permettre, au début de cette nouvelle législature, de prendre les dispositions nécessaires afin de poursuivre et de renforcer le processus d'amélioration de la gestion comptable, budgétaire, financière ainsi que le contrôle interne de l'organisme.

Il s'est engagé à veiller à ce que les efforts entrepris afin de résorber le retard important dans la reddition des comptes se poursuivent. Le Centre peut désormais mettre l'accent sur la clôture des comptes 2010 à 2013.

Le ministre a par ailleurs chargé le Centre de transmettre, pour le 15 décembre 2014 au plus tard, un plan d'actions définissant clairement les responsabilités, les modalités et les délais de mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport de la Cour et plus particulièrement celles concernant :

- le respect de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de l'arrêté du gouvernement wallon du 5 juin 2008 relatif à la comptabilité et aux comptes du Centre ;
- l'établissement et l'application de procédures en matière d'inventaires physique et comptable des actifs immobilisés, de contrôle de la facturation et de gestion des stocks et des créances ;
- l'amélioration et la limitation des risques liés à la mission de contrôle obligatoire des pulvérisateurs de produits phytopharmaceutiques ;
- la clarification et la régularisation de la situation du Centre en matière de TVA.

Il veillera à ce que le renforcement du système de contrôle interne de l'organisme soit le fil conducteur de ce plan d'actions.

# Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2011 et 2012

*Lors du contrôle des comptes 2011 et 2012 de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises, la Cour des comptes a analysé les mesures mises en œuvre en vue de renforcer le contrôle des centres de formation et réalisé un suivi du dossier relatif au Centre de compétence destiné aux métiers du design et de l'innovation. La situation du fonds de pension a également été réexaminée. Sur le plan juridique, la Cour a relevé que le gouvernement wallon n'a pas encore défini les règles à suivre par l'organisme en matière comptable et budgétaire. Elle a souligné le manque de précision dans la définition des soldes non utilisés des exercices antérieurs et l'absence de clarté quant aux rôles respectifs du comité de gestion et du ministre de tutelle en matière de décision d'affectation de ces soldes. Enfin, la Cour a mis en exergue des dépassements de crédits, l'attribution de codes SEC erronés à certaines dépenses, ainsi que le non-respect des critères d'imputation budgétaire en matière de comptabilisation des recettes émanant du Fonds social européen.*

## 1 Introduction

L'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises (IFAPME) est un organisme public de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public<sup>100</sup>.

La Cour a contrôlé les comptes annuels 2011 et 2012, qui lui ont été transmis officiellement respectivement le 8 février et le 6 juin 2013. Le projet de rapport intégrant les commentaires formulés par la direction financière de l'Institut a été adressé au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, ainsi qu'au ministre de l'Emploi et de la Formation le 19 août 2014. La Cour n'a pas reçu de réponse à ce jour.

<sup>100</sup> Cet organisme, créé par le décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises modifié par le décret du 30 mai 2013, a repris, à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2003, les missions exercées jusqu'alors à la Région wallonne par l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (IFPME).

## 2 Suivi des observations antérieures

### 2.1 Centre de compétence destiné aux métiers du design et de l'innovation

Lors du contrôle des comptes 2007 et 2008, la Cour avait déjà attiré l'attention sur les problèmes liés à l'implantation du Centre de compétence du design sur le site dit du Triage-Lavoir à Péronnes-les-Binche. En 2007, l'IFAPME a signé une convention d'achat avec la SA Triage-Lavoir, chargée de la rénovation du site. En raison des retards dans les travaux, une demande de financement introduite auprès du Fonds européen de développement régional (Feder) avait été réduite.

Le projet a été repris dans la programmation 2007-2013 : l'Institut bénéficie d'un cofinancement du Feder à hauteur de 1.200.000 euros pour l'équipement du Centre et de 300.000 euros pour la réalisation de travaux d'aménagement intérieur. Les dépenses exposées en achats d'équipements pédagogiques et administratifs pour le Centre sur cette période de programmation Feder s'élèvent, au 31 décembre 2013, à 183.098,60 euros.

Le Centre n'est toujours pas opérationnel. La situation constatée par la Cour lors de l'audit des comptes 2009 et 2010 est stationnaire : « *l'opérateur, la SA Triage Lavoir ne peut relancer le chantier tant que la décision de principe relative à l'implantation d'un dépôt archéologique, prise le 14 mai 2009, n'est pas concrétisée* ». Le chantier est donc toujours à l'arrêt, et l'IFAPME n'est pas en mesure de débloquer seul cette situation. Au bilan, les immobilisations en cours relatives à la rénovation de ce bâtiment s'élèvent au 31 décembre 2012, tout comme au 31 décembre 2011, à 879.073 euros.

L'IFAPME envisage d'installer le Centre de compétence sur un autre site, mais est confronté à des contraintes géographiques et temporelles. En effet, dans le cadre de l'objectif « Convergence », le Centre doit être implanté en Hainaut et, pour être éligibles, les dépenses devront être payées pour le 31 décembre 2015<sup>101</sup>.

### 2.2 Fonds de pension

Depuis le mois d'août 2003, le personnel statutaire de l'IFAPME est soumis au régime des pensions institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit<sup>102</sup>. Lors de la scission de l'ex-IFPME, les agents statutaires nommés à titre définitif ont été transférés à la Région wallonne (et à la Commission communautaire française), de même que le fonds de pension y afférent. Celui-ci reste la propriété de l'Institut pour le personnel qui lui a été transféré. Un organisme bancaire en assure la gestion, suite à la convention du 18 juin 2004. Selon l'article 4 de la convention, « *au cas où les valeurs représentatives détenues par l'organisme bancaire s'avèrent insuffisantes pour procéder au versement des avances, l'IFAPME (et la Commission communautaire française) alimentent ce régime à concurrence des montants nécessaires* ».

<sup>101</sup> Règlement (CE) N° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion. JO L 210 du 31.7.2006, p. 25. L'article 56 définit une dépense exigible comme une dépense qui a effectivement été payée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2015.

<sup>102</sup> Soit une charge, pour l'Institut, d'environ 580.000 euros en 2010 et 610.000 euros en 2009.

Sur la base des résultats d'une étude actuarielle réalisée en avril 2010, la Cour des comptes avait relevé, lors du contrôle précédent, un risque de sous-financement du fonds de pension, ainsi que l'absence de provision comptable pour y faire face. Les réviseurs d'entreprise ont également émis une limitation à leur certification des comptes 2012 sur ce point.

Constatant que les hypothèses prises en compte dans l'étude actuarielle n'étaient pas complètes pour les périodes d'études et de service militaire du personnel concerné, l'IFAPME en a demandé une nouvelle en juin 2013, basée sur les données de la population au 1<sup>er</sup> février 2013<sup>103</sup>. Les conclusions de cette étude sont les suivantes :

- si le rendement du fonds est de 2 %, il sera insuffisant pour couvrir les engagements à partir de 2043 ; un montant complémentaire de 6,8 millions d'euros sera nécessaire pour faire face aux obligations de paiement des rentes de survie et des pensions de retraite ;
- un taux de rendement de 2,95 % permettrait d'obtenir un solde nul au terme des engagements de pension ;
- par contre, si le rendement atteint 3 %, le fonds pourra financer les pensions jusqu'en 2079 et présentera à cette date un solde positif de 633.127,59 euros.

À l'époque du contrôle, le rendement des obligations de l'État belge était de l'ordre de 2,3 %. Sans une évolution positive des conditions de marché, le versement d'une prime unique sera indispensable pour assurer les paiements. Lors de l'approbation des comptes 2012, le comité de gestion a décidé d'affecter 2.400.000 euros à la couverture du fonds de pension et au *phasing out* FSE. La comptabilisation a eu lieu lors de la clôture des comptes 2013 à hauteur de 1 million d'euros pour le fonds de pension. Sur la base de l'étude actuarielle de juin 2013, une provision supplémentaire de 410.000 euros a également été comptabilisée en 2013.

### 2.3 Contrôle des centres de formation

À l'occasion de son dernier audit, la Cour des comptes avait formulé plusieurs recommandations ayant trait à :

- la fixation des conditions d'agrément des centres ;
- la détermination des rémunérations des formateurs ;
- la mise en place de sanctions pour les centres qui ne respecteraient pas leurs obligations ;
- la nécessité de dresser un inventaire physique et comptable des biens subventionnés ;
- le contrôle du respect de la réglementation des marchés publics dans les centres ;
- la nécessité de fiabiliser les informations encodées dans le logiciel Walter.

Au terme du contrôle des comptes 2011 et 2012, la Cour a constaté des avancées importantes dans la mise en place de mesures qui répondent à ses observations. Elle les relève ci-après, sans toutefois chercher à en évaluer l'impact, car la plupart ne sont effectives que depuis 2013 ou 2014.

#### 2.3.1 Évolution du cadre légal et réglementaire

Le décret du 30 mai 2013, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013, modifie le décret constitutif de l'IFAPME du 17 juillet 2003. Le chapitre 7 du décret précité organise le contrôle de l'Institut

<sup>103</sup> Les hypothèses suivantes ont été retenues : taux d'inflation de 2 %, tension barémique de 1,5 %, table de mortalité MR/FR et MR/FR-3 pour tenir compte d'une augmentation de la durée de vie de 3 ans, et âge de la pension de retraite fixé à 65 ans.

sur les centres de formation agréés en listant les documents qui doivent lui être transmis annuellement : projet de budget et comptes annuels, plan prévisionnel d'achats d'équipements, plan stratégique global, projet pédagogique annuel, rapport d'activités, recensement des ressources humaines, inventaire du patrimoine du centre et plan d'affectation des bonis après la clôture des comptes. Des sanctions sont prévues lorsque le centre ne respecte pas ses obligations : suspension du paiement de tout ou partie des subventions, ou encore suspension ou retrait d'agrément.

Lors du précédent contrôle, la Cour des comptes avait relevé le caractère quelque peu obsolète des arrêtés du 28 octobre 1991 et du 22 octobre 1991 fixant respectivement les conditions d'agrément des centres de formation et celles de leur directeur. Le 24 avril 2014, le gouvernement wallon a adopté un arrêté fixant de nouvelles conditions d'agrément.

La Cour avait par ailleurs critiqué la décision du comité de gestion de revoir les barèmes des formateurs alors que cette compétence relève du gouvernement. L'article 4 de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013, qui modifie l'arrêté du 23 octobre 2008 fixant les interventions financières de l'IFAPME, a régularisé la situation en adaptant les subventions pour les rémunérations des formateurs, compte tenu des modifications décidées par le comité de gestion.

### **2.3.2 Inventaire des biens d'équipement dans les centres**

Les centres financent leurs biens d'équipement soit sur fonds propres, soit au moyen de subventions. Dans les deux cas, ils en sont propriétaires. Les centres peuvent également bénéficier de biens mis à leur disposition par l'Institut qui en garde la propriété.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013, à la suite de la modification du décret organique de l'Institut, les centres doivent lui communiquer chaque année un inventaire du patrimoine où le mobilier et le matériel subventionnés sont inscrits distinctement de ceux acquis exclusivement sur fonds propres<sup>104</sup>. L'IFAPME n'a pas encore standardisé le mode de communication de ces documents, mais un module « inventaire » est prévu dans le futur logiciel ERP.

Pendant le contrôle précédent, l'Institut était occupé à dresser lui-même un inventaire comptable des biens subventionnés. La Cour a constaté, lors du présent examen des comptes 2011 et 2012, que les centres ont procédé eux-mêmes à l'inventaire physique des biens d'équipement subventionnés et de ceux mis à disposition par l'IFAPME pour les années 2003 à 2011<sup>105</sup>. Des sorties d'inventaire relatives à des biens devenus obsolètes appartenant à l'IFAPME ont donc pu être comptabilisées dans les comptes 2012.

En ce qui concerne les biens subventionnés, l'IFAPME considère que le contrôle de l'interdiction d'aliénation sans son autorisation peut à présent être réalisé grâce à la transmission annuelle de l'inventaire des équipements des centres. Selon l'Institut, les sorties d'inventaire s'expliquent surtout par l'obsolescence ou le vol du matériel pédagogique. Les centres vendent rarement leur équipement. Par conséquent, la procédure d'aliénation de ces biens n'a pas été formalisée.

<sup>104</sup> Article 21, § 4, 8°, du décret du 17 juillet 2003 tel que modifié par le décret du 30 mai 2013.

<sup>105</sup> L'élaboration de l'inventaire relatif à l'année 2012 était en cours.

Toutefois, dans le cadre de la démarche qualité ISO 9001, le processus global de gestion des équipements pédagogiques a fait l'objet d'une proposition de procédure qui définit les acteurs impliqués et les documents nécessaires à chacune des étapes du processus, depuis la conception du référentiel et des outils pédagogiques jusqu'à la vérification de la conformité et de la fonctionnalité des équipements. Selon cette nouvelle procédure, le contrôle de la présence physique des biens subventionnés dans les centres incombe aux conseillers pédagogiques.

### **2.3.3 *Respect de la législation sur les marchés publics par les centres***

Dans le cadre de la démarche qualité ISO 9001, une méthode de contrôle du respect de la législation sur les marchés publics par les centres a été élaborée. Cette procédure prévoit que lorsqu'un centre formule une demande de subventionnement pour l'acquisition d'un bien, il doit notamment fournir la décision motivée d'attribution du marché, ce qui permettra aux contrôleurs de gestion de vérifier le respect des dispositions relatives à la passation des marchés publics.

En outre, pour chaque exercice comptable, le comptable de l'Institut doit aussi répertorier les biens subventionnés dans un cadastre. Les contrôleurs de gestion devront examiner sur place, à l'aide d'une liste de contrôle, un échantillon de dossiers de marchés publics et en acteront les résultats dans un rapport global. À partir de l'année scolaire 2014-2015, chaque centre fera l'objet d'une vérification au moins tous les trois ans.

### **2.3.4 *Logiciel Walter***

Lors de son contrôle précédent, la Cour des comptes avait relevé les difficultés de l'IFAPME à élaborer des statistiques et un rapportage au départ du logiciel de gestion des cours Walter.

Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur pluriannuel informatique prévu par le contrat de gestion, l'Institut a fait appel à un consultant externe pour réaliser un diagnostic de la situation existante. Celui-ci a relevé les difficultés rencontrées dans le développement de Walter tutelles, ainsi que l'arrêt de la collaboration avec le prestataire concerné.

Dans l'attente d'une nouvelle solution informatique, le logiciel Walter est utilisé pour recueillir les données relatives aux heures de cours prestées par les formateurs, utiles pour déterminer leurs rémunérations et les subventions de fonctionnement du centre. Lors de l'audit des comptes des années 2009 et 2010, les demandes de subventions étaient établies par les centres puis envoyées à la direction financière et comptable, qui les contrôlait sur la base des informations reprises dans Walter. Depuis fin 2012, par souci de simplification administrative, le processus est inversé : la direction financière de l'Institut extrait les données du logiciel et établit les demandes de subventionnement, qui sont ensuite validées par les centres.

La Cour avait recommandé d'organiser un contrôle afin de valider les présences aux différentes formations déclarées par les centres via Walter. Cette recommandation a été prise en compte : l'Institut avait désigné un responsable pour réaliser cette tâche, mais il a entre-temps quitté l'organisme. Il a été remplacé le 1<sup>er</sup> avril 2014. Un planning de contrôle sur place des présences a été fixé pour l'année scolaire 2014-2015, les premiers contrôles étant prévus pour octobre 2014.

## 2.4 Comptabilité économique

### 2.4.1 Règles comptables

En contravention à l'article 16 du décret organique de l'IFAPME, le gouvernement n'a pas encore fixé les règles relatives à la présentation du budget, à la comptabilité, aux situations et rapports annuels, ainsi qu'au contrôle de l'engagement des dépenses.

Dans l'attente, l'Institut applique les règles de l'ex-IFPME, qui s'inspirent de l'arrêté royal du 30 janvier 2011 portant exécution du code des sociétés. Ces règles comptables ont été soumises au comité de gestion pour approbation.

### 2.4.2 Centralisation de trésorerie

Depuis le 12 avril 2013, tous les comptes bancaires de l'IFAPME sont centralisés auprès du caissier centralisateur. En effet, suite à une remarque formulée par les réviseurs dans leurs rapports 2011 et 2012, l'Institut a clôturé les comptes bancaires de la « société 32 » (FSE) et transféré les fonds qui s'y trouvaient sur des comptes centralisés.

### 2.4.3 Affectation du résultat

Selon l'article 15, 7°, du décret constitutif de l'IFAPME, les recettes de l'Institut sont notamment constituées des « *soldes non utilisés des exercices antérieurs dans les limites fixées par le gouvernement et devant faire l'objet de justifications ultérieures conformes à l'affectation des subventions concernées* ». La Cour des comptes a relevé le manque de précision du décret quant à la définition de ces « *soldes non utilisés* » et l'absence de limitation de ces reports par le gouvernement.

En pratique, l'affectation du résultat fait l'objet, selon le cas, de décisions du comité de gestion ou du ministre de tutelle sur proposition du comité. Chaque année, le montant qui fait l'objet d'une proposition d'affectation au ministre de tutelle porte sur les reports cumulés et non utilisés depuis 2003. En 2011, celui-ci s'élevait à 17,6 millions d'euros<sup>106</sup>. Le résultat soumis à affectation est un résultat budgétaire corrigé, dont l'Institut déduit les affectations décidées par le comité de gestion. Celles-ci peuvent concerner des investissements futurs, poursuivre des finalités spécifiques ou résulter d'une décision du comité afin d'assurer une gestion en bon père de famille de l'IFAPME.

La Cour a souligné le manque de clarté quant aux rôles respectifs du comité de gestion et du ministre de tutelle en matière de décision d'affectation des soldes reportés : une décision d'affectation à un investissement futur est, dans certains cas, directement prise par le comité et, dans d'autres, soumise à l'approbation du ministre dans la proposition de report du résultat budgétaire net. La Cour recommande au gouvernement de clarifier la situation, lorsqu'il fixera, par arrêté, les limites de report de soldes non utilisés.

En 2011, le comité de gestion a décidé de créer un fonds affecté pour le *phasing out* FSE. Comptabilisé en 2011 et alimenté à concurrence de 1.350.000 euros, il vise à couvrir soit les rémunérations du personnel pendant la période de transition entre les deux programmations, soit les éventuelles indemnités de licenciement du personnel financé par les fonds

<sup>106</sup> La décision d'affectation du report cumulé pour l'année 2012 n'était pas encore disponible lors de la clôture des travaux d'audit.

FSE<sup>107</sup>. Lors de l'approbation des comptes 2012, le comité de gestion a convenu d'affecter un montant global de 2,4 millions d'euros au fonds *phasing out* et au fonds de pension. La répartition entre les deux fonds<sup>108</sup>, comptabilisée à la clôture 2013, porte le fonds *phasing out* FSE à 2,75 millions d'euros. Ce recours à des comptes de fonds affectés, inspiré du plan comptable applicable aux ASBL, devrait être prévu par un arrêté fixant les règles d'évaluation de l'Institut.

En 2012, les trois reports de subventions non entièrement consommées décidés par le comité de gestion ont fait l'objet d'enregistrements comptables différents<sup>109</sup> : la Cour a relevé le manque d'homogénéité dans le schéma de comptabilisation de ces affectations. Pour plus de transparence, elle a recommandé de définir et d'appliquer un même schéma d'écriture comptable pour les affectations similaires.

Il est à noter que conformément aux règles de la comptabilité budgétaire, ces reports de solde ne sont pas réinscrits en recettes budgétaires, tandis que leur utilisation fait l'objet de dépenses budgétaires.

Compte tenu de la complexité des règles d'affectation du résultat et des écritures comptables qui en découlent, la Cour a conseillé de préciser ces règles par un arrêté du gouvernement wallon, comme le prévoient les articles 15, 7°, et 16 du décret organique de l'Institut.

#### 2.4.4 Produits à reporter

En 2011, les produits à reporter étaient notamment constitués d'un subside de 682.000 euros obtenu fin 2010 pour financer des actions de prévention de rupture de contrat d'apprentissage et liées à la création d'emplois et/ou d'extension d'activités<sup>110</sup>. Cette subvention a été enregistrée en produit et en recette budgétaire en 2012, au moment de la réalisation des dépenses y afférentes. La Cour des comptes avait déjà fait remarquer dans son rapport précédent qu'elle aurait dû être imputée au compte d'exécution du budget de l'année 2010 à concurrence des 443.000 euros ordonnancés au budget de la Région wallonne.

<sup>107</sup> Le calcul de cette provision est basé sur un nombre de 59 équivalents temps plein (ETP) financés à 100 % et de 5 ETP financés à 50 % par des fonds FSE. Cette provision a été calculée sur la base des rémunérations et de l'ancienneté au 31 décembre 2011. L'indemnité de départ a été calculée sur la base des délais de préavis minimum prévus au niveau légal.

<sup>108</sup> 1,0 million d'euros pour le fonds de pension et 1,4 million d'euros pour le *phasing out* FSE.

<sup>109</sup> En 2012, il a été décidé de reporter :

- 400.000 euros de l'allocation de base (AB) 41.05 *Activités de l'Institut*, obtenus au deuxième ajustement budgétaire, affectés au financement des ressources humaines en 2013 : enregistrement dans le compte 416005 ;
- 99.241 euros de solde de financement du plan Marshall2.Vert non consommé en 2012 et reporté en 2013 : enregistrement en résultat reporté (compte 14) ;
- 382.679 euros de l'AB 41.13 *Juniors indépendants* et 500.000 euros de l'AB 41.14 *Création d'entreprises* : enregistrement en autres fonds affectés formations (compte 132010).

<sup>110</sup> Subvention allouée par arrêté ministériel du 2 décembre 2010. Pour rappel, le 3 décembre 2010, l'Institut avait adressé une déclaration de créance correspondant au montant de l'avance (445.000 euros), enregistrée en produits dans les comptes 2010. Lors de la clôture de ceux-ci, cette opération avait toutefois été extournée et portée au bilan en produits à reporter pour non-réalisation au cours de l'exercice 2010 des dépenses y afférentes. Toutefois, un montant de 443.000 euros avait été ordonnancé au budget de la Région ; ce montant aurait donc dû être imputé au compte d'exécution du budget 2010 de l'Institut.

## 2.5 Comptabilité budgétaire

### 2.5.1 *Logiciel comptable et dépassements de crédits*

L'IFAPME tient actuellement sa comptabilité économique à l'aide d'un logiciel qui ne permet pas l'élaboration d'une comptabilité budgétaire parallèlement à la comptabilité générale et ne facilite donc pas la réalisation d'un suivi de la consommation des crédits par article de base<sup>111</sup>. En conséquence, il n'est pas possible d'empêcher les dépassements de crédits budgétaires. La Cour des comptes a ainsi relevé des dépassements de crédits non autorisés sur les articles de base relatifs au plan Marshall 2. Vert à concurrence de 39.142 euros sur l'axe 1.3 et de 34.834 euros sur l'axe 5.2 en 2011 et à raison de 2.176 euros sur l'axe 5.2 en 2012.

La Cour a rappelé à l'Institut l'article 5 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics, qui stipule que « *les transferts et dépassements de crédits limitatifs portés au budget des organismes doivent être autorisés, avant toute mise à exécution, par le ministre dont l'organisme relève, de l'avis conforme du ministre des Finances ou de son délégué* ».

Ce problème devrait être résolu prochainement puisque fin 2013, l'IFAPME a attribué un marché pour l'acquisition d'un progiciel de gestion intégré qui sera mis en production en 2015<sup>112</sup>. Ce progiciel devrait gérer tous les aspects financiers et permettre la tenue d'une comptabilité budgétaire en parallèle de la comptabilité générale et analytique.

Au cours des deux années examinées, l'IFAPME a dégagé un résultat budgétaire positif, qui s'élève à 8,6 millions euros en 2011 et à près de 5,4 millions d'euros en 2012.

### 2.5.2 *Comptabilisation des recettes FSE*

Lors de la clôture des comptes, l'IFAPME enregistre en recettes FSE, tant en comptabilité économique que budgétaire, le montant estimé de la demande de solde pour l'année concernée qui sera introduite auprès de l'agence FSE plusieurs mois plus tard, après certification du réviseur d'entreprises. Ces recettes sont enregistrées en contrepartie des charges supportées sur l'exercice pour les projets FSE au 31 décembre de l'année par l'IFAPME et les centres. Les montants ainsi imputés en 2011 et 2012 s'élèvent respectivement à 5,3 et 8,8 millions d'euros.

L'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 indique à l'article 2 que « *par recettes, on entend tous les droits acquis à l'organisme du chef de ses relations avec les tiers* ». L'article 4 stipule que « *l'imputation budgétaire est basée sur le document, destiné au tiers ou émanant de lui, qui constate l'existence et l'étendue de l'opération* ».

La Cour a donc relevé que le montant enregistré en recettes FSE ne pouvait être considéré comme un droit acquis à l'IFAPME au moment de la clôture des comptes, car l'éligibilité de ces dépenses doit encore être certifiée par le réviseur d'entreprises. Ce contrôle peut

<sup>111</sup> La consommation des moyens de paiement figurant dans le compte d'exécution du budget de l'IFAPME est établie sur la base de la comptabilité analytique qui permet d'identifier les différentes sources de financement et de rattacher les recettes et les dépenses à un article de base.

<sup>112</sup> Ce progiciel est également utilisé par Bruxelles formation.

conduire au retrait de certaines dépenses. En outre, entre le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante et la certification par le réviseur, des dépenses relatives à l'exercice précédent pourraient encore être ajoutées. De plus, il n'est pas satisfait, au 31 décembre, au critère d'imputation budgétaire sur la base du document destiné au tiers, puisque la déclaration de créance n'est établie que le 31 août de l'année suivante<sup>113</sup>.

Par conséquent, la Cour a mis en exergue la comptabilisation prématurée des recettes FSE dans le compte d'exécution du budget de l'Institut. Elle a également souligné l'importance d'opter pour une comptabilisation uniforme de ce type de recettes au sein des organismes d'intérêt public afin d'assurer la cohérence des comptes consolidés.

### **2.5.3 Attribution de code SEC**

Dans la présentation du compte d'exécution du budget, des codes SEC erronés ont été attribués à certaines dépenses.

En ce qui concerne l'article de base 41.05, l'Institut a attribué à ces investissements des codes SEC 12.11 et 12.12, qui correspondent à des achats de biens non durables et de services.

Enfin, dans le compte d'exécution de l'année 2011, un montant de dépenses de 27.500 euros imputé sur l'article de base 41.05 n'a pas été ventilé par nature de charges<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> La Cour a, de plus, constaté que cet enregistrement des recettes FSE en comptabilité budgétaire n'est pas non plus en adéquation avec les nouvelles dispositions de la comptabilité publique et la définition du droit constaté telle qu'elle devrait s'imposer aux organismes publics lors de l'application du décret en projet. En effet, le décret du 15 décembre 2011 définit à l'article 2, 10°, le droit constaté comme étant un « *droit réunissant les conditions suivantes* :

- a) *le montant est déterminé de manière exacte ;*
- b) *l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;*
- c) *l'obligation de payer existe ;*
- d) *une pièce justificative est en possession de l'entité ».*

<sup>114</sup> 1.150,02 euros sont des dépenses de services et biens divers et 26.349,98 euros sont des rémunérations et charges sociales.



# Institut scientifique de service public – Contrôle des comptes 2011 et 2012

*Lors du contrôle des comptes 2011 et 2012 de l'Institut scientifique de service public, la Cour des comptes a constaté des faiblesses dans l'organisation et le contrôle interne. Elle a noté que le comité d'accompagnement ne s'est pas souvent réuni alors qu'il est chargé de nombreuses missions, relevé une incohérence entre le cadre organique de l'Institut et certains textes juridiques, souligné l'absence d'un manuel de procédures comptables et d'un inventaire physique exhaustif des biens de l'organisme ; elle a encore mis en exergue de nombreuses lacunes dans le cycle des achats. Pour les achats par caisse, la Cour a recommandé de veiller à l'application des procédures et à la justification de ces dépenses au moyen de documents probants. Elle a également insisté sur la nécessité d'assurer une correcte séparation des fonctions et de payer les fournisseurs dans les délais.*

*La Cour a constaté que les comptes de l'Institut lui ont été transmis en retard et que le compte d'exécution du budget 2012 n'a pas été établi. En 2011, l'Institut n'a pas procédé à la réconciliation entre les comptabilités économique et budgétaire, et les discordances relevées par la Cour n'ont pu être expliquées. Fin 2012, les comptes de l'Institut affichaient une perte reportée de quelque 5,5 millions d'euros. Hors subsides en capital, les fonds propres de l'Institut sont négatifs.*

*L'Institut a comptabilisé prématurément les subventions allouées par la Région wallonne pour les missions qui lui sont confiées. La Cour des comptes considère qu'une accélération des procédures en matière d'élaboration et d'adoption des arrêtés ministériels et de justification de l'utilisation de ces subventions permettrait de respecter les dispositions de ces arrêtés et de comptabiliser ces recettes de manière adéquate.*

*Enfin, la Cour a relevé que l'Institut a adressé des notes de crédit à une société constituée dans le cadre d'un partenariat public-privé auquel la Région wallonne est associée, pour des prestations qui n'étaient nullement contestées. Elle a aussi noté la diminution importante de la valeur de la participation de la Région wallonne au capital de cette société en liquidation et constaté la cession de la convention de concession conclue entre l'Institut et ladite société, alors que la convention excluait cette possibilité.*

## 1 Introduction

### 1.1 Statut

L'Institut scientifique de service public (Issep), créé par le décret du 7 juin 1990<sup>115</sup>, est géré directement par le gouvernement wallon. Les dispositions d'ordre comptable et budgétaire qui lui sont applicables sont semblables à celles reprises par l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954. Il peut donc être assimilé à un organisme public de catégorie A au sens de cette loi.

L'organisme est chargé de différentes missions scientifiques et techniques pour le gouvernement wallon et habilité à exercer diverses prestations, constituées de tout essai, étude, analyse et recherche pour le compte de tiers privés ou publics.

### 1.2 Reddition des comptes

En vertu de l'article 9, § 3, du décret du 7 juin 1990, les comptes de l'Issep doivent être établis sous l'autorité du gouvernement et soumis au contrôle de la Cour des comptes, au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion. En contravention à ces dispositions, les comptes 2010<sup>116</sup>, 2011 et 2012 de l'Issep ont été transmis à la Cour en retard, le 21 janvier 2014.

Les comptes 2012 sont incomplets, car ils ne comprennent pas le compte d'exécution du budget. Lors de son contrôle, réalisé dans le courant du second trimestre 2014, la Cour a constaté que ce compte n'avait pas été dressé. Elle n'a donc pu procéder à son contrôle, ni vérifier l'absence de dépassement de crédits pour l'année concernée, ni encore se prononcer sur l'impact du résultat de l'Issep sur le calcul du solde de financement de la Région wallonne pour l'année 2012.

Selon le directeur général de l'Institut, le compte d'exécution du budget 2012, qui n'a pu être établi en raison du départ du directeur général adjoint, mandaté par le ministre fonctionnel pour superviser l'ensemble des tâches comptables et financières, était, fin 2014, en voie d'être transmis au ministre de tutelle.

### 1.3 Méthode

La Cour des comptes a pris connaissance des rapports du réviseur d'entreprises et reçu communication du rapport d'audit réalisé à la demande du ministre par une société externe, dont les conclusions ont été présentées à l'Issep en avril 2014.

Le contrôle de la Cour a essentiellement porté sur la tenue des comptabilités économique et budgétaire, en particulier sur les schémas de comptabilisation des subventions allouées par la Région wallonne, les données du compte d'exécution du budget et l'absence de dépassement de crédits. Le contrôle interne a également fait l'objet d'une attention soutenue,

<sup>115</sup> Décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de service public en Région wallonne, modifié par les décrets des 22 janvier 1998 et 9 avril 1998, le décret-programme du 18 décembre 2003 et le décret du 30 avril 2009.

<sup>116</sup> Les comptes 2010 ont été contrôlés par la Cour au cours du premier trimestre 2012, en même temps que les comptes 2009, mais ils n'avaient pas été déclarés contrôlés, car non encore transmis officiellement.

notamment la gestion des inventaires physiques et comptables, l'application des procédures générales en matière d'engagement et d'ordonnancement dans le cycle des achats et le respect des procédures spécifiques en matière de dépenses payées par caisse et des frais de mission. La Cour a également réalisé un bref examen du partenariat public-privé dans le cadre duquel des installations et des membres du personnel de l'Issep ont été mis à la disposition d'une société constituée à cette occasion.

Le projet de rapport a été envoyé le 19 août 2014 au directeur général de l'organisme. Le présent rapport tient compte des remarques qui ont été formulées lors du débat contradictoire, le 7 octobre 2014, et confirmées par courrier du 13 octobre 2014. Le rapport a ensuite été transmis au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, ainsi qu'au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal, par lettres du 21 octobre 2014. Ce dernier a précisé, par lettre du 29 octobre 2014, qu'il en ferait une lecture attentive.

## 2 Organisation et contrôle interne

### 2.1 Cadre organique

La Cour des comptes a constaté que le cadre organique du personnel de l'Issep<sup>117</sup> ne prévoit pas le grade de directeur général adjoint, alors que certains textes légaux et réglementaires, dont le décret constitutif de l'Institut et l'arrêté du gouvernement wallon du 11 décembre 1997 portant règlement d'ordre intérieur de l'Issep<sup>118</sup>, y font référence. Ainsi, une délégation pour engager, approuver et ordonnancer toute dépense imputable au budget de l'Institut, à concurrence d'un certain seuil, est attribuée au titulaire de la fonction de directeur général adjoint<sup>119</sup>. La Cour a recommandé de mettre ces textes en adéquation.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé que, pour régler ce problème, un projet de cadre organique, élaboré dans la foulée du premier plan stratégique, a été transmis en 2013 au ministre fonctionnel.

### 2.2 Comité d'accompagnement

Le comité d'accompagnement, institué par l'article 4, § 2, du décret du 7 juin 1990, a notamment pour mission d'établir une proposition de plan stratégique triennal réévaluée annuellement<sup>120</sup>, d'élaborer le budget, de veiller à la conformité aux règles administratives et budgétaires, de formuler des avis et propositions au gouvernement sur la gestion de l'Institut. Il est présidé par le représentant du ministre ayant l'Institut dans ses attributions.

<sup>117</sup> Voir l'arrêté du gouvernement wallon du 12 mai 2005 fixant le cadre organique du personnel de l'Issep.

<sup>118</sup> Modifié par l'arrêté du 27 septembre 2000 du gouvernement wallon.

<sup>119</sup> Sauf exceptions et particularités prévues à l'article 7 de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 décembre 1997 portant règlement d'ordre intérieur de l'Issep.

<sup>120</sup> Comprenant les priorités stratégiques, les activités, les perspectives budgétaires et financières, les investissements et les ressources humaines.

La Cour des comptes a constaté que, malgré les nombreuses missions qui lui sont dévolues et les dispositions de l'article 2 de son règlement d'ordre intérieur<sup>121</sup>, qui prévoient au minimum une réunion par trimestre, ce comité ne s'est réuni que deux fois durant les années 2011 et 2012.

Une proposition de plan stratégique triennal 2013-2015 a été élaborée par le directeur général par intérim de l'Institut, assisté par un consultant ; elle n'a toutefois pas encore été transmise au gouvernement wallon. La Cour a relevé qu'en vertu du décret, l'élaboration des plans stratégiques incombe au comité d'accompagnement.

Dans sa réponse, le directeur général a souligné que, depuis 2011, le comité d'accompagnement s'est réuni au moins une fois l'an alors que, de 2007 à 2011, ni le comité d'accompagnement ni la commission scientifique et technique ne s'étaient réunis. Un dossier a été transmis le 11 août 2014 au ministre de tutelle afin de solliciter le renouvellement de ce comité.

## 2.3 Inventaires

### 2.3.1 Tenue des inventaires

Au 31 décembre 2012, les actifs immobilisés<sup>122</sup> de l'Institut s'élèvent à 7.256.115 euros, dont 4.220.386 euros de matériel scientifique et 2.501.472 euros de terrains et constructions. Au total, leur valeur d'acquisition avoisine 41,9 millions d'euros.

Lors de ses précédents contrôles, la Cour des comptes avait préconisé de réaliser un inventaire physique des immobilisés et de le mettre en concordance avec l'inventaire comptable. Dans sa réponse, le directeur général de l'Institut avait annoncé l'achèvement de l'inventaire physique des immobilisés pour fin 2012.

La Cour a constaté la réalisation d'un inventaire physique partiel du matériel informatique et d'un inventaire extracomptable du matériel scientifique<sup>123</sup>. Elle a relevé que ces inventaires, qui ne portent que sur une partie des biens immobilisés de l'Institut, ne sont pas confrontés à l'inventaire comptable. Elle a donc réitéré sa remarque quant à la nécessité d'inventorier l'ensemble des immobilisés et de répercuter chaque année, dans les comptes, les mises à jour de cet inventaire physique.

La Cour a par ailleurs observé qu'ont été enregistrés en comptes de charges des achats de biens qui ne sont pas activés en raison de leur montant<sup>124</sup>, mais qui présentent un risque

<sup>121</sup> L'article 4 du décret constitutif de l'Issep prévoit que le comité d'accompagnement élabore son règlement d'ordre intérieur qu'il soumet à l'approbation du gouvernement wallon. Dans une note du 29 avril 1999, celui-ci a approuvé le règlement d'ordre intérieur du comité d'accompagnement, mais cette décision n'a pas été transcrite sous la forme d'un arrêté.

<sup>122</sup> Déduction faite des immobilisations financières.

<sup>123</sup> L'inventaire du matériel scientifique a été réalisé par la direction de la qualité intégrée, qui a été mise en place par l'Institut dans le cadre de l'accréditation des laboratoires selon la norme ISO17025.

<sup>124</sup> L'Institut comptabilise en immobilisés les biens dont la valeur d'acquisition hors TVA dépasse 500 euros. Ce montant n'est toutefois pas précisé clairement dans les règles d'évaluation de l'Issep.

en termes de conservation<sup>125</sup>. L'Institut devrait, pour cette raison, en tenir un inventaire extracomptable.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé que l'absence d'inventaire physique complet des immobilisés est liée essentiellement à l'absence d'interconnexion entre les inventaires « qualité », d'une part, et comptable, d'autre part. Selon lui, il convient d'élaborer d'abord des procédures d'inventorisation et de se doter d'outils adéquats. Tenant compte des moyens disponibles, cet inventaire physique pourrait être réalisé en 2015. Il a ajouté que la mise en place d'un nouveau logiciel comptable intégré permettrait d'inclure une gestion d'inventaire automatisée.

### **2.3.2 Cessions et désaffectations**

En 2012, des biens totalement amortis ont été sortis de l'inventaire comptable pour un montant total de 9.108.486,93 euros en valeur d'acquisition. Il s'agit de logiciels informatiques (320.893,63 euros), de matériel scientifique (7.358.058,19 euros) et de travaux d'installation (1.429.535,12 euros) acquis ou réalisés avant l'an 2000. Ce nettoyage de l'inventaire comptable n'a donné lieu à aucun contrôle physique des biens concernés. Par ailleurs, aucun document autorisant et justifiant ces sorties d'inventaire n'a pu être produit lors du contrôle.

La Cour des comptes a constaté que, malgré l'opération précitée, les inventaires comptables au 31 décembre 2012 reprennent toujours des biens tels que du matériel roulant et du matériel informatique acquis au début des années 1990. L'Institut devrait s'assurer que ces biens ne sont pas désaffectés. La Cour a également relevé que la procédure relative à la revente de matériel, définie en avril 2012<sup>126</sup>, ne vise que les biens cédés à des tiers (à titre gratuit ou onéreux), mais ne précise pas la marche à suivre dans les autres situations, notamment en cas de vol ou d'obsolescence. Elle a donc recommandé à l'Institut de compléter ses procédures en matière de sorties d'inventaire.

Dans sa réponse, le directeur général de l'Issep a précisé que la vente de gré à gré des biens représentant une valeur marchande, dont les véhicules, a été interdite en 2012. Elle est désormais confiée à l'administration des domaines.

## **2.4 Cycle des achats**

### **2.4.1 Suivi des recommandations**

Lors des précédents contrôles de la Cour des comptes, le cycle des achats a fait l'objet de recommandations qui ont conduit à des améliorations.

<sup>125</sup> Essentiellement du petit matériel informatique tel que disques durs externes, des rétroprojecteurs ou encore des appareils de téléphonie mobile.

<sup>126</sup> Cette procédure précise que toute convention de vente doit être soumise à l'autorisation préalable du directeur général ou, en son absence, à celle du directeur général adjoint. Les biens sont vendus trimestriellement selon une procédure d'adjudication au plus offrant.

Toutefois, à l'occasion du contrôle des comptes 2011 et 2012 de l'Issep, la Cour a constaté les problèmes suivants :

- présence non systématique de bons de commandes dûment approuvés ;
- discordances entre des bons de commande et des factures. Dans ce cas, l'écart entre le bon de commande et la facture est justifié par un document interne ;
- bons de commande de régularisation émis après réception de la facture ;
- absence de bons de réception ;
- délégations de signature en cascade pouvant conduire à une déresponsabilisation du personnel dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent ;
- difficulté d'identifier systématiquement, au départ des signatures et traces apposées sur les pièces comptables, l'identité et les fonctions des personnes qui interviennent dans le processus d'approbation des dépenses ;
- manque de planification et de centralisation des besoins, qui entraîne la multiplication de commandes par divers demandeurs auprès d'un même fournisseur<sup>127</sup>. Ce fractionnement des achats induit un risque de non-respect de la réglementation en matière de marchés publics puisque la valeur globale du marché a une incidence sur le type de publicité à assurer et conditionne la possibilité de recourir à la procédure négociée sans publicité ;
- diffusion d'instructions relatives aux procédures d'achat au moyen de notes de services internes qui ont fait l'objet de multiples amendements<sup>128</sup>.

Par conséquent, au vu des méthodes et procédures relatives à l'organisation comptable actuelle, la Cour a recommandé à l'Institut :

- de rédiger un manuel de procédures comptables qui formalise l'ensemble des règles à respecter au sein de l'Institut, depuis l'identification du besoin jusqu'au paiement de la dépense, et de veiller à sa stricte application ;
- de définir clairement les rôles et responsabilités de chaque agent et ce, en conformité avec les délégations de pouvoirs applicables au sein de l'Institut ;
- d'élaborer un registre exhaustif des modèles de signature qui permettent d'attester de l'identité des personnes habilitées à intervenir au niveau des différentes phases du processus d'achat.

Enfin, lors de son contrôle, la Cour a relevé que l'Issep ne disposait d'aucun responsable comptable ; elle a recommandé de remédier à cette situation dans les plus brefs délais, afin d'assurer la supervision de l'ensemble des tâches qui incombent à la gestion comptable et financière de l'organisme. Un responsable comptable est entré en fonction le 1<sup>er</sup> octobre 2014.

#### **2.4.2 Caisse**

Les achats urgents dont le montant ne dépasse pas 150 euros peuvent être réalisés au moyen d'avances de caisse<sup>129</sup>. Les demandes d'achat, visées par le demandeur et par un responsable de cellule ou de direction, doivent toutefois être approuvées préalablement par le directeur général. Lors de son contrôle précédent, la Cour avait recommandé au gestionnaire de la

<sup>127</sup> Par exemple : acquisition de licences informatiques, d'appareils de mesure de carbone, etc.

<sup>128</sup> La dernière note interne en matière de commande est datée du 28 mai 2014.

<sup>129</sup> La note du 28 mai 2014, qui adapte la note du 16 octobre 2009 relative à la procédure des dépenses par caisse, rappelle qu'il s'agit d'une procédure exceptionnelle réservée aux achats urgents de moins de 150 euros ou lorsque le fournisseur n'accepte pas ou plus de paiement différé. Dans ce dernier cas, la limite est de 500 euros. Par ailleurs, les demandes d'achat seront dorénavant introduites par voie électronique.

caisse de veiller à la stricte conformité des pièces aux procédures internes avant d'effectuer une dépense. Le montant total des dépenses payées par caisse s'est élevé à quelque 125.000 euros en 2011 et 95.000 euros en 2012.

Un examen par sondage de ces dépenses a révélé que, contrairement à la procédure mise en place au sein de l'organisme :

- de nombreuses dépenses dépassent le montant de 150 euros prévus par la procédure interne de l'Issep ;
- des demandes préalables d'achat ne sont pas systématiquement annexées aux demandes d'avances de caisse ;
- quand les demandes d'achat sont présentes, il apparaît que le montant des avances octroyées est, de façon régulière, largement supérieur au total de ces demandes ;
- certaines demandes d'achat ne comportent pas l'ensemble des signatures requises par la procédure interne.

Par ailleurs, l'examen des justificatifs des dépenses payées par caisse a révélé les carences suivantes :

- l'absence de pièces justificatives probantes pour certaines dépenses<sup>130</sup> ;
- l'absence de signature systématique des documents justificatifs de caisse par un responsable de l'Institut ;
- l'absence de mise en concordance systématique des demandes d'achat avec les pièces justificatives jointes aux décomptes réalisés par caisse, ce qui signifie que l'Institut ne vérifie pas toujours que les avances de caisse ont été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées. Cette situation a permis l'achat d'appareils de téléphonie mobile, d'outillage, de vêtements de ville, de boissons diverses, etc., sans rapport avec l'autorisation accordée lors de la demande d'achat préalable ;
- des demandes d'achat antérieures ont été réutilisées en copie pour justifier l'octroi de nouvelles avances ;
- la plupart des documents d'avance de caisse ne comportent que la seule signature du demandeur ;
- des déclarations de créance en matière de frais de parcours et de séjour, portant la seule signature du demandeur, ont été payées par caisse pour des montants pouvant atteindre 1.000 euros par mois. Par ailleurs, les ordres de mission joints aux déclarations de créance ne comportent pas toujours la signature d'un responsable<sup>131</sup>.

En conclusion, la Cour a constaté que la procédure d'achat par caisse n'a pas été correctement appliquée durant les années 2011 et 2012. Tous les mouvements de caisse devraient être correctement documentés, présenter les marques d'autorisations préalables et être appuyés par des justificatifs probants.

<sup>130</sup> Des preuves de paiement ou encore des documents qualifiés de factures sur lesquelles toutes les mentions requises par la loi n'ont pas été apposées figurent parmi les pièces justificatives de dépenses payées par caisse.

<sup>131</sup> L'ordre de mission doit être signé par :

1. le chef de service ou de la tâche,
2. le chef de section,
3. le responsable des services généraux,
4. le directeur général si la demande est passée par le comité de direction (missions à l'étranger).

Durant son contrôle, la Cour a été informée que l'Institut avait intenté deux actions en justice pour détournement de fonds, à l'encontre de trois anciens membres de son personnel. Cette situation confirme que la procédure de dépenses par caisse présente de sérieux risques. La Cour a recommandé dès lors à l'Institut de compléter sa procédure de dépenses par caisse afin de réduire les dépenses qui peuvent être payées par ce canal, de préciser davantage les modalités d'utilisation de la caisse, ainsi que les justificatifs admissibles. Par ailleurs, le contrôle de ce type de dépenses devrait être renforcé et un inventaire de la caisse réalisé quotidiennement. Enfin, la Cour a rappelé que le paiement par caisse ne dispense ni du respect de la procédure d'engagement et d'ordonnancement des dépenses selon les règles de délégation en vigueur, ni du respect de la réglementation en matière de marchés publics.

Dans sa réponse, le directeur général a signalé avoir mis en place, le 1<sup>er</sup> octobre 2014, une procédure générale relative à l'établissement d'une commande, laquelle consigne l'ensemble des notes de services et décisions du comité des responsables de direction<sup>132</sup>. Il estime par ailleurs avoir résolu plusieurs problèmes relatifs à la procédure d'établissement et d'approbation des bons de commande, d'engagement des dépenses et de délégation de signature. Il se réfère à l'instauration d'un registre exhaustif des signatures et d'une centrale d'achat pour les achats communs aux différents services, à la révision de la procédure d'avance et d'achats par caisse (qui ne s'élèvent plus qu'à 21.000 euros en 2013), ainsi qu'au plan quinquennal d'investissements visant tout achat supérieur à 8.500 euros, en voie d'achèvement.

Lors de son prochain contrôle, la Cour apportera une attention particulière à l'examen et au respect de ces nouvelles procédures.

#### **2.4.3 Signalétique clients et fournisseurs**

La Cour des comptes a constaté des redondances dans les signalétiques de l'Issep : en effet, des données relatives à un même fournisseur ou un même client sont parfois encodées à plusieurs reprises sous des dénominations différentes. Elle a également relevé que l'accès à ces signalétiques n'était pas protégé et que tout agent disposant d'un accès en écriture au logiciel comptable pouvait créer ou modifier des données propres à un client ou à un fournisseur, en ce compris les numéros de comptes bancaires.

Par conséquent, la Cour a insisté pour que l'Issep, d'une part, procède à une revue complète des signalétiques clients et fournisseurs en optant pour un identifiant unique et, d'autre part, confie les droits d'accès en écriture à ces signalétiques à une seule personne ne possédant aucun droit en matière d'imputation comptable ou de paiement.

Dans sa réponse, le directeur général a signalé que les signalétiques clients et fournisseurs seront révisées dès que possible et que leurs accès seront protégés. Il s'engage à veiller à assurer une correcte séparation des fonctions.

#### **2.4.4 Délégation de pouvoir en matière de paiement**

La Cour des comptes a constaté qu'un agent chargé de l'encodage des factures fournisseurs disposait d'une délégation de pouvoir en matière de paiement (pour des montants maxi-

<sup>132</sup> Dispositions générales, processus pour les marchés supérieurs et inférieurs à 8.500 euros hors TVA, achats via avances de caisse ou par internet, dépassements, etc.

maux de 2,5 millions d'euros par opération) pour tous les comptes bancaires ouverts au nom de l'Issep auprès du caissier. Deux signatures conjointes sont toutefois exigées pour les opérations bancaires.

Afin d'assurer une correcte séparation des fonctions, la Cour a recommandé que la personne chargée de l'enregistrement des factures d'achat ne dispose pas de pouvoir de signature en matière de paiement.

### 3 Comptabilité budgétaire

L'article 9, § 2, du décret du 7 juin 1990 portant création de l'Issep prévoit qu'il dresse un compte annuel d'exécution du budget, tandis que l'arrêté du gouvernement wallon du 24 octobre 1996<sup>133</sup> fixe les règles complémentaires relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition du compte d'exécution du budget de l'Institut.

#### 3.1 Concordance entre comptabilités économique et budgétaire

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait signalé que l'Institut devrait procéder lui-même, chaque année, à la réconciliation des comptabilités économique et budgétaire et justifier les écarts éventuels. Pourtant, cette réconciliation n'a pas été opérée en 2011 et, en 2012, l'Institut n'a produit aucun compte d'exécution du budget.

Pour rappel, le compte d'exécution de l'Institut est dressé grâce à une application informatique séparée, qui permet de transposer les soldes des balances de la comptabilité générale en comptabilité budgétaire. Le compte d'exécution du budget 2011 présenté par l'Issep a été établi par son ancien directeur général adjoint, qui ne fait plus partie des membres du personnel. La Cour n'a donc pu disposer d'aucune explication quant à l'élaboration de ce compte.

#### Concordance entre comptabilités économique et budgétaire 2011

Charges	27.576.807,00	Produits	27.250.593,00
- Amortissements	3.956.241,00	- Subsidés en capital amortis	2.883.911,00
- Variations de stocks	12.296,00	+ Subsidés en capital transférés	2.499.405,58
<b>(1) Total comptabilité économique</b>	<b>23.608.270,00</b>	<b>(1) Total comptabilité économique</b>	<b>26.866.087,58</b>
Dépenses	26.011.093,00	Recettes	26.297.962,00
- Achats biens d'investissement	2.419.216,00		
- Cautions	350,00		
<b>(2) Total comptabilité budgétaire</b>	<b>23.591.527,00</b>	<b>(2) Total comptabilité budgétaire</b>	<b>26.297.962,00</b>
<b>Différence (1)-(2)</b>	<b>16.743,00</b>	<b>Différence (1)-(2)</b>	<b>568.125,58</b>

(en euros)

Selon le calcul de comparaison réalisé par la Cour, si l'écart qui demeure inexpliqué peut être considéré comme non significatif au niveau des charges et dépenses, il n'en va pas de

<sup>133</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 24 octobre 1996 fixant les règles complémentaires relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition du compte d'exécution du budget de l'Issep, modifié le 18 janvier 2001.

même au niveau des produits et recettes. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur le montant des recettes imputées au compte d'exécution du budget de l'Institut.

Par conséquent, la Cour a rappelé à l'Institut qu'il doit, d'une part, dresser un compte d'exécution du budget pour l'année 2012, conformément aux dispositions réglementaires qui lui sont applicables, et, d'autre part, procéder à la réconciliation des comptabilités économique et budgétaire, de manière à justifier les écarts éventuels.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé que les discordances entre les comptabilités générale et budgétaire sont dues à l'utilisation de deux applications non reliées entre elles. Ce choix a été opéré par l'ancienne direction générale. Un cahier des charges visant à l'acquisition d'un logiciel comptable intégrant les comptabilités analytique, budgétaire et économique sera soumis au pouvoir de gestion.

### 3.2 Compte d'exécution du budget 2011

La Cour des comptes a relevé que le compte d'exécution du budget 2011 de l'Issep ne présente pas les mêmes subdivisions, ni les mêmes codifications SEC que le budget<sup>134</sup> voté par le Parlement wallon<sup>135</sup>. Dans ce contexte, la Cour ne peut vérifier l'absence de dépassement de crédits sur les articles qui sont regroupés dans le compte d'exécution du budget 2011. Elle rappelle à l'Issep que le compte d'exécution du budget doit être présenté conformément au budget voté par le Parlement. En ce qui concerne les autres articles, la Cour a constaté deux dépassements de crédits non autorisés pour un montant total de 80.235 euros.

La Cour des comptes a rappelé à l'organisme qu'en vertu de son décret organique<sup>136</sup>, les dépassements de crédits budgétaires doivent être préalablement autorisés par le gouvernement.

## 4 Comptabilité économique

### 4.1 Bilan

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que des licences annuelles ont été enregistrées dans les comptes d'immobilisations incorporelles et amorties sur une période de trois ans, alors qu'en raison de leur durée de vie, ces licences auraient dû être portées directement en comptes de charge.

À la fin de l'exercice 2012, les créances à un an au plus s'élèvent à environ 10,3 millions d'euros (7,1 millions d'euros fin 2011). Parmi celles-ci figurent des créances sur la Région wallonne pour un montant total de 8,2 millions d'euros (5,8 millions d'euros fin 2011). Fin 2012, les créances commerciales échues s'élèvent à environ 4,0 millions d'euros et des

<sup>134</sup> Le budget ajusté de l'Issep est annexé au décret du 20 juillet 2011 contenant le premier feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011.

<sup>135</sup> L'article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 octobre 1996 fixant les règles complémentaires relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition du compte d'exécution du budget de l'Issep stipule que le compte d'exécution du budget présente les mêmes subdivisions que les tableaux du budget. Ces tableaux font apparaître dans des colonnes successives : 1) les numéros des articles ; 2) leur libellé ; 3) les prévisions de recettes et ou les crédits accordés suivant le cas ; 4) les recettes ou les dépenses imputées.

<sup>136</sup> Voir l'article 8 du décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de service public en Région wallonne.

réductions de valeur sur créances ont été actées pour un montant total de 467.048,47 euros. La Cour a constaté que l'Issep ne dispose pas d'une procédure formalisée en matière de recouvrement des créances, qui définirait notamment la fréquence et le nombre de rappels avant recours à un avocat<sup>137</sup>. La Cour en a recommandé l'élaboration.

Dans sa réponse, le directeur général a précisé que les créances à un an au plus à l'égard de la Région wallonne s'élèvent, fin 2013, à 10 millions d'euros et concernent plus de 40 arrêtés de subvention négociés avec le donneur d'ordre au cours de l'exercice N - 1 et communiqués au cours du premier trimestre de l'exercice budgétaire. En raison de la procédure d'octroi de subvention, qui comporte plus de dix étapes, l'Issep est en permanence confronté à des problèmes de trésorerie. Des discussions ont été entamées pour réviser fondamentalement le mécanisme de financement par un regroupement des arrêtés de subvention et l'instauration d'un système d'avance sous forme de dotation. Enfin, le directeur général a ajouté qu'une procédure formalisée en matière de recouvrement des créances commerciales serait mise en place avant la fin 2014.

Les valeurs disponibles, provenant essentiellement des dotations et subventions de la Région wallonne, s'élèvent à quelque 4,7 millions d'euros au 31 décembre 2012 (8,1 millions d'euros fin 2011). À titre d'information, les montants ordonnancés en 2011 et 2012 à la charge du budget régional s'élèvent respectivement à 19,9 millions<sup>138</sup> et à 18,2 millions d'euros.

Par ailleurs, en vertu de la loi Moerman<sup>139</sup>, l'Issep est dispensé du versement d'une partie du précompte professionnel, à la condition que l'excédent soit affecté à la recherche. Ces montants sont comptabilisés en provisions dans les comptes de l'Institut pour un montant total qui avoisine, fin 2012, 12 millions d'euros. Suite à un contrôle fiscal réalisé en mars 2013, l'Institut s'est vu infliger un redressement d'environ 3 millions d'euros (principal et intérêts) pour les années 2008 à 2011<sup>140</sup>. Ce montant a été payé à l'administration fiscale dans le courant du second trimestre 2014.

En 2010 et 2011, des provisions ont été constituées à concurrence de 2,4 millions d'euros pour couvrir le sous-financement de l'assurance groupe. En 2012, l'organisme assureur a adressé des factures à l'Institut pour un montant de 2,1 millions d'euros ; en conséquence le montant des provisions a été intégralement repris. La Cour a relevé qu'en 2013, 26 agents de l'Institut ont introduit une action devant le tribunal de première instance afin de bénéficier de cette assurance groupe. Le risque devra faire l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une provision dans les comptes de l'Institut.

En outre, la Cour a constaté que les engagements relatifs au congé de cinq ans préalable à la retraite dont peuvent bénéficier certains agents statutaires de l'Institut ne sont pas comptabilisés en comptes de provisions, mais en droits et engagements hors bilan, pour un montant total estimé par la direction financière, fin 2012, à 10,4 millions d'euros.

<sup>137</sup> Actuellement, des rappels sont adressés aux clients en fonction des disponibilités du comptable. Aucun dossier n'a été transmis à un avocat afin de poursuivre les récupérations.

<sup>138</sup> Dont 432.000 euros ont été versés à l'Institut en 2012.

<sup>139</sup> Loi programme du 24 décembre 2002. La loi dite « Moerman » dispense les institutions scientifiques agréées (depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2003), dont l'Issep, de verser la totalité du précompte professionnel pour les chercheurs à deux conditions : premièrement, la tenue d'une liste nominative de « chercheurs » et de leurs activités scientifiques et, deuxièmement, la réalisation de recherches nouvelles. Le régime de dispense est organisé par l'article 275/3, CIR 92.

<sup>140</sup> En raison de l'assimilation de bacheliers à des chercheurs.

Enfin, au 31 décembre 2012, le montant des dettes commerciales avoisine 2 millions d'euros. D'après les informations reçues, en raison de problèmes de liquidités, l'Institut ne paie les factures de ses créanciers qu'après rappel, mais avant mise en demeure. Les intérêts pour retard de paiement n'ont pas d'impact significatif sur les comptes<sup>141</sup>. Toutefois, la Cour des comptes a signalé que les articles 127 et 160 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics imposent un délai maximum de paiement de 30 jours à compter de l'échéance du délai de vérification de la livraison<sup>142</sup>. En outre, en vertu de l'article 69, en cas de dépassement de ce délai, l'adjudicataire a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, d'un intérêt au prorata du nombre de jours de retard et d'une indemnité forfaitaire de 40 euros pour les frais de recouvrement.

Dans sa réponse, le directeur général a admis que les problèmes récurrents de liquidités ne peuvent justifier les retards systématiques de paiement des factures des fournisseurs. Il a donc donné instruction de payer les factures à leur échéance, pour autant que la commande ait bien été réceptionnée.

#### 4.2 Compte de résultats

L'Institut a clôturé les exercices comptables 2011 et 2012 par une perte respective de 326.214 euros et de 1.357.621 euros.

La diminution du chiffre d'affaires est liée notamment à la baisse des recettes générées par les missions confiées à l'Institut par la Région wallonne. Toutefois, la Cour des comptes a attiré l'attention sur le mode de comptabilisation de ces recettes. Les arrêtés ministériels d'octroi précisent que les subventions, dont la plupart sont accordées pour une année civile<sup>143</sup>, seront mises à disposition de l'Institut par tranches trimestrielles d'un montant égal, sur base de déclarations de créances, transmises en temps opportun, que la justification de l'emploi de cette subvention sera conforme aux dispositions légales et que le versement de la subvention n'a pas pour conséquence de créer un droit inconditionnel dans le chef de l'organisme. Ainsi, la subvention ne sera définitivement acquise qu'après approbation, par l'administration wallonne, du décompte définitif transmis par l'Issep.

La Cour a constaté que les déclarations de créances trimestrielles étaient établies et comptabilisées sur l'année concernée, dès réception de l'arrêté ministériel, à concurrence du montant total de la subvention allouée correspondant à l'intervention régionale maximale. De plus, elle a relevé qu'en raison de l'adoption et la notification tardives de certains arrêtés ministériels<sup>144</sup>, les dispositions qu'ils contiennent en matière d'échelonnement des déclarations de créance par l'Institut et des paiements par la Région ne peuvent être respectées. En outre, l'Institut établit en retard le décompte final justifiant l'utilisation de la subvention. Suite à l'examen par l'administration wallonne des décomptes relatifs à des subventions perçues en 2008 et 2009, l'organisme a comptabilisé en 2012 une charge exceptionnelle de 0,8 million d'euros, correspondant à un excédent de subvention à rembourser.

<sup>141</sup> Ils se sont élevés à 17.491 euros en 2011 et à 7.205 euros en 2012.

<sup>142</sup> Pour autant que le pouvoir adjudicateur soit en possession de la facture régulièrement établie, ainsi que des autres documents éventuellement exigés.

<sup>143</sup> Dans quelques cas, la subvention (annuelle) chevauche deux exercices comptables.

<sup>144</sup> Plusieurs arrêtés ministériels adoptés en décembre 2012 n'ont été notifiés à l'Institut qu'au cours du mois de janvier 2013.

La Cour a considéré que ces subventions ne peuvent être totalement comptabilisées en produits sur la base des montants fixés par les arrêtés car, pour être définitivement acquises et donc imputées au budget des recettes en vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 24 octobre 1996, elles doivent être utilisées et justifiées conformément aux dispositions légales et aux règles fixées par les arrêtés concernés. Afin de respecter ces dispositions, les arrêtés d'octroi de subventions devront être établis, approuvés et notifiés selon un calendrier qui permette à l'Institut de planifier la réalisation des activités concernées, l'exécution des dépenses et l'échelonnement des déclarations de créance. L'Institut devra alors accélérer la justification de l'utilisation des subventions de manière à comptabiliser, sur l'année concernée, la dernière déclaration de créance établie en tenant compte du montant réel des dépenses exposées.

La diminution des charges d'exploitation, qui résulte principalement de la reprise de provisions constituées dans le cadre d'un sous-financement en matière d'assurance groupe a été compensée par la comptabilisation de charges exceptionnelles pour un montant de 2,1 millions d'euros suite à la régularisation intervenue en cette matière.

Dans sa réponse, le directeur général a insisté sur le fait que la perte de 1.357.621 euros en 2012 est due à des charges exceptionnelles liées, d'une part, au sous-financement de l'assurance groupe instauré par la direction précédente pour les années 2002 à 2011 et, d'autre part, au remboursement à la Région wallonne de subventions trop perçues relatives à des années antérieures à 2009. Il a estimé que ces charges exceptionnelles liées à des événements du passé ont un effet négatif sur le résultat de l'année 2012, qui ne reflète donc pas la réalité économique de l'activité de l'Institut.

## 5 Accord de partenariat

Le 30 avril 2009, la SCRL EcoTechnoPôle Wallonie (ETP-W), qui rassemble la Région wallonne, quatre grandes entreprises, cinq PME et deux universités, a été constituée dans le cadre d'un partenariat public-privé. Son capital s'élève, en 2012, à 4.208.750 euros. À cette date, la répartition des parts souscrites par les différents associés se présente comme suit.

### Répartition des parts souscrites

Associés	Nombre	Nombre parts	Capital souscrit	% Capital souscrit
Région wallonne	–	2.424	3.030.000	72,0 %(*)
Grandes entreprises	4	936	1.170.000	27,8 %
Petites et moyennes entreprises	5	5	6.250	0,1 %
Universités	2	2	2.500	0,1 %
<b>Total</b>			<b>4.208.750</b>	<b>100,0 %</b>

(en euros)

(\*) Les comptes annuels établis par la société mentionnent un montant de 1.029.250 euros à titre de capital appelé non versé. Début 2013, un montant de 864.000 euros a été versé par la Région wallonne à titre d'intervention dans le capital (à la charge de l'allocation de base 81.01, division organique 15, programme 3, titre 2). Le solde a été libéré par l'intermédiaire de l'Issep, à qui la Région a accordé des subventions en vue de la libération de ce solde (144.000 euros en 2012 et 23.000 euros en 2013). Ces subventions ont été imputées à la charge de l'allocation de base 41.06, programme 3, titre 1 de la division organique 15 du budget général des dépenses de la Région wallonne.

Outre la participation au capital (3,03 millions d'euros), la Région wallonne est également intervenue dans la couverture des frais de fonctionnement de cette société. Pour les années 2011 et 2012, les montants imputés à ce titre au budget de la Région wallonne se sont élevés respectivement à 520.000 euros et 544.000 euros.

Cette société, dont le siège social a été établi dans les locaux de l'Issep, avait pour objectif de constituer une plateforme de coordination d'activités de recherche et de développement commune. Dans le cadre d'une convention de concession, l'Institut a mis à sa disposition des infrastructures pour lui permettre d'exercer ses activités de recherche et développement<sup>145</sup>.

La société devait assurer, à ses frais, la remise à niveau, l'entretien et l'utilisation de ces installations. La convention prévoyait toutefois que tous les travaux et aménagements, considérés comme immeubles par nature ou par incorporation, restaient, sans contrepartie, propriété de l'Issep. L'accord de partenariat prévoyait également la mise à disposition de membres du personnel de l'Issep, moyennant refacturation des frais.

La société ETP-W a été mise en liquidation en septembre 2012. Puisque du personnel de l'Institut restait toujours à sa disposition, celui-ci a continué à établir des déclarations de créances en vue de récupérer le montant de leurs traitements. Alors que les déclarations de créances adressées à ETP-W pour les six premiers mois de l'année 2013 (173.364 euros) ont été honorées, celles relatives au second semestre 2013 (173.360 euros) ont été, à la demande du ministre, annulées par notes de crédit.

Selon la Cour des comptes, dans la mesure où ces déclarations de créances n'ont fait l'objet d'aucune contestation officielle, l'établissement de notes de crédit n'était pas justifié. Bien que la société se trouve dans une procédure de mise en liquidation au cours de laquelle le liquidateur désigné devra opérer une répartition des actifs réalisés, seule une réduction de valeur aurait dû être actée dans les comptes de l'Institut afin de prendre en compte le risque de non-récupération de ces créances<sup>146</sup>.

D'après les informations communiquées par l'Issep, l'actif net d'ETP-W s'élève aujourd'hui à 500.000 euros : par conséquent, la participation wallonne de 3,03 millions d'euros aurait perdu une grande partie de sa valeur.

En outre, par avenant à la convention initiale, la convention de concession a été cédée à l'ASBL Centre de recherche métallurgique en date du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>147</sup>, alors que la convention conclue entre l'Issep et la société ETP-W en dissolution excluait toute possibilité de céder « *directement ou indirectement, notamment par scission, apport de branche d'activités* », la concession à des tiers<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> La concession des installations de l'Issep a été accordée pour une durée de dix ans moyennant paiement d'une redevance annuelle de 2.500 euros.

<sup>146</sup> Au 15 juin 2014, la dissolution de la société n'avait pas encore été prononcée par le tribunal de commerce.

<sup>147</sup> En présence et avec l'accord de l'Issep représenté par son ministre de tutelle.

<sup>148</sup> Article 16 de la convention de concession.

# Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique – Contrôle des comptes 2011 et 2012

*Lors du contrôle des comptes 2011 et 2012 de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, la Cour des comptes a assuré un suivi de ses précédentes recommandations en matière de règles d'évaluation, de délégations de pouvoir et de comptabilité des engagements.*

*Elle a par ailleurs constaté une sous-consommation récurrente de certains crédits, l'existence de dépassements de crédits non autorisés, l'absence de mise en concordance des inventaires comptable et physique, ainsi que quelques manquements lors de l'utilisation de la carte de crédit. En matière de marchés publics, ses remarques ont notamment porté sur une motivation insuffisante du recours à la procédure négociée et sur la nécessité d'éviter toute situation pouvant conduire à une suspicion de conflit d'intérêts lors de leur passation.*

*Elle a dénoncé la modification de clauses dans les contrats de travail par l'administrateur général en l'absence de toute délégation de pouvoir, ainsi que l'octroi de bourses à des universités sans base légale. Enfin, la Cour des comptes a recommandé de veiller au respect des procédures de désignation lors du renouvellement du mandat du poste d'administrateur général.*

## **1 Introduction**

### **1.1 Statut**

L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps), créé par le décret du 4 décembre 2003, exerce une mission générale d'aide à la décision, qui revêt deux aspects : l'un, d'ordre scientifique transversal, l'autre relevant du conseil stratégique.

La mission scientifique transversale comprend, notamment, la centralisation, la publication et le traitement des statistiques régionales, ainsi que la réalisation de recherches fondamentales et appliquées, principalement en matière de sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement.

La mission de conseil stratégique consiste à réaliser, à la demande du gouvernement wallon, des exercices d'évaluation dans les matières qui relèvent de sa compétence, ainsi que des études prospectives.

Cet organisme de catégorie A est soumis aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et à ses arrêtés d'application.

## 1.2 Méthode

Après un suivi des observations et recommandations formulées lors du précédent contrôle réalisé en 2011, le contrôle des comptes 2011 et 2012 de l'Institut, qui ont été transmis officiellement à la Cour des comptes le 9 septembre 2013, s'est concentré sur l'examen par sondage des principaux postes des bilan, compte de résultats et compte d'exécution du budget, la vérification de la concordance salariale, l'analyse des dépenses payées par caisse, le contrôle des amortissements actés, la vérification de l'exactitude des données du compte d'exécution du budget et de l'absence de dépassement de crédits, et enfin l'examen de l'application des procédures en matière d'engagement et d'ordonnement des dépenses.

En outre, ont été examinés certains aspects spécifiques tels que l'utilisation de la carte de crédit, le financement de doctorats, le respect de la réglementation sur les marchés publics, ainsi que la situation administrative de certains membres du personnel.

Le projet de rapport a été transmis par lettre du 15 avril 2014 à l'administrateur général de l'Iweps, qui y a répondu le 16 mai 2014. Ses commentaires ont été intégrés dans le rapport adressé le 17 juin 2014 au ministre-président et au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports du gouvernement wallon. Ce dernier a précisé, par lettre du 16 juillet 2014, qu'il veillerait à la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des comptes.

## 2 Contrôle des comptes 2011 et 2012

### 2.1 Suivi des observations antérieures

Les règles d'évaluation qui régissent le fonctionnement des comptes de l'organisme ne sont toujours pas décrites dans un règlement comptable et financier, ni annexées aux comptes.

La Cour des comptes a également souligné la non-application de l'arrêté du 18 décembre 2003 fixant les délégations de pouvoir. Elle avait recommandé d'utiliser les possibilités de désignation, par l'administrateur général, d'agents habilités à approuver et ordonner les dépenses. En réponse, l'Institut avait annoncé l'adoption d'une procédure qui ferait usage de cette possibilité de délégation formelle prévue par l'arrêté précité. Seule une délégation en matière de paiement a été accordée à une assistante administrative en cas d'absence de la directrice du service d'appui. La Cour a constaté la non-application systématique de l'arrêté précité : en effet, des agents non habilités à engager des dépenses<sup>149</sup> ont signé des bons de commande émis en 2014. Elle a aussi noté que la formalisation de la procédure d'approbation et d'ordonnement des dépenses, annoncée au terme du précédent contrôle, n'était toujours pas concrétisée.

L'absence de comptabilité des engagements demeure une observation d'actualité pour les années 2011 et 2012. L'Iweps a toutefois signalé que, dans l'attente du choix d'un nouveau système informatique comptable, il a élaboré un fichier à l'aide d'un tableur afin de suivre les engagements à partir de l'année 2013.

---

<sup>149</sup> En vertu de l'article 16 de l'arrêté du 18 décembre 2003 fixant les délégations de pouvoir, seuls l'administrateur général et la directrice du service d'appui sont habilités à engager des dépenses.

La Cour des comptes a constaté que l'Institut avait procédé à un inventaire physique de ses immobilisations, à l'exception des licences informatiques, pour lesquelles l'inventorisation était toujours en cours de réalisation. Néanmoins, l'inventaire physique n'est pas mis en concordance avec les données reprises au bilan. L'Institut s'est engagé à donner suite à cette observation.

## 2.2 Comptabilité économique

### 2.2.1 Bilan

L'examen des comptes de bilan montre que l'actif est, depuis plusieurs années, principalement constitué des valeurs disponibles. Fin 2012, celles-ci s'élevaient à quelque 10,2 millions d'euros, montant supérieur au double de la dotation annuelle de l'Institut (4,9 millions d'euros). L'augmentation sensible de ce poste entre 2010 et 2011 s'explique notamment par le versement, en 2011, du solde de la dotation 2010.

Au passif, les réserves de l'Iweps sont également en progression (+ 0,5 million d'euros entre 2010 et 2012) et atteignent, fin 2012, environ 10 millions d'euros (soit 97,6 % du total du passif).

### 2.2.2 Compte de résultats

Entre 2010 et 2012, l'augmentation des produits (+ 495,0 milliers d'euros) s'explique principalement par les récupérations de traitements d'agents détachés<sup>150</sup> (223,0 milliers d'euros) et les subsides obtenus dans le cadre des observatoires.

En ce qui concerne les charges, l'augmentation des *Achats de biens de services* (+ 674 milliers d'euros) provient notamment des frais liés à la réalisation d'enquêtes (+ 157,0 milliers d'euros), des conventions de recherche (+ 269,3 milliers d'euros), d'achat de licences (+ 84 milliers d'euros), d'honoraires (+ 26,2 milliers d'euros), d'octroi de bourses de doctorat (+ 21,0 milliers d'euros) ou encore de frais liés à l'organisation de colloques (+ 21,9 milliers d'euros).

La progression des *Rémunérations, charges sociales et pensions* s'explique principalement par la hausse du nombre d'équivalents temps plein (ETP) rétribués par l'Institut : 47 ETP à la fin 2012 contre 41,5 ETP fin 2010.

## 2.3 Comptabilité budgétaire

### 2.3.1 Évolution du compte d'exécution du budget

Au cours des années 2011 et 2012, l'Iweps a présenté un budget en déséquilibre. Toutefois, pour les deux exercices contrôlés, les comptes d'exécution des budgets de l'Institut affichent un boni, qui s'explique essentiellement par une sous-consommation générale des crédits, particulièrement marquée au niveau des dépenses décrétales. Ainsi, alors que les dépenses de ce type avaient été estimées au budget à 2,3 millions d'euros en 2011 et à 3,1 millions

<sup>150</sup> Concerne la récupération du montant du traitement, d'une part, d'un expert scientifique de l'Iweps mis à disposition de l'Agence Fonds social européen (point dont il avait été question lors du précédent contrôle des comptes) et, d'autre part, de deux attachés scientifiques qui travaillent dans le cadre de synergies statistiques avec la Communauté française (86.727,68 euros).

d'euros en 2012, elles se sont finalement élevées à 0,5 million en 2011 et à 0,8 million en 2012. Cette situation conduit à s'interroger sur la correcte estimation de ces crédits lors de la confection du budget de l'organisme.

### 2.3.2 *Dépassements*

Le compte d'exécution du budget 2012 de l'Iweps fait apparaître des dépassements en ordonnancement, d'un montant total de 42.033 euros, sur sept articles de base, mais ces dépassements non autorisés n'entraînent pas d'intervention supplémentaire de la Région wallonne.

Dans sa réponse, l'Institut a expliqué les raisons de ces dépassements, qui ne représentent au total que 0,75 % du budget réalisé, et a confirmé que ces montants ont été financés par ses réserves financières.

## 3 **Contrôles spécifiques**

### 3.1 **Modifications apportées à des contrats de travail**

Une note de l'administrateur général, du 14 mai 2012, permet aux agents de l'Iweps de séjourner à l'étranger, sur base volontaire, dans le cadre d'un projet de recherche ou d'une étude en rapport avec ses missions. Avant l'octroi d'une quelconque autorisation en la matière, ce document prévoit, d'une part, la transmission à l'administrateur général d'une convention de partenariat avec l'institution scientifique accueillante et, d'autre part, la conclusion d'une convention entre le chercheur et l'Institut. D'après les termes de la convention, cette dernière tient lieu d'avenant au contrat de travail pour les membres du personnel contractuel et d'arrêté pour les agents statutaires.

Trois agents de l'Iweps ont fait appel à cette possibilité de séjour à l'étranger. La Cour des comptes a souligné que l'administrateur général de l'Institut ne dispose d'aucune délégation pour modifier des dispositions des contrats de travail, en l'occurrence transférer le lieu d'exécution dans des universités établies à l'étranger<sup>151</sup>. Ces modifications ne peuvent résulter que de décisions du gouvernement ou du ministre compétent. En outre, la Cour a fait remarquer que, pour les agents statutaires, une convention ne peut modifier un arrêté.

Par ailleurs, la convention précise que, dans le cadre de son séjour à l'étranger, le chercheur est invité à souscrire une assurance complémentaire auprès de sa mutualité. Or, l'Iweps a pris en charge l'assurance annuelle médicale, d'un montant de 2.050 euros, d'un des agents concernés.

Dans sa réponse, l'administrateur général a indiqué que l'Iweps associe le ministre à toutes les démarches entreprises et que la mise en place de ce dispositif a été discutée au sein du Conseil wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Cweps). Il considère aussi qu'il dispose, en vertu de l'article 11 de l'arrêté précité, d'une délégation lui per-

<sup>151</sup> L'article 11 de l'arrêté du gouvernement wallon fixant les délégations de pouvoir accordées au sein de l'Institut précise que « *délégation est accordée à l'administrateur général pour signer, en exécution des décisions du gouvernement ou du ministre délégué à cette fin, les contrats de travail* ». Toutefois, en vertu de l'article 6, aucune délégation en matière de personnel n'est accordée en ce qui concerne les missions à l'étranger.

mettant d'apporter des modifications temporaires aux contrats de travail. Il s'est toutefois engagé à demander, à l'avenir, un accord formel et individuel du ministre.

La Cour des comptes est d'avis que les missions dévolues au Cweps par le décret constitutif de l'Iweps sont purement consultatives, cet organe ne dispose donc d'aucun pouvoir de décision. Elle a rappelé qu'en vertu des dispositions réglementaires, l'administrateur général est habilité à signer les contrats de travail en exécution des décisions du gouvernement ou du ministre délégué à cette fin. En revanche, aucune délégation ne lui a été accordée en matière de mission à l'étranger. Par conséquent, la Cour estime que toute décision dans ce domaine doit être approuvée au préalable par le gouvernement ou le ministre délégué.

### 3.2 Carte de crédit

À partir du mois d'août 2011, l'Iweps a effectué des paiements par carte de crédit. Leur montant, du 16 août 2011 au 5 janvier 2013, s'élève à 20.825 euros.

Après examen des documents justificatifs annexés aux relevés de la carte de crédit, la Cour des comptes a rappelé que le recours à ce mode de paiement ne dispense ni du respect de la procédure d'engagement et d'ordonnement des dépenses selon les règles de délégation en vigueur, ni du respect de la réglementation en matière de marchés publics. En effet, ces procédures n'ont pas été systématiquement respectées, notamment pour des dépenses liées à des voyages et à l'acquisition de matériel de téléphonie mobile.

Par ailleurs, toute dépense payée par carte de crédit doit être justifiée au moyen de pièces justificatives originales. Or, la Cour des comptes a remarqué que celles-ci faisaient parfois défaut ou que le caractère professionnel des dépenses n'était pas suffisamment motivé, notamment en matière de frais de représentation.

La Cour des comptes a attiré l'attention sur la nécessité d'évaluer le recours à ce système de paiement au regard des risques que comporte cette procédure particulière de dépenses. Lorsque l'utilisation d'une carte de crédit s'avère absolument nécessaire, un dispositif qui en règle précisément les modalités d'utilisation doit être instauré afin de garantir le respect de la réglementation sur les marchés publics et des procédures d'engagement et d'ordonnement des dépenses.

À la suite des constats et recommandations formulés par la Cour des comptes, l'administrateur général a rédigé, le 14 mai 2014, une note à l'intention du personnel fixant les conditions d'utilisation de la carte de crédit. En matière de frais de représentation, il a indiqué que l'objet de la réunion serait dorénavant mentionné sur un document annexé à la pièce justificative.

### 3.3 Financement de dépenses afférentes à des doctorats

Dans le courant du second semestre de l'année 2012, des conventions ont été conclues entre l'Iweps et les universités de Liège, Mons et Louvain, portant sur le financement, à concurrence de 467.693 euros, de trois bourses de doctorat mené au sein et sous la responsabilité

de ces universités pour une durée de quatre ans<sup>152</sup>. Une des trois conventions précise que les droits de propriété intellectuelle afférents aux résultats générés appartiennent à l'université. Les deux autres n'apportent aucune précision sur ce point.

Ces conventions prévoient qu'en fin de projet, l'université transmette à l'Iweps un rapport scientifique relatif à la réalisation du doctorat, un rapport financier portant sur l'utilisation de la totalité du financement, ainsi qu'une copie des pièces justificatives. Les pièces justificatives originales sont tenues à disposition de l'Institut.

La Cour des comptes a estimé que les bourses sont octroyées à des universités sans base réglementaire. En effet, aucune disposition de la section 2 du chapitre 3 du décret précité ne prévoit explicitement l'octroi de bourses ou d'autres subventions à des tiers. En revanche, l'Iweps est notamment chargé de la réalisation de recherches fondamentales et appliquées, principalement dans les champs couverts par les sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Le décret prévoit que, pour la réalisation de son objet, l'Institut peut sous-traiter ou s'associer à des universités et centres de recherche nationaux ou étrangers : ceci implique qu'il réalise lui-même ses missions ou sous-traite leur réalisation à des tiers par voie de marchés publics.

Dans sa réponse, l'administrateur général a précisé que le ministre compétent a été associé à la décision de financer des bourses de doctorat et que la mise en place de ce dispositif a été discutée avec le Cweps. Il considère par ailleurs que la procédure s'apparentait à un marché de services étant donné l'appel à projets et à candidats, leur mise en concurrence et leur sélection au terme d'une procédure recourant à un jury. L'administrateur général s'est toutefois engagé à clarifier, à l'avenir, ce type de situation auprès du ministre.

#### **3.4 Marché de services relatif à l'évaluation du plan de cohésion sociale**

En juin 2012, l'Iweps a attribué un marché de services portant sur l'évaluation des processus de mise en œuvre des plans de cohésion sociale pour un montant de 145.046 euros hors TVA. Il a justifié le recours à la procédure négociée avec publicité par l'article 17, § 3, 4<sup>o</sup>, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, à savoir que la nature des prestations est telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies avec une précision suffisante pour permettre son attribution selon une autre procédure.

La Cour des comptes a estimé que l'Iweps n'avait pas démontré, dans les documents du marché, qu'il se trouvait dans une situation visée par l'article 17, § 3, 4<sup>o</sup>, de la loi précitée. Il l'a simplement affirmé, ce qui ne peut être considéré comme suffisant.

Dans le cadre de ce marché, une seule offre a été déposée et attribuée au prix proposé. Il s'agit de l'offre conjointe de plusieurs unités de recherche de l'Université de Liège : l'institut des sciences humaines et sociales, le service de sociologie des identités contemporaines, le centre de recherche et d'intervention sociologique et le centre de recherche Spiral.

---

<sup>152</sup> Soit 150.900 euros pour l'Université de Liège, 159.719 euros pour celle de Mons et 157.074 euros pour l'Université catholique de Louvain.

Le délai pour introduire l'offre était régulier, mais un délai plus long aurait sans doute permis d'obtenir plusieurs offres, étant donné l'objet du marché. En tout état de cause, l'impossibilité d'opérer une comparaison entre plusieurs soumissions aurait dû inciter l'organisme à se montrer très attentif à la justification du prix demandé<sup>153</sup>.

La Cour des comptes a également relevé que l'administrateur actuel de l'Iweps avait occupé, avant son engagement, des fonctions de direction au sein du centre de recherche Spiral. Sur la base des informations à sa disposition, la Cour n'était pas en mesure de s'assurer qu'il n'existait pas de conflit d'intérêts au moment de l'attribution de ce marché. Néanmoins, de manière générale, elle a recommandé à l'Iweps de s'assurer de l'absence de toute situation qui pourrait conduire à une suspicion de conflit d'intérêts lors de l'attribution de marchés publics.

Dans sa réponse, l'administrateur général a affirmé que les procédures d'évaluation des offres ont été conduites en l'absence de tout conflit d'intérêts. En outre, selon lui, les documents du marché démontrent suffisamment que l'Iweps se trouvait dans une situation telle que les spécifications du marché ne pouvaient être établies avec une précision suffisante. Ne maîtrisant pas entièrement la méthode à utiliser, l'Institut a en effet jugé nécessaire de passer par une étape de négociation.

La Cour des comptes a observé toutefois qu'en tant que spécialiste de l'évaluation, l'Iweps avait déjà explicitement défini la méthode dans la rubrique *Prescriptions techniques* du cahier spécial des charges. Par ailleurs, comme en témoigne le compte-rendu de la réunion de négociation du 4 mai 2012 entre le soumissionnaire et l'Institut, ces prescriptions n'ont été que très peu précisées à cette occasion.

### **3.5 Marché de services relatif à l'accompagnement de la Wallonie dans la mise en œuvre de la dynamique « Horizon 2022 »**

Le 20 juillet 2012, le gouvernement wallon a attribué un marché de services relatif à l'accompagnement de la Wallonie dans la mise en œuvre de la dynamique « Horizon 2022 », pour un montant de 197.500 euros hors TVA. Ce marché, financé par l'Iweps, a été passé par procédure d'appel d'offres général avec publicité au niveau belge.

Les critères d'attribution fixés dans le cahier spécial des charges portaient sur le prix (25 % des points), l'adéquation du calendrier de travail (15 % des points) et la qualité de la méthode (60 % des points), dont 15 % pour l'organisation des travaux et le lien avec le respect du calendrier fixé. Le calendrier de travail constituait dès lors un élément important puisque le délai d'exécution intervenait à deux reprises dans les critères d'attribution. Selon le cahier spécial des charges, les travaux devaient débuter en avril 2012 et se clôturer au début du mois de septembre de la même année par la remise de l'étude au comité d'accompagnement.

À ce propos, la Cour des comptes a signalé que, faute d'avoir trouvé mention de la date de réception de ce rapport, elle n'a pu vérifier le délai d'exécution du marché. Toutefois, elle a constaté, d'une part, qu'une seule facture, du 18 mars 2013, a été adressée à l'organisme

<sup>153</sup> Le rapport d'attribution des offres se limite à relever que la seule offre introduite d'un montant de 145.406 euros hors TVA est conforme au maximum prévu au budget (150.000 euros hors TVA).

et approuvée par le ministre dont il relève, et, d'autre part, que ces frais d'un montant de 296.250 euros hors TVA portent sur les prestations réalisées dans le cadre de ce marché, mais également sur celles relevant d'un second marché, complémentaire au premier.

En effet, à l'issue des quatre mois initialement prévus, un deuxième marché de services, passé par procédure négociée sur la base de l'article 17, § 2, 2°, a), de la loi du 24 décembre 1993<sup>154</sup>, a été attribué à la même société le 20 février 2013, pour des services complémentaires, d'un montant forfaitaire de 98.750 euros hors TVA (soit 50 % du montant du marché initial).

La Cour des comptes a relevé que le recours à la procédure négociée sur la base de l'article précité n'est pas suffisamment motivé, car la « *circonstance imprévue*<sup>155</sup> » n'est pas explicitement démontrée.

Par ailleurs, le montant du marché pour services complémentaires a été fixé forfaitairement à 50 % de celui du marché initial, soit le maximum autorisé par la réglementation. L'offre de la société ne permet toutefois pas d'identifier les éléments qui ont servi de base à l'établissement de ce prix forfaitaire. En effet, elle ne comporte aucune évaluation du volume des prestations complémentaires ni ne précise le tarif horaire. Pourtant, le cahier spécial des charges du marché initial prévoyait la possibilité d'un accompagnement complémentaire du chargé de mission et l'offre précisait, dans cette hypothèse, un prix par journée. La Cour des comptes s'est donc interrogée sur les raisons qui ont conduit à ne pas calculer le montant des prestations complémentaires sur la base de ce tarif journalier.

Enfin, la Cour a noté que, si le montant du marché initial était légèrement inférieur au seuil de publicité européenne, ce dernier aurait été largement dépassé s'il avait été tenu compte du montant des prestations complémentaires envisagées dès le départ.

Dans sa réponse, l'administrateur général a confirmé l'importance du calendrier. Le marché a été attribué fin juillet 2012 ; le prestataire a dès lors dû organiser le travail d'un panel d'académiques d'universités et de champs disciplinaires différents dans une période de faible disponibilité du public visé. Selon l'administrateur général, cette situation a nécessité la réalisation de consultations individuelles non envisagées initialement, ainsi qu'un rapport de synthèse des groupes de travail des experts académiques. Il a par ailleurs signalé que le prestataire a remis trois rapports à l'issue de sa mission (deux en janvier 2013 et un en février 2013).

### 3.6 Désignation de l'administrateur général

En vertu de l'article 14 du décret organique de l'Iweps, le gouvernement doit désigner l'administrateur général pour un mandat aux conditions fixées par le livre II de l'arrêté du gouvernement wallon portant le code de la fonction publique.

<sup>154</sup> Soit lorsque des travaux ou services complémentaires ne figurant pas au projet initial adjudgé ni au premier contrat conclu sont, à la suite d'une circonstance imprévue, devenus nécessaires à l'exécution de l'ouvrage ou du service tel qu'il y est décrit, pour autant que l'attribution soit faite à l'adjudicataire qui exécute l'ouvrage ou le service et que le montant cumulé des marchés passés pour les travaux ou services complémentaires n'excède pas 50 % du montant du marché principal.

<sup>155</sup> Nécessaire pour pouvoir invoquer le recours à la procédure négociée sur la base de l'article 17, § 2, 2°, a).

Le 17 février 2011, le gouvernement a désigné l'actuel administrateur général par intérim de l'Iweps pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2011 au 31 décembre 2014. Cette désignation n'a toutefois pas fait l'objet d'une procédure de mandat au motif que ce remplacement présentait un caractère exceptionnel durant une période réduite de trois ans, dans l'attente de la mise en place effective du nouveau régime des mandats, prévue le 31 décembre 2014. Dans sa décision, le gouvernement soulignait également qu'aucune désignation de « faisant fonction » n'était possible, faute d'agent statutaire avec grade scientifique.

Le contrat de travail à durée déterminée fixe la rémunération au grade A2 et stipule que l'engagement, en qualité d'expert, se fonde sur l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel. L'article 8 de l'arrêté précité ne prévoit pas la possibilité d'engager au-delà du grade d'inspecteur général (rang A3). La Cour des comptes a donc estimé que la décision du gouvernement wallon d'engager au rang A2 d'administrateur général et la rémunération y attachée ne sont pas fondées sur le plan juridique. Dès lors, elle a recommandé de veiller au respect des procédures de désignation lors du renouvellement du mandat du poste d'administrateur général de l'Iweps.



# Port autonome de Charleroi – Contrôle des comptes 2008 à 2012

*Lors du contrôle des comptes 2008 à 2012 du Port autonome de Charleroi, la Cour des comptes a notamment relevé l'absence d'exactitude du compte d'exécution du budget, qui ne mentionne pas l'ensemble des dépenses d'investissements. En comptabilité économique, la Cour préconise de comptabiliser la totalité des emprunts contractés dans le cadre des conventions avec la Société wallonne pour la gestion d'un financement alternatif en dettes à plus d'un an. La créance à l'égard de cette dernière devra être enregistrée à l'actif du bilan en contrepartie du montant de l'emprunt relatif à la partie subventionnée des investissements. Enfin, la Cour a pris acte de la comptabilisation, au 31 décembre 2012, d'une réduction de valeur équivalente au montant de la participation financière du Port au capital de sa filiale.*

## 1 Introduction

### 1.1 Statut

Le Port autonome de Charleroi (PAC) est une association de pouvoirs publics comprenant la Région wallonne, la province de Hainaut, la ville de Charleroi et l'intercommunale Igretec.

Il s'agit d'un organisme de la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

### 1.2 Méthode

Le contrôle des comptes des exercices 2008 à 2012 du PAC, qui ont été transmis à la Cour des comptes le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (comptes 2008 et 2009), le 23 décembre 2011 (comptes 2010), le 1<sup>er</sup> mars 2013 (comptes 2011) et le 13 février 2014 (comptes 2012), a consisté en l'examen, par sondage, des dépenses de fonctionnement et des factures (établies ou reçues), la vérification de la justification des soldes financiers, l'analyse du mécanisme de financement des investissements par l'intermédiaire de la Société wallonne pour la gestion d'un financement alternatif (Sowafinal) et de la valeur des participations. La Cour des comptes a également examiné les comptes d'exécution du budget et vérifié leur concordance avec la comptabilité générale.

Les comptes du PAC pour les exercices concernés ont fait l'objet d'une attestation sans réserve par le réviseur d'entreprises chargé de les contrôler.

Le projet de rapport a été transmis par lettre du 5 août 2014 au directeur général du Port qui n'a pas formulé de commentaire dans le cadre de la phase contradictoire. Le rapport a ensuite été adressé au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative ainsi qu'au vice-président et ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine le 30 septembre 2014. Ce dernier a répondu le 14 octobre 2014 qu'il donnait instruction à son cabinet d'assurer le suivi des recommandations de la Cour.

## 2 Financement via la Sowafinal

Les investissements portuaires bénéficient d'un subventionnement direct de la Région wallonne à hauteur de 80 % ; les 20 % résiduels sont financés par le PAC soit sur fonds propres, soit en recourant à l'emprunt.

Toutefois, un financement alternatif a été mis en place dans le cadre du plan Marshall : la convention de financement conclue entre le PAC, la Région wallonne, la Sowafinal et la banque prévoit l'octroi d'un prêt au PAC pour le montant total des investissements.

Dès la signature de la convention, l'ouverture de crédit accordée permet le paiement direct des créanciers par la banque, au fur et à mesure de la production des états d'avancement. L'ouverture de crédit n'est convertie en prêt qu'à la fin des travaux. À chaque échéance, le capital et les intérêts sont prélevés du compte du PAC, la partie des charges subsidiées par la Région wallonne étant simultanément remboursée par la Sowafinal.

Le montant total des investissements réalisés s'est élevé à 8,7 millions d'euros, dont 84,5 % financés par la Région wallonne. Le montant total emprunté par l'intermédiaire de la Sowafinal se chiffre à 8,1 millions d'euros.

## 3 Comptabilité économique

### 3.1 Évolution des comptes de bilan

#### 3.1.1 Actif

L'augmentation des actifs immobilisés au cours des exercices contrôlés est principalement liée à l'accroissement des immobilisations corporelles, constituées essentiellement de la valeur des travaux et aménagements des zones portuaires.

En matière d'immobilisations financières, le PAC détient des participations dans deux sociétés. La première participation s'élève à 1.250.000 euros, représentant 25 % du capital d'une société dont l'activité principale consiste à traiter les boues de dragage. Les comptes 2013 de cette société font apparaître un bénéfice de 1.112.625 euros et un bénéfice reporté de 1.219.541 euros. La seconde participation s'élève à 365.000 euros, représentant 57 % du capital d'une société qui, lors du contrôle, était en procédure de réorganisation judiciaire. Au 31 décembre 2012, ses pertes reportées étaient supérieures à ses fonds propres. Par conséquent, le PAC a acté une réduction de valeur équivalente au montant de sa participation.

Enfin, les créances à court terme sont constituées des subsides à recevoir de la Région wallonne et du Fonds européen de développement régional pour le financement des aménagements portuaires.

#### 3.1.2 Passif

Parallèlement à l'augmentation des immobilisations corporelles à l'actif, le montant des subsides en capital, qui financent en partie ces investissements, est en progression au passif du bilan.

Les dettes à plus d'un an reprennent le solde dû des emprunts contractés par le PAC pour financer la partie des investissements non subsidiée par la Région wallonne. Toutefois, puisque, selon les conventions conclues avec la Sowafinal, l'emprunt est contracté dans sa totalité au nom du PAC, celui-ci devrait comptabiliser l'entièreté des emprunts contractés dans ce cadre en dettes à long terme au passif du bilan et enregistrer, à l'actif, une créance à l'égard de la Sowafinal en contrepartie du montant de l'emprunt relatif à la partie subventionnée des investissements.

### 3.2 Évolution des comptes de résultats

Au cours des cinq années examinées, le PAC a dégagé un résultat global positif, malgré des pertes d'exploitation oscillant entre 1,9 et 2,5 millions d'euros. Cette situation résulte du fait que les produits d'exploitation, composés des redevances de concession et de tonnage, ne couvrent pas les charges d'exploitation, lourdement grevées par les amortissements des aménagements des zones portuaires.

Ces pertes sont néanmoins compensées par les produits financiers correspondant aux amortissements des subsides en capital reçus pour ces aménagements portuaires.

## 4 Comptabilité budgétaire

Le PAC établit sa comptabilité budgétaire a posteriori, au départ de la comptabilité économique. Toutefois, le compte d'exécution du budget transmis à la Cour des comptes ne fait pas apparaître le résultat budgétaire de l'exercice.

En outre, la Cour des comptes a relevé le manque d'exactitude du compte d'exécution du budget du PAC vu la comptabilisation non exhaustive des dépenses d'investissements. En effet, le PAC ne comptabilise, en dépenses budgétaires, que la partie non subventionnée des investissements, alors que les subsides relatifs à ces investissements sont correctement comptabilisés en recettes. Pour chacun des exercices contrôlés, puisque la totalité des dépenses d'investissements devait être comptabilisée, les dépenses budgétaires ont été systématiquement sous-estimées et le résultat budgétaire surestimé.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du résultat budgétaire calculé au départ du compte d'exécution du budget du PAC, ainsi que le résultat estimé, qui prend en compte l'ensemble des dépenses d'investissements.

### Évolution du résultat budgétaire

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes budgétaires	9.604.286,56	4.659.457,89	5.942.543,50	10.131.787,86	7.112.490,16
Dépenses budgétaires	- 2.058.730,44	- 1.580.870,92	- 1.695.669,45	- 1.955.780,00	- 1.990.834,57
Résultat budgétaire calculé	7.545.556,12	3.078.586,97	4.246.874,05	8.176.007,86	5.121.655,59
Part subsidiée des dépenses d'investissements	- 8.265.342,49	- 2.673.767,21	- 4.015.257,79	- 7.771.870,56	- 4.516.534,51
<b>Résultat budgétaire estimé</b>	<b>- 719.786,33</b>	<b>404.819,76</b>	<b>231.616,26</b>	<b>404.137,30</b>	<b>605.121,08</b>

(en euros)



# Port autonome du Centre et de l'Ouest – Contrôle des comptes 2008 à 2012

*Lors du contrôle des comptes 2008 à 2012 du Port autonome du Centre et de l'Ouest, la Cour des comptes n'a pas constaté d'erreur significative susceptible de remettre en cause l'image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'organisme.*

*Toutefois, celui-ci devra veiller à élaborer et à transmettre un compte d'exécution du budget conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.*

## **1 Introduction**

### **1.1 Statut**

Le Port autonome du Centre et de l'Ouest (Paco) est une société économique mixte créée par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999. Il s'agit d'un organisme de la catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Le Paco a pour objet d'aménager, d'équiper, de gérer et d'exploiter, lui-même ou par le biais de concessions, les zones portuaires, industrielles et commerciales qu'il crée, acquiert ou dont il a la jouissance en vertu d'un droit réel ou personnel.

### **1.2 Méthode**

Le contrôle des comptes du Paco, qui ont été transmis à la Cour des comptes le 14 septembre 2011 (comptes 2008), le 2 février 2012 (comptes 2009) et le 1<sup>er</sup> mars 2013 (comptes 2010 et 2011), a consisté en l'examen par sondage des dépenses de fonctionnement et des factures fournisseurs et clients, la vérification de la justification des soldes financiers et l'analyse du financement des investissements par l'intermédiaire de la Société wallonne pour la gestion d'un financement alternatif (Sowafinal).

La Cour des comptes a également examiné les comptes de l'année 2012 mis à disposition par l'organisme. À défaut de leur transmission officielle par le ministre du Budget, ils n'ont pu être déclarés contrôlés.

Ces comptes 2009 à 2012 ont fait l'objet d'une attestation sans réserve par le réviseur d'entreprises chargé de les contrôler.

La Cour des comptes a transmis son rapport par lettre du 5 août 2014 au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative et au vice-président et ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine du gouvernement wallon, ainsi qu'à la directrice générale du port. Elle n'a pas reçu de réponse à ce jour.

## 2 Financement par l'intermédiaire de la Sowafinal

Les investissements portuaires font traditionnellement l'objet d'un subventionnement direct de la Région wallonne à hauteur de 80 %, les 20 % résiduels étant financés par le Port soit sur fonds propres, soit en recourant à l'emprunt.

Toutefois, dans le cadre du plan Marshall, un financement alternatif a été mis en place par l'intermédiaire de la Sowafinal. La convention de financement entre le Paco, la Région wallonne, la Sowafinal et la banque prévoit l'octroi d'un prêt au Port pour le montant total de l'investissement. La banque paie directement les créanciers, au fur et à mesure des états d'avancement, sur une ouverture de crédit au nom du Paco. Celle-ci n'est convertie en prêt qu'à la fin des travaux. à chaque échéance, le capital et les intérêts sont prélevés du compte du Port, et la partie subsidiée de ces charges lui est simultanément remboursée par la Sowafinal.

Trois dossiers d'investissements bénéficient actuellement de ce financement alternatif : les aménagements portuaires de Strépy-Bracquegnies et de Vaulx (phase 1), ainsi que la construction du terminal de Garocentre. La convention portant sur une subvention de 3.863.768,57 euros concernant la phase 2 des travaux de Vaulx, à savoir l'aménagement d'une aire de stockage et de manutention, a été signée en février 2013.

## 3 Comptabilité économique

### 3.1 Évolution des comptes de bilan

L'augmentation des actifs immobilisés au cours des exercices contrôlés est principalement liée à celle des immobilisations corporelles correspondant à la valeur des travaux et aménagements des zones portuaires. L'élément majeur en est la construction du terminal de Garocentre, inauguré en 2011.

Les créances à court terme concernent, quant à elles, essentiellement les subsides à recevoir de la Région wallonne et du Fonds européen de développement régional pour le financement des aménagements portuaires.

Parallèlement à l'évolution des actifs immobilisés, le montant des subsides en capital finançant en partie les investissements augmente également au passif du bilan.

Les dettes à plus d'un an reprennent la totalité des emprunts contractés par le Paco, en ce compris la partie de l'emprunt correspondant aux investissements subsidiés par la Région wallonne par l'intermédiaire de la Sowafinal. En contrepartie de ce montant subsidié, une créance à long terme à l'égard de la Sowafinal est comptabilisée à l'actif du bilan.

### 3.2 Évolution des comptes de résultats

Malgré l'évolution positive des produits d'exploitation, composés des redevances de concession et de tonnages, le Paco enregistre des pertes d'exploitation en constante augmentation depuis 2008.

Les charges d'exploitation lourdement grevées par les amortissements des aménagements des zones portuaires sont compensées par les produits financiers correspondant aux amor-

tissements des subsides en capital reçus pour ces aménagements, ce qui permet au Port de dégager un résultat final positif pour chacun des exercices examinés.

#### **4 Comptabilité budgétaire**

En infraction à l'article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, le Paco n'a pas transmis officiellement de compte d'exécution du budget pour les exercices contrôlés.



# Évolution de la situation budgétaire et financière des provinces wallonnes

*À la lumière des nouvelles prescriptions de l'Union européenne applicables aux pouvoirs locaux en matière de surveillance et d'équilibre budgétaire, la Cour des comptes a effectué une compilation et une analyse des données budgétaires, comptables et financières enregistrées dans les comptes des cinq provinces wallonnes établis pour les années 2007 à 2013. Il en résulte une situation globalement satisfaisante, notamment en termes de résultats budgétaires et d'encours de la dette.*

*La Cour a toutefois mis en évidence les effets négatifs de l'inscription dans les budgets annuels des droits en instance en matière d'additionnels au précompte immobilier, l'existence de pratiques budgétaires critiquables dans les provinces de Luxembourg et du Brabant wallon, ainsi que des problèmes de liquidités dans les provinces de Hainaut et de Luxembourg.*

## 1 Introduction

### 1.1 Nouvelles prescriptions de l'Union européenne applicables aux pouvoirs locaux wallons

L'aggravation de la crise financière survenue en 2008 et l'apparition d'une crise des dettes des États membres ont amené l'Union européenne à prendre plusieurs mesures destinées, d'une part, à renforcer la surveillance budgétaire et, d'autre part, à prévoir des mécanismes de prévention, de correction et de sanction en matière de déficits excessifs.

Ces mesures ont été coulées dans six textes de référence<sup>156</sup>, communément appelés « six pack ». Le dernier de ces textes, la directive 2011/85/UE du conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres précise, en son 23<sup>e</sup> considérant, que « *les dispositions du cadre de surveillance budgétaire [...] s'appliquent [...] aux administrations locales* ».

Ce dispositif a été transposé partiellement en droit belge par deux lois du 10 avril 2014. Celles-ci imposent aux régions de communiquer trimestriellement à l'État fédéral<sup>157</sup> les données relatives aux pouvoirs locaux, ce dernier étant chargé de les publier à la même fréquence<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> Cinq règlements et une directive.

<sup>157</sup> Article 6 de la loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>158</sup> Article 8 de la loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

Par ailleurs, le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne et monétaire oblige les États membres à présenter une situation budgétaire en équilibre de façon structurelle. En tant que composante de l'État « Belgique », les pouvoirs locaux sont indirectement concernés par cette obligation.

## **1.2 Mesures prises par la Région wallonne pour satisfaire aux nouvelles exigences européennes**

Les prescriptions européennes évoquées ci-avant nécessitent la modification du cadre légal et réglementaire des provinces et des communes. Ce processus est toujours en cours.

Pour garantir l'application de ces prescriptions à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2014, le ministre régional de tutelle les a, dans un premier temps, imposées aux pouvoirs locaux, par la voie d'une circulaire<sup>159</sup>.

Par la suite, l'article 90 du décret du 11 décembre 2013 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 a fixé les nouvelles règles applicables aux budgets et aux comptes des pouvoirs locaux durant l'année 2014.

Les principales mesures prises dans ce cadre sont synthétisées ci-après.

### **1.2.1 Création du programme e-comptes**

L'obligation de consolider les données comptables de l'État « Belgique », sous la forme du système européen des comptes économiques intégrés 1995<sup>160</sup> (SEC 95), porte également sur les comptes des pouvoirs locaux. À l'heure actuelle, la structure des comptes annuels des provinces<sup>161</sup>, régie par l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale<sup>162</sup> et par ses arrêtés ministériels d'exécution, ne permet pas l'intégration directe des données dans le format SEC. C'est pourquoi le gouvernement wallon a mis en place le programme e-comptes, qui restructure les données comptables que les provinces lui communiquent via un fichier informatique normalisé.

### **1.2.2 Nouveau calendrier budgétaire et comptable**

Le gouvernement wallon a modifié le calendrier légal du vote du budget et de l'arrêt des comptes des provinces, de manière à disposer plus rapidement et plus régulièrement de leurs données budgétaires et comptables.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le collège provincial était tenu de soumettre au vote du conseil le projet de budget de l'exercice suivant au cours du mois d'octobre.

Les nouvelles prescriptions de l'Union européenne imposent à l'État « Belgique » de transmettre un projet de budget provisoire incluant l'ensemble de ses composantes, en ce compris les pouvoirs locaux, pour le 15 octobre au plus tard. C'est pourquoi le gouvernement wallon impose actuellement aux provinces de lui présenter un projet de budget provisoire

<sup>159</sup> Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme du 23 juillet 2013 intitulée *Mesures prises par l'Union européenne dans le cadre du contrôle et de la publicité des données budgétaires et comptables. Traduction des données comptables et budgétaires des pouvoirs locaux en SEC 95.*

<sup>160</sup> À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2014, sous la forme du SEC 2010.

<sup>161</sup> Ainsi que des communes.

<sup>162</sup> Désigné ci-après « l'arrêté royal ».

pour le 1<sup>er</sup> octobre au plus tard. Ce document préfigurerait le budget définitif, qui devra être voté pour le 31 décembre et sera seul à être soumis à la tutelle régionale et à l'avis de la Cour des comptes.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le compte budgétaire devait être arrêté par le conseil au mois d'octobre de l'année suivante. Désormais, il doit être approuvé à une date permettant sa transmission à la Région pour le 1<sup>er</sup> juin au plus tard. Un compte provisoire doit également être soumis à la Région pour le 15 février. Ce document n'est soumis ni à la tutelle ni à la Cour des comptes.

En 2014, les provinces du Brabant wallon, de Liège et de Luxembourg ont pu respecter le nouveau calendrier, après avoir transmis leurs comptes à la Cour dans des délais lui permettant d'exercer sa mission de contrôle préalablement à leur arrêt par le conseil provincial<sup>163</sup>. En revanche, ceux des provinces de Namur et de Hainaut n'ont été arrêtés par leur conseil respectif que les 20 et 24 juin 2014<sup>164</sup>. Par ailleurs, la Cour a constaté que toutes les provinces avaient bien communiqué à la Région leur compte budgétaire provisoire pour le 15 février 2014.

Dans ses rapports relatifs aux comptes annuels 2013, la Cour a relevé que ce nouveau calendrier soulevait un problème d'ordre réglementaire. En effet, l'article 49, § 2, de l'arrêté royal, qui prévoit la transmission des comptes des receveurs spéciaux à la Cour des comptes avant le 1<sup>er</sup> juillet suivant l'année à laquelle ils se rapportent, n'a pas, à ce jour, été adapté. Il en résulte que la Cour n'a pas la garantie de pouvoir disposer de ces comptes particuliers, dont les opérations doivent être intégrées dans les comptes généraux, dans des délais lui permettant d'en réaliser le contrôle avant l'arrêt des comptes généraux par les conseils.

### **1.2.3 Obligation d'équilibre à l'exercice propre**

Dans sa circulaire précitée du 23 juillet 2013, le ministre régional de tutelle a invité les provinces à tendre vers l'équilibre à l'exercice propre dans leur budget 2014 et les a informées qu'à défaut, le gouvernement wallon leur imposerait un dispositif contraignant garantissant le retour à l'équilibre dès 2015. Quant à l'article 90 du décret budgétaire précité, il impose aux provinces, à défaut d'équilibre à l'exercice propre du budget ordinaire<sup>165</sup>, de présenter un plan de convergence au gouvernement wallon. Ce plan doit prévoir la date estimée de retour à l'équilibre à l'exercice propre, ainsi que les mesures prises pour le retrouver.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'obligation de l'équilibre budgétaire se limitait à l'exercice global, c'est-à-dire tenant compte également des opérations de prélèvement et du résultat des exercices antérieurs. Néanmoins, depuis plusieurs années, le ministre régional de tutelle recommandait déjà, dans sa circulaire budgétaire annuelle, que l'équilibre soit atteint à l'exercice propre.

<sup>163</sup> La Cour a adopté ses rapports sur les comptes annuels 2013 des provinces du Brabant wallon et de Liège le 15 mai 2014. Celui portant sur les comptes 2013 de la province de Luxembourg l'a été le 22 mai 2014.

<sup>164</sup> La Cour a adopté ses rapports sur les comptes annuels 2013 des provinces de Namur et de Hainaut respectivement les 10 et 19 juin 2014.

<sup>165</sup> Le service ordinaire du budget est l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la province des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal).

Lors de l'analyse des projets de budget, la Cour vérifiait attentivement le respect de cette recommandation, devenue aujourd'hui une obligation. Elle attirait régulièrement l'attention des conseils provinciaux sur les éventuelles surestimations de recettes ou sous-estimations de dépenses susceptibles de mettre en péril l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, lors de l'examen des comptes, elle évaluait la qualité des prévisions et celle du contrôle budgétaire en comparant les soldes *ex ante* avec les soldes *ex post*.

### 1.3 Objet de l'analyse

La Cour a compilé les données budgétaires, comptables et financières des provinces au cours des sept dernières années : les six ans (2007 à 2012) de la mandature écoulee et la première année (2013) de la mandature actuelle. Elle en a dégagé des enseignements à la lumière des nouvelles prescriptions européennes, en vue de dresser un état de la situation budgétaire et financière des provinces.

Les résultats de ce travail ont été communiqués le 7 octobre 2014 au ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie du gouvernement wallon, afin de lui permettre de réagir. Celui-ci n'a pas répondu à la Cour. Par ailleurs, ces résultats ont été adressés, pour information, aux présidents des cinq conseils provinciaux.

## 2 Analyse des données de la comptabilité budgétaire

### 2.1 Budget ordinaire

#### 2.1.1 Résultats budgétaires de l'année

Le tableau suivant reprend les résultats budgétaires de l'année des cinq provinces wallonnes pour les exercices 2007 à 2013. Le résultat budgétaire de l'année constitue la différence entre les recettes (droits constatés nets) et les dépenses (engagements) de l'exercice. Ce résultat intègre donc les opérations de prélèvement, mais ne prend pas en compte le boni ou le mali cumulé des exercices antérieurs.

#### Évolution des résultats budgétaires ordinaires de l'année (2007-2013)

Résultats de l'année	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	0,44	-13,72	-7,79	-1,11	-0,41	-4,52
2008	1,62	-4,98	3,35	4,13	3,45	1,51
2009	-12,46	-11,61	-2,07	2,29	2,92	-4,18
2010	2,09	4,14	-15,53	-6,29	-1,04	-3,33
2011	-0,85	0,55	-5,21	0,60	2,07	-0,57
2012	15,42	8,58	-1,66	-4,57	-1,50	3,25
2013	-7,21	3,05	11,66	1,32	-3,54	1,06
<b>Moyenne</b>	<b>-0,13</b>	<b>-2,00</b>	<b>-2,46</b>	<b>-0,52</b>	<b>0,28</b>	<b>-0,97</b>

(en millions d'euros)

La moyenne des résultats budgétaires des cinq provinces, qui s'élevait à - 4,5 millions d'euros en 2007, s'établit à 1,1 million d'euros au 31 décembre 2013.

Les résultats de chacune des cinq provinces évoluent en dents de scie. Quelques tendances peuvent toutefois être dégagées.

**Brabant wallon**

Les déficits significatifs observés en 2009 et 2013 s'expliquent par l'importance des dépenses de prélèvement<sup>166</sup> au profit du service extraordinaire et des fonds de réserve.

Ces prélèvements sont financés par les bonis cumulés des exercices antérieurs.

**Hainaut**

Les résultats budgétaires sont restés négatifs jusqu'en 2009. Les mesures adoptées par la province – évaluation plus prudente des prévisions de recettes (notamment celles en matière d'additionnels au précompte immobilier) et réalisation de diverses économies – ont permis le retour à des résultats budgétaires positifs depuis 2010.

**Liège**

Jusqu'en 2012, les comptes se clôturaient systématiquement par un mali<sup>167</sup>, en raison notamment des importantes dépenses de prélèvement effectuées au profit du budget extraordinaire et des fonds de réserve.

L'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier a contribué au retour d'un solde positif en 2013.

**Luxembourg**

Différents facteurs expliquent la fluctuation des résultats budgétaires. L'accroissement des centimes additionnels au précompte immobilier en 2008 a permis le retour à un solde positif. L'importance des opérations de prélèvement en 2010 (7,5 millions d'euros) a entraîné un nouveau déficit. D'une façon générale, la situation budgétaire et financière de la province est influencée négativement par la surévaluation systématique des prévisions de recettes fiscales<sup>168</sup>, laquelle permet l'inscription de crédits de dépenses qui sont consommés et donnent lieu à des décaissements supérieurs aux encaissements. Récemment, la stagnation des recettes d'additionnels a encore accentué ce phénomène.

Depuis plusieurs années, la Cour recommande à la province de faire preuve de davantage de réalisme dans l'élaboration de ses prévisions de recettes.

**Namur**

L'amplitude de la fluctuation des résultats est demeurée limitée et aboutit à une moyenne positive. Les déficits budgétaires observés résultent de l'importance des dépenses de prélèvement.

<sup>166</sup> Lorsqu'un surplus se dégage au budget ordinaire, il peut être utilisé pour alimenter des fonds de réserve ordinaire ou extraordinaire et peut également être transféré vers le budget extraordinaire afin de participer au financement des dépenses de ce budget, ce qui a pour effet de réduire le recours à l'emprunt.

<sup>167</sup> Sauf en 2008.

<sup>168</sup> Tant en ce qui concerne les centimes additionnels au précompte immobilier que les taxes provinciales.

### 2.1.2 Résultats budgétaires cumulés<sup>169</sup> au 31 décembre 2013

Évolution des résultats budgétaires ordinaires cumulés (2007-2013)

Résultats cumulés	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	18,97	- 1,91	6,80	- 5,02	3,69	4,51
2008	21,30	- 2,87	12,83	0,25	8,15	7,93
2009	9,46	- 14,14	12,75	3,65	11,52	4,65
2010	12,30	- 4,73	0,74	- 1,79	10,85	3,47
2011	12,11	- 0,23	- 2,78	- 0,63	13,50	4,39
2012	28,51	12,35	- 3,07	- 4,58	12,75	9,19
2013	22,14	18,50	10,56	- 2,47	9,91	11,73
<b>Moyenne</b>	<b>17,83</b>	<b>1,00</b>	<b>5,40</b>	<b>- 1,51</b>	<b>10,05</b>	<b>6,55</b>

(en millions d'euros)

Les résultats budgétaires cumulés des cinq provinces au 31 décembre 2013 ont évolué de manière favorable par rapport à la situation arrêtée au 31 décembre 2007, passant d'une moyenne de 4,5 millions d'euros en 2007 à 11,7 millions d'euros en moyenne en 2013. La Cour observe toutefois que la province de Luxembourg affiche un résultat budgétaire cumulé déficitaire depuis 2010, notamment pour les raisons expliquées au point précédent.

### 2.1.3 Taux de réalisation des prévisions budgétaires<sup>170</sup>

#### Dépenses

Évolution de la consommation des crédits de dépenses (2007-2013)

Moyennes de 2007 à 2013	Dépenses ordinaires		
	Crédits ajustés	Engagements	Taux de consommation
Brabant wallon	166,05	150,21	90,5 %
Hainaut	548,12	542,01	98,9 %
Liège	404,49	393,86	97,4 %
Luxembourg	93,47	88,38	94,6 %
Namur	139,36	133,74	96,0 %
<b>Moyenne</b>	<b>270,30</b>	<b>261,64</b>	<b>96,8 %</b>

(en millions d'euros)

Le taux moyen de consommation des crédits de dépenses pour la période examinée est relativement élevé (96,8 %). Seul celui de la province du Brabant wallon se démarque de cette moyenne (90,5 %). Le taux moyen a par ailleurs diminué de façon continue ces dernières années pour atteindre 86,0 % en 2013. Il est à noter que ce taux intègre celui des dépenses

<sup>169</sup> Le résultat budgétaire cumulé intègre au résultat budgétaire de l'année la différence entre le résultat des exercices antérieurs et les imputations sur les crédits reportés.

<sup>170</sup> Les crédits ajustés et les prévisions ajustées, mentionnés dans les tableaux qui suivent, portent sur les données qui résultent de la dernière modification budgétaire de l'exercice concerné. Ces données n'intègrent pas les résultats cumulés des exercices antérieurs puisque ceux-ci ne relèvent pas des opérations de l'année.

de prélèvement, traditionnellement élevé. À titre d'exemple, les taux de consommation des crédits de personnel, de fonctionnement et de transfert s'établissaient en 2013 respectivement à 88,6 %, 77,4 % et 86,6 %.

### **Recettes**

Comme le montrent le tableau ci-avant et le tableau ci-après, les prévisions de recettes et de dépenses portent en général sur des montants assez proches. En conséquence, l'équilibre des comptes d'exécution du budget implique que les prévisions de recettes soient réalisées dans la même mesure que les prévisions de dépenses.

#### **Évolution des taux de réalisation des recettes (2007-2013)**

Moyennes de 2007 à 2013	Recettes ordinaires		
	Prévisions ajustées	Droits constatés nets	Taux de réalisation
Brabant wallon	153,33	150,07	97,9 %
Hainaut	572,85	540,01	94,3 %
Liège	401,62	391,39	97,5 %
Luxembourg	97,27	87,86	90,3 %
Namur	142,68	134,01	93,9 %
<b>Moyenne</b>	<b>273,55</b>	<b>260,67</b>	<b>95,3 %</b>

*(en millions d'euros)*

Il ressort du tableau ci-dessus que le montant des recettes effectives s'avère en moyenne, pour la période considérée, légèrement inférieur à celui des dépenses, même si le taux moyen de réalisation (95,3 %) des prévisions de recettes est élevé.

Seule la province de Luxembourg se démarque de cette moyenne (taux minimum de 86,7 % en 2012 et taux maximum de 93,4 % en 2008). Comme précisé précédemment, cette situation s'explique à la fois par la surestimation systématique des prévisions fiscales et par la baisse du rendement des additionnels au précompte immobilier. L'inscription en tant que recette prévisionnelle des droits en instance en matière d'additionnels au précompte immobilier, lesquels ne donnent pas lieu à un enregistrement dans les comptes, influe également de manière négative sur ce taux.

Il convient de préciser que, contrairement aux autres recettes, les centimes additionnels au précompte immobilier sont, conformément à l'arrêté royal, imputés sur la base non des droits constatés (enrôlements), mais des montants encaissés par le service public fédéral (SPF) Finances. Ce dernier fournit mensuellement le relevé des sommes qu'il a perçues, sans faire de distinction entre les exercices d'enrôlement. Les provinces doivent dès lors inscrire dans leur budget l'estimation des sommes qui seront recouvrées durant l'exercice par le SPF Finances.

L'article 44, § 6, de l'arrêté royal leur permet en outre de reprendre dans leurs prévisions budgétaires les droits en instance de recouvrement, qui portent sur la part des enrôlements qui n'a pas encore été perçue par le SPF Finances au 31 décembre de l'exercice précédent. Ils sont prévus en regard d'un article spécifique du budget des exercices antérieurs. Ils ne peuvent toutefois faire l'objet d'imputations dans le compte budgétaire. Ces droits en instance constituent donc des prévisions de recettes virtuelles, sur la base desquelles les

provinces inscrivent des crédits de dépenses qui donnent lieu à des engagements et à des décaissements. Leur inscription constitue donc un risque pour l'équilibre budgétaire *ex post* et pour la trésorerie.

La Cour note que l'inscription de prévisions de recettes plus prudentes, notamment en matière d'additionnels au précompte immobilier, a permis à la province de Hainaut d'accroître son taux de réalisation de 90,7 % en 2007 à 96,06 % en 2013. Une amélioration similaire a été constatée pour la province de Liège (de 96,3 % en 2007 à 99,7 % en 2013).

#### 2.1.4 Différentiel entre solde *ex ante* et *ex post*

Le tableau suivant présente, par province et pour les sept derniers exercices, l'écart moyen entre le solde se dégageant du budget ajusté (solde *ex ante*) et celui se dégageant du compte d'exécution du budget (solde *ex post*). Il constitue un indicateur global de la qualité des prévisions budgétaires.

Évolution des écarts entre les soldes *ex ante* et *ex post* (2007-2012)

Moyennes de 2007 à 2013	Soldes de l'exercice		
	Solde <i>ex ante</i>	Solde <i>ex post</i>	Différence entre le solde <i>ex ante</i> et le solde <i>ex post</i>
Brabant wallon	- 12,71	- 0,13	12,58
Hainaut	24,73	- 2,00	- 26,73
Liège	- 2,88	- 2,46	0,41
Luxembourg	3,79	- 0,52	- 4,31
Namur	3,32	0,28	- 3,04
<b>Moyenne</b>	<b>3,25</b>	<b>- 0,97</b>	<b>- 4,22</b>

(en millions d'euros)

Le tableau ci-dessus montre que l'écart moyen entre le solde *ex ante* et le solde *ex post* pour les sept années de référence s'établit à - 4,2 millions d'euros, ce qui dénote la qualité globalement satisfaisante du contrôle budgétaire que les provinces opèrent en cours d'exercice.

Ce constat général recouvre des situations particulières parfois contrastées, même si, de manière générale, à l'exception de la province du Brabant wallon<sup>171</sup>, les écarts observés résultent en grande partie de l'inscription dans les différents budgets des droits en instance de recouvrement en matière d'additionnels au précompte immobilier<sup>172</sup>.

La province du Brabant wallon dégage systématiquement un solde *ex post* supérieur au solde *ex ante* en raison de la surévaluation systématique de ses crédits de dépenses, spécialement ceux de fonctionnement, faisant ainsi perdre, en partie, au budget son rôle d'outil prévisionnel et de gestion. La Cour critique depuis de nombreuses années cette situation.

La province de Hainaut est celle qui affiche l'écart moyen le plus important. Il est toutefois en constante diminution, passant de - 45,6 millions d'euros en 2007 à - 9,9 millions d'euros en 2013, en raison de l'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires.

<sup>171</sup> Cette province ne porte pas d'inscription en la matière dans son budget.

<sup>172</sup> Pour la province de Luxembourg, cet écart résulte en outre de la surestimation systématique des prévisions de recettes fiscales.

## 2.2 Budget extraordinaire<sup>173</sup>

### 2.2.1 Résultats budgétaires de l'année<sup>174</sup>

Évolution des résultats budgétaires extraordinaires de l'année (2007-2013)

Résultats de l'année	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	0,52	- 18,37	5,58	- 1,40	- 1,83	- 3,10
2008	- 1,99	- 2,39	1,43	- 2,58	3,41	- 0,42
2009	- 4,92	2,67	- 3,59	- 2,58	- 4,69	- 2,62
2010	2,92	- 1,56	10,23	4,86	5,45	4,38
2011	0,36	- 11,63	- 11,06	1,18	- 6,07	- 5,44
2012	0,53	- 6,83	3,61	- 8,31	- 2,24	- 2,65
2013	- 1,98	2,91	- 1,13	2,89	- 3,97	- 0,26
<b>Moyenne</b>	<b>- 0,65</b>	<b>- 5,03</b>	<b>0,72</b>	<b>- 0,85</b>	<b>- 1,42</b>	<b>- 1,44</b>

(en millions d'euros)

La moyenne des résultats budgétaires des cinq provinces, qui s'élevait à - 3,1 millions d'euros en 2007, s'établit à - 0,3 million d'euros en 2013.

Les résultats du budget extraordinaire doivent être analysés avec circonspection. En effet, ils sont influencés par au moins deux facteurs.

- Le décalage entre la consommation des crédits de dépenses en engagement et la réalisation des prévisions d'emprunts

En effet, lorsqu'un marché est attribué par un collège provincial, un engagement est comptabilisé pour la totalité de son montant. En revanche, les moyens de financement (l'emprunt essentiellement) ne sont mobilisés et comptabilisés qu'en fonction des imputations (liquidations), qui s'effectuent au fur et à mesure de la production par l'adjudicataire des états d'avancement des travaux. Il y a dès lors un décalage récurrent entre la consommation des crédits de dépenses en engagement et la réalisation des prévisions d'emprunts.

- Le préfinancement des dépenses au moyen des disponibilités de trésorerie

En effet, lorsqu'elles existent en suffisance, en particulier en fin d'exercice lors du versement de l'essentiel des recettes en matière de centimes additionnels au précompte immobilier, le directeur financier de chacune des provinces utilise les disponibilités financières pour financer les dépenses extraordinaires, ce qui a pour effet de limiter provisoirement le recours à l'emprunt.

<sup>173</sup> Le service extraordinaire du budget est l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine provincial, à l'exclusion de son entretien courant. Il comprend également les subsides et les prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et les placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 2 juin 1999).

<sup>174</sup> Ce résultat intègre les opérations de prélèvement, mais ne prend pas en compte le boni ou le mali cumulé des exercices antérieurs.

### 2.2.2 Résultats budgétaires cumulés au 31 décembre 2013

Évolution des résultats budgétaires extraordinaires cumulés (2007-2013)<sup>175</sup>

Résultats cumulés	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	1,21	- 28,77	- 0,37	- 8,25	2,80	- 6,68
2008	0,72	- 28,51	1,26	- 17,67	6,95	- 7,45
2009	- 3,88	- 22,68	- 2,31	- 17,67	2,45	- 8,82
2010	- 0,18	- 23,58	8,56	- 12,46	8,12	- 3,91
2011	0,35	- 34,36	0,47	- 10,70	2,41	- 8,37
2012	1,87	- 39,70	5,89	- 17,95	0,30	- 9,92
2013	2,42	- 34,00	6,99	- 13,38	- 2,80	- 8,16
<b>Moyenne</b>	<b>0,36</b>	<b>- 30,23</b>	<b>2,93</b>	<b>- 14,01</b>	<b>2,89</b>	<b>- 7,61</b>

(en millions d'euros)

Les résultats budgétaires cumulés sont passés de - 6,7 millions d'euros en 2007 à - 8,2 millions d'euros en 2013.

Les deux provinces qui utilisent le plus la technique du financement partiel des dépenses extraordinaires par les excédents budgétaires de l'ordinaire (le Brabant wallon et Liège)<sup>176</sup> sont les seules dont les résultats cumulés présentent une amélioration entre 2007 et 2013 (respectivement de 1,2 et de 7,4 millions d'euros). Les résultats cumulés des provinces de Hainaut et de Luxembourg ont été systématiquement négatifs sur toute la période de référence.

### 2.3 Encours des engagements<sup>177</sup>

Encours des engagements au 31 décembre 2013

	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Total
Brabant wallon	8,30	56,14	64,44
Hainaut	27,08	54,91	81,99
Liège	14,23	45,02	59,25
Luxembourg	3,14	15,19	18,33
Namur	6,16	18,04	24,20
<b>Total</b>	<b>58,91</b>	<b>189,30</b>	<b>248,21</b>

(en millions d'euros)

Ce tableau montre qu'au 31 décembre 2013, l'encours des engagements des cinq provinces s'élevait à 248,2 millions d'euros, dont 58,9 millions d'euros à l'ordinaire et 189,3 millions d'euros à l'extraordinaire.

L'encours enregistré au budget ordinaire est, de façon générale, limité, sauf à la province de Hainaut (27,1 millions d'euros, dont 14,0 millions de dépenses de fonctionnement).

<sup>175</sup> Pour rappel, le résultat budgétaire cumulé intègre au résultat budgétaire de l'année la différence entre le résultat des exercices antérieurs et les imputations sur les crédits reportés.

<sup>176</sup> Ces provinces enregistrent dès lors d'importantes recettes extraordinaires de prélèvement.

<sup>177</sup> Il s'agit des dépenses engagées non imputées au cours de l'exercice et qui sont reportées à l'exercice suivant.

Toutefois, certains reports de cette province concernent des opérations internes qui n'ont aucun impact sur la trésorerie, à savoir 4,8 millions d'euros de dépenses de prélèvement et 3,1 millions d'euros de constitution de provisions.

Au budget extraordinaire, la province du Brabant wallon présente l'encours le plus important. Il concerne majoritairement des subsides d'investissement (44,6 millions d'euros) octroyés principalement à des communes. En ce qui concerne les quatre autres provinces, l'encours des engagements se rapporte principalement à des dépenses d'investissement : 52,8 millions d'euros dans le Hainaut, 41,8 millions d'euros à Liège, 15,4 millions d'euros à Namur et 12,2 millions d'euros au Luxembourg.

#### 2.4 Résultats comptables<sup>178</sup>

Dans les provinces, le résultat budgétaire représente l'étalon traditionnel de la situation budgétaire. Toutefois, puisque le calcul du solde, effectué selon les normes SEC, se base sur les résultats comptables, ceux-ci sont présentés dans les tableaux ci-dessous.

##### Évolution des résultats comptables ordinaires de l'année (2007-2013)

Résultats de l'année	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	1,18	39,63	- 4,83	- 0,94	0,61	7,13
2008	3,93	- 43,80	6,09	5,93	3,84	- 4,80
2009	6,53	25,98	6,07	4,92	3,14	9,33
2010	- 13,96	1,92	- 13,73	- 8,41	0,71	- 6,69
2011	- 0,05	11,29	- 5,00	1,21	2,09	1,91
2012	16,85	11,44	- 2,05	- 3,39	0,47	4,67
2013	- 6,19	- 33,84	15,29	2,24	- 2,29	- 4,96
<b>Moyenne</b>	<b>1,18</b>	<b>1,80</b>	<b>0,26</b>	<b>0,22</b>	<b>1,23</b>	<b>0,94</b>

(en millions d'euros)

À l'ordinaire, chacune des provinces dégage, calculé sur les sept années, un résultat comptable moyen positif.

##### Évolution des résultats comptables extraordinaires de l'année (2007-2013)

Résultats de l'année	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Moyenne
2007	- 13,13	- 18,67	5,20	1,47	- 0,29	- 5,09
2008	- 5,41	- 0,37	- 2,49	- 3,44	4,55	- 1,43
2009	0,08	6,24	- 6,93	- 0,03	- 4,98	- 1,13
2010	31,74	- 3,46	13,94	4,13	7,72	10,81
2011	14,10	- 3,68	- 1,41	1,03	- 4,56	1,09
2012	14,65	1,93	8,48	- 8,28	- 0,13	3,33
2013	- 10,88	4,10	9,81	6,89	0,76	2,14
<b>Moyenne</b>	<b>4,45</b>	<b>- 1,99</b>	<b>3,80</b>	<b>0,25</b>	<b>0,44</b>	<b>1,39</b>

(en millions d'euros)

<sup>178</sup> Le résultat comptable représente la différence entre les droits constatés nets et les imputations de dépenses.

À l'extraordinaire, chacune des provinces dégage également un résultat comptable moyen positif, à l'exception de la province de Hainaut (- 2,0 millions d'euros).

### 3 Analyse des données de la comptabilité générale

La Cour a compilé les données relatives à la trésorerie, aux fonds de réserve, aux provisions et à l'encours de la dette.

Ce dernier élément revêt une importance particulière, car l'encours de la dette des pouvoirs locaux doit être intégré dans la dette de l'État « Belgique ».

#### 3.1 Trésorerie

Les tableaux suivants, d'une part, retracent l'évolution de la trésorerie (placements et valeurs disponibles) des cinq provinces de 2007 à 2013 et, d'autre part, comparent la part de chacune dans la trésorerie totale avec celle qui lui est dévolue par le fonds des provinces.

Évolution de la trésorerie globale (2007-2013)

	2013	2007	Écart en valeur absolue	Écart en valeur relative
Brabant wallon	134,1	108,52	25,58	23,6 %
Hainaut	10,37	25,8	- 15,43	- 59,8 %
Liège	120,54	51,23	69,31	135,3 %
Luxembourg	15,36	10,13	5,23	51,6 %
Namur	52,25	32,48	19,77	60,9 %
<b>Total</b>	<b>332,62</b>	<b>228,19</b>	<b>104,43</b>	<b>45,8 %</b>

(en millions d'euros)

Part relative de chaque province dans la trésorerie globale, comparée à la clé de répartition du fonds des provinces

	Part de chaque province dans la trésorerie globale		Part dans le fonds des provinces
	2013	2007	
Brabant wallon	40,3 %	47,6 %	8,37 %
Hainaut	3,1 %	11,3 %	43,87 %
Liège	36,2 %	22,5 %	24,18 %
Luxembourg	4,6 %	4,4 %	8,60 %
Namur	15,7 %	14,2 %	14,98 %
<b>Global</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Ces deux tableaux permettent de dégager les conclusions suivantes.

- La province du Brabant wallon dispose de la trésorerie la plus importante, alors qu'elle s'inscrit en dernière position dans la clé de répartition du fonds des provinces. La contrepartie au passif des disponibilités de trésorerie inscrites à l'actif se trouve notamment dans les fonds de réserve et dans les provisions.
- La trésorerie des provinces de Liège (en passant de 51,2 millions d'euros en 2007 à 120,5 millions d'euros en 2013) et de Namur (en passant de 32,5 millions d'euros en 2007 à 52,3 millions d'euros en 2013) s'est significativement renforcée durant la période examinée.

Il convient de rappeler qu'un état arrêté au 31 décembre d'une année n'est pas nécessairement représentatif de la situation d'une trésorerie, spécialement dans le chef des cinq provinces, qui bénéficient, dans le courant du dernier quadrimestre de l'année, de l'essentiel de leurs rentrées en matière d'additionnels au précompte immobilier. Une analyse de leur trésorerie sur toute l'année montre que deux de ces provinces sont confrontées depuis plusieurs années à de réels problèmes de liquidités.

Il s'agit d'abord de la province de Hainaut, dont la trésorerie en fin d'exercice est passée de 25,8 millions d'euros en 2007 à 10,4 millions d'euros en 2013, avec un minimum de 1,8 million d'euros<sup>179</sup> en 2011. Depuis plusieurs années, compte non tenu des billets de trésorerie émis et des emprunts de soudure qu'elle a dû contracter pour faire face à ses obligations, sa trésorerie est en situation de découvert plusieurs mois par an. Ainsi, en 2013, cette province n'a présenté une situation positive que durant quatre mois, affichant un déficit maximum de 109,8 millions d'euros au 31 juillet 2013<sup>180</sup>, avec pour corollaire la déduction de charges d'intérêts importantes<sup>181</sup>.

La province de Luxembourg rencontre également des difficultés. Ces dernières années, sa trésorerie a affiché un déficit chronique durant une période moyenne de six mois (avec un maximum de onze mois en 2007). Si, dans un premier temps, la trésorerie s'est quelque peu redressée (trois mois de découvert en 2011) à la faveur de l'augmentation, en 2008, des centimes additionnels, elle s'est à nouveau détériorée pour atteindre sept mois de découvert en 2013, avec un déficit maximum de 15,4 millions d'euros en juillet.

### 3.2 Fonds de réserve et provisions

Le tableau suivant reprend l'évolution des fonds de réserve et des provisions durant la période de 2007 à 2013.

#### Évolution des fonds de réserve et des provisions (2007-2013)

	Évolution des fonds de réserve				Évolution des provisions				Évolution des deux cumulés			
	2013	2007	en valeur absolue	en valeur relative	2013	2007	en valeur absolue	en valeur relative	2013	2007	en valeur absolue	en valeur relative
Brabant wallon	55,16	28,72	26,44	92,1 %	13,45	71,88	-58,43	-81,3 %	68,61	100,6	-31,99	-31,8 %
Hainaut	48,01	58,59	-10,58	-18,1 %	189,14	149,13	40,01	26,8 %	237,15	207,72	29,43	14,2 %
Liège	62,4	17,17	45,23	263,4 %	0,0	0,0	0,0	-	62,4	17,17	45,23	263,4 %
Luxembourg	13,86	2,47	11,39	461,1 %	3,62	2,17	1,45	66,8 %	17,48	4,64	12,84	276,7 %
Namur	15,63	12,66	2,97	23,5 %	35,57	13,33	22,24	166,8 %	51,2	25,99	25,21	97,0 %
<b>Total</b>	<b>195,06</b>	<b>119,62</b>	<b>75,44</b>	<b>63,1 %</b>	<b>241,78</b>	<b>236,51</b>	<b>5,27</b>	<b>2,2 %</b>	<b>436,84</b>	<b>356,13</b>	<b>80,71</b>	<b>22,7 %</b>

(en millions d'euros)

<sup>179</sup> En 2011, la trésorerie de la province de Hainaut ne représentait que 0,2 % du total de l'actif du bilan. À cette époque, la province a été tenue d'assumer les conséquences du règlement, intervenu en sa défaveur, du litige l'opposant aux redevables de la taxe industrielle compensatoire.

<sup>180</sup> À cette date, la trésorerie affichait un solde de 1,9 million d'euros, intégrant 79,8 millions d'euros de billets de trésorerie et 32,0 millions d'euros de crédits à terme fixe.

<sup>181</sup> À titre indicatif, elles s'élevaient à 502,0 millions d'euros en 2013.

Le montant cumulé des fonds de réserve et des provisions est passé de 356,1 millions d'euros en 2007 à 436,8 millions d'euros en 2013, ce qui représente un accroissement de 80,7 millions d'euros (+ 22,7 %).

Les situations particulières de chacune des provinces sont exposées ci-après.

### ***Brabant wallon***

En 2009, le fonds de pension de la province, qui était comptabilisé dans ses provisions, a été en grande partie transféré vers des fonds de réserve extraordinaire à affectations spéciales.

Depuis lors, les provisions de la province sont restées stables. En revanche, depuis 2010, les fonds de réserve sont régulièrement utilisés pour financer des subsides d'investissement aux communes, ce qui a ramené leur montant à 55,2 millions d'euros au 31 décembre 2013.

### ***Hainaut***

Le fonds de pension de la province est comptabilisé dans ses provisions<sup>182</sup>. Celles-ci, également destinées à couvrir le contentieux fiscal de la province, augmentent de façon continue, passant de 149,1 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 189,1 millions d'euros au 31 décembre 2013.

La diminution des fonds de réserve s'explique par les prélèvements réalisés en 2011, afin de procéder aux remboursements de la taxe industrielle compensatoire.

### ***Liège***

La province de Liège est la seule à ne pas disposer de provisions<sup>183</sup>. Son fonds de pension est géré directement par Ethias et n'est plus inscrit dans sa comptabilité patrimoniale. Ce dernier s'est accru de 5,1 millions d'euros en sept ans, passant de 121,7 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 126,8 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Les fonds de réserve de la province ont augmenté de 45,2 millions d'euros durant la période de référence.

### ***Luxembourg***

Le fonds de pension est géré par Ethias et ne figure donc pas au bilan de la province. Ce dernier s'est accru de 18,9 millions d'euros en sept ans, passant de 35,3 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 54,2 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Les provisions constituées ne portent que sur des montants réduits.

Les fonds de réserve de la province ont progressé de 11,4 millions d'euros, suite à la reconstitution de son fonds de roulement, imposée par la tutelle régionale, en compensation de l'accroissement des centimes additionnels au précompte immobilier en 2008. Dès lors, il ne s'agit pas de réserve disponible. Le montant cumulé des réserves et des provisions n'atteint que 10,1 % du pied de bilan au 31 décembre 2013, ce qui constitue le taux le plus faible des cinq provinces.

<sup>182</sup> À l'actif, la contrepartie du fonds de pension est comptabilisée en immobilisations financières.

<sup>183</sup> La province n'ayant pas levé de taxe sur les antennes de téléphonie mobile, elle n'a pas eu à constituer des provisions pour couvrir les éventuelles conséquences des contestations des redevables.

**Namur**

Comme dans les provinces de Liège et de Luxembourg, le fonds de pension de la province est géré par Ethias et n'est pas repris dans la comptabilité générale. Ce fonds s'est accru de 9,6 millions d'euros en sept ans, passant de 49,9 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 59,5 millions d'euros au 31 décembre 2013.

Les provisions ont augmenté de 22,2 millions d'euros de 2007 à 2013, à la suite de l'amplification du contentieux fiscal, notamment celui relatif à la taxe appliquée sur les antennes de téléphonie mobile. Par ailleurs, dans l'optique de la mise à exécution de deux projets d'investissement<sup>184</sup>, évalués à 50,0 millions d'euros, la province a constitué des réserves (1,6 million d'euros) et des provisions (4,6 millions d'euros), destinées à limiter le recours à l'emprunt et à lisser les charges d'intérêts.

**3.3 Encours de la dette**

Le tableau suivant reprend l'évolution de l'encours de la dette provinciale de 2007 à 2013. Il montre que l'encours cumulé de la dette provinciale des cinq provinces a diminué de 113,1 millions d'euros (- 13,8 %) entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2013.

**Évolution de l'encours de la dette provinciale (2007-2013)**

	2013	2007	Écart en valeur absolue	Écart en valeur relative
Brabant wallon	102,36	95,33	7,03	7,4 %
Hainaut	272,59	278,21	- 5,62	- 2,0 %
Liège	138,07	191,1	- 53,03	- 27,7 %
Luxembourg	94,05	108,36	- 14,31	- 13,2 %
Namur	97,34	144,52	- 47,18	- 32,6 %
<b>Total</b>	<b>704,41</b>	<b>817,52</b>	<b>- 113,11</b>	<b>- 13,8 %</b>

(en millions d'euros)

Chaque province présente toutefois des particularités.

**Brabant wallon**

Cette province est la seule où l'encours progresse (+ 7,0 millions d'euros ou + 7,4 % durant la période de référence).

**Liège et Namur**

Ces deux provinces présentent les baisses les plus importantes, respectivement - 53,0 millions d'euros ou - 27,7 % et - 47,2 millions d'euros ou - 32,6 %. Elles résultent notamment du fait que ces provinces ont régulièrement recours à des transferts de disponibilités budgétaires ordinaires pour financer les dépenses extraordinaires, ce qui réduit le recours à l'emprunt. En ce qui concerne la province de Liège, l'extra-provincialisation de l'Institut de soins spécialisés de Lierneux au 1<sup>er</sup> janvier 2013 a contribué à diminuer l'encours de la dette de 7,9 millions d'euros. Par ailleurs, les projets d'investissement de la province de Namur (évalués à 50,0 millions d'euros) augmenteront l'encours de la dette.

<sup>184</sup> La construction d'une maison administrative et la rénovation de la maison de la culture.

### Luxembourg

L'encours de la dette de cette province diminue (- 14,3 millions d'euros), mais cette diminution est, à hauteur de 8,7 millions d'euros, imputable à l'extra-provincialisation du Centre universitaire provincial de Bertrix au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### Hainaut

L'encours s'est réduit de 5,6 millions d'euros (- 2,0 %) durant la période de référence.

À titre d'information, la Cour a calculé, pour chacune des provinces, le rapport entre l'encours de la dette au 31 décembre 2013 et le montant des recettes ordinaires constatées durant l'année 2013, abstraction faite des subventions-traitements payées par le ministère de la Communauté française aux enseignants provinciaux<sup>185</sup>.

**Rapport entre l'encours de la dette au 31 décembre 2013 et les recettes constatées durant cet exercice (hors subventions-traitements de l'enseignement)**

Provinces	Encours de la dette au 31/12/2013	Recettes 2013	Ratio
Brabant wallon	102,36	103,29	99,10 %
Hainaut	272,59	373,26	73,03 %
Liège	138,07	291,02	47,44 %
Luxembourg	94,05	88,46	106,32 %
Namur	97,34	119,16	81,69 %
<b>Moyenne</b>	<b>140,88</b>	<b>195,04</b>	<b>81,52 %</b>

(en millions d'euros)

Ce tableau montre que la province de Luxembourg est la seule qui présente un ratio supérieur à 100 %.

Enfin, le tableau ci-dessous présente le montant des emprunts contractés par chacune des provinces durant la période 2007-2013.

### Emprunts contractés par les provinces

Provinces	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Brabant wallon	3,0	0,00	0,00	17,5	8,0	8,4	9,3	46,1
Hainaut	41,6	24,4	23,6	22,3	24,6	22,2	12,5	171,3
Liège	13,4	9,0	17,1	15,6	8,0	8,6	11,0	82,7
Luxembourg	7,4	6,5	7,0	9,2	9,5	1,7	13,8	55,2
Namur	4,4	4,9	0,00	9,6	5,2	0,00	5,0	29,1
<b>Moyenne</b>	<b>13,96</b>	<b>8,96</b>	<b>9,54</b>	<b>14,84</b>	<b>11,06</b>	<b>8,18</b>	<b>10,32</b>	<b>76,88</b>

(en millions d'euros)

<sup>185</sup> Les subventions-traitements font l'objet d'une écriture de fin d'exercice en recettes et en dépenses. Ces recettes virtuelles ont dès lors été déduites du total des recettes ordinaires.

Les montants empruntés par la province de Hainaut durant la période 2007 à 2013 excèdent de manière significative ceux des autres provinces. Toutefois, les emprunts contractés par cette province en 2013 (12,5 millions d'euros) avoisinent ceux des quatre autres provinces. Par ailleurs, le ratio, tel que calculé dans l'avant-dernier tableau, s'inscrit dans la moyenne.

## 4 Conclusions

Appréhendées globalement et examinées sous l'angle des nouvelles exigences de l'Union européenne, la situation budgétaire et financière des provinces wallonnes et son évolution depuis 2007 peuvent être considérées comme satisfaisantes.

Ce constat positif doit toutefois être nuancé en fonction des éléments suivants.

- L'inscription dans les budgets annuels des droits en instance en matière d'additionnels au précompte immobilier<sup>186</sup>

Cette inscription, qui a pour effet de prévoir des moyens de financement qui ne seront pas réalisés, crée un différentiel entre le solde *ex ante* et le solde *ex post* et aggrave les problèmes de disponibilités financières auxquels sont confrontées les provinces de Hainaut et de Luxembourg.

- L'existence de pratiques budgétaires critiquables

Ces pratiques sont le fait de la province de Luxembourg qui surévalue de manière systématique ses prévisions de recettes fiscales, aggravant ainsi ses problèmes de trésorerie.

De même, la province du Brabant wallon surestime ses crédits de dépenses, spécialement ceux de fonctionnement, se privant ainsi du rôle d'outil prévisionnel et de gestion qu'un budget est appelé à remplir. Cette dernière province présente par ailleurs un encours des engagements important (64,5 millions d'euros), constitué notamment de subventions d'investissement à liquider au profit de certaines communes. Elle bénéficie toutefois d'une trésorerie lui permettant d'y faire face.

- Les problèmes de liquidités des provinces de Hainaut et de Luxembourg

La trésorerie de la province de Hainaut s'est détériorée entre 2007 et 2011, passant de 25,8 millions d'euros au 31 décembre 2007 à 1,8 million d'euros au 31 décembre 2011. Elle s'est quelque peu redressée depuis lors puisqu'elle s'élevait à 10,4 millions d'euros au 31 décembre 2013. Toutefois, durant cet exercice, elle n'a présenté une situation positive que durant quatre mois, affichant un déficit maximum de 109,8 millions d'euros au 31 juillet 2013. À titre indicatif<sup>187</sup>, la Cour note que l'encours des engagements au

<sup>186</sup> Pour rappel, cette problématique ne concerne pas la province du Brabant wallon.

<sup>187</sup> Cette donnée est purement indicative puisqu'elle ne tient pas compte des créances que la province détient au 31 décembre 2013.

31 décembre 2013 de la province (82,0 millions d'euros)<sup>188</sup> excède largement ses disponibilités de trésorerie (10,4 millions d'euros).

La trésorerie de la province de Luxembourg présente également un déficit chronique durant plusieurs mois de l'année. Celui-ci a porté sur sept mois en 2013, avec un découvert maximum de 15,4 millions d'euros au terme du mois de juillet. Enfin, elle est la seule province qui présente un rapport supérieur à 100 % entre l'encours de la dette au 31 décembre 2013 et les recettes ordinaires constatées<sup>189</sup> durant cet exercice.

---

<sup>188</sup> Pour rappel, l'encours réel s'élève à 74,1 millions d'euros (abstraction faite des engagements qui ne donneront pas lieu à un flux financier).

<sup>189</sup> Hors subventions-traitements.

# Contrôles et audits

PARTIE





# Les marchés publics des ports autonomes de la Région wallonne

*La Cour des comptes a réalisé un audit des marchés publics passés par les quatre ports de la Région wallonne qui subventionne directement la majorité de ces dépenses.*

*Elle a constaté que des contrats de gestion n'avaient pas été conclus, que l'encadrement légal régissant les modalités et le taux de subventionnement des marchés était incomplet et obsolète, et que les missions respectives du SPW et des ports dans la passation et l'exécution des marchés n'étaient pas précisément définies. La Cour des comptes a recommandé d'établir des procédures documentées couvrant l'ensemble du cycle des achats pour les marchés non subventionnés et l'archivage, dans les ports, de toutes les pièces des marchés subventionnés.*

*L'examen des dossiers de marchés conclus directement par les ports a mis en évidence des situations de limitation de la concurrence, des faiblesses dans le contrôle de l'exécution et diverses erreurs ou lacunes dans les documents de marchés. La Cour a recommandé l'identification préalable des besoins, la globalisation des commandes, une centralisation accrue des marchés récurrents, le recours systématique au SPW agissant comme centrale des marchés et un meilleur encadrement de la phase d'exécution.*

*À la suite de cet audit, le ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine, ainsi que les ports ont précisé que les contrats de gestion prochainement conclus satisferont aux remarques liées à l'encadrement légal et aux modalités de subventionnement.*

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

Les quatre ports autonomes de la Région wallonne ont été créés pour assurer la gestion, l'aménagement et l'équipement de zones portuaires et industrielles : le Port autonome de Liège (PAL) en 1937<sup>190</sup>, le Port autonome de Charleroi (PAC) en 1971<sup>191</sup>, le Port autonome de Namur (PAN) en 1978<sup>192</sup> et le Port autonome du Centre et de l'Ouest (Paco) en 1990<sup>193</sup>.

Leur personnel varie de 6 personnes<sup>194</sup>, au Paco, à 36<sup>195</sup>, au PAL.

<sup>190</sup> Loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège.

<sup>191</sup> Loi du 12 février 1971 relative à la création du Port autonome de Charleroi.

<sup>192</sup> Loi du 20 juin 1978 créant le Port autonome de Namur.

<sup>193</sup> Décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 relatif à la création du Port autonome du Centre et de l'Ouest.

<sup>194</sup> Y compris les agents mis à disposition par le service public de Wallonie en vertu d'arrêtés du gouvernement.

<sup>195</sup> Dont 12 agents dans les services administratifs et 24 dans les services techniques.

Les quatre ports sont des organismes publics de catégorie B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public<sup>196</sup>. À ce titre<sup>197</sup>, ils sont soumis à la réglementation relative aux marchés publics, mais, compte tenu de leurs activités de transport, aux seules dispositions relatives aux secteurs spéciaux<sup>198</sup> (eau, énergie, transport et services postaux).

Parmi les marchés passés par les ports, certains portent sur des investissements éligibles au bénéfice de subventions octroyées par la Région wallonne ou le Commissariat général au tourisme, ou encore émergeant aux programmes Feder<sup>199</sup> de l'Union européenne.

En vertu du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information, les ports sont dans l'obligation de conclure un contrat de gestion<sup>200</sup> avec le gouvernement wallon. Or, à la clôture de l'audit, fin juin 2014, aucun contrat n'était signé.

## 1.2 Objet et méthode

Au premier semestre de 2014, la Cour des comptes a procédé au contrôle des marchés publics passés en 2012 et 2013 par les quatre ports autonomes de la Région wallonne.

La Cour a examiné tous les marchés subventionnés notifiés en 2012 et 2013 : il s'agit de 15 marchés attribués par adjudication publique pour un montant total de 32.345.357,7 euros hors TVA (39.137.882,82 euros TVA comprise).

En ce qui concerne les marchés financés intégralement par les ports, l'examen a porté, d'une part, sur un échantillon de 377 dépenses retenues pour 2012 et 2013<sup>201</sup>, qui représentent un montant total de 885.508,02 euros hors TVA (1.071.464,70 euros TVA comprise)<sup>202</sup>, et, d'autre part, sur les dépenses récurrentes, telles que celles relatives à la téléphonie, à la fourniture d'énergie, aux contrats d'entretien et d'assurance, et aux services juridiques.

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des marchés au regard de la législation des marchés publics. Afin d'évaluer la qualité du contrôle interne, elle a également examiné les procédures liées au subventionnement, à partir des résultats d'un questionnaire adressé aux directions territoriales<sup>203</sup> de la direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques (DGO2).

Un projet de rapport a été envoyé le 7 octobre 2014 aux directeurs des ports autonomes et au ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine. Ce dernier a répondu par courrier du 10 novembre 2014, tandis qu'une réponse de trois ports est par-

<sup>196</sup> Le PAL est un établissement public, le PAC et le PAN sont des associations de pouvoirs publics et le Paco une société d'économie mixte.

<sup>197</sup> Article 4, § 2, 1°, de la loi du 24 décembre 1993 et article 12 de la loi du 15 juin 2006 relatives aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et services.

<sup>198</sup> Article 32, 2°, de la loi du 24 décembre 1993 et article 50, 2°, de la loi du 15 juin 2006.

<sup>199</sup> Fonds européen de développement régional.

<sup>200</sup> Article 2 : « la convention passée entre le Gouvernement et l'organe de gestion d'un organisme visé à l'article 3 du présent décret, en vue de définir les règles et conditions spéciales en vertu desquelles cet organisme exerce ses missions de service public ».

<sup>201</sup> Réparties comme suit : PAN (98), PAL (119), PAC (105), Paco (55).

<sup>202</sup> Ce montant représente 23,46 % du total des dépenses de ce type pour l'ensemble des ports.

<sup>203</sup> Mons, Tournai, Namur, Charleroi, Liège.

venue les 17 novembre (PAN), 20 novembre (PAL), 24 novembre (PAC). Ces réponses ont été intégrées dans le présent rapport.

### 1.3 Normes

Ces dépenses sont encadrées par les dispositions légales et les normes relatives au subventionnement des investissements, au contrôle interne et à la réglementation des marchés publics.

## 2 Marchés subventionnés

### 2.1 Organisation administrative et contrôle interne

Hormis les règles de délégation, les marchés subventionnés ne font pas l'objet de procédures particulières au sein des ports autonomes. Les marchés subsidiés sont, sauf exception, gérés, tant du point de vue de la conception et de l'attribution que de l'exécution, par des agents du service public de Wallonie (SPW) détachés (PAN, PAC, Paco) ou non (PAL) dans les ports autonomes. Ce sont donc les procédures du SPW qui sont en partie suivies.

#### 2.1.1 Encadrement réglementaire

Les modalités du subventionnement des travaux des ports ne sont que partiellement définies dans des arrêtés royaux<sup>204</sup> ou un décret<sup>205</sup>. L'objet du subside n'est pas toujours défini précisément ; le taux d'intervention fixé pour trois ports sur quatre<sup>206</sup> n'est pas celui réellement accordé, qu'une décision du comité ministériel de coordination économique et sociale du 30 octobre 1987<sup>207</sup>, non confirmée par arrêté royal, a arrêté à 80 %.

Dans la pratique, à de rares exceptions près<sup>208</sup>, les marchés de travaux dont les ports sont les pouvoirs adjudicateurs sont tous subsidiés par la Région wallonne. À défaut de règles, les modalités de subventionnement varient non seulement d'un port à l'autre mais aussi, dans un même port, d'un dossier à l'autre.

#### 2.1.2 Rôles respectifs du pouvoir adjudicateur et du pouvoir subsidiant

Les rôles respectifs des services de la DGO<sup>2</sup> et des ports autonomes dans la passation et l'exécution des marchés publics des ports n'apparaissent pas clairement.

Alors que les textes réglementaires attribuent à la Région wallonne le rôle de pouvoir subsidiant et que les documents de marché stipulent que le pouvoir adjudicateur est le port autonome, la Cour des comptes a constaté que, dans la pratique, l'essentiel des missions liées aux marchés publics est réalisé par les services de la DGO<sup>2</sup>.

<sup>204</sup> Arrêté royal du 24 avril 1970 octroyant des subventions pour l'exécution de travaux et fournitures en vue d'aménager et de développer l'infrastructure, la superstructure et l'équipement des ports d'Anvers, de Gand, de Bruges-Zeebrugge, d'Ostende, de Nieuport, de Bruxelles et de Liège ; arrêté royal du 4 octobre 1972 fixant le taux des subventions à accorder par l'État au PAC pour l'exécution des travaux de construction, d'aménagement et d'équipement des ports, ainsi que pour les acquisitions et expropriations auxquelles ces travaux peuvent donner lieu ; arrêté royal du 26 avril 1979 fixant le taux des subventions à accorder par l'État au PAN pour l'exécution des travaux de construction, d'aménagement et d'équipement des ports, ainsi que pour les acquisitions et expropriations auxquelles ces travaux peuvent donner lieu.

<sup>205</sup> Décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 précité.

<sup>206</sup> Le taux de subvention n'est pas fixé pour le Paco.

<sup>207</sup> Ni les ports, ni la chancellerie du premier ministre n'ont pu fournir ce document à la Cour.

<sup>208</sup> Par exemple, lorsque les travaux concernent la rénovation du bâtiment du siège du Port ou qu'il s'agit de travaux d'entretien ordinaire.

Si cette situation permet aux ports de bénéficier de l'expérience et de l'expertise des agents de la Région wallonne dans une matière complexe, elle manque de transparence et aboutit à la perte d'un niveau de contrôle. En effet, dans un marché public donnant lieu à subvention, le pouvoir subsidiant représente la garantie d'un contrôle supplémentaire par rapport aux mesures de contrôle interne mises en œuvre par le pouvoir adjudicateur, car il doit notamment s'assurer que la dépense pour laquelle le subside est sollicité a été réalisée dans le respect de la réglementation sur les marchés publics. Dans sa réponse, le PAC précise néanmoins qu'un contrôle est opéré par son conseil d'administration (CA), lequel est renforcé par la présence de commissaires du gouvernement en son sein. Ensuite, le dossier est également soumis au contrôle de l'Inspection des finances. Cependant, afin de garantir l'effectivité de ce contrôle, la Cour préconise que le CA dispose de l'ensemble des pièces du dossier.

Le manque de clarté dans la définition des missions de chacun, associé au fait que la plupart des gestionnaires des marchés des ports sont des agents des directions territoriales (DT) détachés à temps partiel dans ces ports, a entraîné des confusions dans les signatures (approbation, à différents stades du dossier de marché, par la hiérarchie de la DT plutôt que par la direction du Port), des contradictions dans les clauses des cahiers spéciaux des charges (CSC), l'application inadaptée de procédures liées à la Région wallonne (ouverture électronique des offres au sein d'un port qui ne dispose pas d'un accès internet aisé) et, pour le Port autonome qui ne dispose pas d'agents détachés, une situation où sa direction n'a aucune autorité pour contrôler le travail réalisé par les agents qui gèrent intégralement ses marchés.

### **2.1.3 Contrôle de l'exécution**

Afin de pallier le manque de personnel dont souffrent les ports, de même que les DT de la DGO<sub>2</sub>, les organismes portuaires ont recours, pour le contrôle de l'exécution des marchés, à des sociétés privées ou à du personnel retraité.

Le PAC a ainsi passé un marché public<sup>209</sup> pour assister le fonctionnaire dirigeant dans sa mission de contrôle de l'exécution des marchés adjugés ; cette solution se traduit par une perte partielle de la maîtrise des marchés. Au PAN, certains chantiers sont contrôlés par un ancien membre du personnel.

### **2.1.4 Archivage des pièces du dossier**

Lorsqu'il approuve les documents, aux stades successifs de l'évolution du marché, le conseil d'administration des organismes doit avoir la possibilité de s'assurer de leur conformité aux diverses pièces du marché (CSC, offres reçues, modifications, décomptes, etc.). Or, certaines pièces des dossiers de marchés sont conservées au sein des DT et ne sont pas disponibles dans les ports. Au Paco, aucune pièce n'est présente.

Dans sa réponse, le PAC souligne qu'il a, de manière récurrente, demandé un accès au logiciel de dématérialisation des marchés publics (Cesame) développé au sein du SPW.

---

<sup>209</sup> Conclu en novembre 2013 pour une durée d'un an, reconductible deux fois.

## 2.2 Application de la réglementation relative aux marchés publics

### 2.2.1 *Avis de marché*

Dans deux cas, le délai minimal imposé par la réglementation pour la réception des offres a été raccourci sans aucune motivation. Ce délai vise à permettre aux soumissionnaires de répondre à l'avis de marché sur la base du CSC. Son non-respect est de nature à entraîner l'irrégularité de la procédure et à compromettre la qualité de l'offre.

En outre, la Cour des comptes a relevé des discordances susceptibles de perturber la bonne exécution dans les documents de deux marchés : ainsi, un avis de marché mentionnait un délai d'exécution de 180 jours ouvrables ; un avis rectificatif a ramené ce délai à 150 jours, alors que le CSC indiquait 240 jours et que l'ordre de commencer les travaux reprenait le délai de l'avis de marché non rectifié (180).

### 2.2.2 *Utilisation de la déclaration sur l'honneur implicite*

La plupart des ports recourent à la déclaration sur l'honneur implicite<sup>210</sup>, tout en ne l'appliquant pas de manière systématique<sup>211</sup>.

Pour assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires, le pouvoir adjudicateur utilisant cette procédure est tenu<sup>212</sup> de contrôler la réalité des éléments contenus dans cette déclaration en demandant, au seul soumissionnaire retenu, les documents prouvant son exactitude. Les dossiers examinés font apparaître que cette obligation n'a pas été respectée dans quatre cas.

### 2.2.3 *Information et motivation*

Le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'informer les candidats évincés<sup>213</sup> en leur communiquant, dans les meilleurs délais, la décision motivée de ne pas les retenir. Cette obligation a pris de plus en plus d'importance au fil de l'évolution de la législation des marchés publics, au point qu'elle fait l'objet d'une loi spécifique<sup>214</sup> dans la nouvelle réglementation entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Cette information permet au soumissionnaire qui s'estime injustement évincé de contester la décision du pouvoir adjudicateur au moyen des voies de recours qui lui ont également été communiquées.

<sup>210</sup> Dans une optique de simplification administrative, la déclaration sur l'honneur implicite permet à un soumissionnaire de déclarer qu'il ne se trouve pas dans une des situations visées par les articles 17 (travaux), 39 (fournitures) ou 60 (services) de l'arrêté royal du 10 janvier 1996, par le seul fait de participer à la procédure de passation du marché, au lieu de fournir les documents habituellement demandés pour appuyer son droit d'accès. Les circulaires régionales du 21 mai 2001 relative aux marchés publics et à la sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services (*Moniteur belge* du 18 juillet 2001, p. 24524) et du 10 mai 2007 relative à la simplification et à la transparence des marchés publics (*Moniteur belge* du 28 novembre 2007, p. 59174) encouragent les pouvoirs adjudicateurs wallons à y recourir.

<sup>211</sup> Par exemple, le PAC.

<sup>212</sup> Circulaire du 10 mai 2007 précitée.

<sup>213</sup> Soumissionnaires non sélectionnés ou ayant remis une offre irrégulière ou non retenue.

<sup>214</sup> Livre II bis de la loi du 24 décembre 1993 ; loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Dans un marché, le courrier d'information a été envoyé aux soumissionnaires évincés deux mois après l'attribution. En outre, la législation référencée<sup>215</sup> dans le courrier n'était plus en vigueur depuis février 2010. Dans deux autres cas, il n'existe aucun courrier d'information.

#### **2.2.4 Concurrence**

Dans un dossier, le PAC a fait appel, sans consulter la concurrence, aux services d'une intercommunale pour réaliser les cahiers spéciaux des charges. Dans sa réponse, le Port insiste sur le partenariat établi avec l'intercommunale, notamment pour l'aménagement d'une plateforme multimodale, et mentionne des prestations réalisées en régie. Cependant, les prestations ayant donné lieu à rémunération constituent une commande publique qui aurait dû être mise en concurrence.

Dans un autre dossier, la modification d'une conduite relevant d'une intercommunale a fait l'objet d'un décompte pour un montant de 72.736,96 euros hors TVA. Ce supplément aurait pu être évité par une bonne conception du marché (identification précise des impétrants lors de l'élaboration du CSC), d'autant que l'intercommunale dispose de deux sièges au conseil d'administration du Port. Pour faire face à cet « *imprévu* », les travaux ont été réalisés en urgence par une société proposée par l'intercommunale sans mise en concurrence.

#### **2.2.5 Délais de paiement et intérêts de retard**

Les factures liées aux marchés de travaux devaient être payées, hormis le décompte final, dans un délai de 60 jours à compter du jour de la réception de la déclaration de créance introduite par l'adjudicataire<sup>216</sup>.

Au Paco, 20 des 28 factures relatives aux travaux subventionnés payées en 2012 et 2013, pour un montant total de 2.036.663 euros TVA comprise, ont été liquidées avec retard. Dans 11 cas, le paiement a été réalisé plus de 100 jours après l'introduction de la facture par l'adjudicataire. Les intérêts de retard n'ont pas été payés alors qu'ils sont dus de plein droit<sup>217</sup>. Ce retard semble trouver une explication dans la procédure suivie : le Port introduit sa déclaration de créance pour l'obtention de la subvention lorsqu'il reçoit la facture de l'adjudicataire et ne paie cette dernière que lorsque la subvention a été liquidée.

Dans les autres ports, les factures relatives à l'ensemble des marchés subventionnés examinés ont généralement été payées dans les temps.

#### **2.2.6 Constats divers**

Certains documents font parfois défaut : il en va ainsi de la preuve de la constitution du cautionnement, ou d'autres documents imposés ou non par le CSC.

Les CSC de trois marchés imposent aux soumissionnaires de démontrer leur agrégation dans l'une des deux catégories mentionnées, alors que la réglementation prévoit de ne fixer qu'une seule catégorie, celle dans laquelle rentrent les travaux représentant le pourcentage

<sup>215</sup> Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>216</sup> Conformément à l'article 15, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du cahier général des charges en annexe de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

<sup>217</sup> L'article 15, § 4, du cahier général des charges prévoit que lorsque les délais légaux 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* ».

le plus élevé du montant total du marché<sup>218</sup>. L'unique exception admise par cette réglementation est celle où l'ouvrage comprend des travaux de nature différente dont l'importance est plus ou moins équivalente. Par conséquent, l'administration doit justifier que la situation correspond bien à ce cas, afin de vérifier si le soumissionnaire a la capacité technique de réaliser le marché.

Le délai<sup>219</sup> dans lequel l'ordre de commencer les travaux doit être donné n'est pas respecté dans un marché. L'entrepreneur a, dans ce cas, le droit de le résilier et/ou d'obtenir la réparation du préjudice subi.

Dans un cas, les dérogations aux articles du cahier général des charges qui nécessitent une motivation formelle dans le CSC ne sont pas motivées.

Dans un marché à tranches conditionnelles<sup>220</sup>, la notification de la première tranche a eu lieu 30 jours après la notification de la tranche ferme sans attendre l'expiration du délai d'exécution de cette dernière (90 jours). Ceci contrevient aux dispositions du CSC, selon lesquelles la tranche conditionnelle ne peut être affermée qu'à l'issue de la réalisation de la tranche ferme en fonction de l'évaluation technique (qualité du résultat) de cette tranche et des disponibilités budgétaires.

Au Paco, les factures sont dépourvues de toute marque d'approbation. En outre, les états d'avancement y relatifs ne sont pas joints. La Cour des comptes n'a pas l'assurance qu'une vérification est réalisée avec les états d'avancement éventuellement corrigés par la DT.

### 3 Marchés non subventionnés

#### 3.1 Objet

Indépendamment des marchés de travaux subventionnés traités avec le concours technique des directions territoriales de la DGO<sup>2</sup>, les ports concluent des marchés de fournitures, de services ou de travaux d'entretien ordinaire<sup>221</sup> à la charge intégrale de leur budget et sous la gestion de leur personnel.

<sup>218</sup> Voir l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux.

<sup>219</sup> Article 28 du cahier général des charges.

<sup>220</sup> Article 37, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 juin 2006 : « *La conclusion du marché porte sur l'ensemble du marché mais n'engage le pouvoir adjudicateur que pour les tranches fermes. L'exécution de chaque tranche conditionnelle est subordonnée à une décision du pouvoir adjudicateur portée à la connaissance de l'adjudicataire selon les modalités prévues dans les documents du marché concerné.* »

<sup>221</sup> Exemples : fournitures (petit matériel de bureau, énergie, achats alimentaires, etc.), services (assurances, assistance informatique, nettoyage, honoraires, etc.), travaux (réparation après effraction, colmatage de fuite, débouchage de canalisation, etc.).

En raison de leurs montants, ces marchés non subsidiés sont généralement passés par procédure négociée<sup>222</sup> ou, souvent, constatés par simple facture acceptée<sup>223</sup>. Pour acquérir certains services ou fournitures, tous les ports, sauf le Paco, recourent au SPW, qui agit en tant que centrale de marchés.

## 3.2 Contrôle interne

### 3.2.1 Procédures d'achat et documents types

Seul le PAL dispose d'une procédure spécifique en matière de marchés publics : en 2012<sup>224</sup>, le conseil d'administration<sup>225</sup> a approuvé des conditions générales d'achat, applicables aux marchés par simple facture acceptée<sup>226</sup>. Le 22 janvier 2014, le CA a approuvé une procédure d'achat. Celle-ci ne concerne que les marchés pour lesquels le directeur dispose d'une délégation, puisque le CA et l'administrateur délégué ne sont désignés à aucune étape.

L'établissement et la formalisation de procédures spécifiques permettraient d'encadrer les dépenses constatées sur simple facture acceptée. Ces procédures ne sont pas applicables aux marchés qui concernent des dépenses récurrentes ou nécessitent la passation de marchés plus complexes, tels que les marchés de prestations juridiques, les marchés financiers, les marchés d'assurances, de leasing ou de téléphonie. Or, dans aucun des quatre ports, l'attribution et l'exécution de ces marchés publics ne sont systématiquement supervisées par un service juridique ou un juriste sur la base de procédures préétablies. À la suite du présent rapport, le PAC a précisé avoir désormais recours à un expert juridique qui interviendrait à la demande.

Enfin, les ports ne disposent que de quelques documents types pour les marchés passés en interne. Ainsi, au PAN, un document inspiré de la procédure de mise en adjudication du SPW contient notamment l'estimation et la justification du marché à passer, ainsi que la procédure proposée. Ce document n'était cependant pas utilisé pour l'ensemble des marchés audités. Depuis lors, il a été généralisé. Au PAL, deux modèles de CSC ont été élaborés en 2014, mais ils ne concernent que les fournitures et les services. Les deux autres ports ne disposent pas de documents types.

<sup>222</sup> L'article 104, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux a porté à 170.000 euros le plafond des marchés pouvant être conclus par procédure négociée sans publicité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Auparavant, ce seuil était fixé à 135.000 euros par l'article 108 de l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

<sup>223</sup> Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013, jusqu'à 5.500 euros (article 110, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux) ; à partir de cette date, jusqu'à 17.000 euros (article 104, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 2012 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux).

<sup>224</sup> Procès-verbal du CA du 19 septembre 2012.

<sup>225</sup> Afin de ne pas se voir imposer des conditions défavorables, de se prémunir de délais de livraison non respectés, de régler les conditions de paiement, etc.

<sup>226</sup> Jusqu'à 17.000 euros hors TVA.

### 3.2.2 Règles de délégation

À l'exclusion du Paco, les CA des ports ont fixé des seuils de délégation<sup>227</sup> au-delà desquels ils sont seuls compétents en matière de marchés publics et des seuils qui nécessitent la signature conjointe du directeur du Port et du président du CA. En deçà, le directeur est seul compétent. Au PAN et au PAC, le recours à cette délégation doit faire l'objet d'une information au CA.

Les règles de délégation du PAL, datant de 1992 et rédigées sous l'égide de la réglementation des marchés publics de 1976, n'ont jamais été actualisées.

L'obligation de signature conjointe est généralement respectée au PAL, au PAN et au PAC, à une exception près dans un dossier de ce dernier. Au Paco, les documents afférents aux marchés ne sont approuvés ni par le directeur ni par le président du CA<sup>228</sup>.

Le CA prend les décisions relatives aux marchés supérieurs aux seuils précités, mais, selon les ports, les étapes où il intervient diffèrent. Ainsi, à titre d'exemples, au PAN, le CA approuve la proposition de mise en adjudication, la décision motivée d'attribution et chaque décompte. Au PAC, jusqu'en juin 2013<sup>229</sup>, le CA était informé de l'existence du marché au stade de l'approbation de l'offre.

La plupart du temps, le PAC informe le CA de l'utilisation de la délégation. Au PAN, des tableaux récapitulatifs des dépenses avec délégation conjointe lui sont soumis. La Cour des comptes ne dispose toutefois d'aucune garantie sur leur exhaustivité.

### 3.2.3 Évaluation préalable des besoins

À l'exception du PAL et du PAC, les ports n'ont pas procédé à une analyse des besoins préalablement aux achats.

Le PAL a analysé ses achats récurrents de biens à usage technique, mais davantage en vue de maîtriser le risque de fractionnement des marchés que dans la perspective de développer une véritable politique d'achat. Il convient d'étendre cette démarche à l'ensemble des biens et des services<sup>230</sup>. Dans sa réponse, le Port précise qu'il poursuit la démarche, mais signale qu'il est limité dans ses avancées par la faiblesse des moyens humains dont il dispose.

<sup>227</sup> Au PAN, le CA est seul compétent pour les marchés supérieurs à 20.000 euros (travaux), 10.000 euros (fournitures) et 5.000 euros (services) TVA comprise ; en deçà de ces montants, les dépenses nécessitent la signature conjointe du directeur et du président du CA.

Au PAC, le CA est compétent pour les montants suivants : à partir de 93.000 euros (travaux), 62.500 euros (fournitures), 25.000 euros (services) TVA comprise. En deçà, la signature conjointe est requise.

Au PAL, le directeur est seul compétent jusqu'à 2.000 euros TVA comprise, le directeur et l'administrateur délégué conjointement jusqu'à 5.000 euros TVA comprise et le CA au-delà de ce montant.

<sup>228</sup> À l'exception de trois contrats de leasing de véhicules, seul l'ancien directeur du Port a approuvé la dépense, qui, compte tenu des montants, aurait exigé une signature conjointe du président du CA.

<sup>229</sup> La procédure a été modifiée en juillet 2013 : le CA a exigé l'obtention, pour chaque marché, d'une note détaillant, entre autres, l'objet du marché, la procédure choisie et l'estimation.

<sup>230</sup> Ainsi, par exemple, les besoins du Port en assistance informatique n'ont pas été revus depuis 2004, au point qu'à défaut d'un cahier spécial des charges, ce marché fondé sur des prestations mensuelles forfaitaires pourrait s'analyser comme une rente de situation.

Le PAC a ébauché l'analyse de certains besoins<sup>231</sup>, mais ne les a pas estimés à moyen terme. Dans sa réponse, il s'est engagé à mieux évaluer ses besoins, en particulier lorsqu'il recourra aux services de la centrale des marchés du SPW. Par contre, ni le PAN ni le Paco n'ont procédé à une analyse de la base de données de leurs fournisseurs, entrepreneurs et prestataires de services, laquelle présente pourtant des récurrences significatives. Une programmation annuelle ou pluriannuelle des interventions, doublée d'une mise en concurrence globale, favoriserait la maîtrise des coûts.

#### **3.2.4 Globalisation des marchés et recours aux marchés du SPW**

La priorité à donner à la globalisation<sup>232</sup> des marchés n'est généralement pas formalisée.

Une évolution favorable apparaît toutefois dans les faits : le recours à la centrale de marchés du SPW tend à se généraliser, à l'exception toutefois du Paco ; pour certains achats récurrents du PAL et du PAC, des marchés à commandes sont parfois conclus sur une base annuelle, mais sans évaluation précise des quantités à acquérir.

En outre, le PAL a, depuis janvier 2014, mis en réseau un tableau de suivi des commandes ponctuelles, depuis leur établissement au sein d'un service demandeur jusqu'à leur approbation par le fonctionnaire dirigeant, après l'accord du service du budget. Cet outil, développé pour répondre aux besoins spécifiques du service comptable, gagnerait à être étendu à l'ensemble des marchés, ainsi qu'à couvrir toutes les phases de leur passation et de leur exécution, afin de constituer à la fois un registre des marchés publics et un instrument de planification.

Le PAC a signé<sup>233</sup> une convention d'accès à la centrale des marchés du SPW pour l'acquisition de matériel de bureau, de mobilier et de véhicules. Indépendamment de cette convention, il a conclu divers marchés à commandes de travaux et de services pour une durée d'un an, reconductible deux fois. Pour se conformer aux recommandations de la Cour des comptes, le Port intensifiera sa collaboration avec cette centrale de marchés.

Le PAN a conclu<sup>234</sup> un contrat d'adhésion au marché relatif aux services de téléphonie fixe et mobile du SPW et à celui relatif aux fournitures de bureau.

#### **3.2.5 Gestion des stocks et de l'inventaire**

Puisqu'il dispose de ses propres services techniques, le PAL est le seul port confronté à la question des stocks. Si sa procédure d'achat mentionne le risque de constitution de stocks inutilisés, aucune mesure n'est spécifiquement prise pour l'éviter. Dans sa réponse, le PAL estime toutefois que ce risque est peu important, vu la faible valeur du stock, et considère que les moyens à mettre en œuvre pour couvrir ce risque seraient disproportionnés par rapport à cette valeur.

<sup>231</sup> Notamment par la mise en concurrence des marchés d'entretien des cabines électriques, de levés topographiques, d'analyse des sols, d'assistance informatique et assistance technique pour le contrôle de l'exécution des travaux.

<sup>232</sup> Par globalisation des marchés, on entend le regroupement d'achats similaires au sein de commandes publiques centralisées.

<sup>233</sup> Le 13 décembre 2012.

<sup>234</sup> Le 28 novembre 2012.

De plus, la Cour des comptes a constaté des carences dans la gestion des inventaires physiques des ports, en contravention avec les dispositions de l'article III, 89, § 1<sup>er</sup>, du code de droit économique<sup>235</sup>. Lors du débat contradictoire, le PAC s'est engagé à respecter cette réglementation.

### **3.2.6 Tenue et utilisation des bons de commande**

Au PAN, les bons de commandes figurent rarement dans les dossiers. Les fournisseurs et les entrepreneurs sont, la plupart du temps, sollicités par téléphone, sans confirmation écrite. Les copies des commandes passées électroniquement ne sont pas systématiquement conservées<sup>236</sup>. Dans sa réponse, le directeur du Port indique que des écrits seront dorénavant systématiquement produits.

En ce qui concerne le PAL, des bons de commande confirment généralement une commande orale. Cette procédure n'est toutefois pas systématique dans les services techniques. Aussi, le PAL leur a-t-il rappelé l'obligation de s'y conformer.

Sauf en cas d'urgence où la communication est moins formelle, les petits travaux commandés par le PAC font l'objet d'ordres écrits. Par contre, les factures pour fournitures ou services retenues dans l'échantillon sont rarement accompagnées de bons de commandes ou de preuves d'échanges de courrier électronique. Dans sa réponse, le PAC indique qu'il se conformera dorénavant à cette procédure.

La situation est identique au Paco. Or, le bon de commande est un document indispensable pour s'assurer de la correspondance entre ce qui a été facturé et ce qui a été commandé.

## **3.3 Application de la réglementation relative aux marchés publics**

### **3.3.1 Concurrence**

La Cour des comptes a relevé des pratiques ayant pour effet de limiter la concurrence dans les marchés non subventionnés passés par les ports autonomes : le recours à des fournisseurs ou prestataires locaux en dehors de toute globalisation des commandes, la reconduction tacite et la conclusion de contrats à durée indéterminée.

Toutefois, le PAL a récemment ouvert le marché du lavage de vitres en limitant la durée des contrats jusqu'alors tacitement reconduits. En 2014, il a également remis en concurrence des prestations d'entretien et de réparation de véhicules, lesquelles étaient, auparavant, attribuées directement au concessionnaire de la marque. Par contre, pour l'unique affaire actuellement pendante devant les tribunaux, un avocat a été désigné sur sa seule renommée, sans consultation de la concurrence. Dans son courrier de réponse, le PAL invoque la contrainte de réactivité imposée par les circonstances particulières du dossier.

<sup>235</sup> Loi du 28 février 2013 : « Toute entreprise procède, une fois l'an au moins, avec bonne foi et prudence, aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaires pour établir à la date choisie un inventaire complet de ses avoirs et droits de toute nature, de ses dettes, obligations et engagements de toute nature relatifs à son activité et des moyens propres qui y sont affectés. »

<sup>236</sup> Par exemple, des achats alimentaires.

La remise en concurrence du marché des assurances a permis au PAN de bénéficier d'une importante réduction sur la prime du contrat couvrant les risques d'incendie, en raison de l'absence de sinistre. Par contre, les contrats relatifs à la responsabilité civile des administrateurs et du personnel de gestion et à la responsabilité civile d'exploitation sont anciens (2008 et 2009). S'agissant d'un marché de services dont la durée ne peut excéder 48 mois, la passation d'un nouveau marché est requise<sup>237</sup>. Par ailleurs, si le PAN dispose bien d'une liste d'avocats à consulter par type d'affaires, comme le recommande la circulaire du 5 décembre 2008 lorsque le contentieux présente un caractère de régularité<sup>238</sup>, celle-ci n'a pas été dressée après consultation de la concurrence<sup>239</sup>, à l'exception du choix de l'avocat chargé des dossiers de défaut de paiement. Dans sa réponse, le PAN précise qu'il s'alignera sur la liste attendue du SPW ou aura recours au cabinet d'avocats que le service public désignera.

S'il consulte souvent un large panel d'entreprises pour les marchés récents, le PAC n'a toutefois pas mis en concurrence ses fournisseurs d'assurances, de téléphonie fixe et de liaison internet, alors que la centrale de marchés du SPW offre ces services. Dans sa réponse, le PAC mentionne qu'il y aura recours pour les marchés concernés et qu'il procédera à la mise en concurrence des marchés non couverts par la centrale (assurances et téléphonie fixe). Le contrat d'assistance informatique, conclu pour une durée d'un an, en 2009, et la désignation d'un avocat pour trois ans, en 2008<sup>240</sup>, sont toujours en vigueur. Ce Port procédera prochainement à la révision de la situation actuelle en matière de services juridiques.

Au Paco, aucun dossier de marché constaté par simple facture acceptée ne contient de traces de consultation de la concurrence. Par ailleurs, de nombreux contrats relatifs à des dépenses récurrentes (telles que le nettoyage, les assurances, la téléphonie, la maintenance informatique, etc.) ont été conclus depuis plus de dix ans et n'ont pas été remis en concurrence.

En outre, dans le cas de deux marchés de services juridiques, une intercommunale, dont plusieurs représentants siègent au CA du Port, a été chargée par ce conseil de rédiger les CSC et d'analyser les offres. Ces prestations constituent des marchés publics et auraient donc dû faire l'objet d'une mise en concurrence.

### **3.3.2 Modalités de réception**

Excepté au PAC, les formalités de réception qualitative et quantitative des travaux, fournitures et services sont exceptionnellement transcrites dans les documents.

En ce qui concerne le PAL, leur respect n'est pas systématiquement avéré. Depuis lors, le Port a donné à son personnel des instructions pour remédier à ces lacunes.

Dans sa réponse, le PAN indique que les formalités de réception sont désormais actées sur la facture par le responsable opérationnel, avant le paiement.

<sup>237</sup> Article 27, § 2, 2°, de l'arrêté royal du 16 juillet 2012.

<sup>238</sup> Relative au marché public des services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions.

<sup>239</sup> La décision motivée est ancienne et n'a pu être produite.

<sup>240</sup> Le PAC, qui utilise les services du cabinet d'avocats désigné par le SPW, attend de cette administration qu'elle passe un nouveau marché pour s'aligner sur sa décision.

À l'exception de trois cas, les marchandises semblent être correctement réceptionnées au PAC, mais les bons de livraison ne sont conservés qu'en cas d'erreurs susceptibles d'influencer la facturation.

Au Paco, aucune formalité de réception n'a été constatée.

### **3.3.3 Réception des factures**

Hormis au Paco, les factures sont préalablement réceptionnées avec l'indication de leur date d'entrée.

### **3.3.4 Applicabilité de la taxe sur les contrats d'assurances**

En vertu du code des droits et taxes divers<sup>241</sup>, les quatre ports autonomes wallons bénéficient de l'exonération de la taxe annuelle de 9,25 % sur les contrats d'assurance. Ces taxes ont pourtant été facturées au PAN et au PAC. Dans sa réponse, ce dernier signale avoir pris contact avec les compagnies d'assurances afin de régulariser la situation.

## **4 Conclusions et recommandations**

### **4.1 Encadrement légal et contractuel**

Le gouvernement wallon devrait prendre l'initiative de conclure un contrat de gestion avec les quatre ports autonomes, en vertu du décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information. Ces contrats font actuellement défaut. Par ailleurs, l'encadrement légal régissant les modalités et le taux de subventionnement des marchés publics passés par les ports est incomplet et obsolète.

La Cour des comptes recommande de compléter cet encadrement légal et contractuel en veillant notamment à déterminer précisément les missions respectives du SPW et des ports dans la passation et l'exécution des marchés subventionnés. Dans sa réponse, le ministre chargé des Travaux publics indique que ces contrats devraient être conclus rapidement et qu'ils satisferont à ces recommandations. En particulier, il ressort de la réponse du PAC que la collaboration entre le SPW et les ports fait l'objet d'une annexe du projet de contrat de gestion en discussion.

### **4.2 Procédures spécifiques aux marchés publics**

Indépendamment de certaines initiatives prises au cas par cas par les gestionnaires des ports, la Cour des comptes constate l'absence quasi généralisée de procédures documentées couvrant l'ensemble du cycle des achats, ainsi que de documents types qui encadreraient la passation et l'exécution des petits marchés. Les ports devraient s'attacher à développer une politique d'achat structurée, à organiser la gestion des risques et à prendre les mesures de contrôle interne appropriées.

En outre, l'ensemble des pièces du dossier (courriers, offres non retenues, etc.) devrait être archivé dans les ports afin de garantir, entre autres, le contrôle du marché par les organes de gestion.

---

<sup>241</sup> Article 176/2, 6°.

### **4.3 Passation des marchés**

La mise en concurrence des marchés non subventionnés doit être renforcée, notamment en mettant fin au recours à des fournisseurs ou prestataires locaux en dehors de toute globalisation des commandes, ainsi qu'à la reconduction tacite et à la conclusion de contrats à durée indéterminée.

La Cour des comptes recommande également de mettre en concurrence les prestations effectuées par des intercommunales, même lorsqu'elles sont représentées dans les organes de gestion des ports.

Une centralisation accrue des marchés récurrents, le recours systématique au SPW agissant comme centrale des marchés et une négociation effective garantiraient le respect de la réglementation des marchés publics et conduiraient à une meilleure maîtrise des coûts.

À la suite du constat de diverses erreurs, omissions, contradictions ou lacunes dans les CSC élaborés par les ports, la Cour préconise également d'organiser la formation du personnel en la matière et la validation juridique et/ou technique des marchés plus complexes ou d'un montant plus élevé.

### **4.4 Exécution des marchés**

Les modalités de réception des travaux, services et fournitures et de réception des factures ne sont pas suffisamment développées et formalisées dans les marchés non subventionnés. Une rédaction plus détaillée des cahiers spéciaux des charges permettrait notamment de garantir la bonne exécution des commandes.

La Cour des comptes préconise également de renforcer le suivi de l'exécution des marchés subventionnés par les organes de gestion des ports. Le recours à d'anciens membres du personnel pour le réaliser ne peut constituer qu'une solution temporaire. Une réflexion globale devrait être également menée sur l'opportunité d'externaliser cette responsabilité.

Enfin, la Cour recommande aux ports d'entreprendre auprès de leurs cocontractants les démarches nécessaires à l'obtention du remboursement de la taxe sur les contrats d'assurance et de renforcer le contrôle interne de manière à éviter le paiement de taxes indues.

# Contrôle de légalité et de régularité des dépenses du département de l'emploi et de la formation professionnelle

*La Cour des comptes a notamment constaté que le décret du 3 avril 2009 relatif au subventionnement des associations des centres-villes n'a pas fait l'objet d'arrêtés d'exécution. Une telle situation est préjudiciable à la transparence et à la maîtrise de cette action publique et des moyens qui lui sont alloués. La Cour relève que le dispositif décretaal relatif aux organismes d'insertion socioprofessionnelle a été modifié à de multiples reprises par des dispositions budgétaires annuelles, ce qui est source d'insécurité juridique.*

*À propos de la formation en alternance, le rythme d'approbation des demandes d'agrément est susceptible d'entraîner une inégalité de traitement entre bénéficiaires. Les délais prévus par la réglementation à ce sujet doivent être respectés.*

*En ce qui concerne les opérations de subventionnement des agences de développement local, la fréquence des problèmes touchant à l'adéquation de certains projets locaux aux missions décretales pourrait conduire à évaluer le dispositif décretaal et affiner les critères d'évaluation. La Cour a également constaté que, depuis 2012, les règles d'indexation applicables aux subventions n'ont pas été correctement appliquées et ce, en défaveur des bénéficiaires.*

*Quant au plan mobilisateur pour les technologies de l'information et de la communication, la Cour des comptes recommande de revoir la méthode de programmation en veillant à ne pas rompre l'égalité de traitement des opérateurs. Elle attire également l'attention sur la nécessité de procéder, dans les meilleurs délais, au suivi des rapports de l'inspection sociale, en raison notamment de l'importance des récupérations à opérer.*

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité d'un échantillon d'opérations imputées à la charge des programmes 11, 21 et 25 de la division organique 18 du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2012.

Ces opérations concernent des subventions qui avaient trait à des conventions de premier emploi, à la gestion des centres-villes, aux organismes d'insertion socioprofessionnelle, à la formation en alternance, aux agences de développement local et au plan mobilisateur pour les technologies de l'information et de la communication.

Ce contrôle, mené au département de l'emploi et de la formation professionnelle de la direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6), a été

effectué conformément au prescrit de l'article 50 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

### 1.2 Cadre réglementaire

Les normes prises en compte pour apprécier les modalités d'octroi de ces aides régionales sont principalement les suivantes :

- le cadre légal régissant l'octroi et le contrôle des subventions défini par la loi du 16 mai 2003<sup>242</sup> ;
- les principes généraux de droit administratif ;
- les dispositions (décrets, arrêtés d'exécution et circulaires) applicables aux différentes subventions examinées.

### 1.3 Méthode

La Cour des comptes a procédé au tirage aléatoire d'un échantillon de quinze opérations d'ordonnancement pour les soumettre à un contrôle. La liste des opérations a été communiquée à la DGO6 après présentation de la méthode au directeur général.

La Cour des comptes a basé ses travaux sur une analyse documentaire, assortie d'entretiens avec les gestionnaires et leur hiérarchie directe. Elle a appliqué une procédure d'examen uniforme aux quinze opérations sélectionnées. Dans chaque cas, il s'agissait, au départ de l'opération de dépense, de remonter au dossier d'ensemble ainsi qu'au processus métier sous-jacent.

L'échantillon tiré comprenait :

- trois opérations de convention de premier emploi ;
- deux opérations agence de développement local (ADL) ;
- une opération organisme d'insertion socioprofessionnelle (OISP) ;
- deux opérations dans le cadre du plan mobilisateur pour les technologies de l'information et de la communication ;
- deux opérations dans le cadre des centres de formation traitées par le secrétariat général du service public wallon (SPW) et le service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem). Ces opérations n'ont dès lors pas été intégrées dans le présent contrôle de légalité qui portait sur les dossiers gérés au sein de la DGO6 ;
- cinq opérations de formation en alternance, dont deux subventions aux employeurs et trois aux centres de formation en alternance (Cefa).

En ce qui concerne les OISP, la Cour des comptes mène actuellement un audit, qui comprendra un examen global du processus de subventionnement de ces organismes. Il est dès lors également renvoyé aux résultats de cet audit.

Un avant-projet de rapport a été communiqué au directeur général de la DGO6 par courriel du 14 juillet 2014. Ce dernier a répondu par courrier du 18 août 2014. Il a été tenu compte de cette réponse dans le projet de rapport adressé le 8 octobre à la ministre de l'Emploi et de la Formation. La ministre a répondu le 27 novembre 2014, après avoir obtenu une prolongation de délai jusqu'au 24 novembre. Le présent rapport a intégré cette réponse.

---

<sup>242</sup> Fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

## 2 Gestion des centres-villes

### 2.1 Arrêtés d'exécution

Le 4 décembre 1997, le gouvernement wallon a adopté le plan d'action wallon pour la gestion des centres-villes et la création de nouveaux gisements d'emplois, qui a instauré un comité de pilotage.

Cette politique impliquait, à l'époque, les ministres chargés de l'Emploi, de l'Économie, de l'Aménagement du territoire, de l'Action sociale, et des Pouvoirs locaux. Elle vise essentiellement à promouvoir la dynamique des centres urbains confrontés aux difficultés économiques que provoque le développement régulier des ensembles commerciaux de grande taille en périphérie. Cet objectif est poursuivi par des actions destinées à harmoniser les relations entre les acteurs publics et privés, ainsi qu'à renforcer l'attractivité des centres urbains. Les associations de gestion de centre-ville emploient des gestionnaires et leurs assistants, des *stewards* et des ouvriers urbains.

Après une phase pilote d'une dizaine d'années, le Parlement wallon a décidé de pérenniser cette politique par l'adoption du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion de centre-ville. Ce décret définit les missions des associations, leurs organes et conditions de fonctionnement, les règles régissant l'agrément, son maintien et l'octroi des subventions, l'instauration d'une commission de suivi et sa composition, ainsi que les modalités d'évaluation et de contrôle.

Cependant ce décret n'a jamais fait l'objet d'arrêtés d'exécution. Or, ceux-ci doivent être pris notamment pour :

- désigner les membres de la commission de suivi, chargée, entre autres, de rendre des avis en matière d'agrément des associations ou d'évaluation stratégique ;
- mettre en œuvre l'approbation du plan stratégique des associations ;
- définir les conditions d'accès à la fonction de manager et de son adjoint ;
- définir et mettre en œuvre l'octroi, la suspension ou le retrait de l'agrément ;
- définir et mettre en œuvre l'octroi des subventions et leur liquidation ;
- mettre en œuvre les mesures en cas de déséquilibre financier ;
- désigner l'organisme chargé des missions de mise en réseau et de professionnalisation des associations de gestion de centre-ville ;
- fixer les critères et modalités de l'évaluation des associations, comprenant un rapport global destiné au Parlement.

Actuellement, il existe quinze associations de gestion de centre-ville. C'est essentiellement le comité de pilotage du plan qui encadre leur action<sup>243</sup>. Les rapports d'activités des associations sont transmis à la direction de l'emploi et des permis de travail (DGO6). Cette direction est représentée au sein du comité de pilotage, qui émet des recommandations. Celles-ci se rapportent principalement à la planification stratégique locale, à l'affectation du personnel des associations, ainsi qu'à la mise en place des collaborations entre les acteurs publics et privés locaux.

<sup>243</sup> Il est à relever que ce comité de pilotage n'est pas composé selon les règles du décret de 2009, mais selon celles du plan d'action wallon pour la gestion des centres-villes et la création des nouveaux gisements d'emplois, adopté en décembre 1997.

La coordination des associations s'appuie également sur l'action de l'ASBL Association du management de centre-ville (AMCV), subventionnée à charge de l'allocation de base 33.01 *Subventions d'actions en matière d'emploi* du programme 18.11. Cette association collabore étroitement avec la direction de l'emploi et des permis de travail, au travers notamment de réunions de coordination régulières<sup>244</sup>. Au budget initial 2014, un montant de 300 milliers d'euros est inscrit à cette allocation de base (AB), en engagement et en liquidation. En 2012, quatre associations, celles de Liège, de Louvain-la-Neuve, de Hannut et de Sambreville, ont bénéficié de subventions mises à charge de cette AB. Ces aides ont été accordées pour couvrir leurs frais de personnel et de fonctionnement sur la base de décisions ministérielles ponctuelles complémentaires aux aides octroyées au titre de promotion de l'emploi (APE), de convention premier emploi (CPE) ou de programme de transition professionnelle (PTP). Selon l'administration, « *Les ministres de l'Emploi qui se sont succédé ont utilisé ce mode de financement pour répondre aux besoins particuliers de ces structures.* »

Plusieurs associations, parmi lesquelles les structures précitées de Liège et de Louvain-la-Neuve, bénéficient aussi d'un soutien mis à la charge des moyens budgétaires de l'allocation de base 33.10 *Convention de premier emploi – secteur privé*. Pour ce type de subvention<sup>245</sup>, le gouvernement wallon arrête, par période d'une ou de deux années, les secteurs qui bénéficieront de ces aides. Pour la période de programmation 2012-2013, après une évaluation opérée sur la période de programmation antérieure, la gestion de centre-ville a été confirmée comme secteur d'affectation<sup>246</sup>. Dans ce secteur, 101 emplois subsidiés, sur un total de 268, ont été retenus : 74 sont subsidiés par le ministre de l'Emploi et 27 par le ministre de l'Économie<sup>247</sup>. Pour 2012, le subventionnement, par le ministre de l'Emploi, des conventions de premier emploi dans la gestion des centres-villes porte sur un montant de 1,962 million d'euros.

Certaines structures ont également comme source de financement les aides APE et le programme de transition professionnelle<sup>248</sup>. En parallèle, les structures de gestion de centre-ville sont aussi diversement financées par les communes et par certains partenaires privés.

L'article 30 du décret du 3 avril 2009 dispose que le gouvernement fixe sa date d'entrée en vigueur « *au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2009* ». Le gouvernement n'ayant pris aucun arrêté d'exécution, le décret est entré en vigueur à cette date<sup>249</sup>.

<sup>244</sup> Réunions entre les gestionnaires des associations locales, l'AMCV et des représentants de la DGO6.

<sup>245</sup> Sur la base de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi et notamment d'un accord de coopération passé le 4 juillet 2002 entre l'État fédéral et la Région wallonne concernant la convention de premier emploi.

<sup>246</sup> Les autres secteurs d'affectation de cette programmation sont : action et intégration sociale, plan de cohésion sociale, rénovation urbaine/régies de quartier, mobilité et SPW.

<sup>247</sup> Un arrêté ministériel est pris à cet effet par les ministres compétents.

<sup>248</sup> Les données y afférentes n'ont pas été collectées dans le cadre du présent contrôle. Selon une étude réalisée en 2007 et ayant pour objet d'évaluer le dispositif pilote de management de centre-ville en Région wallonne, il y a une grande diversité dans les sources de financement. Les aides CPE, APE et PTP ne constituent qu'une partie des sources de financement.

<sup>249</sup> Conseil d'État, Technique législative, p. 94 : « *154.1.1. La fixation de la date ultime d'entrée en vigueur de l'acte législatif permet d'éviter que le pouvoir exécutif ne méconnaisse la volonté du législateur. En effet, si le pouvoir exécutif tarde à prendre un arrêté fixant la date d'entrée en vigueur de l'acte législatif, son inaction n'empêchera pas celui-ci d'entrer en vigueur à la date ultime qui a été prévue.* »

Néanmoins, comme la ministre l'a reconnu dans sa réponse adressée à la Cour le 27 novembre 2014, « *en l'absence d'arrêté du GW portant exécution (du décret du 3 avril 2009) et compte tenu des nombreuses habilitations au Gouvernement qu'il contient et de la nature du texte (agrément et octroi des subventions), il convient de reconnaître que sa mise en œuvre en l'absence de disposition exécutive est impossible* ». La ministre précise que cela entraîne une insécurité juridique dans le chef des bénéficiaires, notamment pour le financement des structures.

La ministre a aussi informé la Cour de l'engagement du gouvernement d'organiser le rapprochement entre les agences de développement local et les cellules de gestion de centre-ville, conformément aux orientations définies dans la déclaration de politique régionale. La ministre a indiqué dans sa réponse que « *les deux dispositifs présentent des différences mais s'adressent à un territoire commun qui est d'ailleurs plus élargi pour les ADL. Les disparités des deux dispositifs fondent leur complémentarité qui devrait être traduite dans un dispositif spécifique.* » Le système de gestion de centre-ville devrait donc être prochainement revu dans cet esprit.

## 2.2 Conclusions et recommandations

La politique de gestion de centre-ville, expérimentale depuis 1997, a fait l'objet du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions à des associations de gestion de centre-ville, lequel n'a pas été mis en œuvre et demeure une référence formelle. La Cour des comptes observe qu'une telle situation est préjudiciable à la transparence et à la maîtrise de cette action publique et des moyens qui lui sont alloués.

En outre, considérant la grande diversité des sources de financement des associations de gestion de centre-ville et le fait que les moyens octroyés à la charge de l'allocation de base 31.06 *Subvention aux structures de gestion de centre-ville* du programme 18.11 n'en constituent qu'une faible proportion, la Cour des comptes estime que l'allocation de base précitée ne donne pas une indication pertinente des moyens alloués à cette politique. Elle recommande dès lors que l'exposé particulier du ministre décrive ces moyens afin de donner une vision claire et globale des ressources affectées à la politique de gestion de centre-ville. Dans sa réponse aux observations de la Cour, la ministre s'est engagée à faire en sorte que ce soit le cas dès le budget 2016.

Dans un souci de clarification, le gouvernement entend fusionner les agences de développement local et les cellules de gestion de centre-ville. Dans ce contexte, et au-delà de la recommandation précédente, la Cour recommande que les dispositions légales et réglementaires futures, ainsi que les exposés particuliers des ministres compétents, rendent aisément compréhensibles et identifiables les objectifs de politique publique poursuivis, les moyens qui leur sont alloués, l'évaluation des résultats à atteindre et l'information des parlementaires.

### 3 Organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)

#### 3.1 Référentiel normatif

Le contrôle de la Cour s'inscrit dans le cadre du régime organisé par le décret du 1<sup>er</sup> avril 2004<sup>250</sup> et l'arrêté d'exécution du gouvernement wallon du 21 décembre 2006<sup>251</sup>. Un nouveau décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>252</sup>. Il abroge celui de 2004.

Le décret de 2004 a toutefois été modifié à plusieurs reprises par des dispositions légales budgétaires, dont la durée de validité était dès lors chaque fois limitée à un an<sup>253</sup>.

Depuis 2012, les décrets budgétaires ont également modifié la règle selon laquelle le bénéfice de la subvention annuelle, calculée pour un nombre d'heures de formation garanti pendant trois ans, est conditionnée par la prestation annuelle d'un nombre d'heures au moins égal à 90 % du nombre d'heures pour lequel l'organisme a reçu son agrément<sup>254</sup>. Si, après vérification des pièces justificatives, cette condition n'est pas respectée, le solde de la subvention annuelle doit être réduit ou faire l'objet d'une récupération, comme le prévoit l'article 21, dernier alinéa, de l'arrêté.

Par disposition du décret budgétaire 2012 et en dérogation aux règles précitées du décret et de l'arrêté, pour les subventions octroyées en 2012, le calcul des heures de formation à prester est désormais opéré sur la période s'échelonnant de 2011 à 2013. Cette disposition est aussi reprise dans le budget 2013, pour les subventions octroyées en 2013 ; le calcul est effectué sur la période allant de 2010 à 2013<sup>255</sup>. Ces dispositions décrétales budgétaires suppriment donc l'obligation, prévue par la réglementation organique, de garantir un nombre d'heures de formations par an.

Le décret de budget initial 2014<sup>256</sup> introduit dans le décret du 10 juillet 2013 les articles 12bis<sup>257</sup> et 24bis<sup>258</sup>, ainsi qu'un alinéa à l'article 13<sup>259</sup>. Comme pour les années précédentes, il modifie les modalités de liquidation et de calcul des 90 % des heures de formation à prester<sup>260</sup> pour les subventions octroyées en 2014. Cette dernière disposition comporte, en

<sup>250</sup> Décret relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail.

<sup>251</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 portant exécution du décret du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail.

<sup>252</sup> Pour plus de précision, voir l'article 26.

<sup>253</sup> Dérogation apportée à l'article 17 du décret par les articles 159 du budget initial 2011, 152 du budget initial 2012 et 161 du budget initial 2013.

<sup>254</sup> Article 17, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du décret.

<sup>255</sup> Selon le libellé du décret budgétaire. L'administration précise toutefois qu'il s'agirait d'une erreur du rédacteur et que la période de référence reste 2011 à 2013.

<sup>256</sup> Article 162.

<sup>257</sup> Prévoyant les modalités d'introduction et de traitement de la demande d'autorisation de transfert de filière de formation.

<sup>258</sup> Disposition transitoire ayant pour objet le calcul de la subvention pour les trois premières années suivant l'agrément, l'article 17 du décret de 2013 définissant le régime définitif entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>259</sup> Octroyant le pouvoir à l'administration de fixer les modalités d'introduction et de préciser les critères relatifs aux demandes de transfert de filière.

<sup>260</sup> La période prévue s'étale de 2013 à 2014.

outre, des incohérences<sup>261</sup> qui privent d'une base réglementaire correcte les modalités de liquidation de la subvention 2014 due à partir de la troisième année d'agrément.

Dans sa réponse, la ministre reconnaît le manque de clarté des textes et la nécessité d'y remédier au plus vite. Elle précise qu'elle a entamé le recensement des habilitations données au gouvernement, qu'il s'agira de traduire en arrêtés d'exécution. L'objectif poursuivi consiste à mettre fin, au terme d'un travail d'ajustement et de clarification, au régime transitoire actuel, qui repose en partie sur des dispositions du décret budgétaire.

### 3.2 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes estime qu'il convient d'éviter de modifier un décret organique et, en l'espèce, son arrêté d'exécution, par une disposition budgétaire. Un tel procédé législatif est source d'insécurité juridique en raison notamment de la durée limitée à un an de ces dispositions, de l'absence de constance des règles ainsi adoptées, de l'opacité de ces dispositions, qui ne sont pas reproduites dans le texte même du décret modifié, ainsi que du processus d'adoption de telles dispositions comparativement à une modification expresse du décret organique.

La Cour recommande donc de stabiliser les règles applicables<sup>262</sup>. En outre, les incohérences relevées dans l'article 17bis du décret du 10 juillet 2013, tel qu'inséré par l'article 162 du décret budgétaire 2014, privent les modalités de liquidation de la subvention 2014, due à partir de la troisième année d'agrément, d'une base réglementaire correcte.

La Cour prend acte de la volonté de la ministre d'aboutir à une clarification du dispositif afin que les agréments reposent sur des dispositions organiques transparentes.

## 4 Formation en alternance

### 4.1 Délai de traitement des dossiers

Les primes dites « d'encouragement » à la formation en alternance du programme 18.25 sont régies en Région wallonne par un accord de coopération du 18 juin 1998<sup>263</sup> et un arrêté du gouvernement wallon du 17 mars 1999<sup>264</sup>.

L'allocation de base 33.14 *Subvention pour la formation en alternance* du programme 18.25 *Politiques croisées dans le cadre de la formation* permet de payer aux entreprises et aux centres de formation en alternance (Cefa) les primes d'encouragement accordées aux

<sup>261</sup> L'article 162 du décret budgétaire insère dans le décret du 10 juillet 2013 un article 17bis. Celui-ci se réfère en principe à l'article 17 du décret de 2013, mais en visant un point 3° (article 17, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, 3°) qui n'existe pas dans cette disposition, mais bien dans l'article 17 de l'ancien décret de 2004. L'alinéa 1<sup>er</sup> de ce même article 17bis se réfère par ailleurs à un alinéa 2 de cet article 17 qui n'existe pas non plus dans cette disposition. De plus, cet article 17 du décret 2013 entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 ; or l'article 17bis vise la subvention liquidée en 2014.

<sup>262</sup> La Cour avait souligné dans son rapport au Parlement wallon sur le projet de budget 2011 que « la pratique qui consiste à modifier une législation organique par le recours à la technique du cavalier budgétaire n'est pas adéquate et que de telles modifications devraient s'opérer en vertu des procédures décrétales normales ».

<sup>263</sup> Accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu le 18 juin 1998, entre le gouvernement de la Communauté française et le gouvernement wallon, approuvé par un décret du 17 mars 1999.

<sup>264</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 17 mars 1999 relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance.

centres et aux employeurs qui assurent conjointement la formation en alternance des jeunes<sup>265</sup>. Ces primes sont de 1.240 ou 744 euros<sup>266</sup> par personne à former, selon que l'élève a accompli annuellement plus ou moins de 270 jours de formation.

L'action de formation en alternance doit avoir une durée minimale de 180 jours<sup>267</sup>. Elle est définie comme étant toute action associant un ou plusieurs opérateurs de formation et un ou plusieurs employeurs dans la mise en œuvre d'un programme de formation qualifiante combinant une formation pratique en milieu de travail et une formation théorique, générale et/ou professionnelle<sup>268</sup>.

Dans le passé, un encours important s'était constitué : le budget 2010 initial mentionnait que des engagements antérieurs à cette année restaient à ordonnancer pour un montant total de 10,4 millions d'euros. Durant les années qui ont suivi, cet encours a progressivement diminué. Au budget 2014 initial, il s'élevait à 2,4 millions d'euros.

Pendant, la Cour des comptes a constaté que le délai prévu à l'article 4 de l'arrêté pour le traitement des demandes d'agrément n'a pas été respecté dans un nombre important de dossiers. Cette disposition prévoit en effet que « *Dans un délai de 90 jours francs à dater de la réception par l'administration de la demande d'agrément, le Conseil consultatif rend son avis au Ministre qui communique sa décision à l'administration endéans les 30 jours francs.* » Dans la pratique, c'est l'administration qui transmet les demandes au ministre, après réception de l'avis du conseil consultatif de la formation en alternance.

Le tableau ci-après présente les délais d'agrément observés, à compter de la transmission au ministre de l'avis du conseil consultatif. Il en ressort que plus de 82,1 % des actions de formations concernées ont été agréées avec un délai minimal allant de sept à seize mois.

Références des dossiers (DGO6)	Date d'envoi au ministre	Date d'agrément	Délai (mois)	Nombre d'actions
dossiers n° 2012/0001 à 2012/0100	05/11/2012	24/03/2014	16	574
dossiers n° 2012/0101 à 2012/0200	16/01/2013	24/03/2014	14	603
dossiers n° 2012/0201 à 2012/0254	15/03/2013	14/05/2013	2	415
dossiers n° 2012/0255 à 2012/0500	01/07/2013	21/05/2014	10	2.563
dossiers n° 2012/0501 à 2012/0666	18/10/2013	21/05/2014	7	1.156
dossiers n° 2013/0001 à 2013/0100	13/12/2013	04/04/2014	3	638
<b>Total (nombre d'actions)</b>				<b>5.949</b>

#### 4.2 Égalité de traitement

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, les actions présentées dans les dossiers transmis par l'administration au ministre n'ont pas été agréées dans l'ordre de leur transmission, mais à des rythmes différents.

<sup>265</sup> Soit les apprentis qui ne sont pas formés via la filière comparable proposée par l'IFAPME.

<sup>266</sup> Pour l'obtention de la prime de 744 euros, le nombre de jours de formation doit être situé entre 180 et 270 jours (articles 6 et 7 de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 mars 1999).

<sup>267</sup> Article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, 4<sup>o</sup>, de l'accord de coopération.

<sup>268</sup> Article 1, 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>o</sup>, de l'accord de coopération.

Les 54 dossiers envoyés au ministre le 15 mars 2013 ont été agréés le 14 mai 2013 alors que 200 dossiers transmis antérieurement (les 5 novembre 2012 et 16 janvier 2013) n'ont été agréés que le 24 mars 2014. De même, 100 dossiers transmis le 13 décembre 2013 ont été agréés le 4 avril 2014 alors que 412 dossiers transmis antérieurement (les 1<sup>er</sup> juillet 2013 et 18 octobre 2013) ont été agréés le 21 mai 2014.

Une telle situation où certaines actions bénéficient d'un paiement plus rapide que d'autres, qui leur sont antérieures, constitue, à défaut de motifs objectifs, une inégalité de traitement.

Dans sa réponse à la Cour, la ministre a signalé que cette inégalité de traitement résulterait « *de circonstances exceptionnelles qui n'ont aucune récurrence* » et « *qu'elle n'est en rien imputable à l'administration* ».

### 4.3 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes estime qu'un tel retard dans l'agrément des actions est préjudiciable aux bénéficiaires et que le traitement des dossiers ne peut donner lieu à des inégalités de traitement. Au demeurant, l'allongement excessif des délais pourrait expliquer en partie pourquoi certains bénéficiaires (35 %) ne transmettent pas leurs déclarations de créance.

Elle recommande dès lors de mettre tout en œuvre pour éviter de telles situations à l'avenir en respectant les délais de traitement des demandes d'agrément prévus à l'article 4 de l'arrêté.

## 5 Agences de développement local

### 5.1 Conformité des projets des agences de développement local au regard des missions décrétales

Les subventions accordées aux ADL sont prises en charge, à raison d'un tiers chacun<sup>269</sup>, par les ministres de l'Emploi, de l'Économie et des Pouvoirs locaux, mais le contrôle de l'utilisation des subventions totales est opéré par la direction de l'emploi et des permis de travail de la DGO6<sup>270</sup>.

Le décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux ADL entend le développement local comme « *la promotion du développement durable à l'échelon local qui consiste en l'amélioration de la qualité de la vie sur le plan économique et la création d'emplois ; il doit être global, prospectif, intégré, s'enraciner dans les ressources endogènes et bénéficier à la collectivité ainsi qu'à ses membres* »<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> Notice administrative 2013 réglant les modalités pratiques d'application du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local : « *Chaque tranche est ventilée en trois. En effet, chaque administration fonctionnelle liée à chacun des trois ministres compétents pour les ADL prend en charge 1/3 du paiement, à savoir : la Direction de l'Emploi et des Permis de travail pour le Ministre de l'Emploi, la Direction de l'Économie sociale pour le Ministre de l'Économie, la Direction de la Prospective et du Développement des pouvoirs locaux pour le Ministre des Pouvoirs locaux. Pour chaque subvention annuelle, l'ADL reçoit donc six paiements.* »

<sup>270</sup> Dans le programme 18.11, les moyens prévus en 2013 pour la liquidation des subventions ADL sont de 1,2 million d'euros. Le montant, estimé en 2013, alloué au subventionnement des ADL est de l'ordre de 3,6 millions d'euros. En effet, outre le programme 18.11, ces montants sont repris aux programmes 18.06 et 17.02, sans qu'ils puissent toujours être directement identifiables. Dans le programme 17.02 *Affaires intérieures*, les moyens destinés aux ADL sont intégrés à l'AB 43.14 *Subventions aux communes pour des actions favorisant l'intégration sociale, l'entretien du patrimoine, et la sécurité, l'emploi et subventions aux communes pour les agences de développement local*. Par ailleurs, chaque ministre compétent ne prévoit pas nécessairement le même montant, notamment en raison de l'encours.

<sup>271</sup> Article 2 du décret du 25 mars 2004.

Les missions des ADL sont précisées à l'article 3 du décret. Il prévoit notamment que les ADL doivent « *utiliser prioritairement les ressources et le savoir-faire en vue de développer les capacités d'entreprises du territoire communal et de maintenir ou développer l'emploi durable* ». Le gouvernement n'a pas utilisé la faculté, qui lui était ouverte par cette disposition, de préciser ces missions.

Lors de l'agrément ou de son renouvellement, l'ADL doit pourtant développer un plan d'actions en accord avec les missions prévues par le décret<sup>272</sup>. La demande d'agrément ou de renouvellement fait l'objet d'une instruction de la part de l'administration et d'un avis de la commission d'agrément et d'accompagnement. Dans le cadre du renouvellement, l'avis de la commission comprend notamment une évaluation des résultats des actions<sup>273</sup>. Pour le 31 mars de chaque année, l'ADL doit remettre un rapport, notamment sur l'état d'avancement de son plan<sup>274</sup>. Ce rapport est examiné par l'administration qui transmet son avis à la commission.

L'examen des deux dossiers contrôlés montre que ces deux intervenants examinent la conformité des actions proposées au regard du décret et formulent des conditions et recommandations. L'administration opère le suivi des recommandations formulées par la commission. Dans les deux cas, le renouvellement a été accepté sous réserve ou sous conditions. Certaines des actions proposées par ces deux ADL n'étaient en effet pas totalement en adéquation avec les missions décrétales. En outre, il n'était pas toujours garanti que les projets ne soient pas déjà assurés par d'autres opérateurs existants, également subsidiés.

En 2012, suite au renouvellement sous condition octroyé en mars 2011 à une de ces deux ADL, plusieurs courriers et visites sur place de l'administration ont montré qu'un recadrage des missions était nécessaire. En date du 19 décembre 2012, la commission d'agrément constatait les améliorations, mais confirmait que la situation de cette ADL restait précaire et que si cette agence tentait de se conformer aux recommandations, elle devrait encore parcourir un chemin considérable.

Concernant la deuxième ADL, la commission d'agrément a remis, le 17 octobre 2013, un avis favorable au renouvellement de l'agrément pour la période 2014-2016. À cette occasion, la commission a demandé à l'ADL de présenter un plan d'actions remis à jour et des objectifs reformulés de manière à être SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes, temporels).

Un suivi rapproché de la définition des plans d'actions et de leurs réalisations a donc été nécessaire pour ces deux dossiers.

La commission d'agrément, en collaboration avec le SPW, exerce donc son rôle d'orientation et de suivi, au travers des recommandations qu'elle formule.

<sup>272</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 15 février 2007 portant exécution du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local. Pour la procédure, voir les articles 3 et suivants pour l'octroi de l'agrément, et 8 et suivants pour le renouvellement.

<sup>273</sup> Article 8, § 2.

<sup>274</sup> Article 9, alinéa 2, 2°.

## 5.2 Suivi des inspections demandées

L'examen des dossiers a mis en évidence que le 18 mars 2010, le département de l'emploi et de la formation professionnelle a invité le département de l'inspection à procéder à une enquête en vue de vérifier l'existence d'un double subventionnement, à évaluer, le cas échéant, au bénéfice de la ville concernée. Ce risque de double subventionnement résultait de l'affectation à l'ADL, en 2005, d'un agent qui avait été recruté par la ville dans le cadre de la mesure APE. La ville concernée avait également bénéficié, pour l'année 2005, d'une subvention de 62.100 euros destinée à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement de son ADL.

Interrogée à ce sujet, la direction de l'inspection sociale n'a retrouvé dans son indicateur aucune trace de réception de cette demande d'enquête de 2010. Par ailleurs, le département de l'emploi et de la formation n'a pu fournir aucune information sur la suite donnée à cette affaire et les résultats d'une éventuelle enquête.

Selon la ministre, le défaut d'achèvement du dossier résulterait de « *circonstances exceptionnelles liées à l'absence d'un agent pour cause de maladie* ».

## 5.3 Indexation de la subvention

L'article 12 de l'arrêté du 15 février 2007 prévoit que le montant octroyé annuellement pour couvrir les frais de fonctionnement et du personnel engagé est indexé<sup>275</sup>.

La Cour des comptes a relevé qu'une erreur de calcul était à l'origine de l'octroi de subventions d'un montant incorrectement indexé depuis l'année 2012.

Le décret et l'arrêté précité sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007 et l'année 2008 a été prise comme point de départ de l'indexation. Celle-ci a été appliquée adéquatement jusque l'année 2011, où la subvention s'établissait à 66.824,30 euros. La subvention attribuée en 2012 a, par erreur, été fixée à 67.312,70 euros au lieu de 69.036,18 euros. L'erreur s'est répercutée dans le calcul des subventions accordées dans les années suivantes.

## 5.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que, dans les deux dossiers examinés, l'adéquation de certains projets des ADL aux missions décrétales a posé question. Une fréquence importante de ce type de problème dans le chef des autres ADL justifierait d'évaluer le dispositif décretal et d'affiner les critères d'évaluation.

Les travaux de la commission d'agrément, les tableaux de bord utilisés par l'administration pour le pilotage des subventions allouées aux ADL et le suivi des recommandations de mise en conformité pourraient alimenter, comme le relève la ministre, l'évaluation globale de ce régime de subventions dans le contexte de la réflexion annoncée sur l'articulation des deux dispositifs ADL et de gestion de centre-ville<sup>276</sup>.

<sup>275</sup> Article 12 : « Les Ministres octroient à l'ADL, dans les limites des crédits disponibles, une subvention annuelle d'un montant de soixante-trois mille euros, destinée à couvrir partiellement les frais de fonctionnement et du personnel engagé en vertu de l'article 4, 4<sup>o</sup>, du décret. Cette subvention est ramenée à cinquante-huit mille cinq cents euros en cas d'engagement d'un agent de niveau 1 et d'un agent de niveau 2 [...]. Cette subvention est indexée annuellement en multipliant le montant visé à l'alinéa 1<sup>er</sup>, par la moyenne des chiffres de l'index des prix à la consommation (indice santé) des deux derniers mois de l'année, divisée par la moyenne des chiffres de l'index des prix à la consommation (indice santé) des deux derniers mois de l'année antérieure. »

<sup>276</sup> Voir, au point 2 *Gestion des centres-villes*, le point 2.1 *Arrêtés d'exécution*.

Enfin, il importe de respecter les règles de l'indexation, prévue par l'arrêté, du montant de la subvention.

## **6 Plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication (PMTIC)**

### **6.1 Programmation des contrôles**

L'opérateur rend une succession de déclarations de créance à la date de son choix, accompagnées des listes de présence des participants à la formation PMTIC.

La Cour des comptes relève que le service gestionnaire effectue un contrôle sur pièces. Quant à la direction de l'inspection sociale, elle contrôle sur place la réalité des prestations subsidiées. Elle dispose toutefois de moyens en personnel limités au regard de l'ensemble des matières ressortissant à la compétence du département de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le contrôle de l'inspection repose en partie sur les indications fournies par le service gestionnaire, qui justifie son choix des opérateurs à contrôler par les éléments suivants : les sources multiples de financement des structures agréées dans le cadre, notamment, des dispositifs OISP et EFT (entreprise de formation par le travail), le ratio anormal entre le nombre déclaré d'heures prestées et les moyens logistiques et humains, ainsi que les structures liées à un litige passé.

### **6.2 Suivi des rapports de l'inspection sociale**

Suite aux contrôles effectués par l'inspection sociale, sept injonctions de remboursement de subventions indûment perçues ont été adressées en février 2014. Selon ces courriers, le montant total des subventions à récupérer s'élève à 109.516,92 euros.

La Cour des comptes relève cependant que ces demandes de remboursement portent sur les années 2009 à 2012 et s'appuient sur des rapports d'inspection sociale qui ont parfois été communiqués il y a plusieurs mois.

### **6.3 Conclusions et recommandations**

Puisque les effectifs disponibles empêchent de réaliser un contrôle exhaustif annuel des opérateurs, il est impératif que la programmation de ces contrôles repose sur des critères objectifs permettant de garantir l'égalité de traitement des opérateurs face au contrôle. Elle doit reposer sur une analyse de risques appropriée du secteur subventionné.

La Cour des comptes recommande dès lors de mettre en place une méthode de programmation de contrôle objective, basée sur une analyse de risques, afin de sélectionner au mieux et dans le respect de l'égalité de traitement, les opérateurs à contrôler. Cette méthode devrait être élaborée de manière concertée par le service gestionnaire, l'inspection sociale et la commission. Elle devrait également intégrer les conclusions de l'analyse juridique réalisée par l'administration.

La Cour prend acte des informations communiquées par la ministre, selon lesquelles un « groupe de travail réunissant le service compétent du département de l'Emploi et de la

*Formation professionnelle, la commission d'agrément et l'Inspection sociale est en passe d'être constitué et de démarrer ses travaux ».*

La Cour des comptes attire également l'attention sur la nécessité de procéder, dans les meilleurs délais, au suivi des rapports d'inspection qui ont été communiqués à l'administration. La ministre explique l'importance des récupérations par la logique du forfait prévue par la réglementation.

## **7 Conclusions générales et recommandations**

### **7.1 Gestion des centres-villes**

La Cour des comptes relève que le contexte dans lequel s'effectue le financement des structures de gestion de centre-ville ne permet pas un contrôle cohérent de l'utilisation des différents financements publics qui constituent les principales ressources de ces associations.

Après 17 ans d'expérience pilote, le subventionnement de la politique de gestion de centre-ville prend la forme essentiellement d'une politique de soutien à l'emploi puisque le décret du 3 avril 2009 n'a pas été exécuté. L'ensemble des moyens alloués à cette politique devrait l'être sur cette base décrétales.

La Cour recommande que les dispositions légales et réglementaires qui seront adoptées dans le cadre de l'intégration future des dispositifs de gestion de centre-ville et des agences de développement local, ainsi que les exposés particuliers des ministres compétents, contribuent à définir avec précision les objectifs de politique publique poursuivis, les moyens qui leur sont alloués, l'évaluation des résultats à atteindre et l'information des parlementaires.

### **7.2 Organismes d'insertion socioprofessionnelle**

La Cour des comptes a constaté que le décret régissant la matière a été modifié d'année en année, depuis 2011, par des dispositions budgétaires. Un tel procédé de modification législative est source d'insécurité juridique et doit être évité. En outre, la Cour a relevé des incohérences dans le libellé de l'article 17bis du décret du 10 juillet 2013, lequel a été inséré par un cavalier budgétaire du budget initial de 2014.

La Cour prend acte de l'objectif de la ministre de mettre fin au régime transitoire actuel, qui repose en partie sur des dispositions du décret budgétaire, au terme d'un travail d'ajustement et de clarification, et dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle.

### **7.3 Formation en alternance**

La Cour des comptes considère que le retard dans l'approbation des actions de formation en alternance, constaté dans des dossiers des années 2012 et 2013, constitue un obstacle à un soutien efficient de cette filière de formation. Elle a en outre relevé que le rythme d'approbation de ces demandes d'agrément par le ministre est susceptible d'engendrer une inégalité de traitement entre les bénéficiaires. Elle recommande donc de respecter les délais prévus par la réglementation.

#### **7.4 Agences de développement local**

L'administration et la commission compétente ont relevé des problèmes dans l'adéquation de certains projets locaux aux missions décrétales. La Cour des comptes estime que la fréquence d'une telle situation pourrait justifier d'évaluer le dispositif décretaal et d'affiner les critères d'évaluation. La ministre précise qu'une telle évaluation pourrait avoir lieu dans le cadre de la fusion de ce système de subventionnement avec celui de la gestion de centre-ville.

Enfin, les règles d'indexation applicables aux subventions n'ont pas été correctement mises en œuvre depuis 2012.

#### **7.5 Plan mobilisateur pour les technologies de l'information et de la communication**

Puisque les effectifs disponibles ne peuvent réaliser un contrôle exhaustif annuel des opérateurs, il est impératif que la programmation de ces contrôles repose sur des critères objectifs permettant de garantir l'égalité de traitement des opérateurs face au contrôle. Cette programmation doit reposer sur une analyse de risques appropriée du secteur subventionné. La méthode de programmation devrait être élaborée de manière concertée par le service gestionnaire, l'inspection sociale et la commission.

La Cour des comptes recommande de veiller à optimiser l'efficacité du contrôle de l'utilisation et de la justification des subventions accordées.

La Cour attire également l'attention sur la nécessité de procéder, dans les meilleurs délais, au suivi des rapports d'inspection qui ont été communiqués à l'administration.

# Taxes sur les déchets

*La Cour des comptes a examiné les procédures d'établissement, de contrôle, de comptabilisation et de recouvrement des taxes sur les déchets. Globalement, trois des huit régimes prévus par le décret fiscal du 22 mars 2007 génèrent des recettes, qui sont affectées au fonds pour la gestion des déchets. Les montants perçus affichent une tendance à la baisse. En 2013, ils se sont élevés à 20,8 millions d'euros contre 28,1 millions d'euros en 2009.*

*En matière d'établissement des taxes, la Cour estime que, de manière générale, la direction des instruments économiques devrait faire davantage usage de ses pouvoirs d'investigation de terrain afin de valider les déclarations des redevables et qu'elle gagnerait à améliorer les procédures d'information et de communication avec le département de la police et des contrôles.*

*La mise en œuvre des chartes de gestion durable, mécanisme alternatif à la taxe sur la co-incinération de déchets dangereux, procure à la Région des recettes inférieures aux taxes théoriques. Dans le cadre de ces chartes, le processus de constatation et de comptabilisation des créances devrait être accéléré.*

*Alors que la taxe subsidiaire vise à assurer un traitement fiscal identique en cas de traitement dans ou en dehors du territoire wallon, l'application, jusqu'au 31 décembre 2014, d'un coefficient réducteur à la taxe sur les déchets mis en centre d'enfouissement technique hors du territoire wallon pourrait avoir favorisé les exportations de déchets. La Cour a par ailleurs recommandé, pour cette taxe, d'appliquer les sanctions décrétales existantes de manière systématique et uniforme à l'ensemble des redevables concernés.*

*La taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise n'est pas mise en œuvre, en raison de la difficulté d'en déterminer la base taxable. Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté que certaines associations de producteurs concernés par ces obligations ont constitué des réserves grâce aux cotisations payées par les consommateurs. De manière générale, elle estime qu'il convient de s'assurer que l'ensemble des cotisations sont bien utilisées aux fins pour lesquelles elles sont versées. Elle recommande aussi de mener une réflexion sur l'adéquation entre le montant des cotisations et le coût réel des obligations de reprise.*

*En ce qui concerne la taxe sur la détention de déchets, l'administration devrait justifier l'annulation de la taxe avec effet rétroactif, en cas d'assainissement du site et, en tout état de cause, exiger les preuves de l'évacuation des déchets vers une filière autorisée avant de considérer le site comme assaini.*

*La taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers ne génère quasiment plus aucune recette, car toutes les communes ou presque se situent en deçà du seuil au-delà duquel une taxe est due ; l'effet incitatif en termes de prévention n'existe donc plus. De même, la taxe sur l'abandon des déchets instaurée par le décret fiscal a un rendement nul, car d'autres outils plus efficaces sont mis en œuvre pour poursuivre et sanctionner les infractions environnementales.*

*Concernant les procédures de recouvrement, la Cour des comptes a relevé l'absence d'application informatique spécifique permettant d'assurer le recouvrement des taxes déchets. Les*

seules informations disponibles sont celles de l'application GCOM-Recettes et, faute de disposer d'un outil de rapportage, l'administration dépend de son prestataire informatique pour l'exploitation des données relatives à l'encours des droits constatés. Ces informations ne sont par ailleurs pas exhaustives. La tenue d'une comptabilité générale en partie double à l'aide d'un logiciel comptable adapté favoriserait un meilleur suivi de ces créances.

La Cour des comptes a également observé l'importance de l'encours des droits irrécouvrables sur la taxe des déchets ménagers, qui a été abrogée depuis dix ans. Elle a aussi relevé l'absence de titres exécutoires pour procéder au recouvrement d'anciennes amendes, dont il n'existe, en outre, aucun inventaire. Enfin, la Cour a souligné que, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, le receveur en matière de déchets ne fait plus appel à l'intervention d'huissiers pour poser certains actes de recouvrement destinés à éviter la prescription des créances.

## 1 Introduction

### 1.1 Cadre général

Le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne<sup>277</sup> et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes instaure huit taxes destinées à responsabiliser les producteurs de déchets, les opérateurs et les pouvoirs publics (Région et communes) :

- taxe sur la mise de déchets en centre d'enfouissement technique (CET) ;
- taxe sur l'incinération de déchets ;
- taxe sur la co-incinération de déchets ;
- taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion de déchets ;
- taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise ;
- taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers ;
- taxe sur la détention de déchets ;
- taxe sur l'abandon de déchets.

Les objectifs de ce décret sont avant tout d'encourager, grâce à une fiscalité incitative, l'utilisation de modes de traitement des déchets plus respectueux de l'environnement. Conformément à l'article 3 de la directive européenne du 5 avril 2006 relative aux déchets<sup>278</sup>, la taxation est organisée de façon à mettre en œuvre les principes d'une politique hiérarchisée des déchets. Le décret favorise ainsi, par ordre de priorité, la prévention, la réutilisation, le recyclage, la valorisation des déchets et la récupération de chaleur à partir de ceux-ci. Le taux de chacune des taxes est donc adapté à chaque mode de gestion des déchets en fonction de sa place dans la hiérarchie. L'échelle de Lansink, norme reconnue dans le domaine de la gestion des déchets, illustre, ci-après, cet ordre de priorité en regard des différentes taxes instaurées par la Région.

<sup>277</sup> Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et, ci-après, dénommé le « décret fiscal ».

<sup>278</sup> Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets abrogée par la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008.

Taux des taxes sur les déchets en 2014 (par tonne ou m<sup>3</sup>) et leur positionnement sur l'échelle de Lansink

Echelle de Lansink	Type de taxe	Taux de la taxe	
		déchets dangereux autorisés <sup>279</sup>	déchets non dangereux autorisés <sup>280</sup>
	<b>Taxes sur les flux de déchets</b>		
	taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise	166,50 euros/T ou conventions environnementales	
	taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers	35 euros/T	
	taxe sur la co-incinération (*) et taxe subsidiaire (*)	8,24 euros/T ou charte de gestion durable	0 euro /T
	taxe sur l'incinération avec récupération de chaleur(*) et taxe subsidiaire (*)	29,31 euros/T	9,89 euros/T
	taxe sur l'incinération sans récupération de chaleur (*) et taxe subsidiaire (*)	73,27 euros/T	61,06 euros/T
	taxe sur la mise en CET et taxe subsidiaire (*)	81,81 euros/T	75,71 euros/T
	<b>Taxes-sanctions</b>		
	taxe sur la détention de déchets	244,20 euros/m <sup>3</sup>	61,06 euros/m <sup>3</sup>
	taxe sur l'abandon de déchets	666,00 euros/m <sup>3</sup>	166,50 euros/m <sup>3</sup>
(*) Application d'un coefficient réducteur 0,7 de la taxe pour les redevables soumis à l'impôt des sociétés			

En principe, plus le mode de traitement favorise la protection de l'environnement, plus le taux de la taxe est faible. Les taxes sur les déchets soumis à l'obligation de reprise et celles favorisant la collecte sélective de déchets ménagers sont assorties de tarifs plus élevés que la taxe sur la co-incinération, mais elles ne sont applicables que si les redevables ne respectent pas les objectifs fixés par le décret fiscal. Les taxes sur la détention de déchets et l'abandon de déchets doivent être considérées comme des taxes-sanctions puisqu'elles visent à réprimer des comportements inciviques.

Les taxes font partie des instruments économiques de la politique environnementale en matière de déchets, au même titre que les subsides accordés en cette matière. En vertu de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, laquelle

<sup>279</sup> La mise en CET, l'incinération ou la co-incinération de déchets dangereux non autorisés sont taxées à concurrence de 732,7 euros la tonne.

<sup>280</sup> Le taux de la taxe pour la mise en CET ou l'incinération de déchets non dangereux non autorisés est de 183,2 euros la tonne.

devait être transposée en droit wallon pour le 12 décembre 2010, ces instruments doivent être décrits dans le plan de gestion des déchets de l'État membre<sup>281</sup>.

En attendant l'adoption, par le gouvernement wallon, du plan wallon des déchets Horizon 2020, toujours en préparation et auquel la direction des instruments économiques (DIE) a contribué pour le volet fiscal<sup>282</sup>, le plan wallon Horizon 2010 continue à produire ses effets. Élaboré en 1998, ce document obsolète fait toujours référence aux taxes mises en œuvre avant 2007.

### 1.2 Acteurs

L'établissement et le contrôle des taxes favorisant la prévention et la valorisation des déchets sont assurés, au sein de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3), par la direction des instruments économiques (DIE) du département du sol et des déchets (DSD), qui intègre l'Office wallon des déchets (OWD)<sup>283</sup>. Cette direction compte 8,6 équivalents temps plein.

La perception, la comptabilisation et le recouvrement des recettes sont réalisés par la direction générale opérationnelle de la fiscalité (DGO7).

Les recours administratifs sont traités par le directeur de la DIE<sup>284</sup>, tandis que les recours judiciaires sont suivis soit par la DIE lorsque le contentieux porte principalement sur l'établissement de la taxe, soit par la DGO7 lorsque le contentieux est relatif au recouvrement<sup>285</sup>.

### 1.3 Méthode

Après examen du cadre légal et réglementaire et de divers documents communiqués par l'administration<sup>286</sup>, la Cour des comptes a examiné les procédures d'établissement, de contrôle, de comptabilisation et de recouvrement des taxes sur les déchets. Elle a vérifié leur application effective par le biais d'entretiens avec les agents traitants, d'analyses de fichiers de données ou de documents. La structure du présent rapport est calquée sur les différentes étapes du processus qui conduisent à la perception des taxes.

<sup>281</sup> En vertu de l'article 28 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, les plans de gestion des déchets établissent une analyse de la situation en matière de gestion des déchets dans l'entité géographique concernée, ainsi que les mesures à prendre pour assurer dans de meilleures conditions une préparation des déchets respectueuse de l'environnement en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation ou élimination et une évaluation de la manière dont le plan soutiendra la mise en œuvre des dispositions et la réalisation des objectifs de la directive.

<sup>282</sup> La contribution de la DIE au projet de plan wallon des déchets Horizon 2020 concerne le cahier 3 intitulé *Plan de gestion des déchets ménagers*, plus précisément la partie IX *Les instruments de mise en œuvre de la politique des déchets ménagers* (IX.4 *La taxation des déchets*), et le cahier 4 consacré au plan de prévention et de gestion des déchets industriels, en particulier la partie IV *Enjeux transversaux* (IV.8 *Les instruments*).

<sup>283</sup> Entreprise régionale sans personnalité juridique bénéficiant à ce titre de l'autonomie budgétaire.

<sup>284</sup> En application de l'article 9 de l'arrêté du gouvernement wallon du 16 novembre 2000 portant exécution du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.

<sup>285</sup> En vertu d'un accord (dénommé « *Service Level Agreement – SLA* ») portant sur les processus de gestion des relations entre la DIE et la direction du recouvrement externe du département du recouvrement au sein de la DGO7. L'article 28 du décret du 6 mai 1999 dispose en outre que lorsque le recours judiciaire est introduit en l'absence de décision sur la réclamation ou sur la demande de dégrèvement après l'expiration du délai de six mois donné au directeur de la DIE pour traiter un recours administratif, ce fonctionnaire est dessaisi.

<sup>286</sup> Procédures internes, accords de coopération avec d'autres départements ou d'autres directions générales (*Service Level Agreement – SLA*), procès-verbaux des réunions, etc.

L'audit a été annoncé le 17 juin 2014 aux ministres chargés du Budget et de l'Environnement, ainsi qu'aux directeurs généraux de la DGO<sub>3</sub> et de la DGO<sub>7</sub>.

Cet audit s'inscrit dans un cycle qui a débuté par l'examen de la gestion de la redevance télévision<sup>287</sup> et s'est poursuivi par l'analyse de la perception des taxes sur les jeux et paris, les appareils automatiques de divertissement, les automates et les sites d'activité économique désaffectés<sup>288</sup>.

Le projet de rapport, qui reprenait des informations communiquées par la DIE le 13 octobre 2014 et par la DGO<sub>7</sub> le 15 octobre 2014, a été envoyé le 4 novembre 2014 au ministre-président, au ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal du gouvernement wallon, ainsi qu'aux directeurs généraux respectifs de la DGO<sub>3</sub> et de la DGO<sub>7</sub>.

Le directeur général de la DGO<sub>3</sub> a répondu par courrier du 24 novembre 2014 et le ministre chargé de l'Environnement par une missive du 5 décembre 2014. Le présent rapport tient compte de ces réponses.

## 2 Recettes fiscales

En vertu de l'article 44 du décret, le produit des taxes sur les déchets est affecté exclusivement au fonds pour la gestion des déchets, consacré au financement de missions générales et spécifiques diverses<sup>289</sup>.

Les recettes fiscales perçues par la Région wallonne en matière de déchets ont évolué comme suit entre 2009 et 2013.

<sup>287</sup> *Examen de la gestion de la redevance télévision*, 23<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl. Rég. w.*, 518 (2011-2012) – N° 1, p. 43 à 68. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>288</sup> *Contrôle de la gestion des taxes régionales sur les jeux et paris, les appareils automatiques de divertissement, les automates et les sites d'activité économique désaffectés*, 25<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl. Rég. w.*, 922 (2013-2014) – N° 1, p. 133 à 157. Disponible sur le site [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>289</sup> Actions de prévention, mise en place et en conformité des installations de gestion des déchets ménagers, études et actions de sensibilisation relatives à la gestion planifiée des déchets ménagers, aide au laboratoire de référence de la Région wallonne pour ses missions relatives à la gestion des déchets, promotion de la recherche, du développement et de l'utilisation de techniques écologiquement rationnelles, la perception et le contrôle des taxes, etc.

## Recettes fiscales perçues de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Décret du 25 juillet 1991</b>	<b>284</b>	<b>126</b>	<b>2.896</b>	<b>840</b>	<b>66</b>
Arriérés anciennes taxes déchets ménagers	230	121	2.893	838	65
Ancien régime dit « du droit commun »	54	5	3	2	1
<b>Décret du 22 mars 2007</b>	<b>27.841</b>	<b>20.511</b>	<b>22.920</b>	<b>20.475</b>	<b>20.699</b>
Taxe sur la mise en CET (et substitution)	25.163	15.978	16.314	11.788	10.541
Taxe sur l'incinération (et substitution)	2.117	3.977	5.767	7.149	8.462
Taxe sur la co-incinération	1	1	-	-	-
Taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets	409	413	839	1.538	1.691
Taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers	53	142	-	-	-
Taxe sur l'obligation de reprise	-	-	-	-	-
Taxe sur la détention de déchets	-	-	-	-	5
Taxe sur l'abandon de déchets	-	-	-	-	-
Divers	98	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>28.125</b>	<b>20.637</b>	<b>25.816</b>	<b>21.315</b>	<b>20.765</b>

(en milliers d'euros)

Les recettes perçues en 2013 se sont élevées à 20,8 millions d'euros. Le montant des droits constatés comptabilisés dans le système informatique comptable GCOM durant cette même année s'élève à 21,8 millions d'euros. Jusqu'en 2012, les recettes imputées au compte d'exécution du budget de la Région wallonne correspondaient à celles perçues par le receveur des taxes sur les déchets. À partir de 2013, avec l'entrée en vigueur du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, les recettes imputées au compte d'exécution du budget doivent correspondre aux droits constatés durant cette année budgétaire, y compris ceux afférents à des recettes affectées, ainsi qu'aux recettes perçues au comptant<sup>290</sup>.

Sur les huit régimes fiscaux prévus par le décret, les trois principaux qui génèrent des recettes sont la mise en CET, l'incinération et la taxe subsidiaire.

### 3 Dépenses fiscales

En vertu de l'article 9 du décret du 15 décembre 2011 précité<sup>291</sup>, l'exposé général du budget doit notamment présenter un inventaire des dépenses fiscales<sup>292</sup> afin d'en évaluer l'impact et d'informer le Parlement wallon sur leur coût budgétaire. La Cour des comptes a toutefois

<sup>290</sup> Voir le point 5 *Comptabilisation des droits*.

<sup>291</sup> La section 3 du décret précise la liste des documents informatifs et justificatifs qui doivent accompagner le budget. Précédemment, l'article 11 des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991 imposait déjà de joindre cet inventaire de toutes les dépenses fiscales au projet de budget des voies et moyens.

<sup>292</sup> La notion de dépense fiscale est définie par le Conseil supérieur des finances comme « une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, [...] et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ».

constaté que les exposés généraux des budgets 2013 et 2014 tels que publiés ne comportent pas l'inventaire requis<sup>293</sup>.

Le montant total des dépenses fiscales en matière de taxes déchets estimé par la DIE lors de la confection du budget initial 2014 s'élevait à 106,5 millions d'euros<sup>294</sup>. Ce montant équivaut à cinq fois celui des recettes perçues en 2013.

La Cour a noté que l'exposé général du budget 2015 reprend un inventaire des dépenses fiscales en matière de taxes déchets.

## 4 Établissement et contrôle des taxes

### 4.1 Taxes sur la mise des déchets en centre d'enfouissement technique, sur l'incinération et sur la co-incinération

#### 4.1.1 Cadre

Le redevable de la taxe est, selon les circonstances, l'exploitant du CET, de l'installation d'incinération ou de co-incinération<sup>295</sup>. Toutefois, dans le cas de la mise en CET et de l'incinération, une commune ou une association de communes peut se substituer au redevable de la taxe<sup>296</sup>.

La base taxable est le nombre de tonnes de déchets admis en CET ou à l'incinération et, en cas de co-incinération, le nombre de tonnes de déchets dangereux utilisés comme combustible ou soumis au traitement thermique en vue de leur élimination.

Le montant de la taxe varie en fonction du mode de gestion, du type et de la qualité du déchet. Des réductions et exonérations sont toutefois prévues par la réglementation.

Le décret fiscal ne définit pas l'incinération avec récupération de chaleur. Cette carence amène des redevables à déclarer, dans le cadre du régime de la taxe subsidiaire<sup>297</sup>, des flux de déchets non dangereux comme destinés à la co-incinération (actuellement non taxés), alors que l'administration estime qu'ils sont traités par incinération dans un pays tiers. La Cour des comptes considère qu'une définition plus précise de cette notion permettrait de lever toute ambiguïté.

<sup>293</sup> Pour 2014, le département du budget justifie l'absence de cette information dans l'exposé général par le manque de temps dont il a disposé pour achever le document transmis au Parlement. Une version complète de l'exposé général a cependant été réalisée par la suite sans être publiée. Une copie de ce document a été transmise à la Cour des comptes dans le cadre du présent contrôle. La DIE a signalé qu'elle avait, pour sa part, réalisé et transmis cet inventaire au département du budget par courriel le 12 juin 2013 et le 2 juin 2014.

<sup>294</sup> L'estimation réalisée par la DIE dans le cadre de l'élaboration du budget 2015 s'élève à 119,1 millions d'euros. La plupart de ces dépenses concernent les terres admissibles en CET de classe 3 ou 5.3, taxées au tarif de 0,25 euro la tonne, ou encore les déchets valorisables exonérés de la taxe en raison de leur utilisation en CET au titre de substitut à des produits ou équipements nécessaires à l'exploitation et à la réhabilitation du centre, en conformité avec le permis d'exploiter ou le permis d'environnement.

<sup>295</sup> Le décret du 22 mars 2007 définit la co-incinération comme « une technique de traitement des déchets dans une installation fixe ou mobile dont l'objectif essentiel est de produire de l'énergie ou des produits et :  
– qui utilise des déchets comme combustibles habituels ou d'appoint,  
– ou dans laquelle les déchets sont soumis au traitement thermique en vue de leur élimination ».

<sup>296</sup> Voir le point 4.1.7 *Non déductibilité et substitution*.

<sup>297</sup> Voir le point 4.2 *Taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets*.

La DIE signale qu'elle a proposé au ministre fonctionnel, le 3 octobre 2014, de réserver le même traitement fiscal aux deux types d'incinération, avec et sans récupération de chaleur.

#### 4.1.2 Évolution des recettes par année fiscale

Les recettes relatives aux trois principaux régimes existant en matière de taxes sur les déchets ont évolué comme suit, par exercice fiscal<sup>298</sup>.

##### Évolution des recettes sur la mise en CET, l'incinération et la co-incinération

	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe sur la mise de déchets en CET (*)	31.304.226	16.762.532	13.346.639	11.225.516	10.966.793
Taxe sur l'incinération de déchets (*)	2.307.833	5.137.438	5.444.251	7.767.570	8.592.811
Taxe sur la co-incinération de déchets	–	–	–	32	–
<b>Total</b>	<b>33.612.059</b>	<b>21.899.970</b>	<b>18.790.890</b>	<b>18.993.119</b>	<b>19.559.604</b>

(\*)Y compris substitution

(en euros)

En 2013, les taxes sur la mise en CET et sur l'incinération représentent environ 92 % des taxes perçues en application du décret du 22 mars 2007. Les recettes provenant de la taxe sur la co-incinération sont extrêmement faibles en raison de la mise en œuvre de chartes de gestion durable. Les montants dus et perçus en exécution de ces chartes sont comptabilisés dans les comptes de l'OWD<sup>299</sup>.

Lors de l'adoption du décret en 2007, le législateur wallon a fixé l'évolution des taux, de 2008 à 2011, pour les taxes sur la mise en CET et l'incinération de déchets. Il a également prévu un abaissement des seuils relatifs aux quantités de déchets par habitant au-delà desquels la taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers est due.

Conformément à l'article 45 du décret, le montant des taxes et des exonérations a été indexé, depuis l'exercice 2011, sur la base de l'indice des prix à la consommation. En outre, à partir de 2012, certains taux ont été modifiés et augmentés annuellement par le biais de cavaliers budgétaires inscrits dans les décrets contenant les budgets initiaux des recettes de la Région wallonne<sup>300</sup>. La Cour des comptes a relevé que ces modifications de taux renouvelées chaque année, ainsi que toute modification ayant un caractère permanent par cavalier budgétaire, sont peu transparentes et génèrent parfois des erreurs<sup>301</sup>. Par conséquent, elle considère que celles-ci devaient être réalisées par le biais d'une adaptation du décret fiscal du 22 mars 2007.

<sup>298</sup> À savoir les recettes établies sur la base des déclarations trimestrielles de l'année.

<sup>299</sup> Voir le point 4.1.6 *Réduction de taxes liées à un mécanisme de prévention et exonération de taxes liées à un mécanisme d'intérêt général.*

<sup>300</sup> Les cavaliers budgétaires sont des dispositions dans le projet de décret du budget qui permettent d'accorder des dérogations aux décrets organiques. Ils sont valables pour une année budgétaire.

<sup>301</sup> Voir le point 4.1.7 *Non-déductibilité et substitution.*

Tant l'administration que le ministre ont souligné que le décret-programme portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité, adopté le 11 décembre 2014, régularise cette situation.

L'augmentation des taxes sur les déchets était inscrite dans la déclaration de politique régionale 2009-2014<sup>302</sup>. Si le gouvernement actuel n'en prévoit pas de nouvelles, il n'exclut pas la possibilité de procéder à des adaptations de la réglementation et, par conséquent, d'en modifier certaines<sup>303</sup>.

Associée à l'interdiction de mise en CET de certains déchets, l'adaptation des taux a occasionné une réorientation des flux de déchets vers une filière de traitement moins taxée, à savoir l'incinération<sup>304</sup>. La diminution de la conjoncture économique explique également la baisse des tonnages incinérés et mis en CET.

<sup>302</sup> Extrait de la déclaration de politique générale (DPR) 2009-2014 : « le gouvernement veillera à notamment adapter la taxation de traitement des déchets en tenant compte de leur impact environnemental, afin de favoriser la prévention et la valorisation, et de ne pas encourager l'exportation ou l'importation et notamment augmenter le taux de taxation de l'incinération et de la mise en CET, sans répercussion sur les communes et les citoyens ».

<sup>303</sup> Extrait de la DPR 2014-2019 : « le gouvernement wallon veillera à préserver et promouvoir les activités économiques publiques et privées en Wallonie par une fiscalité équilibrée et supportable par les filières de déchets, dans le respect de nos objectifs environnementaux ».

<sup>304</sup> Évolution des taux depuis l'entrée en vigueur du décret du 22 mars 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Mise en CET</b>								
Déchets ménagers – non dangereux	0,00	20,00	20,00	60,00	61,31	65,29	67,46	75,71
Déchets ménagers – dangereux	0,00	25,00	25,00	65,00	66,42	70,57	72,90	81,81
Déchets industriels – non dangereux	35,00	35,00	35,00	60,00	61,31	65,29	67,46	75,71
Déchets industriels – dangereux	35,00	40,00	40,00	65,00	66,42	70,57	72,90	81,81
<b>Incinération</b>								
Déchets non dangereux avec récupération de chaleur	0,00	3,00	3,00	6,00	6,13	8,54	8,81	9,89
Déchets non dangereux sans récupération de chaleur	–	–	–	25,00	25,55	52,75	54,40	61,06
Déchets dangereux avec récupération de chaleur	0,00	10,00	10,00	12,00	12,26	25,32	26,11	29,31
Déchets dangereux sans récupération de chaleur	–	–	–	30,00	30,65	63,29	65,28	73,27
Déchets hospitaliers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Co-incinération</b>								
Déchets dangereux	0,00	5,00	5,00	5,00	5,11	7,12	7,34	8,24
Déchets non dangereux	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(en euros)

### Évolution des tonnages

Année	Tonnages CET	Tonnages incinération
2008	2.856.823	714.622
2009	2.229.769	842.740
2010	1.586.676	984.347
2011	1.662.613	1.102.960
2012	1.850.084	909.570
2013	1.890.518	982.834

(en tonnes)

#### 4.1.3 Établissement de la taxe

Les procédures mises en œuvre par la DIE pour l'établissement et le contrôle de la taxe sur les déchets mis en centre d'enfouissement technique, incinérés et co-incinérés, sont identiques.

#### Base de données des redevables

Toutes les installations de gestion des déchets doivent disposer d'une autorisation délivrée conformément au décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement<sup>305</sup> par le département des permis et autorisations (DPA) de la DGO<sub>3</sub>.

Pour toute nouvelle installation, le DPA informe, par courrier, la direction de la politique des déchets (DPD) de l'octroi d'un nouveau permis d'environnement. La DPD extrait les données relatives à l'identification des redevables de la base de données du DPA et les communique à la DIE.

#### Déclaration

Depuis 2008, l'application Coditax permet à la DIE de gérer les données signalétiques des différents redevables et de produire, sur support papier et en version électronique, les déclarations mises à leur disposition dans le courant du premier trimestre de l'année. La plupart des déclarations fiscales sont réceptionnées par la DIE de manière informatique, ce qui donne lieu à l'envoi automatique d'un accusé de réception.

Les déclarations d'un trimestre doivent parvenir à la DIE pour le 20<sup>e</sup> jour du mois qui suit le trimestre concerné. Un examen par sondage permet de conclure que les retards sont globalement peu importants et que l'administration opère un suivi régulier des délais, tout en faisant preuve d'une certaine souplesse<sup>306</sup>.

La DIE vérifie la réception des déclarations un mois après l'échéance prévue. L'administration considère que cette procédure lui permet de disposer de données correctes et d'éviter la mise en œuvre de procédures de rectification.

<sup>305</sup> Déclaration préalable ou permis d'environnement.

<sup>306</sup> Le calcul des délais de rentrée des déclarations et de paiement des taxes n'a pu être opéré, car l'administration n'a pu produire, au départ de l'application Coditax, le fichier récapitulatif reprenant, pour chaque déclaration trimestrielle, la date de réception de la déclaration et la date du paiement des montants dus. La DIE a proposé de demander l'exécution de cette requête par le prestataire de services chargé de cette application.

#### 4.1.4 **Contrôle des déclarations réceptionnées**

Lors de la réception de la déclaration, la DIE se limite à vérifier la cohérence des données par rapport aux types de déchets déclarés et aux déclarations précédentes.

Or, tous les camions qui entrent dans un CET, une installation d'incinération ou de co-incinération sont pesés, et le bon de pesage précise le nombre de tonnes, par catégorie de déchets<sup>307</sup>. Les factures émises par les exploitants doivent également faire apparaître ces mentions. La Cour des comptes a constaté que la DIE n'exerce aucun contrôle de la conformité des quantités et des catégories de déchets déclarées avec les documents administratifs qui sont en possession des redevables. La mise en œuvre de ce contrôle implique des visites de terrain, autorisées par l'article 11bis du décret précité du 6 mai 1999 sur les taxes wallonnes, prévues dans la procédure adoptée par cette direction<sup>308</sup>, et qui restent possibles pendant trois ans<sup>309</sup>.

La DIE a signalé que de tels contrôles, déjà réalisés par le passé, n'avaient donné que peu de résultats. Estimant que « *si des fraudes existent, il est peu probable que cela se passe au niveau du pont bascule et par conséquent, dans les documents comptables* », elle a souligné qu'au cours des dernières années, elle a privilégié le contrôle des déclarations par rapport aux diverses réglementations, comme l'interdiction de mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets<sup>310</sup>. Elle s'est néanmoins engagée à effectuer des visites sur le terrain afin de confronter les déclarations des redevables et les bons de pesage. Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement a affirmé qu'il donnera ordre à l'administration de réaliser ces contrôles, qui restent autorisés pendant trois ou cinq ans en cas de fraude.

#### 4.1.5 **Exonération en matière de déchets valorisables utilisés en centre d'enfouissement technique**

Le décret prévoit une exonération pour les déchets valorisables utilisés en CET au titre de substitut à des produits ou équipements nécessaires à l'exploitation et à la réhabilitation du CET. Ces flux de déchets doivent être mentionnés dans la déclaration.

Lors de l'examen des déclarations 2012, la DIE a constaté une augmentation des flux de déchets valorisés en CET. Afin d'éviter tout abus, une circulaire<sup>311</sup> prévoyant une déclaration préalable à l'exonération a été mise en œuvre ; elle n'a donné lieu à aucune contestation. La Cour des comptes recommande néanmoins d'adapter le décret afin d'y intégrer les dispositions de la circulaire. La DIE signale avoir transmis cette proposition au ministre fonctionnel le 8 octobre 2014.

<sup>307</sup> L'arrêté du gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établit un catalogue des déchets et répertorie les différents types de déchets au moyen d'un code de six chiffres qui doit figurer sur l'ensemble des documents administratifs de l'exploitant.

<sup>308</sup> Procédure pour la taxation des déchets mis en centre d'enfouissement technique (et substitution), incinérés (et substitution) et co-incinérés (version 1.1 du 1<sup>er</sup> septembre 2013).

<sup>309</sup> En application de l'article 20 du décret du 6 mai 1999.

<sup>310</sup> Interdiction prévue par l'arrêté du gouvernement wallon du 18 mars 2004.

<sup>311</sup> Circulaire du 25 septembre 2013 publiée dans le *Moniteur belge* le 24 octobre 2013.

#### 4.1.6 *Réduction de taxes liées à un mécanisme de prévention et exonération de taxes liées à un mécanisme d'intérêt général*

##### ***Réduction de taxes liées à un mécanisme de prévention***

Les dispositions des articles 31 à 33 du décret n'ont jamais été mises en œuvre par le gouvernement wallon faute de demande des secteurs concernés.

##### ***Exonération de taxes liées à un mécanisme d'intérêt général***

L'article 34 du décret a, par contre, été mis en application dès 2008. Il prévoit l'exonération de la taxe sur la co-incinération de déchets dangereux en cas de conclusion d'une charte de gestion durable des déchets avec la Région wallonne.

Cette charte formalise l'engagement du redevable de supporter une charge économique équivalente au paiement de la taxe, à savoir la mise à disposition d'une capacité de traitement pour des prestations d'intérêt général et le traitement effectif des déchets au bénéfice de certains opérateurs publics qu'elle désigne.

Les chartes et le décret fiscal fixent les mesures prévues en cas de non-respect des obligations par les redevables.

De son côté, la Région s'engage à mettre sur le marché les quantités de déchets correspondant à celles à traiter par les redevables<sup>312</sup>. Cet engagement s'est traduit par la signature de conventions avec trois opérateurs publics<sup>313</sup>.

Le système est accessible à tout redevable de la taxe sur la co-incinération de déchets dangereux. Le 21 avril 2008, deux entreprises cimentières ont conclu une charte avec la Région wallonne<sup>314</sup>. Ces chartes ont été reconduites en septembre 2013 pour une durée de quatre ans.

Si les objectifs fixés en termes de quantité de déchets à traiter ne sont pas atteints, une taxe résiduelle est due par le redevable.

La Cour des comptes a relevé que la mise en œuvre de ces chartes génère la perception de recettes inférieures aux taxes théoriques. Ainsi, pour les exercices fiscaux 2008 à 2010, le mécanisme des chartes cimentières a conduit à des recettes de 1.014.187,00 euros (dont 155.557,00 euros contestés) correspondant à 39,74 % de la taxe théorique (2.551.835,54 euros). D'après les données communiquées pour les exercices fiscaux 2011, 2012 et 2013, le mécanisme des chartes cimentières devrait conduire à des recettes de 2.756.694,00 euros, montant qui représente 76,2 % de la taxe théorique (3.616.187,01 euros).

<sup>312</sup> L'entreprise signataire de la charte soumissionne les marchés publics auprès des opérateurs publics désignés. Les marchés publics doivent être susceptibles de permettre au redevable de remplir ses obligations de retraitement. Celui-ci doit ensuite remettre une offre compétitive afin de pouvoir obtenir le marché.

<sup>313</sup> Société publique d'aide à la qualité de l'environnement, Société publique de gestion de l'eau et l'intercommunale de traitement des déchets.

<sup>314</sup> Les premières chartes ont été signées le 21 avril 2008, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les secondes ont été signées le 26 septembre 2013, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Cette situation s'explique de la manière suivante. Les recettes perçues en exécution des chartes cimentières sont de deux types :

- d'une part, la taxe résiduelle due par les cimentiers qui n'ont pas traité les quantités de déchets suffisantes pour atteindre l'objectif fixé dans la charte ;
- d'autre part, les montants rétrocédés par les opérateurs publics à la Région et qui correspondent au prix qu'ils auraient dû payer aux cimentiers pour le traitement des déchets en l'absence du mécanisme des chartes et des conventions.

Le montant rétrocédé à la Région par les opérateurs est donc égal à la quantité de déchets multipliée par le prix fixé dans le cadre du marché public. Or, ces prix sont généralement inférieurs aux prix de référence déterminés dans les chartes et qui servent à calculer la quantité de déchets<sup>315</sup> à traiter par le cimentier pour atteindre son objectif et être exonéré de la taxe. Dès lors, la différence entre les prix de référence et du marché génère un manque à gagner pour la Région. Durant la période 2008-2010, cette différence résulte également du manque de déchets mis à disposition par les pouvoirs publics, les redevables de la taxe étant exonérés pour les quantités de déchets qui ne leur ont pas été présentées. La Cour relève que les conventions ne prévoient aucun mécanisme de sanction à l'encontre des opérateurs publics qui ne respecteraient pas leurs engagements vis-à-vis de la Région wallonne.

Dans sa réponse, la DIE a confirmé que les premières chartes cimentières prévoyaient la signature d'une convention entre les opérateurs publics et la Région wallonne, laquelle précisait les montants à rétrocéder à cette dernière. Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les opérateurs publics s'acquittent du montant facturé directement au redevable, en l'occurrence la cimenterie. Ce montant couvre l'ensemble des prestations de traitement de déchets, en ce compris les montants à rétrocéder à l'OWD. Ceux-ci sont dès lors intégrés aux chartes et, de facto, couverts par la garantie bancaire constituée par le redevable<sup>316</sup>.

Puisque l'administration estime que ce montant supplémentaire résulte de l'exécution d'un contrat et, de ce fait, ne constitue pas une recette fiscale, les montants dus et versés en exécution de ces chartes n'alimentent pas le fonds des déchets, mais sont comptabilisés dans les comptes de l'OWD, qui est aussi chargé du suivi et du recouvrement de ces créances.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement a souligné que, même si les recettes sont inférieures aux taxes théoriques, ce régime de charte permet de disposer d'entreprises d'élimination de déchets performantes en région wallonne. Il juge cependant nécessaire d'essayer de se rapprocher au maximum du quota de déchets susceptibles d'être mis à disposition par les pouvoirs publics et d'étudier les possibilités de réviser le prix de référence repris dans les chartes, sur la base du prix fixé dans le cadre du marché public.

La mise en œuvre de la charte doit faire l'objet, pour chaque redevable, d'une évaluation et d'un rapport annuel par l'OWD. Ce rapport doit être soumis à l'approbation du gouvernement wallon préalablement à l'établissement des déclarations de créance. Bien que

<sup>315</sup> L'objectif à atteindre est d'autant plus faible que le prix de référence est élevé.

<sup>316</sup> En application de l'article 34, § 1<sup>er</sup> 4<sup>o</sup>, du décret fiscal, toute charte comporte au minimum l'engagement du redevable de constituer, dès la conclusion de la charte, une garantie bancaire à la première demande au bénéfice de la Région, d'un montant équivalent au montant provisionnel de la taxe qui serait due pour un exercice, et de déposer auprès de la Région une lettre de crédit attestant la constitution de cette garantie.

la DGO<sub>3</sub> ait transmis chaque année les rapports annuels à son ministre fonctionnel<sup>317</sup>, les rapports relatifs aux exercices 2008 à 2010 n'ont été approuvés que le 9 février 2012 par le gouvernement, tandis que ceux portant sur les années 2011 à 2013 ne le sont toujours pas. Par conséquent, l'Office n'a pas encore établi les déclarations de créance relatives à ces exercices. D'après les informations communiquées, les montants dus à l'OWD en application de ces chartes, en ce compris les déclarations de créance 2011 à 2013 à établir, s'élèvent, au 30 juin 2014, à environ 2,9 millions d'euros.

**Montants restant à percevoir (y compris déclarations de créance à établir)**

	< 2010	2011	2012	2013	Total
Taxe résiduelle (*)	–	117.000	508.095	283.590	908.685
Rétrocession prestations	155.557	567.420	633.572	647.017	2.003.566
<b>Total</b>	<b>155.557</b>	<b>684.420</b>	<b>1.141.667</b>	<b>930.607</b>	<b>2.912.251</b>
Contentieux	155.557	–	–	–	–
<b>Total hors contentieux</b>	<b>-</b>	<b>684.420</b>	<b>1.141.667</b>	<b>930.607</b>	<b>2.756.694</b>

(\*) Quantité de déchets non traitée

(en euros)

La Cour des comptes a relevé que ces recettes sont comptabilisées dans les comptes de l'Office au moment où elles sont perçues. Or, l'article 80 du décret précité du 15 décembre 2011 précise que « *les entreprises régionales demeurent soumises aux dispositions du Titre III<sup>318</sup> des lois coordonnées le 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État* ». L'article 111 de ces lois dispose que « *les recettes résultant de la fourniture de biens ou de services sont imputées au budget de l'année au cours de laquelle la fourniture est effectuée. Les autres recettes sont imputées au budget de l'année au cours de laquelle les droits au profit de l'État ont été établis.* » La DIE a signalé qu'elle veillerait désormais à imputer les recettes au budget de l'année au cours de laquelle les droits ont été établis.

La Cour des comptes a recommandé au gouvernement d'accélérer le processus d'approbation des rapports afin de permettre l'établissement des déclarations de créance par l'Office et leur comptabilisation en produits sans attendre leur paiement.

Dans sa réponse, la DIE a également estimé souhaitable d'obtenir une approbation annuelle de l'évaluation et du rapport conformément à l'article 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du décret fiscal. Le ministre chargé de l'Environnement s'est engagé à accélérer le processus : l'approbation des rapports 2011, 2012 et 2013 est programmée début 2015, et celle du rapport 2014 s'opérera conformément aux dispositions décrétales.

<sup>317</sup> Les rapports d'évaluation des chartes pour les exercices 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 ont été transmis au ministre respectivement les 28 août 2009, 2 juin 2010, 17 mai 2011, 27 août 2012 et 4 septembre 2013.

<sup>318</sup> Le titre III est consacré aux entreprises d'État.

#### 4.1.7 *Non-déductibilité et substitution*

##### **Réduction des taxes (incinération, co-incinération et subsidiaire)**

Depuis 2004, les taxes environnementales ne sont plus déductibles à l'impôt des sociétés, ce qui crée une distorsion de concurrence entre les opérateurs privés et publics<sup>319</sup>. En compensation, les taxes sur l'incinération, la co-incinération et la taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion de déchets sont affectées d'un coefficient réducteur de 0,7 pour les redevables soumis à l'impôt des sociétés.

D'après les informations communiquées par l'administration, les dépenses fiscales liées à l'application de ce coefficient réducteur sont estimées à 530.909 euros pour 2011, à 906.228 euros pour 2012 et à 609.977 euros pour 2013.

La taxe subsidiaire vise à établir, pour le redevable, une fiscalité identique en cas d'exportation de déchets hors du territoire de la Région wallonne<sup>320</sup>. La Cour des comptes a constaté qu'en appliquant ce coefficient à la taxe subsidiaire pour les déchets mis en CET hors de la région wallonne, la neutralité fiscale n'était toutefois plus assurée puisque ce coefficient réducteur n'est pas appliqué en cas de mise en CET sur le territoire wallon. Par conséquent, l'exportation des déchets en vue de leur mise en CET bénéficiait d'un traitement fiscal plus avantageux que les déchets mis en CET en région wallonne. Afin de résoudre ce problème, l'administration avait déjà, en juin 2012, suggéré, dans le cadre d'une proposition de modification du décret<sup>321</sup>, d'exclure l'application du coefficient réducteur lors de la mise en CET en dehors du territoire wallon. Le législateur n'avait alors pas pris en compte cette proposition. L'application du coefficient réducteur a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 par le dispositif du décret contenant le budget des recettes pour l'année 2014<sup>322</sup>. Le décret-programme, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, résout ce problème en prévoyant que le coefficient n'est plus d'application pour le calcul du montant de la taxe subsidiaire pour la partie des déchets mis en CET hors du territoire de la Région wallonne.

La Cour a également attiré l'attention sur la rédaction erronée de l'article 30 de ce décret, ainsi libellé : « *l'article 70, § 1<sup>er</sup> du décret du 22 mars 2007 est remplacé comme suit : pour les redevables qui sont soumis à l'impôt des sociétés, les taxes visées par les chapitres II à V sont, pour les exercices 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 affectées d'un coefficient de 0,7* ». Or, comme l'article 70 du décret fiscal ne comprend qu'un seul paragraphe composé de deux alinéas<sup>323</sup>, le cavalier budgétaire supprime la dérogation pour les mises en CET. La volonté du législateur était pourtant bien de la maintenir et, en pratique, elle l'a été.

<sup>319</sup> Les opérateurs privés supportent la taxe de la même manière que les opérateurs publics. Toutefois, la non-déductibilité de la taxe à l'impôt des sociétés augmente la base imposable des opérateurs privés et donc l'impôt qu'ils paient.

<sup>320</sup> Voir le point 4.2 *Taxes subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets*.

<sup>321</sup> Note au gouvernement wallon.

<sup>322</sup> Article 30 du décret du 11 décembre 2013 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014.

<sup>323</sup> L'article 70 du décret fiscal stipule que « *pour les redevables qui sont soumis à l'impôt des sociétés, les taxes visées par les chapitres II à V sont, pour les exercices 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 affectées d'un coefficient de 0,7* ». L'alinéa 2 précise en outre que « *par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le coefficient n'est pas d'application aux montants de la taxe sur la mise en C.E.T. des déchets visés aux articles 5 et 6, § 1<sup>er</sup>, aux montants de la taxe sur l'incinération des déchets visés aux articles 10, § 2, et 11, § 2, et au montant de la taxe sur la co-incinération de déchets visé à l'article 16, § 2* ».

D'après les calculs de la DIE, une extension du facteur 0,7 à la taxe sur la mise en CET en 2013 aurait provoqué un supplément de dépenses fiscales de 2.910.590 euros<sup>324</sup>.

Dans sa réponse, la DIE a souligné que la volonté du législateur était bien de maintenir la dérogation et que, jusqu'à présent, aucun redevable n'a appliqué ce coefficient dans ses déclarations fiscales pour la mise en CET. Elle a ajouté que la formulation de l'article 70 du décret fiscal a été revue par l'article 128 du décret-programme précité, ce que confirme le ministre chargé de l'Environnement.

### **Substitution**

Afin d'éviter la répercussion de la non-déductibilité de la taxe à l'impôt des sociétés sur le coût du traitement des déchets facturé aux communes ou aux associations de communes, certaines d'entre elles se substituent à l'exploitant du centre d'enfouissement technique ou de l'installation d'incinération pour la déclaration et le paiement de la taxe sur les déchets ménagers qu'elles leur apportent.

En pratique, cette faculté est surtout exercée pour les déchets mis en CET, qui ne bénéficient pas du coefficient réducteur de la taxe. En 2013, cela ne concernait que 11,5 % du montant de la taxe perçue sur les déchets mis en CET et 0,8 % de la taxe perçue sur l'incinération de déchets.

## **4.2 Taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets**

### **4.2.1 Objet**

Cette taxe est dite « subsidiaire »<sup>325</sup> puisqu'elle n'est pas due lorsque :

- les déchets collectés sont réutilisés, recyclés ou valorisés en région wallonne ou exonérés de taxe par le décret fiscal ;
- les déchets sont gérés selon un mode de gestion qui entraîne le paiement d'une autre taxe prévue par le décret fiscal (CET, incinération, co-incinération).

Par conséquent, la taxe ne porte que sur les transferts de déchets produits et collectés en région wallonne et transportés vers une installation de traitement ou un centre d'enfouissement technique situé hors de ce territoire. L'objectif est d'uniformiser la taxation du traitement des déchets de manière à éviter de créer un avantage financier dans le chef de qui ferait traiter ses déchets hors du territoire wallon.

À défaut de collecteur de déchets agréé ou enregistré sur la base du décret relatif aux déchets<sup>326</sup>, le redevable est toute personne physique ou morale agréée ou enregistrée comme transporteur de déchets.

<sup>324</sup> Pour rappel, une dépense fiscale équivaut à une perte de recettes fiscales.

<sup>325</sup> Voir les articles 17 à 21 et 50 du décret du 22 mars 2007.

<sup>326</sup> L'enregistrement et l'agrément des transporteurs et collecteurs de déchets sont réalisés par la direction des statistiques et des transferts de déchets et l'OWD.

Le montant de la taxe est identique à celui qui aurait été appliqué si les déchets avaient été gérés en région wallonne selon les mêmes procédés, sous déduction de la taxe ou redevance appliquée au lieu de gestion des déchets. Ce montant ne peut toutefois être inférieur à zéro.

#### 4.2.2 *Évolution des recettes par année fiscale*

Les recettes relatives à la taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets par exercice fiscal ont évolué comme suit.

##### Évolution des recettes sur la collecte et la gestion des déchets

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe sur la collecte et la gestion des déchets	333.505	254.729	604.445	1.105.380	1.915.350	1.245.210

(en euros)

#### 4.2.3 *Établissement et contrôle de la taxe*

La DIE a mis en œuvre une procédure d'établissement et de contrôle pour la taxe sur la collecte et la gestion des déchets.

##### *Base de données des redevables*

Tous les collecteurs et transporteurs de déchets en région wallonne<sup>327</sup> doivent préalablement être enregistrés ou agréés auprès de l'OWD. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la base de données de l'Office répertoriait environ 5.000 collecteurs et transporteurs de déchets. Toutefois, nombre d'entre eux ne sont pas visés par cette taxe puisqu'elle ne porte que sur la gestion des déchets en dehors du territoire wallon.

Dès lors, dans un souci de simplification administrative<sup>328</sup> et d'allègement de la charge de travail pour l'administration, la DIE a mis en place un système d'attestation sur l'honneur d'absence de gestion des déchets en dehors du territoire de la Région wallonne. Cette attestation, qui dispense de l'obligation d'établir des déclarations, est valable pour toute la durée de l'agrément ou de l'enregistrement<sup>329</sup>. Compte tenu de ceux qui ont opté pour ce système, seuls 1.800 redevables étaient tenus de déposer des déclarations au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

##### *Déclarations*

Dans le courant du premier trimestre, les quatre déclarations fiscales sont envoyées aux redevables soumis à déclaration. Elles sont accompagnées d'un code d'accès leur permettant de remplir leurs déclarations en ligne<sup>330</sup>. Les déclarations d'un trimestre et leur paiement doivent parvenir à la DIE pour le 20<sup>e</sup> jour du mois qui suit le trimestre<sup>331</sup>. Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que ces délais étaient souvent dépassés<sup>332</sup>.

<sup>327</sup> En ce compris les transporteurs étrangers circulant sur le territoire wallon.

<sup>328</sup> Conformément à la circulaire du 20 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du principe de confiance en Wallonie.

<sup>329</sup> Tout collecteur ou transporteur de déchets reçoit, lors de sa demande d'agrément ou de son enregistrement, une déclaration sur l'honneur à renvoyer attestant qu'il n'envisage pas d'exporter des déchets au cours de sa période d'autorisation.

<sup>330</sup> Ou d'imprimer les déclarations.

<sup>331</sup> Article 50 du décret fiscal.

<sup>332</sup> Sur les 1.800 déclarations relatives au premier trimestre 2014, seulement 20 % d'entre elles étaient rentrées le 16 juillet 2014.

En vertu de l'article 15 du décret du 6 mai 1999, si le redevable s'est abstenu de remettre sa déclaration dans le délai requis, l'administration peut recourir à la taxation d'office « *en raison de la base imposable qu'il peut présumer eu égard aux éléments dont il dispose* ». Les motifs du recours à cette procédure, les éléments sur lesquels la taxation est basée et leur mode de détermination ainsi que le montant de la taxe doivent préalablement être notifiés au redevable par lettre recommandée.

La Cour des comptes a constaté que, faute de pouvoir évaluer le montant de la taxe, la DIE notifie un montant forfaitaire de 10.000 euros dans son avis de taxation d'office, afin d'inciter les contribuables à introduire leur déclaration. En l'absence de réponse, la DIE ne procède pas à l'enrôlement sur cette base arbitraire, qui, du reste, serait illégale, mais interroge les redevables sur la transmission des déclarations manquantes. À défaut de réponse, la DIE applique l'amende de 625 euros prévue à l'article 63, § 2, 2°, du décret du 6 mai 1999. L'amende est toujours enrôlée<sup>333</sup>.

La Cour a souligné le montant peu dissuasif de cette amende, qui pourrait inciter des redevables à ne pas rentrer de déclaration puisque, dans les faits, aucune taxation d'office n'est établie. En outre, elle a relevé que cette amende appliquée par année fiscale est indépendante du nombre de déclarations manquantes.

Dans sa réponse, la DIE a précisé qu'en l'absence d'information, le montant indiqué dans l'avis de taxation d'office ne pouvait être que forfaitaire, l'objectif étant de réceptionner la déclaration. Selon elle, cette méthode – la seule possible à l'époque – s'avérait efficace, car le redevable régularisait rapidement sa situation. Toutefois, la possibilité d'appliquer des amendes, prévue par l'article 63 du décret du 6 mai 1999, devrait permettre d'utiliser une procédure plus adaptée. Elle se propose donc de revoir sa procédure de taxation d'office afin d'y intégrer cette remarque.

Si le redevable se trouve dans une procédure de taxation d'office, l'administration dispose d'un délai de trois ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice d'imposition<sup>334</sup> pour établir la taxe. Toutefois, la Cour des comptes a recommandé à la DGO<sub>3</sub> d'accélérer la procédure de taxation d'office afin d'éviter l'expiration de ce délai. Ainsi, les avis de taxation d'office relatifs à l'année 2010 ont été envoyés dans le courant du mois de novembre 2011. En juin 2012, une demande d'information a été envoyée aux redevables n'ayant pas réagi. Ce n'est qu'en avril 2013 que la DIE a établi et transmis les notes de calcul à la DGO<sub>7</sub> en vue de former les avertissements-extraits de rôle relatifs aux amendes de 625 euros appliquées pour absence de réponse à la demande d'information.

La DIE a signalé que l'arrivée d'un agent supplémentaire en mai 2014 et le gain de temps généré par le passage de quatre à deux déclarations par an faciliteront la mise en œuvre de la procédure de taxation d'office qu'elle a l'intention de modifier.

---

<sup>333</sup> Voir le point 6 *Recouvrement*.

<sup>334</sup> Ce délai est prolongé de deux ans en cas d'infraction au décret qui établit la taxe, commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire. En ce qui concerne la taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets, l'exercice d'imposition correspond à l'année civile à laquelle se rapporte la situation qui fait l'objet de la taxe.

Par ailleurs, en raison des coûts de procédure, la DIE a indiqué qu'elle ne poursuivait pas les transporteurs étrangers qui s'abstiennent de répondre à l'avis de taxation d'office ; aucune sanction n'est donc prise à leur encontre. La Cour des comptes a estimé qu'il ne peut y avoir d'abandon systématique de poursuite : les sanctions administratives devraient être appliquées de manière uniforme à l'ensemble des redevables.

La DIE a précisé que cette situation ne visait qu'une trentaine de redevables et souligné les difficultés liées au recouvrement, ainsi que le coût administratif de ces opérations. À la suite de la recommandation de la Cour, elle propose d'envoyer dorénavant un avis de taxation d'office aux redevables étrangers. Ce point sera examiné lors de la prochaine rencontre annuelle avec la DGO7.

Enfin, la Cour a relevé que, par décret du 28 novembre 2013<sup>335</sup>, l'article 63, § 1<sup>er</sup>, du décret du 6 mai 1999, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, a été modifié<sup>336</sup>. Cette disposition prévoit dorénavant que « *pour toute infraction au décret, une amende de 5 à 1.250 euros peut être appliquée. Le gouvernement est habilité à déterminer l'échelle de l'amende administrative [...].* » En matière de taxe sur les déchets, de telles sanctions ne peuvent être appliquées puisque le gouvernement n'a encore fixé aucune échelle. La Cour a recommandé au gouvernement d'adopter les dispositions réglementaires nécessaires afin de doter l'administration d'outils de sanction efficaces.

La DIE a précisé qu'aucun arrêté d'exécution en matière de fiscalité des déchets n'a encore pu être pris en raison de la modification récente de ce décret. Elle va néanmoins prendre les initiatives nécessaires à la préparation d'un tel arrêté.

#### **4.2.4 Contrôle des déclarations**

##### ***Déclarations réceptionnées***

La DIE vérifie la cohérence des données des déclarations, mais ne contrôle pas leur exactitude sur place sur la base des informations en possession du redevable.

La réception, l'encodage ainsi que le suivi des délais de rentrée et de paiement nécessitent un travail administratif important, en raison de la périodicité (trimestrialité) et du nombre important de déclarations transmises en version papier, pour, in fine, un nombre limité de redevables qui s'acquittent effectivement d'une taxe.

La Cour des comptes a considéré qu'un allègement de la charge administrative, par une modification de la périodicité des déclarations, libérerait du temps pour procéder à davantage de contrôles. L'administration partage cet avis ; elle a déjà soumis à son ministre une modification du décret fiscal visant à rendre les déclarations semestrielles, ainsi que les paiements y relatifs. Tant la DIE que le ministre chargé de l'Environnement ont précisé que le décret-programme prévoyait le passage à des déclarations semestrielles dès l'exercice 2015.

<sup>335</sup> Décret portant des mesures diverses en matière de fiscalité des véhicules, de jeux et paris et d'appareils automatiques de divertissement.

<sup>336</sup> Antérieurement, cette disposition prévoyait qu'en cas d'infraction au présent décret ou au décret établissant la taxe, commise dans le but de l'éluider, celle-ci était augmentée de plein droit d'une amende de 100 % du montant de la taxe.

### ***Déclarations sur l'honneur***

Tout redevable ayant opté pour la déclaration sur l'honneur doit spontanément réclamer les déclarations à la DIE lorsqu'il effectue une opération soumise à la taxe. Le formulaire de déclaration sur l'honneur rappelle que toute fausse déclaration ou déclaration erronée entraîne l'application des diverses sanctions et mesures prévues par les décrets et arrêtés applicables à la matière concernée.

La DIE contrôle environ dix déclarations sur l'honneur chaque trimestre. La procédure de contrôle par sondage mise en place consiste en une demande de renseignements au redevable, l'invitant à communiquer les factures et les bordereaux de transport de déchets et les notifications d'exportation. Aucun contrôle sur place n'est toutefois organisé afin de s'assurer de l'exhaustivité des données transmises.

La DIE a confirmé que, compte tenu de la charge administrative importante, due à la trimestrialité des déclarations, et du nombre restreint d'agents affectés à cette mission, les contrôles étaient axés sur les déclarations. Néanmoins, à la suite de l'engagement d'un agent supplémentaire en mai 2014 et du passage aux déclarations semestrielles, la charge de travail administrative sera allégée, ce qui permettra d'organiser davantage de contrôles sur le terrain.

En cas de constat d'infraction, le contrevenant doit se mettre en ordre et rentrer les déclarations manquantes, mais aucune sanction n'est appliquée. Afin d'inciter les redevables à éviter les fausses déclarations sur l'honneur, la Cour des comptes a considéré que la DIE devrait appliquer les sanctions prévues par le décret du 6 mai 1999<sup>337</sup>.

La DIE a rappelé l'absence d'arrêté d'exécution de l'article 63 du décret du 6 mai 1999 en matière de fiscalité liée aux déchets. Comme déjà signalé, elle s'est engagée à prendre les initiatives nécessaires en la matière. Le ministre chargé de l'Environnement a, pour sa part, indiqué qu'il a enjoint à l'administration de veiller dorénavant à appliquer systématiquement l'amende en cas de fraude liée à l'attestation sur l'honneur.

De manière générale, les possibilités de contrôle et les pouvoirs d'investigations dont la DIE dispose en vertu du décret fiscal ne sont pas exploités de manière efficiente. La Cour des comptes a estimé que celle-ci devrait accroître le nombre de contrôles réalisés en matière de déclarations sur l'honneur. Dans sa réponse, la DIE a précisé qu'elle prenait acte de cette recommandation et qu'elle augmenterait progressivement les contrôles des attestations sur l'honneur.

<sup>337</sup> L'article 63, § 1<sup>er</sup>, du décret du 6 mai 1999 dispose que « pour toute infraction au présent décret, une amende de 5 à 1.250 euros peut être appliquée. Le Gouvernement est habilité à déterminer l'échelle de l'amende administrative. Toutefois, si l'infraction a été commise dans le but d'éviter la taxe, cette dernière est augmentée de plein droit d'une amende minimum de 100 % du montant de la taxe que le redevable a tenté d'éviter. » Le deuxième paragraphe précise que « par dérogation au § 1<sup>er</sup>, pour les taxes sur les déchets, en cas de rectification ou de taxation d'office, le redevable encourt une amende fiscale d'un montant égal à deux fois le montant de la taxe éludée. Cette amende est réduite par le service désigné par le gouvernement à un maximum de 50 % du montant de la taxe éludée en cas d'absence d'intention frauduleuse ou de dessein de nuire, à un maximum de 10 % du montant de la taxe éludée en cas de première infraction commise par le redevable sans intention frauduleuse ou dessein de nuire et elle est remise totalement et d'office en cas de régularisation spontanée effectuée par le redevable. »

Bien que la DIE ait déclaré cibler ses contrôles en fonction des risques<sup>338</sup>, seulement 1,25 % des redevables ayant introduit une déclaration sur l'honneur font chaque année l'objet de contrôles administratifs. La DIE devrait en outre réaliser des contrôles sur le terrain, par sondage, afin de s'assurer de l'exhaustivité des informations communiquées par les redevables, dans leurs déclarations ou en réponse à des demandes d'information, et de récolter les éléments nécessaires à la détermination de la base imposable en l'absence de déclaration et de taxation d'office.

Elle devrait enfin renforcer sa collaboration avec l'unité de la répression des pollutions de la direction de l'anti-braconnage et de la répression des pollutions au sein du département de la police et des contrôles (DPC) de la DGO<sub>3</sub>, puisque cette unité est notamment chargée des contrôles des transferts transfrontaliers de déchets et des filières d'élimination des déchets au sens large.

La DIE s'est engagée à répercuter la recommandation de la Cour auprès du DPC et à inscrire ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion bisanuelle avec ce département. Le ministre chargé de l'Environnement a souligné qu'une réflexion était en cours sur ce point depuis quelques années. Une base de données des constats est en phase de test au DPC. Dès sa mise en application, la DIE y aura accès.

### 4.3 Taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise

#### 4.3.1 *Redevables et base taxable*

Le décret a instauré une taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise, laquelle est assortie d'une exonération pour les quantités effectivement reprises.

Le décret du 27 juin 1996 dispose en son article 8bis que « *le Gouvernement peut imposer aux producteurs une obligation de reprise de biens ou déchets résultant de la mise sur le marché ou de l'utilisation pour leur usage propre de biens, matières premières ou produits en vue d'assurer, dans le respect de la hiérarchie visée à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, la prévention, la réutilisation, le recyclage, la valorisation et/ou une gestion adaptée de ces biens ou déchets et d'internaliser tout ou partie des coûts de gestion* ». Il définit cette obligation de reprise comme une obligation de prendre des mesures de prévention des déchets et de (faire) reprendre, de (faire) collecter, de (faire) réutiliser, de (faire) valoriser, de (faire) éliminer les biens ou déchets visés par l'obligation de reprise.

En vertu de l'article 8bis, § 2, le gouvernement wallon a adopté l'arrêté du 23 septembre 2010 instaurant l'obligation de reprise de certains déchets<sup>339</sup>.

<sup>338</sup> Notamment par le biais d'une analyse préalable des informations disponibles quant au statut ou aux activités du déclarant.

<sup>339</sup> Les déchets concernés, visés à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 23 septembre 2010, sont :

- les déchets de piles et accumulateurs,
- les pneus usés,
- les déchets de papier,
- les huiles usagées à usage non alimentaire,
- les huiles et graisses usagées pouvant être utilisées lors de la friture de denrées alimentaires,
- les médicaments périmés ou non utilisés,
- les véhicules hors d'usage,
- les déchets photographiques,
- les déchets d'équipements électriques ou électroniques.

La base de la taxe est le nombre de tonnes de déchets résultant des produits mis sur le marché en région wallonne et qui doivent, en vertu de l'obligation de reprise, faire l'objet d'une collecte, d'un recyclage et/ou d'une valorisation.

Le redevable de la taxe en est toutefois exonéré pour le nombre de tonnes de déchets effectivement collectés, recyclés et/ou valorisés au cours de l'exercice en exécution de l'obligation de reprise.

#### **4.3.2 Conventions environnementales**

Les producteurs des biens concernés par l'obligation de reprise se sont en général regroupés en organismes de gestion chargés de mettre en œuvre l'obligation de reprise. Des conventions environnementales définissant les responsabilités et les obligations, notamment en termes de stratégie pour atteindre les taux de collecte et de recyclage, ont été signées par la Région wallonne, les fédérations et, le cas échéant, certains organismes de gestion.

La direction des infrastructures de gestion des déchets (DIGD), pour les déchets ménagers, et la direction de la politique des déchets (DPD), pour les déchets industriels, sont chargées d'adresser au Parlement wallon un rapport bisannuel sur le respect des obligations incombant aux organismes. Cependant, l'administration éprouve de grandes difficultés à vérifier les données que ceux-ci lui transmettent et doit le plus souvent se contenter de les reprendre telles quelles<sup>340</sup>.

La Cour des comptes a relevé qu'aucune convention environnementale n'a été signée avec le secteur du papier « presse », les fédérations concernées le refusant en raison de l'ampleur des taxes communales sur les toutes-boîtes. L'administration ne dispose donc aujourd'hui d'aucune information lui permettant de s'assurer que ce secteur satisfait à ses obligations de reprise.

L'administration a précisé que le secteur des médicaments périmés est également visé et qu'elle envisageait de recourir à d'autres instruments pour s'assurer que les fédérations qui refusent de conclure une convention environnementale respectent leurs obligations de reprise.

#### **4.3.3 Évolution des recettes par année fiscale**

En raison des difficultés de contrôler le respect des obligations et de la complexité des calculs déterminant la part à collecter des déchets de chaque type, la taxe sur l'obligation de reprise n'a jamais été mise en œuvre.

La difficulté essentielle réside dans l'évaluation de la part de chaque « produit » entrant en région wallonne et ce, pour les raisons suivantes : les données ne sont disponibles que pour la Belgique<sup>341</sup> ; des produits peuvent être achetés à l'étranger et importés en Belgique ;

<sup>340</sup> En ce qui concerne certains déchets industriels et plus précisément l'obligation de reprise des véhicules hors d'usage, des pneus et des batteries, des rapprochements peuvent être effectués par rapport aux immatriculations de voitures.

<sup>341</sup> L'application d'un coefficient par habitant ne donne pas nécessairement des résultats fiables pour estimer les données régionales.

les ventes de producteurs non affiliés<sup>342</sup> aux organismes peuvent ne pas être répertoriées, soit parce que les producteurs ont introduit un plan de gestion collectif, soit parce qu'ils fraudent ou ignorent la législation.

La DIE a néanmoins préparé des modèles de déclaration pour chaque type de produit concerné afin d'estimer les quantités à collecter et réellement recyclées. Ces déclarations n'ont cependant jamais été transmises aux redevables, car l'administration estime qu'elle ne peut, en matière fiscale, déterminer la base taxable à l'aide de méthodes approximatives.

En outre, les simulations réalisées par la DIE sur la base des données figurant dans les rapports de la DIDG et de la DPD afin d'évaluer le rendement potentiel de la taxe en cas de non-respect des obligations des producteurs montrent que les taux de collecte et de recyclage seraient systématiquement atteints, de sorte qu'aucune taxe ne serait due. Toutefois, la Cour des comptes considère que ces résultats doivent être interprétés avec prudence, car les données utilisées ne peuvent, dans la plupart des cas, être vérifiées par la DIGD, chargée du suivi des conventions environnementales. La Cour a conclu que cette taxe est, dans les circonstances actuelles, difficilement applicable.

L'administration a pris acte de la conclusion de la Cour sur l'inapplicabilité de cette taxe et apporté des précisions supplémentaires. Comme mentionné dans son évaluation du décret fiscal du 22 mars 2007 après sept années de mise en œuvre, qu'elle a transmis au ministre chargé de l'Environnement le 3 octobre 2014, il s'avère difficile de fixer des méthodes appropriées. La DIE admet que trop de données résultent actuellement d'estimations, inutilisables en matière de taxation. En outre, la rentabilité de cette taxe serait quasi nulle si l'on s'en réfère aux simulations réalisées à partir des données actuellement connues en termes de collecte. Elle estime également que le coût lié au contentieux fiscal risque d'être élevé pour la Région, tant en termes de personnel que de coûts de procédure.

Dans le bilan précité, l'administration a proposé de supprimer ce régime fiscal trop dépendant d'évaluations et d'estimations. Toutefois, elle estime nécessaire de poursuivre la réflexion sur l'amélioration de la prévention dans les obligations de reprise des piles et des déchets d'équipements électriques ou électroniques. La proposition d'envisager la création de fonds Bebat et Recupel, à l'instar de ce qui existe pour Fost+, a d'ailleurs été formulée lors des travaux préparatoires du nouveau plan wallon des déchets.

#### **4.3.4 Réserves constituées par certaines associations de producteurs**

Il ressort des rapports annuels rendus par les associations de redevables que certaines d'entre elles ont constitué des réserves grâce aux cotisations<sup>343</sup> que leur versent les producteurs, lesquelles sont, in fine, répercutées sur les consommateurs. C'est principalement le cas de Recupel, Bebat et Fost+.

<sup>342</sup> Appelés « *free-riders* », ces producteurs restent en dehors des associations et ne se conforment pas aux obligations de reprise. La DIGD et la DPD doivent les rechercher.

<sup>343</sup> Lors du contrôle, l'administration a transmis une étude juridique concernant la nature de ces montants. Cette étude conclut qu'ils ne constituent ni une taxe ni une redevance, principalement parce qu'ils ne sont pas perçus par l'autorité publique pour être affectés à ses services. Ces montants doivent être considérés comme des cotisations sui generis.

Selon le projet de rapport de l'administration concernant la convention environnementale du 22 décembre 2005 (obligation de reprise en matière de piles et accumulateurs usagés) pour la période 2012-2013, Bebat a généré des bénéfices s'élevant respectivement à 7,5 et 5,7 millions d'euros pour les deux années sous examen. Son bilan 2013 fait apparaître des placements de trésorerie pour 84,7 millions d'euros et des valeurs disponibles de 25,5 millions d'euros.

En ce qui concerne la convention environnementale du 11 mai 2010 (obligation de reprise en matière de déchets d'équipements électriques et électroniques), le projet de rapport de l'administration pour les années 2012 et 2013 indique que Recupel a généré un bénéfice à reporter de respectivement 6,4 millions et 5,9 millions d'euros, tandis que son bilan fait apparaître des valeurs disponibles (incluant les comptes de régularisation) s'élevant à respectivement 251,4 et 254,6 millions d'euros. Recupel a ainsi créé un fonds de placement d'un montant de 171,4 millions d'euros<sup>344</sup>. L'actionnariat de cette Sicav est exclusivement réservé aux producteurs du secteur des équipements électroniques et électriques<sup>345</sup>.

La constitution de telles réserves dans les comptes des associations de producteurs s'explique par le montant parfois important des cotisations qui rémunèrent les organismes chargés de reprendre des déchets, ces recettes s'avérant largement supérieures aux coûts de collecte et de recyclage, déduction faite des bénéfices de vente.

Dans le cas des déchets d'emballage et en application de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion de ces déchets, une convention a été signée avec l'association chargée de la reprise, Fost+. Celle-ci s'est engagée à reverser une cotisation de 50 centimes indexés par habitant à chaque région. Ces recettes sont affectées au fonds qui sert exclusivement à financer des dépenses liées à la prévention, à la propreté et à la gestion des déchets d'emballage<sup>346</sup>.

Comme en témoigne le tableau ci-après, ces recettes s'élèvent à ce jour à 10,3 millions d'euros, alors que les dépenses engagées se chiffrent à 2,6 millions, dont seulement 1,6 million a été liquidé.

#### Recettes et dépenses liées aux cotisations perçues de Fost+

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Recettes</b>	3.456.774,99	1.784.175,84	1.854.143,52	1.915.017,72	1.306.455,36	<b>10.316.567,43</b>
<b>Dépenses – Engagements</b>	0,00	45.393,69	517.144,28	1.310.522,31	717.983,00	<b>2.591.073,28</b>
<b>Dépenses – Liquidations</b>	0,00	22.927,49	388.218,78	853.678,17	310.120,39	<b>1.574.944,83</b>

Source : administration

(en euros)

<sup>344</sup> Fonds constitué en obligations d'État dont la notation est au minimum AA.

<sup>345</sup> Le cas de l'association Recytyre fait aussi l'objet d'une attention particulière de l'administration, car elle perçoit également des cotisations de la part des acheteurs de pneus. À ce jour, cette association n'a cependant pas constitué de réserve importante.

<sup>346</sup> Un comité réunissant des représentants de Fost+, de l'administration wallonne et du ministre de l'Environnement a été constitué afin de décider des projets qui seront financés par le biais de ce fonds. En cas de désaccord au sein de ce comité, c'est le ministre chargé de l'Environnement qui emporte la décision finale.

Le montant assez faible des dépenses réalisées au moyen des cotisations versées par Fost+ résulte des restrictions imposées quant à leur utilisation par l'accord de coopération et la convention environnementale précités, puisque les projets financés doivent impérativement être liés au secteur de l'emballage. La Cour des comptes a donc recommandé de s'interroger sur le bien-fondé de ces limitations afin d'envisager un élargissement des facultés d'utilisation du fonds.

L'administration a rappelé qu'une autre limitation, d'ordre budgétaire cette fois, interdit de dépenser un montant supérieur aux recettes perçues durant la même année. En outre, il existe un décalage d'environ un an et demi (au minimum lors de la phase de démarrage du fonds) entre la décision et le paiement. Une réflexion va être entamée pour dégager une solution permettant d'affecter les montants thésaurisés.

Dans sa réponse, le ministre chargé de l'Environnement a confirmé que les dépenses autorisées sont prévues par l'accord de coopération et la convention environnementale validés par les trois régions ; la Région wallonne ne peut donc de son propre chef en modifier les modalités. Il ajoute que les décisions prises lors du dernier conclave budgétaire imposent de réaliser des économies sur le fonds pour la gestion des déchets à hauteur de 2,5 millions d'euros en 2015 et de 6,0 millions d'euros en 2016.

La DIE étudie la possibilité d'étendre ce type de convention à d'autres associations afin de récupérer, au sein du budget de l'OWD, une partie des réserves constituées par les associations. Dans son plan de prévention transmis au ministre fonctionnel, la DIGD a évalué à 0,7 million d'euros ces recettes nouvelles provenant des cotisations à percevoir de Bebat et Recupel.

La Cour des comptes ne peut qu'encourager l'administration à poursuivre dans cette voie ; elle a toutefois relevé que le montant estimé de 0,7 million qui pourrait être récupéré auprès de Bebat et Recupel paraît assez faible au regard des réserves accumulées par ces deux associations. Il importe également, comme c'est le cas pour le fonds des emballages, que la Région wallonne conserve la gestion de l'éventuel fonds qui serait alimenté par ces recettes, ainsi que le pouvoir de décision finale de leur affectation. De manière générale, la Cour estime qu'il convient de s'assurer que l'ensemble des cotisations versées par les citoyens aux associations de producteurs sont bien utilisées aux fins pour lesquelles elles leur sont versées<sup>347</sup>.

Enfin, eu égard au montant des réserves accumulées par les organes de gestion, la Cour des comptes estime nécessaire de mener une réflexion sur l'adéquation du montant des cotisations, compte tenu du coût réel des obligations de reprise.

Dans sa réponse, l'administration soutient que la création de tels fonds permettrait de financer le coût de politiques régionales non prises en compte par les secteurs concernés, prévention, propreté, recherche et développement, lutte contre les filières illégales, etc.

---

<sup>347</sup> Voir l'article 6 de l'arrêté du gouvernement wallon du 23 septembre 2010.

Pour sa part, le ministre chargé de l'Environnement a souligné que la déclaration de politique régionale 2014-2019 prévoyait des actions prospectives en la matière, notamment pour conforter l'encadrement réglementaire, exiger une gestion transparente, suivre la bonne exécution des agréments et des conventions environnementales, inclure des objectifs plus ambitieux de prévention, de collecte et de valorisation dans les conventions à renouveler, ainsi que pour évaluer le rapport coût/efficacité des obligations de reprise pour le citoyen.

#### 4.3.5 *Recours*

Lors de la promulgation du décret en 2007, l'ensemble des associations a introduit un recours auprès de la Cour constitutionnelle afin de contester la taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise. La Cour constitutionnelle a tranché ce recours en faveur de la Région wallonne.

Les associations Recybat, Bebat, Febelauto, Recupel et Recytyre ont introduit un autre recours auprès du Conseil d'État contre l'arrêté du gouvernement wallon du 23 septembre 2010. Il porte sur plusieurs dispositions de l'arrêté, plus particulièrement sur le premier paragraphe de l'article 7 et sur le dernier alinéa de l'article 11.

Le premier paragraphe de l'article 7 dispose que « *l'obligataire de reprise est tenu de reprendre auprès des personnes morales de droit public, de manière régulière et à ses frais, les déchets ménagers visés à l'article 2 que celles-ci ont collectés sélectivement sauf lorsque les personnes morales de droit public territorialement responsables de la gestion des déchets ménagers attribuent elles-mêmes le marché de collecte et de traitement des déchets, et/ou assurent le transport et/ou la collecte des déchets en régie jusqu'à un point de regroupement ou de traitement établi* ». C'est cette possibilité d'attribuer le marché de collecte et de traitement à un autre prestataire qui pose problème aux organismes chargés d'exécuter les obligations de reprise.

L'article 11 dispose, pour sa part, que l'agrément d'un organisme chargé par des producteurs de remplir leurs obligations inhérentes à l'obligation de reprise est soumis à plusieurs conditions, dont celle de n'exercer directement ou indirectement, notamment par l'entremise d'une filiale, aucune activité opérationnelle de gestion des déchets couverts par l'obligation de reprise. Or, certaines associations ont clairement la volonté de développer ce type d'activités<sup>348</sup>.

L'auditeur du Conseil d'État a d'abord remis un avis préconisant d'annuler certaines dispositions ou parties de disposition, mais il a finalement proposé l'annulation complète de l'arrêté.

Si le Conseil d'État devait annuler l'arrêté, la base juridique redeviendrait l'arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion. Or, cet arrêté fixe des taux inférieurs aux taux minimaux imposés pour certains types de déchets par l'Union européenne, ce qui rendrait indispensable l'adoption rapide d'un nouvel arrêté par le gouvernement wallon.

---

<sup>348</sup> D'après les renseignements recueillis auprès de la directrice de la DIGD, Bebat a déjà construit une usine de tri de déchets de piles en région flamande avec l'accord de l'*Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij*, la réglementation flamande n'interdisant pas de cumuler les deux activités.

#### 4.4 Taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers

##### 4.4.1 *Objet*

La taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers, prévue par les articles 27 à 30 du décret fiscal, vise à sanctionner les communes où les quantités de déchets ménagers collectés de manière non sélective dépassent un certain seuil. À partir de l'exercice 2011, ce seuil est fixé à 200 kg pour les communes de moins de 10.000 habitants<sup>349</sup>, à 220 kg pour les communes de 10.000 à moins de 25.000 habitants<sup>350</sup> et à 240 kg pour les communes de 25.000 habitants et plus.

La notion d'habitant prend en compte des spécificités liées à la présence, sur le territoire de la commune, de touristes ou d'étudiants qui y occupent un logement. Les déchets ménagers<sup>351</sup> visent les déchets collectés de manière non sélective en porte à porte. Les déchets des poubelles de rue et des encombrants ne sont pas repris dans le calcul de cette taxe.

##### 4.4.2 *Établissement de la taxe*

###### **Redevables**

Les 262 communes wallonnes sont redevables de cette taxe pour toute tonne de déchets ménagers collectés de manière non sélective dépassant le seuil fixé par le décret fiscal. Selon les données communiquées par la DIE, cette limite a progressivement été respectée. En 2012 et 2013, la quantité collectée de déchets ménagers par habitant a dépassé 200 kg dans dix communes, mais, compte tenu du nombre d'habitants, seules deux restaient redevables de cette taxe pour un montant total d'environ 3.000 euros pour les années 2011 et 2012.

###### **Quantités de déchets ménagers collectés de manière non sélective**

Kg par habitant	2009	2010	2011	2012	2013 (*)
0-100	44	75	82	82	84
101-150	110	92	85	89	84
151-200	93	85	81	81	80
201-250	15	10	14	10	10
<b>Moyenne</b>	<b>139</b>	<b>132</b>	<b>130</b>	<b>129</b>	<b>129</b>

(\*) Données limitées de 258 communes

(kg par habitant)

Source : administration

<sup>349</sup> 240 kg par habitant pour l'exercice 2008 et 220 kg pour les exercices 2009-2010.

<sup>350</sup> 240 kg par habitant pour l'exercice 2008 et 230 kg pour les exercices 2009-2010.

<sup>351</sup> Le décret du 27 juin 1996 définit la notion de déchets ménagers comme les déchets provenant de l'activité usuelle des ménages et les déchets assimilés à de tels déchets en raison de leur nature ou de leur composition par arrêté du gouvernement wallon. L'arrêté du gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établit une liste de déchets susceptibles d'être assimilés aux déchets ménagers à condition qu'ils soient pris en charge par une personne légalement tenue d'assurer l'enlèvement des déchets ménagers. Les déchets assimilés sont les déchets non dangereux provenant des activités économiques de l'artisanat, des commerces, des bureaux et petites industries, ou d'établissements collectifs pouvant utiliser les mêmes circuits d'élimination que les déchets non dangereux des ménages.

### **Déclarations**

Les déclarations annuelles doivent être rentrées et payées pour le 20 avril de l'année N + 1. Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que seules 137 communes avaient rentré leur déclaration relative à l'année 2013, en bonne et due forme, dans ce délai. Au 30 juin 2014, avant l'envoi d'un premier rappel, 50 communes n'avaient toujours pas transmis leurs déclarations. Au 17 juillet 2014, 26 communes devaient encore les transmettre<sup>352</sup>.

Bien que de nombreuses communes ne rentrent pas leur déclaration dans les délais fixés par le décret fiscal, la Cour des comptes a constaté que l'administration n'entame pas directement les procédures légales prévues dans ce cas. La DIE a reconnu qu'un premier rappel n'était envoyé que dans le courant du mois de juin. Elle justifie le délai supplémentaire accordé aux communes par le fait que ce régime ne génère plus aucune recette en raison des résultats de collectes sélectives. Toutefois, à partir de l'exercice 2015 (année d'imposition 2014), la DIE adressera un rappel le 20 mai et, le cas échéant, un avis de taxation d'office dès le 20 juin.

#### **4.4.3 Contrôle des déclarations**

Sept contrôles organisés conjointement<sup>353</sup> avec la cellule chargée du contrôle du coût-vérité au cours des années 2010 à 2013 n'ont donné lieu à aucune rectification de la taxe. L'administration considère dès lors que la systématisation des contrôles sur les données communiquées par les communes ne devrait pas permettre d'augmenter les recettes, compte tenu des objectifs actuels en matière de collecte non sélective des déchets ménagers.

Dans sa réponse, le ministre a souligné qu'au vu des tonnages déclarés par les communes, toutes se situent en deçà du seuil taxable et que l'effet incitatif de la taxe en termes de prévention n'existe donc plus. Il a signalé que, dans le cadre de la simplification administrative, il avait demandé à l'administration de recenser les taxes inutiles, avec, pour objectif, à terme, de les supprimer si la nécessité d'une taxe « couvercle » ne se justifie pas.

## **4.5 Taxe sur la détention de déchets**

### **4.5.1 Objet**

La taxe sur la détention de déchets, visée par les articles 35 à 38 du décret, concerne les déchets non soumis à une autre taxe, détenus en région wallonne. Le redevable est le propriétaire de tout immeuble bâti ou non, situé en région wallonne, où sont présents les déchets.

Concrètement, les sites concernés sont :

- ceux identifiés par l'OWD dans le cadre d'opérations d'assainissement non exécutés conformément aux dispositions du décret « sols »<sup>354</sup> ou aux dispositions similaires antérieures ;
- ceux identifiés par une police chargée de l'environnement et n'entrant pas dans le cadre d'opérations d'assainissement, tel que défini par le décret fiscal.

<sup>352</sup> Parmi celles-ci, 13 communes avaient transmis leurs déclarations, mais, à défaut de double signature, elles ne pouvaient être considérées comme valables par l'administration.

<sup>353</sup> Quatre contrôles en 2010, deux en 2011 et un en 2013.

<sup>354</sup> Décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Toutefois, la taxe n'est pas due si le plan de réhabilitation ou les travaux d'assainissement sont exécutés selon les prescriptions arrêtées par les autorités compétentes. La Cour des comptes a constaté que les montants restant dus pour des années précédentes sont parfois annulés lorsque les travaux de réhabilitation ou d'assainissement sont réalisés. Bien que l'objectif poursuivi par la taxe soit atteint si le site est assaini, la Cour a relevé que cette annulation de la taxe avec effet rétroactif n'était pas prévue par le décret.

Dans sa réponse, le ministre a souligné que l'annulation de la taxe était liée à une procédure relative à l'application du décret fiscal du 25 juillet 1991 concernant le régime du droit commun. Depuis l'instauration du décret du 22 mars 2007, plus aucune taxe n'est annulée, sauf en cas de recours administratif dûment motivé et relevant d'éléments probants.

#### 4.5.2 *Évolution des recettes fiscales*

Évolution des taxes sur la détention de déchets

	2011		2012		2013	
	Dû	Perçu	Dû	Perçu	Dû	Perçu
Taxe sur la détention de déchets	1.082.664	5.109	-	-	-	-

(en euros)

Les recettes fiscales générées par cette taxe dissuasive sont faibles.

#### 4.5.3 *Établissement de la taxe*

Pour établir cette taxe, l'administration doit disposer de données précises<sup>355</sup>, ce qui, selon les informations communiquées, n'est pas toujours le cas. Cette situation fragilise la taxation en cas de contestation du redevable et génère d'ailleurs l'essentiel du contentieux<sup>356</sup>. En outre, la taxe ne vise que le propriétaire du site pollué alors que celui-ci n'est pas nécessairement le titulaire des obligations en matière d'assainissement<sup>357</sup>.

Sur les treize dossiers pour lesquels une procédure de taxation pour la détention de déchets a été lancée au cours de l'année 2013, l'administration a transmis un avis de rectification à sept redevables et un avis de taxation d'office à cinq autres.

La DIE ne réalise pas d'inspection sur le terrain pour découvrir de nouveaux sites pollués, mais travaille en collaboration avec le DPC, le service environnement de la police judiciaire fédérale, la direction de la protection des sols (DPS) et le Parquet.

<sup>355</sup> Nom du propriétaire du site pollué, références des parcelles cadastrales concernées, nature et cubage des déchets concernés.

<sup>356</sup> Les dossiers relatifs à la taxe sur la détention de déchets sont ceux qui font l'objet de la majorité des recours judiciaires. Sur les six recours judiciaires introduits au cours des trois dernières années, quatre concernent cette taxe.

<sup>357</sup> L'article 22 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols stipule que les titulaires des obligations sont :

- l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon des déchets ;
- l'exploitant, lorsque l'auteur présumé ou les auteurs sont difficilement identifiables, lorsque l'auteur est insolvable ou dispose de sûretés financières insuffisantes, ou encore lorsqu'aucun des auteurs ne peut se voir imputer la responsabilité ;
- à défaut, le propriétaire, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier du terrain désigné par l'administration, lorsqu'un titulaire ne peut être identifié ou que tout autre titulaire est insolvable ou difficilement identifiable.

De nouveaux moyens de pression en vue d'obtenir l'assainissement des sites pollués sont apparus dans le cadre du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. La DPS peut désormais intervenir directement en imposant la réalisation d'une étude d'orientation ainsi que, le cas échéant, celle d'une étude de caractérisation et de travaux d'assainissement<sup>358</sup>, ce qui a induit une diminution du nombre de dossiers transmis à la DIE.

En outre, parmi les sites déjà répertoriés comme pollués dans le cadre de l'ancien régime de taxation dit « du droit commun »<sup>359</sup>, ceux où la pollution concernait plus spécifiquement le sol et pour lesquels un plan de réhabilitation n'avait pas été déclaré recevable à la date d'entrée en vigueur du décret du 5 décembre 2008<sup>360</sup> ont été gérés dans le cadre de ce décret. Ils sont donc sortis de la liste de dossiers visés par la procédure de taxation.

Seuls les sites faisant l'objet d'une pollution par des déchets inertes et/ou ceux pour lesquels un plan de réhabilitation<sup>361</sup> avait été introduit et déclaré recevable avant la date d'entrée en vigueur du décret du 5 décembre 2008 sont toujours concernés par le régime de taxation de la détention de déchets.

Par ailleurs, quelques dossiers dont les données nécessaires à la taxation<sup>362</sup> étaient incomplètes ou imprécises ont été transmis au DPC pour un contrôle sur place et un nouveau cubage du volume de déchets présents<sup>363</sup>. Certains dossiers ont cependant dû être abandonnés, faute de données suffisantes.

La DIE a confirmé dans sa réponse que, pour obtenir une base taxable correcte, l'administration a besoin de données précises et complètes concernant la parcelle, le propriétaire et le cubage visés. L'absence de cubage précis rend impossible l'action fiscale sous peine de se faire débouter lors du contentieux judiciaire. La DIE a ajouté qu'elle insisterait à nouveau sur ce point lors de la prochaine réunion de concertation bisannuelle avec le DPC.

Dans certains cas, les contrôles du DPC ont révélé qu'il n'existait plus de déchets sur les sites concernés. Selon une note interne à l'administration, une décision d'annulation de la taxe a été prise pour un certain nombre de dossiers antérieurs à 2008. Ils concernaient des sites assainis ou débarrassés des déchets présents. La Cour des comptes a relevé qu'en l'absence de preuve de l'évacuation des déchets vers un centre de traitement, d'enfouissement ou d'incinération agréé, le risque existe que ces déchets aient été transférés sur un autre site ou abandonnés dans la nature. La Cour recommande donc d'exiger la production des preuves de l'évacuation des déchets vers une filière autorisée avant d'annuler la taxe.

<sup>358</sup> Le fait de ne pas respecter ces obligations constitue une infraction de deuxième degré au code de l'environnement, qui est passible d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum de 1 million d'euros ou d'une de ces peines seulement.

<sup>359</sup> Instauré par le décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en région wallonne.

<sup>360</sup> Le 18 mai 2009.

<sup>361</sup> Plan de réhabilitation introduit en vertu du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en région wallonne ou du décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en région wallonne.

<sup>362</sup> Identité du redevable, localisation cadastrale de la parcelle et volume de déchets dangereux ou non présents sur le site.

<sup>363</sup> La contestation du redevable porte le plus souvent sur le cubage des déchets présents sur son terrain. Dans ce cas, une visite sur place est demandée au DPC. Celui-ci dispose de télémètres permettant d'établir avec précision le cubage de déchets. Cependant, dans certains cas, les déchets ont percolé dans le sol, réduisant le cubage et compliquant la détermination du volume à considérer comme un déchet. Dans les cas les plus difficiles, il est fait appel aux services de géomètres.

La DIE a pris acte de cette recommandation, à laquelle elle portera une attention particulière. Le ministre chargé de l'Environnement signale que l'administration réclame bien les documents nécessaires depuis l'instauration du décret du 22 mars 2007, ajoutant qu'il lui a demandé de veiller à continuer d'exiger systématiquement les preuves de l'évacuation des déchets vers une filière autorisée. La Cour a relevé la contradiction apparente des réponses fournies par l'administration et le ministre sur ce point précis.

La gestion et le suivi de ces dossiers ne sont pas réalisés par le biais d'une application informatique. Néanmoins, un fichier développé récemment à l'aide d'un tableur permet de réaliser le suivi de chaque dossier<sup>364</sup>. La sécurité des données qu'il contient n'est toutefois pas garantie puisque aucune traçabilité des modifications apportées par les utilisateurs n'est assurée.

Dans sa réponse, la DIE a précisé que le fichier sur tableur établi d'initiative constitue une amélioration récente<sup>365</sup> et précieuse et qu'il n'est accessible qu'aux agents de la direction générale. L'administration considère que, même s'il y avait eu des perturbations, elles auraient été de nature strictement administrative, sans aucune conséquence sur l'établissement de la taxe. Elle a ajouté que, depuis la mi-octobre, des mesures avaient été prises afin de limiter les accès en écriture aux deux agents chargés de ces dossiers.

Pour conclure, la Cour des comptes souligne que, malgré sa faible rentabilité, cette taxe constitue néanmoins un outil de pression en vue de favoriser l'assainissement des sites.

#### 4.6 Taxe sur l'abandon de déchets

Le décret fiscal a également instauré une taxe sur l'abandon des déchets. Le redevable est la personne qui abandonne le déchet<sup>366</sup>.

À ce jour, seuls quatre dossiers ont été transmis à la DIE<sup>367</sup>. La Cour des comptes a relevé qu'aucun n'a donné lieu à une taxation en raison d'incertitudes sur l'auteur des faits, le cubage ou la nature des déchets abandonnés.

Depuis l'entrée en vigueur du décret fiscal, le décret du 8 juin 2008 relatif aux infractions environnementales<sup>368</sup> a donné les moyens de poursuivre et de sanctionner les délits environnementaux au moyen d'outils plus efficaces et plus faciles à mettre en œuvre, à savoir la possibilité de conclure une transaction, d'infliger des amendes administratives ou des sanctions pénales<sup>369</sup>.

<sup>364</sup> Ce fichier liste les dossiers par année. Pour chaque dossier, un lien hypertexte renvoie vers une note interne détaillant toutes les démarches réalisées et à réaliser.

<sup>365</sup> Mis en œuvre depuis le 16 juillet 2014.

<sup>366</sup> Voir les articles 39 à 42 du décret fiscal.

<sup>367</sup> Ces quatre dossiers sont antérieurs à 2010.

<sup>368</sup> Décret du 8 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement.

<sup>369</sup> L'infraction liée à l'abandon des déchets est prévue à l'article 7 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. En vertu de l'article 51 de ce décret, il s'agit, au sens du décret du 5 juin 2008 sur les infractions environnementales, d'une infraction de deuxième catégorie, passible d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum de 1 million d'euros ou d'une de ces peines seulement.

La Cour des comptes a relevé que le décret fiscal contient une disposition visant à éviter l'application d'une double sanction pénale ou administrative, d'une part, et fiscale, d'autre part. Elle constate donc que la DIE ne pourrait transmettre une déclaration fiscale que si elle a reçu :

- soit un procès-verbal relatif à l'abandon de déchets pour lequel un fonctionnaire sanctionneur a décidé de ne pas imposer d'amende administrative et dont l'auteur et les quantités concernés sont connus ;
- soit un procès-verbal du département de la police et des contrôles relatif à l'abandon de déchets et dont l'auteur et les quantités concernés sont connus.

Ces cas paraissant improbables, la Cour des comptes s'est interrogée sur la pertinence de cette taxe et de son maintien dans l'arsenal fiscal de la Région wallonne.

Dans sa réponse, l'administration a signalé que dans son évaluation du décret fiscal du 22 mars 2007 dont il est question ci-avant, elle a, dans un souci de simplification administrative et de clarté juridique, proposé de supprimer ce régime de taxation. Dans ce cas, une adaptation de l'article 35, § 2, du décret fiscal devrait intervenir pour permettre d'exonérer le détenteur de déchets si la présence de ces derniers est imputable à un tiers condamné pénalement, ou qui a conclu une transaction ou s'est vu infliger une amende administrative.

## 5 Comptabilisation des droits

L'article 19 du décret du 15 décembre 2011 précité indique que « *sans préjudice des dispositions en matière de taxes et d'impôts, chacun dans leurs compétences, les ordonnateurs constatent les droits à la charge des tiers. Ils leur notifient au moins l'objet de la créance, la somme à payer, les modalités de paiement et la date d'échéance. Les droits constatés sont imputés dans la comptabilité et sont simultanément communiqués à un receveur.* »

Pour qu'un droit soit constaté, le décret précité précise les quatre conditions qui doivent être remplies :

- le montant est déterminé de manière exacte ;
- l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;
- l'obligation de payer existe ;
- une pièce justificative est en possession de l'entité.

Par ailleurs, l'article 16 du décret signale que les droits constatés au 31 décembre de l'année budgétaire qui ne sont pas imputés au budget de cette année avant le 1<sup>er</sup> février de l'année suivante appartiennent d'office à cette nouvelle année budgétaire. Par conséquent, les droits constatés en année N peuvent encore être comptabilisés jusqu'au 31 janvier de l'année N + 1.

En matière de déchets, les redevables déclarent et paient leurs taxes selon les périodicités fixées par le décret fiscal. Au début de chaque année, ils reçoivent leurs déclarations auxquelles sont joints les bordereaux de paiement, assortis d'une communication structurée par déclaration<sup>370</sup>. Si la communication structurée est correcte, le paiement et le droit sont imputés simultanément et automatiquement en comptabilité. Pour les paiements

---

<sup>370</sup> Représentative du trimestre versé.

assortis d'une communication structurée erronée, la direction de la comptabilité de la DGO7 procède à la création manuelle d'un droit et au rattachement de ce droit au paiement.

Les taxes qui génèrent les principales recettes fiscales en matière de déchets font l'objet de déclarations trimestrielles. Elles doivent être déclarées et payées pour le 20<sup>e</sup> jour du mois qui suit le trimestre concerné. Ainsi, les déclarations relatives au quatrième trimestre de l'année N doivent être rentrées et payées pour le 20 janvier de l'année N + 1. À défaut de rentrée de la déclaration ou du paiement dans le délai, la taxe est enrôlée. Lorsque le rôle est rendu exécutoire, un droit est créé et imputé en recettes.

En vertu des règles d'imputation fixées par le décret du 15 décembre 2011, les recettes issues des déclarations relatives au quatrième trimestre de l'année N rentrées pour le 20 janvier de l'année N + 1 ne peuvent être rattachées à l'année N, car l'ordonnateur ne peut, en principe<sup>371</sup>, constater les droits relatifs au quatrième trimestre pour le 31 décembre de l'année N, les quatre conditions imposées par le décret n'étant pas remplies à cette date.

Par contre, les droits constatés relatifs aux taxes ou aux amendes qui font l'objet d'un enrôlement doivent être enregistrés dans le compte d'exécution du budget lors de l'établissement de l'avertissement-extrait de rôle.

Le principe d'imputation sur la base des droits constatés prévaut également dans le cadre du système européen de comptabilité nationale (SEC). À propos de la comptabilisation des impôts, le règlement SEC 2010 précise notamment que « *conformément au principe d'enregistrement sur la base des droits constatés, les impôts doivent être enregistrés lorsque se produisent les activités, les opérations ou les autres événements à l'origine de l'obligation de payer l'impôt et non lorsque les paiements sont censés être effectués ou sont réellement effectués [...]. En règle générale, ce montant correspond à celui où le revenu est acquis ou l'opération générant la créance a lieu, dans la mesure où la créance fiscale peut être mesurée de façon fiable. Les diverses dispositions institutionnelles relatives à l'imposition (existence ou non d'avis d'imposition, par exemple rôles de perception) peuvent conduire dans la pratique à recourir à différentes méthode d'enregistrement, en fonction des caractéristiques de l'impôt. Ainsi, en particulier lorsqu'il n'existe pas d'avis fiables ou que les montants jugés irrécouvrables ne peuvent être estimés avec certitude, la méthode d'enregistrement sur une base de caisse ajustée dans le temps est considérée comme un substitut acceptable des droits constatés.* »

La Cour des comptes a relevé qu'en matière de taxes déchets, la créance fiscale relative au quatrième trimestre de l'année ne peut être mesurée de façon fiable au 31 décembre ; elle ne peut l'être que lors de la rentrée des déclarations, qui, en principe, est concomitante aux paiements et intervient au plus tard le 20 janvier de l'année suivante.

## 6 Recouvrement

Le receveur en matière de taxes déchets, qui relève de la direction du recouvrement externe de la DGO7, est habilité à procéder au recouvrement des droits constatés à la charge des tiers.

<sup>371</sup> À l'exception des cas de déclarations anticipées des redevables.

### 6.1 Base de données des droits

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que l'administration fiscale ne disposait d'aucune application informatique spécifique pour assurer le recouvrement de ces taxes. Les seules informations disponibles sont celles du GCOM-Recettes, mais elles ne sont pas directement exploitables par l'administration fiscale. En effet, faute de pouvoir disposer de l'outil de rapportage pour le module spécifique réservé aux taxes déchets, elle est tributaire du prestataire informatique pour extraire sous format exploitable les données relatives à l'encours des droits constatés. Le système comptable de la Région ne lui permet donc pas d'obtenir directement une vue globale des droits composant l'encours et d'en suivre l'évolution.

En outre, les informations contenues dans le GCOM ne sont pas exhaustives. En particulier, les droits constatés relatifs aux anciennes taxes sur les déchets non ménagers relevant du régime du droit commun n'y sont pas enregistrés. L'administration fiscale gère ces droits antérieurs à l'aide d'un tableur.

Le service du receveur des taxes déchets a entamé la réalisation d'une base de données sur tableur pour assurer le suivi de toutes les taxes sur les déchets, mais elle n'est pas encore opérationnelle. Puisque cet outil ne permet aucune traçabilité des modifications opérées et que son accès n'est pas limité, la protection des données qu'il contient n'est pas garantie. Dès lors, la Cour a recommandé à l'administration de se doter des outils nécessaires pour opérer un suivi efficace des créances fiscales en matière de taxes sur les déchets. Elle considère que la tenue d'une comptabilité générale en partie double à l'aide d'un logiciel comptable adapté favoriserait un meilleur suivi de ces créances.

Selon l'administration, le développement futur de l'application Perefisc, actuellement destinée à la gestion des taxes sur les véhicules et de la redevance télévision, devrait permettre à terme d'intégrer la gestion des autres taxes, dont celles relatives aux déchets.

### 6.2 Séparation des fonctions d'ordonnateur et de receveur

En vertu de l'article 7 de l'arrêté du 16 novembre 2000 portant exécution du décret du 6 mai 1999, les rôles en matière de taxes déchets doivent être formés par l'inspecteur général de l'OWD et rendus exécutoires par l'inspecteur général du département de la fiscalité immobilière et environnementale de la DGO7<sup>372</sup>. Cette disposition est conforme à l'article 19 du décret du 15 décembre 2011 précité selon lequel « *chacun dans leurs compétences, les ordonnateurs constatent les droits à la charge des tiers* ».

La Cour des comptes a relevé qu'en pratique, le receveur intervient dans la procédure de formation du rôle. Sur la base des notes de calcul validées dans le logiciel Coditax par la DIE, le receveur génère automatiquement, au départ du GCOM, les propositions de rôle. Après vérification et accord de la DIE, ces propositions sont soumises à la signature de l'inspecteur général de l'OWD pour achever la formation du rôle et du directeur général de la DGO7 afin d'être rendus exécutoires. Le receveur procède alors, dans le GCOM, à l'encodage de la date d'exécution du rôle et de sa date de notification au redevable, ce qui

---

<sup>372</sup> Ou le fonctionnaire qui exerce cette fonction ou le fonctionnaire délégué par lui.

entraîne la comptabilisation d'un droit constaté. Il lance alors l'impression des avertissements-extraits de rôles en vue de leur notification aux tiers.

La Cour des comptes a rappelé que les fonctions d'ordonnateur et de receveur sont incompatibles<sup>373</sup>. La formation du rôle devrait donc relever exclusivement de l'ordonnateur et du service chargé de l'établissement de la taxe, conformément à l'article 7 de l'arrêté du 16 novembre 2000. Consciente de la situation, la direction de l'établissement de la fiscalité immobilière et environnementale a convenu avec la DIE, le 6 décembre 2013, de se charger de la confection et de l'envoi des rôles en matière de déchets. La Cour ne peut que recommander de se conformer à cette décision, car cette répartition des tâches permettrait de respecter le principe de séparation des fonctions.

Dans sa réponse, la DIE a signalé que ce point serait inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion entre la DGO3 et la DGO7 et que la décision prise le 6 décembre serait réaffirmée et complètement mise en œuvre.

Par ailleurs, en contravention au service *Level Agreement* définissant le processus des actions et de circulation de l'information relatif à la fiscalité en matière de déchets<sup>374</sup>, la DRE ne transmet pas à la DIE la liste trimestrielle des avertissements-extraits de rôle rendus exécutoires. La Cour estime indispensable d'assurer la communication de cette liste afin que la DIE dispose de l'ensemble des informations relatives aux rôles rendus exécutoires en matière de déchets et puisse ainsi assurer un suivi de ces dossiers, notamment dans le cadre du traitement des recours administratifs.

La Cour des comptes a en outre relevé que le processus automatisé d'échange d'informations entre Coditax et le GCOM n'est pas sans faille. Ainsi, dans le courant du mois d'août 2014, la DIE a validé 18 notes de calcul relatives aux amendes appliquées en matière de taxe subsidiaire sur la collecte sélective des déchets pour l'année 2011. Outre le fait que seules 13 propositions de rôle ont été générées par la DRE sur la base des 18 notes de calcul validées par la DIE<sup>375</sup>, cette dernière a également constaté, lors de la vérification des propositions de rôle, que l'identification de deux redevables était erronée. Les corrections ont été opérées par le prestataire informatique, mais aucune explication n'a pu, à ce jour, être fournie sur les motifs de ces incohérences.

Selon la DIE, ce problème était limité et ponctuel ; il ne s'est pas répété depuis le mois d'août 2014. Une réunion a néanmoins été programmée avec les acteurs concernés, responsables de l'application Coditax.

Afin d'éviter ce type d'erreur et de garantir la qualité de l'échange d'informations entre les deux applications informatiques, la Cour a recommandé aux services concernés d'identifier les sources d'incohérence des données.

<sup>373</sup> Voir l'article 20 du décret du 15 décembre 2011.

<sup>374</sup> SLA – Processus de gestion des relations entre la DGO3-DSD-DIE et la DGO7-DR-DRE relatif à la fiscalité en matière de déchets validé par le directeur général de la DGO7, le 3 mai 2012, et le directeur général de la DGO3, le 25 juin 2012.

<sup>375</sup> Seuls les rôles relatifs au premier trimestre 2011 avaient été produits.

### 6.3 Encours

Compte tenu des modalités de perception des principales taxes sur les déchets instaurées par le décret fiscal du 22 mars 2007, le recouvrement en matière de déchets porte principalement sur les anciennes taxes (déchets ménagers<sup>376</sup> et régime du droit commun<sup>377</sup>), ainsi que sur la taxe sur la détention de déchets.

Selon les données communiquées par le département du recouvrement externe le 4 septembre 2014, l'encours global des taxes sur les déchets s'élève à 4.772.683,57 euros.

#### Encours des taxes déchets au 4 septembre 2014

Taxes	Nombre de droits non apurés	Encours
Déchets ménagers	102.935	3.024.459,29
Déchets non ménagers	95	1.748.224,28
<b>Total</b>	<b>103.030</b>	<b>4.772.683,57</b>

(en euros)

Alors que la taxe sur les déchets ménagers a été abrogée il y a plus de dix ans, son encours actuel est encore élevé.

Néanmoins, depuis janvier 2012<sup>378</sup>, son encours a diminué de 2.866.096,71 euros. En effet, une première opération de mise en décharge de créances irrécouvrables, d'un montant de 1.907.254,67 euros, a été approuvée par le gouvernement wallon fin 2011 et injectée dans le GCOM en février 2012. Par ailleurs, lors d'un examen des droits toujours ouverts dans le système comptable, opéré par la DRE en collaboration avec les huissiers, les avocats et les médiateurs, il est apparu que de nombreux droits avaient déjà été honorés par les redevables sans que les paiements réalisés ne soient rattachés aux droits dans le GCOM. D'autres droits avaient été perçus par des huissiers, qui ne les avaient pas ristournés à la Région wallonne. Cette situation a été régularisée. Le montant perçu en 2012 s'élève in fine à 838.499,57 euros. Enfin, certains droits avaient été mal imputés.

Selon les informations communiquées par la DRE, l'encours actuel de 3.024.459,29 euros comporte encore de nombreux droits irrécouvrables. Leur recensement a été réalisé au début de l'année 2014.

Deux listes ont été établies. La première regroupe les droits dont le recouvrement a été confié à des huissiers, mais pour lesquels ceux-ci ont établi une attestation d'insolvabilité. Ces droits représentent un montant total de 1.370.449,71 euros. Sur la base de l'article 57ter du décret du 6 mai 1999, la mise en irrécouvrable de ces droits a fait l'objet d'une approbation du directeur de la DRE en août 2014. Les droits doivent encore être annulés dans la comptabilité par le prestataire informatique.

<sup>376</sup> La taxe sur les déchets ménagers prévue par le décret du 25 juillet 1991 a été abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

<sup>377</sup> Ce régime, remplacé par la taxe sur la détention de déchets en vertu du décret du 22 juin 2007, visait déjà les sites pollués et avait, lui aussi, pour objectif principal de faire pression en vue de leur remise en état.

<sup>378</sup> L'encours en matière de taxes sur les déchets ménagers s'élevait, au 9 janvier 2012, à 5.890.556 euros et concernait 44.950 dossiers, soit un montant moyen par dossier de 131,04 euros.

La seconde liste regroupe différents types de droits d'un montant total de 1.082.865,62 euros, dont la mise en irrécouvrable a été approuvée par le directeur de la DRE et sera prochainement soumise à l'approbation du gouvernement wallon pour en décharger le receveur en application de l'article 57quinquies du décret du 6 mai 1999. Il s'agit de :

- 27.444 droits prescrits pour 744.485,28 euros sans qu'aucun contentieux n'ait été ouvert<sup>379</sup> ;
- 13.911 droits mis en décharge pour 268.159,34 euros sur la base des informations communiquées par les huissiers et pour des motifs autres que l'insolvabilité<sup>380</sup> ;
- 4.997 droits mis en décharge pour 70.221 euros à la suite d'une ordonnance de clôture de règlement collectif de dettes.

Interrogée sur les motifs qui ont conduit la DRE à ne pas entamer de contentieux pour 27.444 droits, d'un montant de 744.485,28 euros, aujourd'hui prescrits, l'administration a déclaré que ceux-ci concernaient soit des redevables décédés, partis sans laisser d'adresse ou radiés du registre de la population, soit des droits accessoires liés à des droits en principal qui avaient fait l'objet de la première opération de mise en décharge.

Pour conclure, la Cour des comptes a invité l'administration fiscale à mener avec diligence toutes les actions en recouvrement afin de résorber l'encours résiduel des taxes sur les déchets, estimé à 2.319.368,24 euros<sup>381</sup>.

#### 6.4 Absence de titre exécutoire

En application de l'article 17bis, § 3, du décret du 6 mai 1999<sup>382</sup>, aucune taxe ne peut être exigée par le receveur et faire l'objet de mesures d'exécution forcée que si ces mesures sont précédées d'une reprise dans un rôle rendu exécutoire, document qui constitue le titre exécutoire du recouvrement.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que l'administration ne disposait d'aucun titre exécutoire pour procéder au recouvrement d'amendes infligées en matière de déchets non ménagers visées par le décret du 25 juillet 1991<sup>383</sup> relatif à la taxation des déchets en région wallonne<sup>384</sup>. Puisque ces amendes n'ont pas été enrôlées, elles ne sont pas comptabilisées en droits constatés dans le GCOM. Bien que la plupart de ces dossiers encore ouverts fassent l'objet de recours judiciaires, l'administration fiscale ne dispose d'aucun inventaire de ces amendes.

<sup>379</sup> Leur recouvrement n'a pas été confié à un huissier, ils n'ont pas fait l'objet d'un règlement collectif de dettes, ni d'une révocation de règlement collectif de dettes.

<sup>380</sup> Redevable parti sans laisser d'adresse, etc.

<sup>381</sup> Soit un encours de 1.748.224,28 euros pour la taxe sur les déchets non ménagers et 571.143,96 euros pour les déchets ménagers.

<sup>382</sup> Disposition insérée par le décret du 17 janvier 2008 portant création d'un éco-bonus sur les émissions de CO<sub>2</sub> par les véhicules automobiles des personnes physiques.

<sup>383</sup> En ce qui concerne le décret du 22 mars 2007, les seules amendes qui ont jusqu'à présent été appliquées concernent la taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets. Ces amendes ont été enregistrées dans le GCOM, de même que les amendes en matière de déchets ménagers.

<sup>384</sup> Voir l'article 28 de ce décret qui stipule que pour toute infraction à l'obligation d'acquitter la taxe, il est encouru une amende égale à deux fois le montant de la taxe éludée ou payée hors délai.

## 6.5 Recours aux huissiers

En vertu de l'article 56 du décret du 6 mai 1999, les taxes en matière de déchets se prescrivent par cinq ans à compter de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle. Les taxes enrôlées sont immédiatement exigibles et considérées comme des dettes liquides et certaines. Si l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle reste sans effet, le receveur désigné<sup>385</sup> peut, par voie d'huissier, décerner une contrainte au redevable.

La Cour des comptes a relevé que les protocoles conclus avec les huissiers ont pris fin le 30 juin 2014. Une procédure de marché public a été lancée en décembre 2013 pour désigner de nouveaux huissiers. Le marché, attribué le 4 septembre 2014, a fait l'objet de recours devant le Conseil d'État.

La Cour a relevé que, dans l'attente de désignation, le receveur ne fait plus appel à l'intervention d'huissiers depuis le 30 juin 2014.

## 7 Conclusions

Le décret du 22 mars 2007 a instauré une fiscalité incitative qui vise à encourager l'utilisation de modes de traitement des déchets plus respectueux de l'environnement. Sur les huit taxes prévues, seules trois génèrent effectivement des recettes, qui sont affectées au fonds des déchets : elles concernent la mise en centre d'enfouissement technique des déchets, leur incinération ou leur traitement en dehors du territoire wallon (taxe subsidiaire).

Depuis 2009, les recettes suivent une tendance à la baisse pour atteindre 20,8 millions d'euros en 2013. Cette situation résulte de la diminution des tonnages globaux incinérés et mis en CET et de la réorientation des flux de déchets vers les filières de traitement moins taxées à la suite de l'adaptation des taux et de l'interdiction de mise en CET de certains déchets.

### 7.1 Taxes sur la mise des déchets en centre d'enfouissement technique, sur l'incinération et sur la co-incinération et taxe subsidiaire

Ces taxes sont perçues sur une base déclarative ; leur paiement est concomitant au dépôt de la déclaration. Des contrôles de cohérence ou administratifs sont réalisés par la direction des instruments économiques. Toutefois, la Cour des comptes estime que les pouvoirs d'investigation de terrain dont dispose cette direction devraient être davantage utilisés afin de valider les informations communiquées par les redevables sur la base des documents administratifs et comptables en leur possession. De tels contrôles devraient également permettre de récolter les éléments nécessaires à la détermination de la base imposable en l'absence de déclaration et de taxation d'office. Une présence, même occasionnelle, sur le terrain constituerait, en outre, un signal vis-à-vis des gestionnaires d'installation, qui les inciterait encore davantage à respecter les règles fiscales. Le ministre relève que de tels contrôles opérés par le passé ont donné peu de résultats, puisque les fraudes ne seraient pas détectables au départ des documents comptables, mais il donnera néanmoins ordre de les réinstaurer.

---

<sup>385</sup> Article 36 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes.

La Cour estime par ailleurs que la nouvelle périodicité des déclarations dans le cadre du régime de la taxe subsidiaire sur la collecte et la gestion des déchets allégera la charge de la direction et permettra de dégager du temps pour des contrôles de terrain.

Si le département de la police et des contrôles opère déjà ce type de contrôles, ils sont surtout axés sur la nature des déchets transportés ou traités par les installations de traitement sans opérer de lien avec l'établissement de la taxe. La Cour considère donc que les procédures d'information et de communication entre ce département et la direction des instruments économiques devraient être améliorées et davantage formalisées pour permettre la transmission de toute information pertinente à l'établissement de la taxe. Selon le ministre chargé de l'Environnement, la DIE aura prochainement accès à une base de données des constats du DPC, actuellement en phase de test.

Les montants perçus dans le cadre de chartes de gestion durable, mécanisme alternatif à la taxe sur la co-incinération de déchets dangereux, sont versés directement à l'Office wallon des déchets. En vertu de ces chartes, deux entreprises cimentières assurent le traitement de déchets dangereux au bénéfice de trois opérateurs publics. La Cour des comptes a constaté que la mise en œuvre de ces chartes procure à la Région wallonne des recettes inférieures aux taxes théoriques. En tout état de cause, la Cour recommande d'accélérer la procédure menant à la constatation des créances à l'égard des redevables et à leur comptabilisation. Bien que les rapports annuels relatifs aux années 2011 à 2013 aient été élaborés par l'OWD et soumis en temps utile au gouvernement wallon, celui-ci ne les a pas encore approuvés. Les déclarations de créance qui, au 30 juin 2014, s'élèvent à 2,9 millions d'euros, n'ont donc pas encore été établies. Le ministre chargé de l'Environnement s'est engagé à accélérer le processus d'approbation des rapports.

Quant à la taxe subsidiaire, qui vise à établir pour le redevable une fiscalité identique lors de la mise de déchets en CET hors du territoire wallon, la Cour des comptes a observé qu'en lui appliquant, jusqu'au 31 décembre 2014, le coefficient réducteur 0,7 pour compenser la suppression de la déduction des taxes sur les déchets à l'impôt des sociétés, la neutralité fiscale n'était plus assurée puisque ce coefficient réducteur n'est pas appliqué à la mise en CET sur le territoire wallon. Cette situation pouvait favoriser les exportations de déchets destinés à faire l'objet d'un enfouissement technique. Ce problème sera résolu dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 avec l'entrée en vigueur du décret-programme.

Dans le cadre de cette taxe subsidiaire, la Cour considère que la DIE devrait, pour réduire la fraude fiscale, appliquer systématiquement les sanctions prévues par le décret du 6 mai 1999, en cas de fausse déclaration sur l'honneur. Faisant suite à la recommandation de la Cour, le ministre a donné ordre d'appliquer dorénavant l'amende dans ce cas. Par ailleurs, en raison des coûts de procédure, les transporteurs étrangers ne font actuellement l'objet d'aucune poursuite. La Cour estime que les poursuites ne peuvent être abandonnées systématiquement et que les sanctions administratives doivent être appliquées de manière uniforme à l'ensemble des redevables. Tant la DIE que le ministre ont confirmé que les avis de taxation d'office seront désormais envoyés aux transporteurs étrangers. Les possibilités de recouvrement seront examinées en concertation avec la DGO7. En outre, la DIE devrait accroître sa collaboration avec le DPC par l'établissement et la mise à disposition d'un cadastre des transporteurs qui ne sont pas en ordre de déclaration.

### **7.2 Taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise**

La taxe sur les déchets soumis à une obligation de reprise n'est pas mise en œuvre en raison de la difficulté de déterminer la quantité de produits concernés mis sur le marché, ainsi que la part à collecter des déchets générés. La base de cette taxe est le nombre de tonnes de déchets résultant des produits mis sur le marché en région wallonne et qui doivent, en vertu de l'obligation de reprise, faire l'objet d'une collecte, d'un recyclage et/ou d'une valorisation. Le redevable de la taxe en est toutefois exonéré pour le nombre de tonnes de déchets effectivement collectés, recyclés et/ou valorisés durant l'exercice en exécution de l'obligation de reprise.

Toutefois, les producteurs des biens concernés se sont, en général, regroupés en organismes de gestion chargés de mettre en œuvre l'obligation de reprise. Des conventions environnementales définissant les responsabilités et les obligations, notamment en termes de stratégie pour atteindre les taux de collecte et de recyclage, ont été signées avec les fédérations et, le cas échéant, certains organismes de gestion.

Il s'avère que certains d'entre eux ont constitué d'importantes réserves grâce aux cotisations que leur versent les producteurs, lesquelles sont, in fine, répercutées sur les consommateurs. Pour certains produits, le total des cotisations et des ventes se révèle très largement supérieur aux coûts de collecte et de recyclage des déchets.

Dans le cas des déchets d'emballage, une convention signée avec l'association chargée de la reprise, Fost+, prévoit la rétrocession d'une partie de ces cotisations à chaque région pour alimenter un fonds destiné à financer exclusivement des dépenses liées à la prévention, à la propreté et à la gestion des déchets d'emballage. À ce jour, seuls 15,5 % des recettes perçues par la Région wallonne depuis 2009 ont été dépensés en faveur des projets sélectionnés par le comité de pilotage.

Le niveau assez faible d'utilisation de ce fonds s'explique principalement par le fait que les projets financés doivent impérativement être liés au secteur de l'emballage. La Cour des comptes recommande donc de s'interroger sur le bien-fondé de ces limitations prévues par l'accord de coopération et la convention environnementale.

Il importe d'encourager la possibilité d'étendre ce type de convention à d'autres organismes de gestion pour récupérer, au sein du budget de l'Office wallon des déchets, une partie des réserves constituées. De manière générale, il convient de s'assurer que l'ensemble des cotisations versées par les citoyens sont bien utilisées aux fins pour lesquelles elles sont versées. Eu égard au montant des réserves accumulées par ces organismes, la Cour des comptes estime nécessaire de mener une réflexion sur l'adéquation entre le montant des cotisations et le coût réel des obligations de reprise. Le ministre chargé de l'Environnement souligne que ces recommandations correspondent aux actions prospectives inscrites dans la déclaration de politique régionale 2014-2019 en cette matière.

### **7.3 Taxe favorisant la collecte sélective des déchets ménagers**

La taxe favorisant la collecte sélective de déchets ménagers ne génère quasiment plus aucune recette : à l'une ou l'autre exception près, toutes les communes se situent en deçà

du seuil au-delà duquel une taxe est due : elles ont donc atteint l'objectif fixé en termes de kilos de déchets ménagers collectés de manière non sélective en porte à porte.

Le ministre confirme que cette taxe n'a plus d'effet incitatif en termes de prévention.

#### **7.4 Taxes sur la détention et l'abandon de déchets**

La taxe sur la détention de déchets a un rendement extrêmement faible. En pratique, elle constitue un moyen de pression pour l'assainissement des sites. Bien que cette faculté ne soit pas prévue légalement, l'administration annule d'ailleurs, dans certains cas et avec effet rétroactif, la taxe établie en cas d'assainissement du site. La légalité de cette initiative devrait être justifiée.

La Cour des comptes considère en outre qu'il convient d'exiger la production des preuves de l'évacuation des déchets présents sur le site vers une filière autorisée avant de le considérer comme assaini. Par ailleurs, elle estime que l'outil de gestion et de suivi de ces dossiers développé récemment à l'aide d'un tableur doit être mieux sécurisé. Suite à la recommandation de la Cour, l'accès en écriture au fichier développé est désormais limité aux deux agents chargés de la gestion de ces dossiers.

La taxe sur l'abandon de déchets instaurée par le décret fiscal ne génère aucune recette, car d'autres outils plus efficaces pour poursuivre et sanctionner les infractions environnementales sont mis en œuvre.

#### **7.5 Transparence budgétaire, comptabilisation et recouvrement**

Sur le plan des principes, la Cour des comptes a relevé que des modifications de taux ont été renouvelées annuellement depuis 2012 via des cavaliers budgétaires insérés dans les dispositifs des budgets des recettes. Ce procédé est peu transparent et génère parfois des erreurs qui pourraient susciter une application des dispositions légales contraire au souhait du législateur. L'intégration de ces dispositions au décret-programme répond à la recommandation de la Cour, selon laquelle ces modifications doivent être réalisées par une adaptation du décret fiscal.

En outre, la Cour a remarqué que l'inventaire des dépenses fiscales n'était pas joint à l'exposé général du budget des recettes alors qu'une disposition décrétole l'exige. La Cour a souligné l'importance de ce document destiné à informer le Parlement sur le coût budgétaire des différentes mesures fiscales.

À propos de la comptabilisation, la Cour a relevé qu'en matière de taxes sur les déchets, la créance fiscale relative au quatrième trimestre de l'année ne peut être mesurée de façon fiable au 31 décembre ; elle ne peut l'être que lors de la rentrée des déclarations (au plus tard le 20 janvier de l'année suivante), qui, en principe, est concomitante au paiement. En vertu des règles imposées par le décret du 15 décembre 2011, les droits acquis relatifs au quatrième trimestre de l'année ne pourront dès lors être comptabilisés durant l'exercice au cours duquel se produisent les activités soumises à la taxe, mais ils devront l'être sur l'exercice suivant. Par contre, les droits relatifs aux taxes ou aux amendes qui font l'objet d'un rôle seront comptabilisés lors de l'enrôlement.

La Cour des comptes a constaté que l'administration fiscale ne disposait d'aucune application informatique spécifique pour assurer le recouvrement de ces taxes. Les seules informations disponibles sont celles de l'application GCOM-Recettes, que l'administration ne peut exploiter directement. En effet, à défaut de pouvoir disposer de l'outil de rapportage pour le module spécifique destiné aux taxes déchets, cette administration est tributaire du prestataire informatique pour extraire, sous format exploitable, les données relatives à l'encours des droits constatés. Par ailleurs, les informations contenues dans le GCOM ne sont pas exhaustives puisque les droits relatifs aux anciennes taxes sur les déchets non ménagers n'y sont pas enregistrés.

Afin de pallier ces carences, le service du receveur déchets s'est attelé à réaliser une base de données sur tableur. Puisque cet outil, non encore opérationnel, ne permet aucune traçabilité des modifications opérées et que son accès n'est pas limité, la protection des données qu'il contient n'est pas garantie. Dès lors, la Cour recommande à l'administration de se doter des outils nécessaires pour opérer un suivi efficace des créances fiscales en matière de taxes sur les déchets. Même si l'administration fiscale considère que le développement futur de l'application Perefisc, actuellement destinée à la gestion des taxes sur les véhicules et de la redevance télévision, devrait permettre, à terme, d'intégrer la gestion des autres taxes, dont celles relatives aux déchets, la Cour des comptes considère que la tenue d'une comptabilité générale en partie double à l'aide d'un logiciel comptable adapté favoriserait un meilleur suivi de ces créances.

La Cour relève également que le receveur intervient dans la procédure de formation du rôle et rappelle que les fonctions d'ordonnateur et de receveur sont incompatibles. Par conséquent, elle recommande de confier la confection des rôles en matière de déchets à la direction de l'établissement de la fiscalité immobilière et environnementale, comme le prévoyait, du reste, la décision prise lors de la réunion du 6 décembre 2013 entre cette direction et la DIE. Cette dernière s'est engagée à ce que cette décision soit complètement mise en œuvre prochainement.

Compte tenu des modalités de perception des principales taxes sur les déchets instaurées par le décret fiscal du 22 mars 2007 (paiement simultané à la déclaration), le recouvrement en matière de déchets concerne principalement les anciennes taxes et la taxe sur la détention de déchets. Selon les données communiquées par le département du recouvrement externe le 4 septembre 2014, l'encours global des taxes sur les déchets, qui comprend 103.030 droits, s'élève à 4.772.683,57 euros.

L'encours de taxe sur les déchets ménagers, abrogée depuis plus de dix ans, s'élève à 3,24 millions d'euros. Selon les informations communiquées par la DRE, cet encours comporte encore de nombreux droits irrécouvrables. D'une part, la mise en irrécouvrable, pour un montant de 1,37 million d'euros, de droits dont le recouvrement a été confié à des huissiers, mais pour lesquels ceux-ci ont établi une attestation d'insolvabilité, sera prochainement comptabilisée en vertu de l'article 57ter du décret du 6 mai 1999. D'autre part, la mise en irrécouvrable de droits d'un montant total de 1,08 million d'euros sera prochainement soumise à l'approbation du gouvernement wallon pour décharger le receveur de leur recouvrement, en application de l'article 57quinquies du décret du 6 mai 1999. Parmi ceux-ci, figurent 27.444 droits prescrits, d'un montant de 744.485,28 euros, pour lesquels aucun contentieux n'a été ouvert. Interrogée sur les raisons de cette situation, la DRE a déclaré que

ces droits prescrits concernaient soit des redevables décédés, partis sans laisser d'adresse ou radiés du registre de la population, soit des droits accessoires liés à des droits en principal qui avaient fait l'objet d'une opération de mise en décharge antérieure.

La Cour a également relevé l'absence de titres exécutoires pour procéder au recouvrement d'anciennes amendes relatives aux taxes sur les déchets non ménagers établies en vertu du décret du 25 juillet 1991, dont il n'existe, par ailleurs, aucun inventaire.

Enfin, le marché relatif à la désignation de nouveaux huissiers, attribué le 4 septembre 2014, ayant fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, la Cour a constaté que, dans l'attente de cette désignation, le receveur ne fait plus appel, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, à l'intervention des huissiers pour poser certains actes de recouvrement afin d'éviter la prescription des créances.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport sur le site internet de la Cour des comptes.



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2015/1128/01

**PRÉPRESSE ET IMPRESSION**

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

**FAX**

+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)