

---

# PARLEMENT WALLON

SESSION 2013-2014

---

17 DÉCEMBRE 2013

---

**25<sup>e</sup> CAHIER D'OBSERVATIONS  
ADRESSÉ  
PAR LA COUR DES COMPTES  
AU PARLEMENT WALLON**

---

**Fascicule I<sup>er</sup>**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I</b>	<b>Comptabilité et budgets</b>	<b>4</b>
1	Reddition des comptes généraux	4
2	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	4
3	Agence wallonne de l'air et du climat – Contrôle des comptes 2010 et 2011	6
4	Commissariat général au tourisme - Contrôle des comptes 2010-2011	11
5	Commission wallonne pour l'énergie – Contrôle des comptes 2011	15
6	Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2010 à 2012	21
7	Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2010 et 2011	31
8	Wallonie-Bruxelles international - Contrôle des comptes 2009 et 2010	40
<b>II</b>	<b>Contrôles et audits</b>	<b>57</b>
1	Contrôle de légalité et de régularité - DGO6, direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche	57
2	Contrôle de légalité et de régularité de quatre programmes de la division organique 17 du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2012	67
3	Le principe de confiance à la lumière de dix ans de contrôle des subventions	78
4	Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques	102
5	Les marchés publics de l'Institut du patrimoine wallon	109
6	Défaillances du contrôle interne constatées lors du contrôle de comptes de comptable	115
7	Récupération des traitements indûment versés par la province de Hainaut – Audit de suivi	116
8	Contrôle des procédures mises en œuvre par le Fonds énergie pour récupérer les redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier	123
9	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	133



# I Comptabilité et budgets

## 1 Reddition des comptes généraux

Le dernier compte général transmis à la Cour par la Région wallonne, le 26 juillet 2013, se rapporte à l'exercice 2011. Le processus de résorption du retard dans la production des comptes généraux se poursuit.

Le compte général doit être transmis à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte<sup>1</sup>. Dans le passé, le gouvernement wallon n'a jamais respecté ces délais, provoquant ainsi un retard dans l'arrêt des comptes généraux.

Toutefois, le processus de résorption des retards, qui s'était interrompu au début de l'année 2006 jusqu'en 2009, se poursuit actuellement. De juillet 2010 à juillet 2013, la Région wallonne a produit sept comptes généraux, ceux des années 2005 à 2011.

La Cour a contrôlé les comptes des années 2005 à 2009 et achève le contrôle de ceux des années 2010 et 2011.

## 2 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, qui 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.

---

<sup>1</sup> Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 ; article 50, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon ne s'appliquera qu'aux comptes postérieurs à l'exercice 2012.

<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.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 30 novembre 2013 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants<sup>4</sup>.

<b>Organismes de catégorie A et assimilés</b>	
Institut scientifique de service public (ISSEP)	Comptes 2010 à 2012
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (APAQ-W)	Comptes 2012
Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W)	Comptes 2007 à 2012
Wallonie Bruxelles international (WBI)	Comptes 2011 et 2012

<b>Organismes de catégorie B et assimilés</b>	
Port autonome de Charleroi (PAC)	Comptes 2012
Port autonome du Centre et de l'Ouest (PACO)	Comptes 2012
Port autonome de Namur (PAN)	Comptes 2011 et 2012
Port autonome de Liège (PAL)	Comptes 2012
Agences wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH)	Comptes 2012
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico)	Comptes 2012

---

<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 établis par l'organisme.

## 3 Agence wallonne de l'air et du climat – Contrôle des comptes 2010 et 2011<sup>5</sup>

À l'occasion du contrôle des comptes 2010 et 2011 de l'Agence wallonne de l'air et du climat, la Cour des comptes a effectué un suivi de ses observations antérieures. Par ailleurs, elle a relevé que certaines opérations entre la Région wallonne et l'Agence ne sont pas enregistrées dans leurs comptes respectifs au même moment et que certaines subventions versées à des associations constituent en réalité des marchés publics.

### 3.1 Introduction

#### 3.1.1 Statut

L'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) a été créée par le décret du 5 mars 2008. Il s'agit d'un service à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991.

#### 3.1.2 Méthode

Le contrôle des comptes 2010 et 2011 de l'Agence, effectué en septembre 2012, s'est concentré sur la tenue de la comptabilité, principalement la comptabilisation des recettes et des dépenses au compte d'exécution du budget, ainsi que sur la légalité des opérations enregistrées.

Le projet de rapport, transmis à l'Agence le 30 octobre 2012, a été discuté lors de la réunion contradictoire du 5 décembre 2012 et l'Agence a répondu par lettre du 17 décembre 2012. Ses commentaires ont été intégrés dans le rapport de contrôle transmis au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, par lettres du 22 janvier 2013. Aucune réponse n'est parvenue à la Cour des comptes.

### 3.2 Comptes 2010 et 2011

#### 3.2.1 Suivi des observations et des recommandations

##### 3.2.1.1 *Organe de direction*

La Cour des comptes a relevé que l'organe de direction, prévu par l'article 5 de l'arrêté du 3 juillet 2008 portant organisation de l'AWAC, n'était toujours pas mis en place. Cette situation limite l'autonomie de l'Agence, plus particulièrement en matière d'engagement,

---

<sup>5</sup> Dr 3.697.412.

d'approbation et d'ordonnancement des dépenses. Les autres compétences<sup>6</sup> attribuées à l'organe de direction sont toujours remplies par la personne désignée pour assurer les fonctions de présidente de l'Agence. En outre, la Cour des comptes a constaté que le règlement d'ordre intérieur, prévu par l'article 8 de cet arrêté, n'était pas encore établi.

### **3.2.1.2 Organisation comptable**

La Cour des comptes a constaté que la comptabilité de l'organisme était toujours tenue sur un tableur *Excel*, ce qui ne permet pas de garantir l'irréversibilité<sup>7</sup> et l'inaltérabilité des écritures comptables.

### **3.2.1.3 Comptabilité et reddition des comptes**

La Cour des comptes a constaté que l'Agence n'avait pas encore établi le relevé de la situation active et passive prévu à l'article 19 de l'arrêté précité du gouvernement wallon.

Elle a également relevé qu'en 2010, l'Agence a dressé un compte de variations du patrimoine pour les crédits d'émission de gaz à effet de serre. Toutefois les montants y mentionnés ne correspondaient qu'aux mouvements de trésorerie réalisés à partir du compte financier concerné et non à la valeur des actifs acquis. En 2011, ce compte n'a plus été établi. L'Agence a justifié cette situation par le fait qu'elle intervient comme intermédiaire lors de l'acquisition de ces quotas, mais que le compte sur lequel ils sont déposés est ouvert au nom de la Région wallonne.

## **3.2.2 Comptes d'exécution des budgets 2010 et 2011**

### **3.2.2.1 Recettes**

Le compte d'exécution du budget 2011 mentionne parmi ses recettes :

- un montant de 430.000 euros à titre de prélèvement sur la réserve (article 06.04) ;
- un montant de 7 millions d'euros relatif à une subvention pour l'achat de quotas d'émission de gaz à effet de serre (article 06.05);

La Cour des comptes a signalé que les prélèvements sur fonds de réserve ne constituaient pas des recettes budgétaires de l'exercice et que le montant de 7 millions d'euros n'avait été ordonnancé au budget général des dépenses de la Région wallonne que dans le courant du mois de février 2012. Ce montant a été comptabilisé en recettes au compte d'exécution du budget 2011 de l'Agence suite à l'arrêté ministériel du 21 décembre 2011<sup>8</sup> lui octroyant une subvention de 7 millions d'euros pour cet achat. La Cour a attiré l'attention sur la discordance

---

<sup>6</sup> Programme pluriannuel, programmes annuels de travail, propositions budgétaires, etc.

<sup>7</sup> « L'irréversibilité des écritures implique qu'une écriture ne peut être modifiée ultérieurement autrement que de manière visible, c'est-à-dire en laissant apparaître, d'une part, l'écriture initiale et, d'autre part, la correction apportée ; qu'une écriture ne peut être omise ultérieurement sans que l'écriture initiale et son annulation ultérieure n'apparaissent clairement, ou qu'une écriture additionnelle ne peut être insérée après coup, sans que cela n'apparaisse clairement » (définition figurant dans l'avis de la Commission des normes comptables (CNC) 174 /1 - février 1997).

<sup>8</sup> Arrêté ministériel du 21 décembre 2011 octroyant une subvention à l'AWAC pour l'acquisition de 500.000 quotas d'émission de gaz à effet de serre destinés à l'alimentation de la réserve des nouveaux entrants.

d'imputation entre la Région wallonne et l'Agence pour l'enregistrement de cette même opération.

### 3.2.3 Dépenses

Suite à la décision prise le 1<sup>er</sup> décembre 2010 par le gouvernement wallon de participer au financement précoce de la lutte contre le changement climatique (*Fast start*) prévu par l'Accord de Copenhague, l'Agence a comptabilisé parmi ses dépenses budgétaires 2010 :

- un montant de 2 millions d'euros à l'article 35.01<sup>9</sup> ;
- un montant de 886.000 euros à l'article 88.01 pour des investissements dans des mécanismes de développement propres.

Ces imputations ne correspondent pas à des dépenses réalisées en 2010. Les montants affectés à ces décisions ont été transférés, dans le courant de l'année 2010, vers un compte de transit de la Région wallonne, pour exécution ultérieure.

Au moment de la comptabilisation de ces dépenses, aucun projet n'avait en effet encore été approuvé par le gouvernement wallon. Le 9 juin 2011, celui-ci a approuvé l'octroi des premières subventions pour un montant total de 1 million d'euros.<sup>10</sup> En 2011, le montant de 2 millions d'euros (ordonné en 2010 dans le compte d'exécution du budget de l'Agence) a été utilisé à concurrence de 626.713,14 euros<sup>11</sup>, tandis que le montant de 886.000 euros est resté inutilisé.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le gouvernement wallon a marqué son accord sur la contribution de la Région wallonne au financement international de la lutte contre le changement climatique pour l'année 2011. À la suite de cette décision, l'Agence a comptabilisé au compte d'exécution du budget 2011, les dépenses budgétaires suivantes :

- un montant de 20.000 euros à la charge de l'article 12.03<sup>12</sup> dans le cadre de l'investissement dans la banque mondiale *CID-carbon fund* ;
- un montant de 900.000 euros à la charge de l'article 88.01<sup>13</sup> afin d'acheter des unités de réduction des émissions.

Ces imputations ne correspondent pas à des dépenses réalisées en 2011. Les montants affectés à ces décisions ont été transférés, dans le courant de l'année 2011, vers un autre compte ouvert au nom de l'Agence.

La Cour des comptes considère que la comptabilisation de ces opérations en 2010 et 2011 était prématurée et que ces opérations auraient dû être considérées comme des mouvements internes.

---

<sup>9</sup> Participation aux coûts aux fins de la réalisation du projet « *vers un développement local moins émetteur de gaz à effet de serre et plus résistant aux changements climatiques* » : 100.000 euros ; concrétisation du soutien au projet *YASUNI ITT* : 300.000 euros ; réalisation d'un projet avec l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie (IEPF) : 1.600.000 euros.

<sup>10</sup> Montant à prélever sur le montant de 1,6 million d'euros à la charge de l'allocation de base 35.01 de l'AWAC.

<sup>11</sup> Le 9 juin 2011, le gouvernement wallon a approuvé quatre projets pour un montant global de 1 million d'euros à prélever sur le montant de 1,6 million d'euros réservé pour le projet *Fast start*.

<sup>12</sup> 330.000 euros en engagement.

<sup>13</sup> 1.800.000 euros en engagement.

L'Agence a justifié l'imputation prématurée de certaines dépenses aux comptes d'exécution des budgets 2010 et 2011 pour des raisons de prudence, compte tenu des décisions prises par le gouvernement wallon pour assurer les engagements dans le cadre d'accords internationaux.

#### **3.2.4 Dépassements**

En 2011, un dépassement de 3.190 euros a été constaté à l'article 52.01 *Subvention aux organismes privés sans but lucratif*.

### **3.3 Comptabilisation des dépenses relatives à des missions à l'étranger**

La Cour des comptes a constaté qu'en matière de dépenses relatives aux missions à l'étranger, l'Agence n'avait pas élaboré de règles propres mais appliquait les règles en vigueur dans l'administration. Elle a par ailleurs relevé que les réservations effectuées dans le cadre des missions à l'étranger étaient toujours réalisées auprès de la même agence de voyage, sans aucune consultation de la concurrence.

### **3.4 Subventions**

#### **3.4.1 Subvention pour des actions de formation et d'information sur l'environnement auprès de l'industrie, des PME et PMI**

La Cour des comptes a examiné les subventions accordées en 2010 et 2011 à un bureau constitué sous forme d'ASBL pour le financement des frais nécessaires aux actions de formation et d'information sur l'environnement auprès de l'industrie, des PME et PMI. Ces subventions ont été accordées à l'ASBL par arrêtés ministériels du 26 juillet 2010 et du 2 décembre 2011, respectivement pour des montants de 34.380 euros et de 76.453,31 euros.

La subvention 2010 couvre des opérations réalisées entre le 1<sup>er</sup> septembre 2010 et le 30 novembre 2011. Fin novembre 2011, cette ASBL a adressé à l'Agence sa dernière note d'honoraires, accompagnée des pièces justificatives qui se résument à un tableau récapitulatif des dépenses réalisées alors que l'article 3 de l'arrêté ministériel précise que « *la subvention sera payée par l'Agence sur la base d'une déclaration de créance accompagnée des pièces justificatives et des preuves de paiement* ».

Le développement des campagnes de sensibilisation et d'information faisant partie des missions de l'Agence<sup>14</sup>, la Cour des comptes considère que les prestations confiées à ce bureau d'études constituent un marché public. À ce titre, l'Agence aurait dû procéder à une mise en concurrence.

---

<sup>14</sup> Article 3, § 3, de l'arrêté précité du gouvernement wallon du 3 juillet 2008.

### **3.4.2 Subvention pour l'organisation d'une journée de sensibilisation et de récolte de fonds en matière de changements climatiques**

Par arrêté ministériel du 4 novembre 2010, une subvention d'un montant de 20.000 euros a été accordée à une ASBL pour l'organisation d'une journée de sensibilisation et de récolte de fonds en matière de changements climatiques.

La Cour des comptes estime que cette subvention manque de base réglementaire. En effet, aucune disposition de l'article 3 de l'arrêté précité du gouvernement wallon du 3 juillet 2008 ne prévoit explicitement l'octroi de subventions à des tiers. En revanche, l'Agence est chargée de développer des campagnes de sensibilisation et d'information visant à renforcer l'engagement des citoyens à contribuer aux mesures et actions diminuant la pollution atmosphérique. Cela implique que l'Agence les développe elle-même ou sous-traite leur développement à des tiers par voie de marchés publics.

## **3.5 Établissement de fiches fiscales**

La Cour des comptes a constaté que l'Agence ne respecte pas les dispositions de l'article 57,<sup>1</sup>CIR 92, qui prévoit l'établissement de fiches individuelles pour toute rétribution constituant des revenus professionnels imposables ou non en Belgique dans le chef des bénéficiaires. Elle considère que, même s'il n'existe pas, pour les organismes publics, de mécanisme de sanction en cas de non-respect de cette formalité, l'Agence devrait établir des fiches individuelles et relevés récapitulatifs<sup>15</sup> pour les commissions, honoraires (par exemple, pour les avocats), rétributions, etc., qu'elle paie dans le cadre de ses activités.

---

<sup>15</sup> À condition que le montant par bénéficiaire dépasse 125 euros.

# 4 Commissariat général au tourisme - Contrôle des comptes 2010- 2011<sup>16</sup>

À l'occasion du contrôle des comptes 2010 et 2011 du Commissariat général au tourisme, la Cour des comptes a constaté que les bilans ne reprenaient pas encore le patrimoine transféré par la Région wallonne et que le Commissariat continuait à appliquer le système de report des crédits non dissociés, lequel n'est pas applicable aux organismes publics soumis à la loi du 16 mars 1954. La Cour des comptes a, par ailleurs, relevé certaines dépenses faites en l'absence de crédits et a corrigé le montant des recettes des exercices 2010 et 2011.

## 4.1 Introduction

### 4.1.1 Statut

Le Commissariat général au tourisme (CGT), initialement service de l'administration wallonne, a été constitué en organisme d'intérêt public de catégorie A soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public par le décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme. Ce décret définit les missions ainsi que l'organisation du CGT.

Le changement de statut du service de la Région wallonne en organisme public a été réalisé le 1<sup>er</sup> juillet 2008<sup>17</sup>, date du transfert des membres du personnel et de l'activité du ministère de la Région wallonne au CGT.

### 4.1.2 Méthode

Le contrôle a porté uniquement sur les comptabilités économique et budgétaire de l'organisme.

Le rapport de contrôle a été transmis au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports et au ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville le 6 mai 2013. Par lettre du 26 juillet 2013, le ministre du Budget s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes.

## 4.2 Immobilisations

En exécution du titre II du décret précité du 27 mai 2004, l'arrêté du gouvernement wallon du 19 juin 2008 a réglé le transfert des droits immobiliers, des meubles et des droits et

---

<sup>16</sup> Dr 3.672.265.

<sup>17</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 19 juin 2008 portant certaines dispositions d'exécution du décret précité du 27 mai 2004.

obligations de la Région wallonne au CGT. Comme lors du précédent contrôle des comptes<sup>18</sup>, la Cour a constaté que le bilan ne comprend pas encore le patrimoine transféré par la Région wallonne, mais uniquement les immobilisations corporelles acquises depuis l'entrée en activité de l'organisme, le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

L'inventaire valorisé des biens transférés est actuellement en cours de réalisation.

### 4.3 Comptabilité budgétaire

Le CGT a continué à appliquer, en 2010 et 2011, les dispositions de l'article 34 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État, lequel prévoit le report à l'année suivante des crédits non dissociés disponibles à la fin de l'année budgétaire pour ordonnancer toute dépense engagée pendant l'année budgétaire révolue.

Toutefois, ce système de report de crédits n'est pas applicable à la comptabilité budgétaire des organismes d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954. Les crédits budgétaires non utilisés tombent en annulation en fin d'exercice.

Ce problème est à présent réglé puisque le budget 2013 de l'organisme ne contient plus que des crédits dissociés.

#### 4.3.1 Compte d'exécution du budget 2011

Compte d'exécution du budget 2011

	Crédits non dissociés <i>ex ante</i>	Budget		Exercice antérieur	Compte		Écart (1) - (2)
		Exercice 2011	Total (1)		Exercice 2011	Total (2)	
Recettes	1.483.914	56.211.800	57.695.714	1.483.914	54.456.366	55.940.280	1.755.434
Dépenses	1.483.914	56.106.800	57.590.714	1.364.441	51.628.045	52.992.486	4.598.228
<b>Résultat</b>		105.000	105.000	119.473	2.828.321	<b>2.947.794</b>	

(en euros)

Le compte d'exécution du budget 2011 présente un boni de 2.947.793,65 euros.

Toutefois, le compte d'exécution du budget 2011 reprend des reports de crédits non dissociés de l'exercice antérieur d'un montant de 1.483.914,27 euros, qui ne sont pas des droits constatés de l'exercice, mais il ne tient pas compte des recettes reportées à l'exercice suivant de 1.964.095,65 euros, qui sont des droits constatés de l'exercice.

Par conséquent, les recettes de l'exercice s'élèvent à 56.420.461,41 euros et le résultat budgétaire à + 3.427.975,03 euros.

<sup>18</sup> 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. (2011-2012) - N° 1, p. 27 à 34.

### 4.3.2 Compte d'exécution du budget 2010

#### Compte d'exécution du budget 2010

	Crédits non dissociés <i>ex ante</i>	Budget		Exercice antérieur	Compte		Écart
		Exercice 2010	Total (1)		Exercice 2010	Total (2)	(1) - (2)
Recettes	1.197.110	56.817.413	58.014.523	1.197.110	53.782.867	54.979.978	3.034.546
Dépenses	1.197.110	56.817.413	58.014.523	1.068.284	50.194.162	51.262.445	6.752.078
<b>Résultat</b>		0	0	128.827	3.588.706	<b>3.717.532</b>	

(en euros)

Le compte d'exécution du budget 2010 présente un boni de 3.717.532,48 euros.

Toutefois, le compte d'exécution du budget 2010 reprend des reports de crédits non dissociés de l'exercice antérieur d'un montant de 1.197.110,42 euros, qui ne sont pas des droits constatés de l'exercice, mais ne tient pas compte des recettes reportées à l'exercice suivant de 1.483.914,27 euros, qui sont des droits constatés de l'exercice.

Par conséquent, les recettes de l'exercice s'élèvent à 55.266.781,58 euros et le résultat budgétaire à + 4.004.336,33 euros.

### 4.3.3 Dépenses sans crédits

Le Commissariat incorpore dans la colonne *Crédits* de son compte d'exécution du budget, les crédits qui proviennent des transferts de la division organique 32 *Provisions interdépartementales pour la programmation 2007-2013 des cofinancements européens* du budget du service public de Wallonie (SPW) vers le programme 09.08 *Commissariat général au tourisme* du même budget. Ces crédits n'étaient pas prévus dans les budgets initiaux du CGT et s'ajoutent au total des crédits votés pour l'organisme par le Parlement wallon dans le dispositif des budgets généraux des dépenses de la Région wallonne pour les années 2010 et 2011.

Les tableaux suivants reprennent des dépenses<sup>19</sup> faites par le CGT en l'absence de crédits régulièrement inscrits à son budget. Il appartiendra au Parlement de régulariser ces crédits lors du vote du décret portant règlement du budget de l'organisme en application des dispositions de l'article 6, § 3, de la loi précitée du 16 mars 1954. Cette régularisation n'aura aucune conséquence sur les budgets de la Région wallonne, puisque ces dépenses sont couvertes par des subventions de la Région wallonne et de l'Union européenne.

<sup>19</sup> Les dépenses en cause sont régulières et cofinancées par l'Union européenne. L'organisme omet d'inscrire des crédits dans ses budgets annexés aux budgets généraux des dépenses de la Région wallonne.

Dépenses sans crédits de l'exercice 2010

Allocations de base	Libellé	Dépenses
1203	Études FEDER 07/13	49.912,86
4304	Actions FEDER 07/13	743.490,66
5208	Subventions ASBL FEDER 07/13	497.357,75
6308	Subventions pouvoirs subordonnés FEDER 07/13	2.028.650,99
<b>TOTAL</b>		<b>3.319.412,26</b>

(en euros)

Dépenses sans crédits de l'exercice 2011

Allocations de base	Libellé	Dépenses
12.03	Études FEDER 07/13	20.193,20
43.04	Actions FEDER 07/13	1.359.854,80
52.08	Subventions ASBL FEDER 07/13	848.005,51
63.08	Subventions pouvoirs subordonnés FEDER 07/13	1.711.508,79
<b>TOTAL</b>		<b>3.939.562,30</b>

(en euros)

Il conviendrait que le Commissariat inscrive ces crédits dans ses budgets soumis au Parlement ou sollicite des ajustements de son budget en temps utile pour acter l'utilisation de crédits européens.

# 5 Commission wallonne pour l'énergie – Contrôle des comptes 2011<sup>20</sup>

Lors du contrôle des comptes 2011 de la Commission wallonne pour l'énergie, la Cour des comptes a examiné l'évolution du financement de l'organisme. Elle a émis des remarques en matière d'inventaires physique et comptable, de contrôle interne, de placements de trésorerie et de respect de la réglementation des marchés publics.

## 5.1 Introduction

### 5.1.1 Statut

La Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE) a été instituée par l'article 43, § 1<sup>er</sup>, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité<sup>21</sup>. Il s'agit d'un organisme autonome disposant de la personnalité juridique et soumis au contrôle du gouvernement wallon par l'intermédiaire de deux commissaires nommés et révoqués par lui<sup>22</sup>.

L'article 47ter, § 5, du décret précité prévoit que l'organisme est soumis au contrôle de la Cour des comptes, mais n'en précise cependant pas les modalités. Les principes de la loi du 16 mai 2003<sup>23</sup> n'ont pas encore été transposés dans un décret de la Région wallonne pour ce qui concerne les organismes publics. Toutefois, s'agissant de comptes antérieurs à 2012, les dispositions de l'article 71, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions qui prévoient que le contrôle de la Cour des comptes sur un organisme public dépendant de la Région wallonne doit s'exercer selon le mode prévu dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, sont encore d'application.

### 5.1.2 Méthode

Le contrôle s'est déroulé durant le mois de février 2013. Le projet de rapport a été communiqué le 26 mars 2013 à la CWaPE. Celle-ci a répondu à la Cour des comptes par courrier du 26 avril 2011. Les commentaires de cet organisme ont été incorporés dans le rapport de contrôle transmis au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre du Développement durable et de la Fonction

---

<sup>20</sup> Dr 3.698.098.

<sup>21</sup> Ce décret, dénommé ci-après « décret électricité », constitue la transposition de la directive 96/92/CE du Parlement et du Conseil européens du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Il a été modifié par le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et par le décret-programme du 18 décembre 2003 et le décret du 17 juillet 2008.

<sup>22</sup> Article 47 ter, §1, du décret du 12 avril 2001 modifié par le décret du 17 juillet 2008.

<sup>23</sup> Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

publique par lettres du 11 juin 2013. Par lettre du 25 juillet 2013, le ministre du Budget a accusé réception du rapport.

## 5.2 Financement

### 5.2.1 Dotation annuelle

Pour l'exercice 2011, la dotation de la CWaPE s'est élevée à 5.596.002,51 euros<sup>24</sup> ; ce montant correspond à celui fixé dans le décret électricité (3.610.950 euros en base 2009, soit 4.596.002,51 euros en 2011)<sup>25</sup>, auquel s'est ajouté un montant de 1 million d'euros en vue de financer le recrutement de personnel, des frais de déménagement et diverses études, dont la réalisation du projet de réseaux électriques durables et intelligents<sup>26</sup>.

### 5.2.2 Rétrocession des soldes non utilisés

Le décret du 17 juillet 2008 modifiant le décret électricité précise à l'article 51ter, § 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>, que le Fonds énergie est « alimenté par la rétrocession des soldes non utilisés des dotations allouées à la CWaPE ». Le compte de résultats 2011 de la CWaPE affiche un bénéfice de 178.257,90 euros. Celui-ci a été entièrement mis en réserve. En effet, en application des règles décidées par le comité de direction<sup>27</sup>, le montant réellement remboursé au Fonds énergie est limité à celui obtenu après affectation à la réserve indisponible. Cette réserve, alimentée sur la base du résultat économique à concurrence de 5 % de la dotation de l'année, s'élève à 1.978.313,45 euros<sup>28</sup> au 31 décembre 2011. Comme la Cour des comptes l'a déjà fait remarquer lors de ses contrôles précédents, en l'absence de définition des conditions et des modalités de remboursement des soldes de dotations, les montants restitués au Fonds énergie sont actuellement calculés selon des règles que la CWaPE a elle-même fixées.

À ce propos, la CWaPE a fait les remarques suivantes :

- la décision de constituer une réserve indisponible a été adoptée par le comité de direction, en présence des commissaires du gouvernement ;
- la réserve doit permettre à l'organisme, s'il était amené à disparaître, de prendre en charge le paiement de l'ensemble des préavis de son personnel<sup>29</sup> ;
- le solde de la dotation de l'année N est régulièrement versé dans le courant de l'année N + 1 ;

---

<sup>24</sup> Dotation à la charge de l'allocation de base 01.01 intitulée *Fonds énergie* du programme 31 *Énergie* de la division organique 16 *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie*.

<sup>25</sup> « Le montant de la dotation de la CWaPE s'élève à 3.610.950 euros. Le gouvernement adapte annuellement ce montant à l'indice des prix à la consommation, en le multipliant par l'indice des prix à la consommation pour le mois de juin de l'année et en le divisant par l'indice des prix à la consommation du mois de juin de l'année précédant l'entrée en vigueur du présent décret ».

<sup>26</sup> Comme l'autorise l'article 51ter du décret électricité : « après avis de la CWaPE, le gouvernement peut majorer le montant de la dotation, en fonction des besoins dûment établis par la CWaPE ».

<sup>27</sup> Conformément à l'article 9, §4, du règlement d'ordre intérieur de la Commission : « le comité de direction arrête les règles d'évaluation des comptes de résultat et du bilan sur proposition du président ». Le montant à rembourser à la Région wallonne en N + 1 est calculé sur la base du résultat économique de l'année N. Le montant restitué correspond au résultat à affecter sous déduction de la dotation à la réserve indisponible. Celle-ci est alimentée à concurrence de 5 % de la dotation de l'année.

<sup>28</sup> Ce qui représente 36,3 % du coût de fonctionnement de l'année 2011.

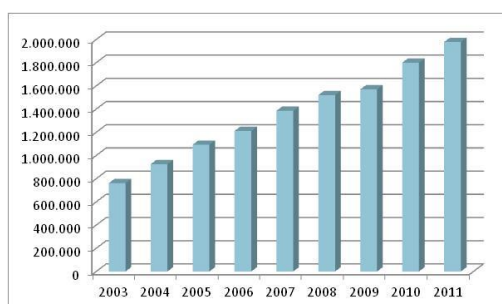
<sup>29</sup> Compte tenu des effectifs actuels, la CWaPE a évalué ce montant à 2.155.000 euros.

- les modalités de calcul de cette réserve ont, à plusieurs reprises, été revues de manière à respecter au mieux les intérêts de la CWaPE et du Fonds énergie.

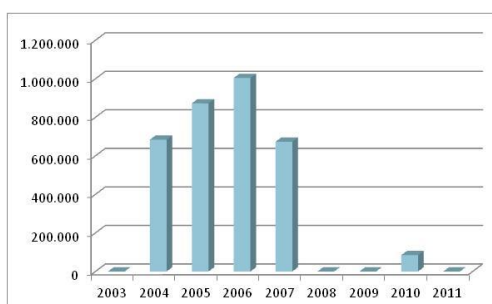
La Cour des comptes fait observer que l'alimentation de la réserve indisponible est significative et ne se justifierait qu'en cas de doute sur la continuité de la Commission.

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution de la réserve indisponible de la CWaPE ainsi que les montants rétrocédés à la Région wallonne au cours des exercices 2003 à 2011.

Évolution de la réserve indisponible



Évolution des rétrocessions à la Région<sup>30</sup>



## 5.3 Contrôle des comptes 2011

### 5.3.1 Inventaire comptable et physique

La tenue des inventaires appelle trois remarques :

- le tableau des mutations de valeurs établi par la CWaPE au 31 décembre 2011 ne fait pas apparaître les biens sortis de l'inventaire en cours d'année ;
- l'inventaire comptable des immobilisations ne renseigne pas toujours de manière précise la nature des biens acquis par l'organisme
- la CWaPE ne réalise pas d'inventaire physique de ses biens.

La Cour des comptes a recommandé de remédier à ces carences et, une fois l'inventaire physique réalisé, de le réconcilier avec l'inventaire comptable.

À sa réponse, la CWaPE a joint un tableau des mutations de valeurs qui fait apparaître les sorties d'inventaire. Toutefois, la recommandation de la Cour sur l'inventaire physique reste d'actualité.

### 5.3.2 Provisions

Les comptes de provisions s'élèvent à la fin de l'exercice 2011 à un montant de 987.033,49 euros.

<sup>30</sup> Les résultats des exercices 2008 (134.861,64 euros), 2009 (49.546,70 euros) et 2011 (178.257,90 euros) ont été affectés totalement à la réserve indisponible, conformément à la règle d'évaluation décidée par le comité de direction de la CWaPE.

## Évolution des comptes de provisions

Provisions	2008	2009	2010	2011
Provision indemnités fins de mandat	380.911	398.871	411.823	422.395
Provision litige fin de mandat	5.000	106.924	106.924	264.639
Provisions litiges	200.000	300.000	300.000	300.000
<b>Total provisions</b>	<b>585.911</b>	<b>805.795</b>	<b>818.747</b>	<b>987.033</b>

(en euros)

La provision pour indemnités de fin de mandat des administrateurs a été adaptée conformément à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement du 14 juin 2001 déterminant les principes de base relatifs à la rémunération du président et des administrateurs du comité de direction de la Commission wallonne pour l'énergie<sup>31</sup>.

La provision pour litiges liée aux fins de mandat a été majorée de 157.715 euros en 2011 afin de faire face principalement au litige qui oppose la CWaPE à un de ses anciens directeurs. Le règlement définitif de ce litige, qui donnera lieu à utilisation de la provision, devait intervenir dans le courant de l'année 2013.

Enfin, les provisions, d'un montant total de 300.000 euros, constituées pour couvrir les litiges avec deux sociétés n'ont pas évolué alors que l'une d'elles s'est désistée de son recours le 1<sup>er</sup> décembre 2011. Cette information n'étant parvenue à la CWaPE qu'en 2012<sup>32</sup>, les comptes 2011 n'intègrent pas encore cette décision. Celle-ci devra se concrétiser dans les comptes 2012 par une reprise de provision. Le second litige est, quant à lui, toujours pendant.

### 5.3.3 Placements de trésorerie

Au 31 décembre 2011, les placements de trésorerie (1.741.101,54 millions d'euros) sont représentés par des billets de trésorerie (1,54 millions d'euros) et des parts de SICAV *Dexia Money Market Euro Sustainable* (0,2 million d'euros).

Pour rappel, lors de ses précédents contrôles, la Cour des comptes avait recommandé à la CWaPE, dont les comptes financiers ne font pas partie de la fusion d'échelle, de privilégier les placements en titres de la dette de l'État fédéral et des entités fédérées. Elle constate qu'en 2011, l'organisme a continué à réaliser des placements dans cette SICAV<sup>33</sup>.

La CWaPE a souligné qu'elle privilégie les placements en billets de trésorerie<sup>34</sup> et que les placements dans la SICAV précitée, qui présente un risque très faible, sont réalisés afin d'assurer une souplesse dans la gestion de trésorerie.

---

<sup>31</sup> Article 2 : « En considération de l'interdiction visée à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 juin 2001 fixant les règles applicables au président et aux administrateurs du comité de direction de la CWaPE en matière d'incompatibilité et de conflit d'intérêt, il est alloué au président ou à l'administrateur concerné à l'issue de son mandat, si celui-ci n'est pas renouvelé ou s'il y est mis fin anticipativement sans qu'il y ait eu faute grave, une indemnité compensatoire équivalente à la moitié de son traitement pour les douze mois qui précèdent la fin de son mandat. »

<sup>32</sup> Arrêt du Conseil d'état n° 218.959 prononcé le 19 avril 2012.

<sup>33</sup> 2.333,781 parts acquises et 2.425,523 parts vendues en 2011.

<sup>34</sup> Suite notamment aux versements irréguliers des dotations (cf. supra).

## **5.4 Contrôle interne**

### **5.4.1 Procédure en matière de paiement**

Afin d'assurer une séparation des fonctions correcte, la Cour des comptes avait recommandé que la personne chargée de l'enregistrement journalier des opérations comptables ne dispose pas du pouvoir de signature en matière de paiement et que les paiements soient soumis à une double signature électronique. D'après les informations communiquées par la CWaPE en cours d'audit, la situation n'avait pas évolué depuis le dernier contrôle. Par conséquent, la Cour des comptes a réitéré sa recommandation.

Dans sa réponse, la CWaPE a signalé qu'une procédure interne est mise en œuvre afin d'assurer une meilleure séparation des fonctions, mais que les adaptations informatiques n'ont pas encore pu être réalisées en raison de la nécessité d'une adaptation du logiciel comptable, prévue à court terme.

### **5.4.2 Contrôle des cartes carburant**

Lors de l'examen des pièces justificatives, la Cour des comptes a constaté que les détenteurs des cartes carburant n'enregistraient jamais l'index kilométrique lorsqu'ils ravitaillaient leur véhicule. Afin de permettre un contrôle des consommations de carburant, la Cour a recommandé d'imposer cette formalité.

La CWaPE a signalé qu'elle allait mettre cette recommandation en œuvre.

## **5.5 Marché de services, de conseils et de consultation en matière d'ingénierie**

Le 25 octobre 2010, la CWaPE a été chargée, par son ministre de tutelle, de mettre en place un groupe de réflexion sur le développement des réseaux électriques durables et intelligents<sup>35</sup>. Dans ce cadre, elle a décidé de s'adjoindre les services d'un bureau spécialisé pour la réalisation d'études spécifiques.

Ce marché, d'un montant de 40.000 euros hors TVA a été passé par procédure négociée sans publicité et sans appel à la concurrence sur la base de l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, f,<sup>36</sup> de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (services ne pouvant être confiés qu'à une entreprise déterminée en raison de leur spécificité technique).

La CWaPE a justifié le recours à cette procédure de la manière suivante :

- un outil d'évaluation du mécanisme des certificats verts a été développé pour le département de l'énergie et du bâtiment durable de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) du

---

<sup>35</sup> Ce groupe de travail devait remettre au gouvernement un rapport sur les priorités en matière de développement des réseaux durables et intelligents en vue d'assurer l'intégration des productions décentralisées, de limiter la consommation des clients finals, de réduire les pertes réseaux et d'améliorer l'efficacité et le rapport coût-bénéfice des investissements « réseaux ». Le rapport final a été rendu public le 23 janvier 2012.

<sup>36</sup> Concerne la spécificité technique.

- service public de Wallonie (SPW) sur la base d'un marché public de services conclu par procédure négociée sans publicité après mise en concurrence de plusieurs firmes ;
- ce marché arrive à échéance à la fin de 2010 ;
  - les études envisagées se basent notamment sur des hypothèses utilisées et des résultats obtenus dans le cadre de l'outil développé et visent à développer l'outil existant en lui adjoignant des modules spécifiques mais complémentaires ; ces services requièrent des compétences techniques spécifiques et la maîtrise de l'outil initial ;
  - des contraintes sont imposées en termes de délai par la directive européenne 2009/72-73/EC ; le service doit être opérationnel et utilisable de manière immédiate.

La CWaPE s'est donc adressée au prestataire retenu dans le cadre du marché attribué par la DGO4, à savoir un bureau d'études constitué en ASBL.

La Cour des comptes a rappelé que la mise en concurrence est un principe fondamental en matière de marchés publics.

En l'occurrence, le fait qu'une consultation de la concurrence a été réalisée précédemment par le SPW montre que le marché passé par la CWaPE ne revêtait pas une spécificité technique telle qu'il ne pouvait être confié qu'à un seul prestataire de services. Quant à l'urgence évoquée mais non invoquée par la référence à l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, c), de la loi précitée, encore eût-il fallu démontrer qu'il s'agissait d'une urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais exigés par les autres procédures.

Par conséquent, la Cour des comptes est d'avis qu'il convenait d'appliquer strictement la réglementation en matière de marchés publics et d'organiser une mise en concurrence pour les marchés de consultance.

La CWaPE a insisté sur le fait qu'elle est très attentive au respect du principe de mise en concurrence mais, pour le marché en question, elle a justifié la procédure suivie par les délais imposés dans la lettre de mission adressée par le ministre. Selon elle, il n'aurait pas été possible à un autre opérateur de concevoir, dans des délais aussi restreints, un outil permettant de définir les hypothèses de travail indispensables au groupe de travail concerné.

# 6 Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2010 à 2012<sup>37</sup>

À l'occasion du contrôle des comptes 2010 à 2012 de l'Institut du patrimoine wallon, la Cour des comptes a réalisé le suivi de ses recommandations antérieures. Elle a également souligné l'importance de l'encours des engagements par rapport aux ressources de l'organisme. Enfin, elle a procédé à une évaluation des procédures en matière de facturation et de paiement.

## 6.1 Introduction

### 6.1.1 Statut

Le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999<sup>38</sup>, réformant la politique wallonne en matière de patrimoine, a notamment créé l'Institut du patrimoine wallon (IPW), organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Les dispositions de ce décret, relatives à l'Institut, font l'objet des nouveaux articles 217 à 229 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup) et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

Ce décret organique confie à l'IPW cinq missions :

- assister des propriétaires de biens classés en vue de les réhabiliter ;
- assurer la conservation des savoir-faire et le perfectionnement dans les métiers du patrimoine (principalement sur le site de l'ancienne abbaye de la Paix-Dieu à Amay) ;
- valoriser des propriétés ou parties de propriétés classées n'ayant pas d'affectation administrative<sup>39</sup> ;
- sensibiliser le public à la protection et à la valorisation du patrimoine (y compris l'organisation des Journées du patrimoine) ;
- donner des conseils en matière de réaffectation de monuments classés.<sup>40</sup>

### 6.1.2 Méthode

Le contrôle porte sur les comptes 2010 à 2012 de l'Institut, transmis à la Cour des comptes par le vice-président, ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des

---

<sup>37</sup> Dr 3.702.231.

<sup>38</sup> Décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 relatif à la conservation et à la protection du patrimoine, modifié aux articles 218, 219 et complété d'un article 220 bis par le décret-programme du 18 décembre 2003.

<sup>39</sup> Cette dernière mission a fait l'objet d'un ajout au décret organique par le décret-programme du 18 décembre 2003 précité. On retrouve les propriétés régionales suivantes : Archéoforum de Liège et Centre wallon d'archéologie du bâti à Liège, auditorium des Moulins de Beez, chapelle du Béguinage à Mons, ancienne abbaye de Stavelot.

<sup>40</sup> Décret du 15 juillet 2008 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, en ce qui concerne l'objet et les missions de l'Institut du patrimoine wallon.

Sports du gouvernement wallon, respectivement les 1<sup>er</sup> juillet 2011, 10 décembre 2012 et 24 mai 2013.

Le projet de rapport a été communiqué à l'administrateur général de l'Institut, qui, par courriel du 2 août 2013, a fait savoir qu'il n'avait aucune remarque à formuler et qu'il mettrait en œuvre les recommandations de la Cour.

Le rapport a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine par lettres du 20 août 2013. Le ministre du Budget a accusé réception du rapport de la Cour par lettre du 19 septembre 2013.

## **6.2 Suivi des observations antérieures**

Suite aux observations et recommandations formulées par la Cour des comptes à l'occasion du contrôle des comptes 2008 et 2009, l'Institut a effectué les corrections et pris les mesures suivantes :

- fin de la comptabilisation de productions immobilisées à partir de l'exercice 2011 ;
- aucune acquisition d'œuvres d'art au cours de la période contrôlée ;
- vérification, par le service comptable, des caisses en espèces des différentes implantations de l'Institut ; signature de toutes les pièces par l'administrateur général ;
- établissement du compte d'exécution du budget par transposition des imputations budgétaires effectuées simultanément dans la comptabilité générale ;
- mise en place d'une comptabilité d'engagements budgétaires et de procédures de vérification des crédits disponibles ;
- restriction au nécessaire de l'usage de la carte de crédit, les retraits d'argent liquide et pleins de carburant étant, par ailleurs, évités ;
- mise en place d'un contrôle systématique des consommations de carburant ;
- rédaction d'un rapport annuel d'analyse de l'activité et de la situation financière des principaux organismes subventionnés par l'Institut, les montants des subventions accordées pouvant être remis en cause à cette occasion.

## **6.3 Comptabilité économique**

### **6.3.1 Bilan**

#### **6.3.1.1 Compte 22127000 Travaux financés par le FEDER**

Ce compte concerne des travaux réalisés sur le site de Villers-la-Ville, partiellement subsidiés par le FEDER.

Selon les règles d'évaluation de l'Institut, les biens sont considérés comme des immobilisations corporelles s'ils lui appartiennent. Or, le transfert de ce site à l'IPW n'a pas encore été effectué.

Une production immobilisée de 101.844 euros en 2009 et de 217.583 euros en 2010 a été comptabilisée sur ce compte ; ces montants correspondent à une estimation du salaire des membres du personnel de l'Institut affectés à ce projet. Or les règles d'évaluation de l'Institut

n'évoquent pas de productions immobilisées ; l'Institut n'en comptabilise pour aucun autre projet.

Si les travaux de Villers-la-Ville sont entièrement couverts par des subsides (Région wallonne et FEDER), les salaires ne constituent pas des dépenses éligibles.

Suite à la recommandation formulée par la Cour des comptes au terme du contrôle des comptes 2008 et 2009, l'Institut n'a plus comptabilisé de productions immobilisées à partir de l'exercice 2011. Il n'a cependant pas annulé celles déjà actées.

Les règles d'évaluation prévoient que l'Institut compense la valeur des immobilisés par une affectation équivalente de subsides en capital. Pour ce projet, si l'Institut n'annule pas les écritures antérieures, il devra donc compenser l'ensemble des productions immobilisées par un prélèvement sur la dotation de l'année au cours de laquelle interviendra le décompte final des travaux.

#### **6.3.1.2 Comptabilisation des terrains et constructions**

Dans son rapport sur les comptes 2008 et 2009, la Cour des comptes avait relevé de mauvaises comptabilisations entre comptes d'immobilisés, ainsi que l'enregistrement de dépenses dans des comptes de charges (biens et services divers) au lieu de comptes d'immobilisés.

Les corrections nécessaires n'ont pas été effectuées dans les comptes clôturés au 31 décembre 2012.

Afin de comptabiliser correctement les immobilisés et, particulièrement, les terrains et constructions, la Cour des comptes a recommandé à l'Institut de réconcilier ses chiffres avec les décomptes des services opérationnels. Elle a formulé la même recommandation pour les subsides.

#### **6.3.1.3 Compte 24091000 Amortissements sur matériel informatique**

En 2011, le tableau d'amortissement comporte de nombreuses erreurs pour le matériel acquis au cours de l'exercice. Si les règles d'évaluation prévoient un amortissement de ce matériel sur trois ans, le taux appliqué aux acquisitions de 2011 va de 36 % à 86 %. Il en résulte, en 2011, un amortissement excessif de 8.631 euros.

L'Institut devra corriger les amortissements actés sur le matériel informatique acquis en 2011, et revoir ses tableaux d'amortissement afin que cette erreur ne se reproduise pas systématiquement.

#### **6.3.1.4 Inventaires**

Les tableaux d'amortissement contiennent de nombreux immobilisés, dont du matériel informatique et bureautique de plus de dix ans.

La Cour des comptes a recommandé que les immobilisés comptabilisés en installations, machines, outils, ainsi qu'en mobilier et matériel roulant soient mis en concordance avec les inventaires physiques à réaliser périodiquement.

### 6.3.1.5 *Triage-Lavoir du Centre*

Les règles d'évaluation de l'Institut prévoient que les immobilisations financières et les créances font l'objet de réductions de valeur si leur remboursement à l'échéance est, en tout ou en partie, incertain.

L'Institut possède une participation de 250.000 euros dans la société Triage-Lavoir du Centre, soit 20 % du capital souscrit. Les comptes de cette société, arrêtés au 31 décembre 2012, indiquent que les fonds propres sont de 217.057,36 euros, avec une perte reportée de 1.032.942,64 euros.

La valorisation des participations de l'Institut sur la base de l'actif net donne un montant de 43.411,47 euros, soit une réduction de valeur non actée de 206.588,53 euros.

Le 16 septembre 2009, l'Institut a conclu avec la société Triage-Lavoir du Centre une convention de prêt d'un montant de 1.200.000 euros, d'une durée initiale de quatre mois.

Un avenant à cette convention, signé le 10 novembre 2011, a retardé l'échéance de remboursement à quatre mois après cession des différents espaces composant le Triage-Lavoir du Centre, ou au plus tard le 31 décembre 2014.

Malgré la situation des fonds propres, évoquée ci-dessus, et de la trésorerie (3.064,84 euros au 31 décembre 2012) de cette société, l'Institut n'a comptabilisé aucune créance douteuse ou réduction de valeur.

En accord avec les règles d'évaluation de l'Institut, la Cour des comptes a demandé de :

- comptabiliser une réduction de valeur sur les participations détenues dans le Triage-Lavoir du Centre ;
- comptabiliser une créance douteuse voire des réductions de valeur sur la créance détenue sur cette société.

## 6.3.2 **Compte de résultats**

### 6.3.2.1 *Services et biens divers*

Le total de la rubrique 61 *Services et biens divers* évolue comme suit.

Évolution des services et biens divers

	2012	2011	2012
61 Services et biens divers	6.183.523	3.563.063	5.178.098

(en euros)

L'interprétation des montants enregistrés dans les comptes de services et biens divers est difficile car l'Institut y comptabilise les travaux sur des biens propriété de la Région wallonne<sup>41</sup>. En 2012 par exemple, ces travaux représentent plus de 2,7 millions d'euros.

---

<sup>41</sup> Les subsides correspondants sont comptabilisés en classe 74 *Autres produits d'exploitation*.

### **6.3.2.2 Compte 644000 Pénalités et amendes**

En plus de certains intérêts de retard, l'Institut a comptabilisé, dans ce compte, les contraventions de roulage, soit 544 euros en 2010, 477 euros en 2011 et 305 euros en 2012<sup>42</sup>. Ces contraventions ne peuvent être prises en charge par l'Institut, mais doivent être réclamées aux conducteurs des véhicules.

### **6.3.2.3 Interventions dans les travaux : comptes 740100 et 740200**

L'Institut comptabilise les subsides des projets cofinancés par le FEDER et par la Région wallonne sur la base des sommes reçues et non sur la base des droits constatés comme l'impose l'article 2 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. Ce mode de comptabilisation des subsides crée un déséquilibre de 1.239.210 euros au détriment du résultat de l'exercice 2009 et en faveur des comptes de résultats 2010 et 2011.

Le même déséquilibre s'observe au compte d'exécution du budget, puisque ces déclarations de créances ne sont pas non plus imputées à l'article 66.11.10 *Interventions des pouvoirs régionaux dans les travaux de rénovation, restauration et réaffectation des biens classés*.

Afin d'assurer la correspondance des charges et des produits dans le temps, et de respecter les règles d'imputation en comptabilité, la Cour des comptes a recommandé à l'Institut :

- de comptabiliser ses recettes et dépenses sur la base des droits constatés<sup>43</sup> ;
- d'effectuer une réconciliation entre les montants comptabilisés en charges<sup>44</sup> et produits<sup>45</sup> et les données dont dispose la cellule immobilière afin de s'assurer de la cohérence des chiffres relatifs aux différents projets de travaux en fin d'exercice.

Par ailleurs, les transferts aux comptes de subsides en capital de classe 15 ainsi que l'amortissement de ces subsides, qui font également intervenir les comptes 740100 et 740200, pourraient s'effectuer dans des comptes distincts afin d'améliorer la lecture du compte de résultats.

## **6.4 Comptabilité budgétaire**

### **6.4.1 Compte d'exécution du budget**

Depuis l'exercice 2011, l'Institut établit son compte d'exécution du budget par la transposition des imputations budgétaires effectuées simultanément aux enregistrements en comptabilité économique.

---

<sup>42</sup> En 2012, une contravention a été remboursée par l'utilisateur du véhicule.

<sup>43</sup> Cf. également le point 6.5.1 *Factures et déclarations de créance*.

<sup>44</sup> Ou en immobilisés, dans le cas de biens appartenant à l'Institut.

<sup>45</sup> Subsides et subsides en capital. Et donc, si nécessaire, comptabiliser des déclarations de créance à établir, ou comptabiliser en dettes diverses les avances reçues, ces écritures étant non relevantes budgétairement.

En annexe à ses comptes annuels, l'Institut présente un rapprochement entre les résultats budgétaires et économiques. Si ces tableaux sont exacts, il subsiste des erreurs d'imputation de mouvements internes au compte d'exécution du budget.

#### 6.4.1.1 Comptabilisation des subsides en capital

L'enregistrement, en comptabilité générale, des transferts aux subsides en capital (pour compenser la valeur des immobilisés) dans les comptes de classe 15, ainsi que l'amortissement de ces subsides sont des mouvements internes, qui ne devraient pas être imputés en recettes et dépenses au compte d'exécution du budget.

L'institut a cependant imputé ces mouvements internes sur les articles 59.11.10 *Interventions des institutions européennes* et 66.11.10 *Interventions RW dans les travaux sur bâtiments classés*.

Exécution du budget IPW 2010 à 2012 : mouvements internes

Article		Imputations	Mouvements internes	Imputations corrigées
<b>2010</b>				
59.11	Interventions institutions européennes	49.554	0	49.554
69.11	Interventions Région wallonne	2.808.411	-38.770	2.847.182
<b>2011</b>				
59.11	Interventions institutions européennes	0	0	0
69.11	Interventions Région wallonne	4.477.436	- 3.507.393	7.984.829
<b>2012</b>				
59.11	Interventions institutions européennes	-120.723	- 676.297	555.573
69.11	Interventions Région wallonne	776.810	- 498.642	1.275.452
	Total 2012	656.087	- 1.174.939	1.831.025

(en euros)

#### 6.4.1.2 Production immobilisée

En 2010, l'Institut a imputé 217.583,72 euros sur l'article 76.11.00 *Produits de la vente de biens réhabilités*. Ce montant n'est pas une recette liée à une vente, mais une production immobilisée pour le chantier de Villers-la-Ville, soit un mouvement interne qui ne peut être imputé en recettes au compte d'exécution du budget de l'IPW.

L'Institut n'a plus comptabilisé de productions immobilisées en 2011 et 2012.

#### 6.4.2 Dépassements

La Cour des comptes a relevé plusieurs dépassements de crédits limitatifs dans les comptes d'exécution du budget des années 2010 à 2012.

### 6.4.3 Encours des engagements

Au 31 décembre 2012, l'encours des engagements pour les articles des dépenses d'investissements liées aux missions décrétales est de 13.961.859,44 euros :

Encours des engagements au 31 décembre 2012

Articles		Encours
72.11	Travaux biens classés IPW	8.023.743,72
72.12	Travaux biens classés Région wallonne	5.031.197,35
72.13	Travaux Paix-Dieu	747.213,93
72.14	Travaux siège IPW	10.347,50
72.16	Travaux autres biens classés	149.356,94
<b>Total</b>		<b>13.961.859,44</b>

(en euros)

Selon les échéances des travaux planifiés, 85 % de cet encours devraient être réalisés pour la fin de l'exercice 2014, soit environ 11,9 millions d'euros.

Pour estimer l'importance de ces engagements, le tableau ci-dessous reprend une synthèse de l'évolution des recettes budgétaires de l'Institut.

Comptes d'exécution du budget de l'Institut : recettes

	2010	2011	2012
Dotation Région wallonne	6.731.000	6.862.000	6.774.000
Dotation complémentaire (pour subventions)	2.125.000	2.138.000	2.085.000
Interventions dans les travaux	2.808.000	4.477.436	776.810
Autres	1.010.000	855.554	802.614
<b>Total des recettes budgétaires</b>	<b>12.674.000</b>	<b>14.332.990</b>	<b>10.438.424</b>

(en euros)

L'Institut peut employer les soldes non utilisés des exercices antérieurs pour financer ses activités<sup>46</sup>. Il évalue ces soldes à 3.188.000 euros au 31 décembre 2012. Cependant, ce calcul ne tient pas compte de nombreuses erreurs relevées par la Cour des comptes dans les différents comptes d'exécution de l'Institut depuis sa création.

Afin de déterminer plus précisément l'état des ressources disponibles, une méthode alternative consiste à additionner au 31 décembre 2012 les valeurs disponibles et les créances à court terme, puis à en déduire les dettes à court terme. Avec cette méthode, les ressources disponibles sont évaluées à 2.260.865 euros.

<sup>46</sup> Article 223, 7° du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 relatif à la conservation et la protection du patrimoine.

L'absence de comptabilisation de recettes budgétaires sur la base des droits constatés, notamment les subsides pour travaux<sup>47</sup>, entraîne cependant une sous-évaluation des ressources disponibles.

Au vu de ce qui précède, l'encours des engagements en matière de dépenses d'investissements liées aux missions décrétales est particulièrement élevé par rapport aux ressources disponibles et mobilisables au 31 décembre 2012 et imposera une gestion rigoureuse des investissements futurs.

## **6.5 Organisation et contrôle interne**

### **6.5.1 Factures et déclarations de créance**

L'Institut comptabilise la plupart des produits (en comptabilité économique) et des recettes (en comptabilité budgétaire) sur la base des sommes reçues et non sur la base des droits constatés comme imposé par l'article 2 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.

Par ailleurs, l'édition des factures et déclarations de créance ainsi que la gestion des débiteurs sont réalisées en grande partie par les services opérationnels en dehors du logiciel comptable.

#### **6.5.1.1 Archéoforum**

L'Institut dispose d'un relevé journalier, tiré du logiciel de la caisse enregistreuse de l'Archéoforum, détaillant les recettes des entrées au musée et des ventes de la boutique. Les sommes perçues par virements bancaires sont réconciliées avec les relevés bancaires du compte de l'Archéoforum auprès du caissier Belfius ; les sommes reçues en liquide sont versées dans une caisse « recettes » que le service comptable contrôle périodiquement.

L'Archéoforum perçoit également des recettes sur la base de factures, notamment celles relatives à la location de salles, qu'il édite dans un traitement de texte. Ces factures<sup>48</sup> sont transmises une fois par mois au service comptable,... qui les enregistre dans un compte client *Ventes Archéoforum*.

Le suivi de ces factures et la gestion des débiteurs sont réalisés par le service de l'Archéoforum.

#### **6.5.1.2 Centre de la Paix-Dieu**

Les contributions financières des participants aux stages organisés par le Centre de la Paix-Dieu sont versées directement sur un compte spécifique, sans émission de facture. Le service comptable enregistre donc directement en produits<sup>49</sup> les versements réalisés sur ce compte. Le contrôle des paiements reçus des participants est effectué par le Centre de la Paix-Dieu.

---

<sup>47</sup> Cf. le point 6.3.2.3 *Interventions dans les travaux : comptes 740100 et 740200*.

<sup>48</sup> En 2012, l'Archéoforum a édité 133 factures.

<sup>49</sup> Et, en recettes, au compte d'exécution du budget.

Le Centre de la Paix-Dieu édite également des déclarations de créance<sup>50</sup>, notamment pour :

- les locations de salles ;
- les interventions de la Région wallonne dans certains stages ;
- les interventions de l'agence Wallonie-Bruxelles international (WBI) dans les stages et coopérations à l'étranger.

Ces déclarations de créance ne sont pas systématiquement transmises au service comptable, qui enregistre ces produits<sup>51</sup> à l'encaissement. La gestion des débiteurs est réalisée par le Centre de la Paix-Dieu.

#### **6.5.1.3 Ventes de publications**

La cellule des publications gère son stock et ses ventes dans une application externe au système comptable. Elle édite ses factures dans cette application<sup>52</sup> et les transmet à la comptabilité, qui les enregistre dans le logiciel comptable dans le compte client *Ventes publications*.

La cellule des publications gère les débiteurs liés à ses ventes, même s'il s'agit, avant tout, de ventes au comptant.

#### **6.5.1.4 Auditorium des Moulins de Beez**

L'auditorium des Moulins de Beez édite directement des déclarations de créance lorsqu'il loue ses espaces de réception. Le service comptable enregistre ces produits<sup>53</sup> à l'encaissement. Des extraits de comptes sont transmis à l'auditorium afin de gérer les débiteurs.

#### **6.5.1.5 Cellule immobilière**

### **Projets FEDER**

L'Institut gère actuellement deux projets cofinancés par le FEDER<sup>54</sup>, pour lesquels le service comptable établit des déclarations de créance trimestrielles, mais enregistre les produits<sup>55</sup> à l'encaissement.

---

<sup>50</sup> En 2012, le Centre de la Paix-Dieu a édité 59 déclarations de créances.

<sup>51</sup> Et recettes au compte d'exécution du budget.

<sup>52</sup> En 2012, la cellule publications a édité 2.082 factures.

<sup>53</sup> Et recettes au compte d'exécution du budget.

<sup>54</sup> Travaux à l'Abbaye de Villers-la-Ville et la manufacture Boch Céramis, cf. le point 6.3.2.3 *Interventions dans les travaux : comptes 740100 et 740200*.

<sup>55</sup> Et recettes au compte d'exécution du budget.

### ***Autres projets***

La cellule immobilière édite les déclarations de créance pour les travaux sur les biens appartenant à la Région wallonne et les lui transmet. Le service comptable les enregistre lors du paiement par la Région.

Afin de respecter les dispositions de l'article 2 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, d'améliorer le contrôle interne en matière de ventes et d'alléger le travail des services, la Cour des comptes a recommandé que l'Institut :

- centralise l'édition des factures et des déclarations de créance dans le logiciel comptable<sup>56</sup> ;
- comptabilise ses produits et recettes budgétaires sur la base des droits constatés lorsque c'est possible, et non à l'encaissement;
- définisse des procédures de suivi des débiteurs.

#### **6.5.2 Cycle des paiements**

Pour des raisons techniques, les fichiers de paiement ne peuvent pas être édités au départ du programme comptable ; ils le sont dans l'application externe *Belfius Soft*.

##### **6.5.2.1 Signalétiques des bénéficiaires**

Les signalétiques des bénéficiaires sont encodées dans l'application *Belfius Soft* par le service comptable, en plus de l'être dans le logiciel comptable.

Ce double encodage peut être source d'erreurs.

##### **6.5.2.2 Dates d'échéance**

Le service comptable n'indique pas de date mémo pour les paiements ; ils sont préparés, avec échéance immédiate, dès la réception des documents signés par l'ordonnateur.

Dans de nombreux cas, particulièrement en matière de travaux, les paiements interviennent avant les délais prévus par la législation sur les marchés publics et ce, pour des montants importants. Pour le chantier de Villers-la-Ville, des intérêts de retard de 1.466,17 euros et 936,65 euros ont cependant été payés en novembre 2013 pour des factures payées avec retard. Cependant, d'autres factures de ce même fournisseur ont été payées avant l'échéance.

Les factures de fournitures de la Paix-Dieu sont le plus souvent directement adressées à ce centre et non à la comptabilité, ce qui peut contrarier le respect des échéances car la transmission à la comptabilité peut parfois prendre plus d'un mois.

##### **6.5.2.3 Exécution des paiements**

Les enveloppes de paiement préparées dans *Belfius Soft* sont envoyées dans *Belfius Web*, où elles ne peuvent plus être modifiées, mais sont en attente de signature. À l'Institut, une seule

---

<sup>56</sup> Éventuellement en donnant des accès limités au logiciel à certains services opérationnels pour éditer ces factures.

signature électronique est nécessaire ; elle est exécutée électroniquement par une personne du service comptable.

Pour les paiements qui excèdent 74.987 euros, l'Institut envoie une demande de paiement écrite à la banque signée par le ministre.

Afin d'améliorer le contrôle interne du cycle des paiements, la Cour des comptes a recommandé à l'Institut :

- de centraliser l'arrivée des factures en priorité au service comptable ;
- de mettre en place une procédure sécurisée de validation et de modification des comptes financiers dans les signalétiques des bénéficiaires ;
- d'utiliser les dates mémo afin de payer les factures à l'échéance, ce qui pourrait également améliorer la planification de la trésorerie ;
- de séparer les fonctions de préparation et d'autorisation des paiements<sup>57</sup>.

## 7 Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2010 et 2011<sup>58</sup>

À l'occasion du contrôle des comptes 2010 et 2011 de l'Office wallon des déchets, la Cour des comptes a relevé l'existence de créances et dettes anciennes et constaté des dépassements de crédits. Elle a, par ailleurs, formulé des observations sur la procédure d'engagement et d'ordonnancement des dépenses, ainsi que sur certaines subventions allouées aux pouvoirs publics subordonnés et à quelques ASBL. Enfin, la Cour a relevé qu'un marché de services avait été passé par procédure négociée sans motivation adéquate.

### 7.1 Introduction

#### 7.1.1 Statut

L'Office wallon des déchets est une entreprise régionale, soumise aux dispositions du titre III *Des entreprises d'État* des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991. Il est géré par le département du sol et des déchets, qui fait partie de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (D GARNE ou DGO3) du service public de Wallonie (SPW).

---

<sup>57</sup> Et prévoir éventuellement une seconde signature électronique.

<sup>58</sup> Drs 3.696.910 et 3.701.137.

### 7.1.2 Méthode

Les comptes 2010 et 2011 ont été transmis à la Cour, respectivement, le 4 mai 2012 et le 12 février 2013.

Les deux rapports de contrôle ont été transmis au fonctionnaire dirigeant de l'Office, dont les commentaires ont été intégrés dans les rapports adressés au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité. Les rapports relatifs aux années 2010 et 2011 ont été adressés respectivement les 22 janvier 2013 et 17 septembre 2013. Les ministres n'ont, à ce jour, pas répondu à ces courriers.

## 7.2 Comptabilité générale

### 7.2.1 Créances à un an au plus

Le solde de ce compte, d'un montant de 49.101,17 euros au 31 décembre 2011, est constitué de sommes payées indûment au Groupement d'intérêt économique et informatiques (GIEI)<sup>59</sup> entre 2006 et 2010.

L'Office a annoncé que le GIEI avait remboursé, le 3 septembre 2013, une somme de 52.601,79 euros.

### 7.2.2 Dettes à un an au plus

Au 31 décembre 2011, le compte *Dettes à un an au plus* s'établit à 9,2 millions d'euros, dont environ 4,8 millions d'euros de dettes envers le FOREM et 4,3 millions d'euros envers l'intercommunale Intradel.

En ce qui concerne les dettes envers le FOREM, une déclaration de créance comptabilisée en 2007 demeure dans les comptes au 31 décembre 2011 ; elle porte sur les dépenses relatives aux agents contractuels subventionnés affectés à l'exploitation des parcs à conteneurs<sup>60</sup>.

Selon l'Office, cette dette aurait été réglée directement par l'administration. Si tel est le cas, cette dépense pourrait avoir été imputée également dans la comptabilité budgétaire de la Région.

Lors de la phase contradictoire, l'Office a retrouvé un courriel du FOREM signalant que cette dette a été prise en charge par le ministre de l'Emploi. Elle sera annulée dans les prochains comptes.

---

<sup>59</sup> Un décompte transmis par la comptabilité du GIEI évoque un solde de 52.601,79 euros en faveur de l'Office.

<sup>60</sup> Conformément à l'arrêté du gouvernement wallon du 11 mai 1995 relatif aux agents contractuels subventionnés affectés à l'exploitation des parcs à conteneurs.

## 7.3 Comptabilité budgétaire

### 7.3.1 Recettes

En 2010, le budget établi par l'Office mentionne, à l'article 16.05 *Contribution intercommunales réseau dioxine*, un montant de 769.000 euros<sup>61</sup>. La Cour relève que les recettes (538.122 euros<sup>62</sup>) n'ont pas été comptabilisées sur cet article mais, de manière erronée, sur l'article 16.02 *Produits divers*. Si aucune recette de ce type n'a été enregistrée en 2011, un montant total de 1.389.219 euros a été comptabilisé par l'Office en 2012.

En 2010, le budget de l'Office ne mentionne aucune recette provenant de la participation du secteur agricole aux frais de destruction et de transformation des carcasses (article 16.04) alors que la Commission européenne limite à 75 % l'intervention des pouvoirs publics dans ce type de frais. Fin 2011, l'Office a entamé le recouvrement des montants versés indûment aux exploitants agricoles et met en place actuellement un système de contribution du secteur agricole conforme aux réglementations européennes.

### 7.3.2 Dépassements de crédits limitatifs

La Cour a relevé des dépassements de crédits d'ordonnancement à concurrence de 587.979 euros en 2010 et de 52.448 euros en 2011.

Ces dépassements devront être régularisés lors du vote des décrets de règlement définitif des budgets 2010 et 2011 de l'Office.

Par ailleurs, la Cour a constaté des dépassements de 317.038 euros en moyens d'action et de 1.209.920 euros en moyens de paiement, à l'article 12.07<sup>63</sup>, qui est cependant non limitatif. Toutefois, le tableau ci-dessous indique que les dépenses imputées sur cet article pour les quatre derniers exercices sont en moyenne trois fois supérieures au budget ajusté, ce qui appelle une révision des méthodes d'estimation de ces dépenses.

#### Exécution du budget OWD 2011 : dépassements

Article 12.07	2011	2010	2009	2008
Budget MP	650.000	417.000	471.000	265.000
Exécution MP	1.859.920	1.480.581	1.362.170	903.228
Dépassements	1.209.920	1.063.581	891.170	638.228
Exécution/budget	286,14 %	355,06 %	289,21 %	340,84 %

<sup>61</sup> Ces recettes portent sur la récupération, auprès des intercommunales, des frais de contrôle des émissions de dioxine issues des incinérateurs de déchets ménagers effectués par l'Institut scientifique de service public (ISSEP). Chaque année, une subvention lui est octroyée à la charge du budget de l'Office pour financer ces activités. Les charges supportées par l'ISSEP sont ensuite refacturées par l'Office aux intercommunales sur la base des analyses réalisées au profit de chacune d'elles.

<sup>62</sup> Montant des refacturations des dépenses 2008 supportées par l'ISSEP, à qui une subvention de 708.000 euros avait été accordée à la charge du budget 2008 de l'Office. Le ministre de l'Environnement a décidé de ne porter à la charge des intercommunales que les seuls coûts directs des analyses des émissions de dioxine et de ne pas leur réclamer la participation aux frais généraux.

<sup>63</sup> Fourniture de biens et services liés à la gestion informatique des informations concernant le transfert et l'élimination de déchets.

Dans sa réponse, l'Office souligne qu'en 2012, les estimations, quoique difficiles, sont plus précises.

## **7.4 Procédure d'engagement et d'ordonnancement des dépenses**

L'examen des pièces justificatives a révélé que les documents d'engagement et d'ordonnancement des dépenses ne portaient pas toujours de marques de contrôle attestant que le respect de la procédure avait bien été vérifié. La Cour des comptes a également relevé que l'article 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 8 octobre 2009 relatif aux délégations de pouvoirs aux agents statutaires du service public de Wallonie<sup>64</sup> n'était pas toujours respecté.

À la suite des remarques de la Cour, l'Office a, en novembre 2012, appelé son personnel au respect de l'arrêté précité et des bonnes pratiques en matière budgétaire. La Cour réexaminera le respect de ces dispositions à l'occasion du contrôle des comptes 2013 de l'Office.

## **7.5 Subventions**

### **7.5.1 Subventions pour projets à l'étranger**

En 2010, un montant de 20.000 euros a été comptabilisé à l'article 30.01 *Mesures de soutien au secteur autre que public en matière de valorisation des déchets ménagers et non ménagers* suite à la décision d'octroyer une subvention de 35.000 euros<sup>65</sup> à une ASBL pour la poursuite d'un projet environnemental sur la collecte sélective des déchets plastiques et organiques à Ouagadougou. Ce montant de 20.000 euros correspond aux deux dernières tranches de la subvention.

La Cour a réitéré la remarque émise à l'occasion du contrôle des comptes 2007, à savoir que le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, en particulier l'article 36 qui énumère les missions de l'Office, ne prévoit pas le financement de projets à l'étranger.

Dans ses instructions du 20 novembre 2012, le fonctionnaire dirigeant a demandé aux agents de ne plus opérer ce type de subventionnement.

### **7.5.2 Subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets**

#### **7.5.2.1 Subventions papiers-cartons**

À l'occasion de ses contrôles précédents, la Cour avait examiné les subventions accordées aux communes pour financer des actions de prévention, de collectes sélectives et de communication en vertu des dispositions du chapitre III de l'arrêté de subventionnement du

---

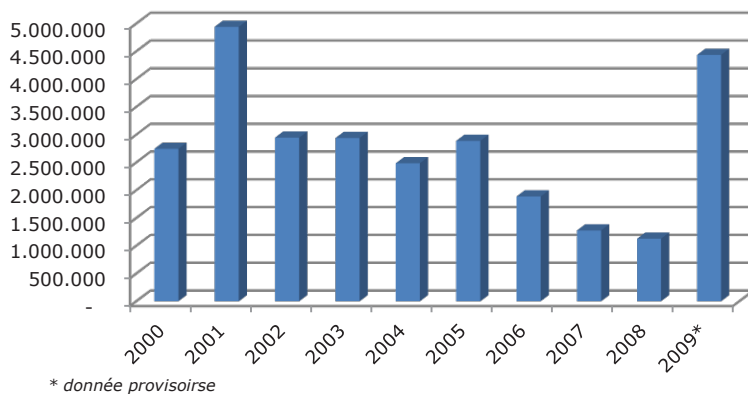
<sup>64</sup> Cet article fixe les montants pour engager, approuver et ordonnancer toute dépense autre que celle relative aux marchés publics à 35.000 euros pour un directeur général, à 18.600 euros pour un inspecteur général et à 8.000 euros pour un directeur. Ces montants ont, par la suite, été revus à la hausse (arrêté du gouvernement wallon du 23 juin 2011).

<sup>65</sup> Arrêté ministériel du 3 décembre 2008.

30 avril 1998<sup>66</sup>. Elle avait notamment relevé des disparités dans le coût des collectes supporté par les intervenants (communes et intercommunales), dans les prix de revente du papier et, au final, dans les coûts nets qui en résultaient.

La subvention accordée est calculée sur la base du coût réel de la collecte et du recyclage<sup>67</sup>.

#### Évolution des subventions pour la collecte sélective de déchets papiers-cartons



Ainsi qu'il ressort du graphique ci-dessus, les montants octroyés par la Région wallonne pour la collecte sélective de papiers-cartons peuvent varier de manière importante d'une année à l'autre. En 2009, d'après les dossiers introduits auprès de l'Office, les demandes de subventions enregistrent une forte hausse.

En effet, les montants octroyés, en 2010, dans le cadre des collectes réalisées en 2008 se sont élevés à environ 1,13 million d'euros alors que les demandes de subventions relatives à l'année 2009 avoisineraient les 4,4 millions d'euros, soit une hausse de presque 300 %. L'augmentation du coût pour la Région s'expliquerait par la chute des prix de vente du papier en raison de la conjoncture défavorable en 2009.

À ce propos, la Cour relève que si la Région wallonne subventionne ce type d'activités, elle n'intervient pas dans les décisions prises en matière de revente des papiers et cartons récoltés, lesquelles restent du ressort exclusif des intercommunales.

<sup>66</sup> Arrêté du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

<sup>67</sup> En ce qui concerne les collectes réalisées jusqu'à l'année 2008, il y a lieu de se référer à l'article 21 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 avril 1998 selon lequel la subvention « est équivalente au coût réel de la collecte et du recyclage des déchets de papier, à l'exclusion des déchets d'emballages. Le montant de la subvention est diminué à concurrence du bénéfice éventuellement dégagé par la vente des déchets de papier et augmenté à concurrence du coût de la vente des déchets de papier ». Pour les collectes réalisées à partir de l'année 2009, il faut se référer à l'article 16 de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2008, qui précise que la subvention est « équivalente au coût réel de la collecte et du recyclage non couvert par une obligation de reprise. Le montant de la subvention est diminué à concurrence du bénéfice éventuellement dégagé par la vente des déchets de papier et augmenté à concurrence du coût de la vente des déchets de papier (...) ».

### 7.5.2.2 Subventions pour les actions réalisées en 2008 et 2009

Des subventions en matière de prévention et de gestion des déchets<sup>68</sup> relatives à des actions effectuées en 2008 ont été comptabilisées au compte d'exécution du budget 2010 pour un peu plus de 3 millions d'euros.

Subventions accordées en matière de prévention et de gestion des déchets pour les actions effectuées en 2008

	PRÉVENTION		COLLECTES				TOTAL
	intercomm.	commune	papiers	plastiques agricoles	amiante-ciment	déchets organiques	
<b>BEPN</b>	168.986		101.975	44.640	11.826	36.604	364.032
<b>IDELUX</b>	131.860		138.534	60.760		411.933	743.087
<b>IBW</b>	1.197		53.825	8.430			63.452
<b>ICDI</b>					33.551		33.551
<b>IDEA</b>	183.028		346.893	21.080			551.000
<b>IPALLE</b>	91.185		60.850	9.661			161.696
<b>INTERSUD</b>	25.239			8.680			33.919
<b>INTRADEL</b>	154.626		363.156	78.120	81.538		677.440
<b>Sous-total IC</b>	<b>756.119</b>	<b>-</b>	<b>1.065.233</b>	<b>231.370</b>	<b>126.915</b>	<b>448.537</b>	<b>2.628.175</b>
<b>Liège</b>		39.729					39.729
<b>La Louvière</b>		38.808					38.808
<b>Mouscron</b>		26.880					26.880
<b>Farciennes</b>		5.499	1.285				6.784
<b>Fleurus</b>		11.134	3.194	861			15.188
<b>Verviers</b>		27.260					27.260
<b>Braine-le-Comte</b>		10.349					10.349
<b>Courcelles</b>		15.017	4.578				19.595
<b>Fontaine-l'Évêque</b>		8.399	1.907				10.305
<b>Ham sur Heure</b>		6.686	2.157	1.000			9.843
<b>Anderlues</b>		5.807	1.325				7.132
<b>Pont-à-Celles</b>		8.234	2.559	1.240			12.033
<b>Charleroi</b>		100.797	36.267				137.063
<b>Chapelle-lez-Herlaimont</b>		7.082	1.509				8.591
<b>Chatelet</b>		17.878	4.157				22.034
<b>Les-Bons-Villers</b>		4.497	1.161	557			6.215
<b>Aiseau</b>		5.372	1.460				6.832
<b>Montigny</b>		5.085	2.016				7.101
<b>Sous-total C</b>	<b>-</b>	<b>344.509</b>	<b>63.575</b>	<b>3.657</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>411.741</b>
<b>TOTAL</b>	<b>756.119</b>	<b>344.509</b>	<b>1.128.808</b>	<b>235.028</b>	<b>126.915</b>	<b>448.537</b>	<b>3.039.916</b>
<b>IDELUX/AIVE</b>							<b>30.000</b>

<sup>68</sup> Arrêtés ministériels du 17 novembre 2010.

D'après les informations disponibles lors du contrôle, les subventions totales pour les actions réalisées en 2009 en matière de prévention et de gestion des déchets avoisineraient les 7,4 millions d'euros<sup>69</sup>, soit une hausse de l'ordre de 4,3 millions d'euros.

Subventions en matière de prévention et de gestion des déchets pour les actions effectuées en 2009 (situation provisoire)

	PRÉVENTION		COLLECTES				TOTAL
	intercomm.	commune	papiers	Plastiques agricoles	amiante-ciment	déchets organiques	
<b>BEPN</b>	215.488	154.617	724.228	58.500	23.942	116.949	1.293.724
<b>IDELUX</b>	146.125	48.042	295.410	73.500		376.529	939.606
<b>IBW</b>	19.203		368.173	18.076	10.927		416.379
<b>ICDI</b>	155.081	165.486	305.207	9.175	58.024		692.973
<b>IDEA</b>	128.614	116.929	802.896	28.500	9.975		1.086.915
<b>IPALLE</b>	141.630		183.695	28.500	10.611		364.436
<b>INTERSUD</b>	20.605		63.363	10.500	1.295		95.763
<b>INTRADEL</b>	228.763		1.380.457	103.500	167.703	82.751	1.963.174
<b>Sous-total IC</b>	<b>1.055.511</b>	<b>485.075</b>	<b>4.123.429</b>	<b>330.251</b>	<b>282.477</b>	<b>576.228</b>	<b>6.852.971</b>
<b>Liège</b>		9.627	313.264				322.890
<b>Comines</b>		6.797					6.797
<b>La Louvière</b>		38.863		1.500	11.963		52.326
<b>Mouscron</b>		27.163					27.163
<b>Waterloo</b>		14.757					14.757
<b>Namur</b>		47.681					47.681
<b>Verviers</b>		5.781					5.781
<b>Braine-le-Comte</b>		10.212					10.212
<b>Ham sur Heure</b>				1.500			1.500
<b>Libramont</b>						8.676	8.676
<b>Butgenbach</b>						3.050	3.050
<b>Sous-total C</b>	<b>-</b>	<b>160.882</b>	<b>313.264</b>	<b>3.000</b>	<b>11.963</b>	<b>11.726</b>	<b>500.834</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.055.511</b>	<b>645.957</b>	<b>4.436.693</b>	<b>333.251</b>	<b>294.440</b>	<b>587.954</b>	<b>7.353.805</b>

**7.353.805**

### 7.5.2.3 Arrêté du 13 décembre 2008 relatif au financement des installations de gestion des déchets

En 2011, l'Office a liquidé des subventions à hauteur de 18.675.814 euros sur l'article 60.02 *Remboursements annuités d'emprunts des intercommunales*, en vertu des dispositions de l'arrêté du 13 décembre 2007 du gouvernement wallon relatif au financement des installations de gestion des déchets. Il considère toutefois que les montants versés sont provisoires, pour les raisons suivantes :

- le taux d'intérêt pris en compte est limité à 2 %, alors que l'article 9 de l'arrêté précité prévoit un taux maximum de 5 %. Ce calcul provisoire a été déterminé pour faire face à la complexité et à la diversité des méthodes de financement soumises à l'administration ;

<sup>69</sup> Montant ordonnancé au 14 août 2012 : 7.123.353,37 euros.

- l'Office n'a pas procédé au contrôle du respect des obligations en matière de coût-vérité<sup>70</sup>, eu égard aux difficultés d'application des dispositions concernées.

Les montants des tranches liquidées au titre d'avances devront donc être revus et recalculés en fonction d'éventuelles modifications de la réglementation applicable.

L'Office précise que la limitation des intérêts à 2 % a été confirmée par une décision du cabinet du ministre de l'Environnement.

### 7.5.3 Subventions pour l'organisation du « Prix de l'empreinte écologique »

Une subvention de 30.000 euros a été accordée en 2010 et 2011 pour l'organisation du « Prix de l'empreinte écologique » sur le site des salons Énergie & Habitat 2010 et 2011<sup>71</sup>.

Le bénéficiaire a transmis à l'Office des copies de factures justifiant l'utilisation des subventions. Cependant, certaines dispositions des arrêtés ministériels y relatifs ne sont pas respectées : l'Office ne dispose pas de preuves de paiement des factures ni du rapport du comité d'accompagnement chargé de vérifier l'adéquation de l'utilisation de la subvention à l'accomplissement des actions du projet, ni du rapport final approuvé et préalable à la libération de la tranche finale de 6.000 euros. En outre, les frais de personnel représentent près de 60 % de la subvention de 2010 et le respect des dispositions des arrêtés n'a pas été contrôlé<sup>72</sup>.

L'Office reconnaît s'être peu impliqué dans le suivi de cette subvention et signale qu'il a émis en 2012 un avis officieux défavorable à son renouvellement, car il estime que cette subvention relève plus de la politique de l'énergie que des déchets. Il juge également démesurée l'importance des frais de personnel.

### 7.5.4 Subventions à une ASBL

Une convention-cadre entre une ASBL et la Région wallonne, signée le 18 mars 2010, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et a pris fin le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Cette convention accorde une subvention maximale de 810.000 euros sur trois ans afin de développer et de professionnaliser le secteur de l'économie sociale en matière de réutilisation et de valorisation des déchets.

Le bénéficiaire a transmis à l'Office des copies de factures justifiant l'utilisation des subventions. Cependant, certaines dispositions de la convention ne sont pas respectées : l'Office ne dispose pas de l'approbation, par le ministre de l'Environnement, des comptes définitifs arrêtés par le vérificateur de la subvention<sup>73</sup>.

Par ailleurs, l'Office ne dispose que des relevés analytiques de dépenses imputées sur la subvention, et non de l'ensemble des comptes.

---

<sup>70</sup> Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et arrêté du gouvernement wallon du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents.

<sup>71</sup> Arrêtés ministériels des 13 octobre 2010 et 14 novembre 2011.

<sup>72</sup> Article 5 des arrêtés précités.

<sup>73</sup> La convention précise également que la partie non justifiée de la subvention, telle qu'elle apparaît dans les comptes arrêtés doit être remboursée à la Région wallonne.

Dans sa réponse, l'Office signale qu'il veillera à un meilleur respect des dispositions régissant la subvention, en exigeant la production des comptes analytiques dans leur globalité, en vue d'une approbation par le ministre.

## **7.6 Marché de services relatif à l'établissement d'une matrice actualisée « activités-types de polluants »**

Le 15 décembre 2009, une convention relative à l'établissement d'une matrice actualisée « activités-types de polluants » et d'une table de correspondance entre la liste des activités du permis d'environnement et celle du décret relatif à la gestion des sols a été signée avec une ASBL afin d'alimenter le contenu de la banque de données de l'état des sols de la Région wallonne.

À ce propos, la Cour observe ce qui suit :

- Ce marché, d'un montant de 124.875 euros, a été passé par procédure négociée sans consultation de la concurrence, en se référant à l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, a, f, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. La Cour relève notamment dans la convention que l'Institut « *confiera une partie de l'étude à un sous-traitant qui dispose d'une expérience reconnue en matière de gestion des sites et sols pollués et des compétences techniques et scientifiques nécessaires à la bonne exécution de la mission* ». La Cour considère que la justification du recours à la procédure négociée sans publicité et sans consultation, en invoquant la spécificité technique de l'entreprise, était insuffisante. Par conséquent, elle recommande l'application stricte de la réglementation en matière de marchés publics et l'organisation effective d'une mise en concurrence pour ce type de marché.
- La convention est datée du 15 décembre 2009. Or, l'avis émis par l'Inspection des finances est daté<sup>74</sup> du 22 janvier 2010 et l'engagement comptable du 3 février 2010<sup>75</sup>. Les procédures de contrôle interne n'ont dès lors manifestement pas été respectées.

Dans ses instructions du 20 novembre 2012, le fonctionnaire dirigeant a formellement invité ses services à prendre note des observations de la Cour et à s'y conformer.

---

<sup>74</sup> La date d'entrée du courrier à l'Inspection des finances mentionnée sur le courrier est le 17 décembre 2009.

<sup>75</sup> N° de visa 2010/05.

# 8 Wallonie-Bruxelles international - Contrôle des comptes 2009 et 2010<sup>76</sup>

Lors du contrôle des comptes 2009 et 2010 de Wallonie-Bruxelles international, la Cour des comptes a constaté que le cadre juridique relatif à ce nouvel organisme demeurait incomplet. Pour ce qui concerne la comptabilité, elle a relevé l'absence de consolidation des comptes du Bureau international de la jeunesse avec ceux de l'organisme, des délais d'approbation trop longs pour les factures et l'existence de créances anciennes. La Cour a également souligné le manque de standardisation des conventions de subvention. Enfin, elle s'est penchée sur le réseau de délégations à l'étranger et a relevé la possibilité de nommer des hauts représentants non soumis au statut de Wallonie-Bruxelles international, ainsi que des problèmes dans l'exactitude, l'existence et l'exhaustivité des comptes bancaires des délégations.

## 8.1 Introduction

### 8.1.1 Statut

Wallonie-Bruxelles international (WBI) a été créé le 20 mars 2008<sup>77</sup> à la suite de la signature d'un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française<sup>78</sup>. Cet organisme est classé dans la catégorie A des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

WBI est chargé des relations internationales, pour la Communauté française, la Région wallonne ainsi que pour la Commission communautaire française en ce qui concerne les matières dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française. Ses axes de travail sont définis dans une note de politique internationale relative à la mise en œuvre, d'une part, de relations bilatérales et multilatérales et, d'autre part, d'actions sectorielles.

Bien que le premier exercice comptable ait débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le gouvernement de la Communauté française et celui de la Région wallonne n'ont pas encore pris les arrêtés portant sur le transfert à WBI des biens, droits et obligations du Commissariat général aux relations internationales (CGRI) et des deux anciens ministères de la Région wallonne en ce qui concerne la direction des relations internationales (DRI)<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Dr 3.697.177.

<sup>77</sup> Décret portant assentiment de cet accord du 8 mai 2008 pour la Région wallonne, du 9 mai 2008 pour la Communauté française et du 12 juin 2008 pour la Commission communautaire française.

<sup>78</sup> Accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles.

<sup>79</sup> Ces transferts doivent être fixés par un arrêté du gouvernement de la Communauté française pour ce qui concerne le CGRI et par un arrêté du gouvernement wallon pour la DRI.

### 8.1.2 Méthode

Le contrôle des comptes 2009 et 2010 de WBI s'est déroulé durant le dernier trimestre de l'année 2012. Il a porté principalement sur la tenue des comptabilités économique et budgétaire du nouvel organisme ainsi que sur les dépenses relatives aux délégations à l'étranger.

Deux arrêtés semblables, respectivement du gouvernement de la Région wallonne et du gouvernement de la Communauté française, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, fixent le règlement comptable, budgétaire et financier de ce nouvel organisme<sup>80</sup>. Les observations de la Cour des comptes relatives à la tenue des comptabilités économique et budgétaire reprises dans le présent article se réfèrent à ces nouvelles règles comptables.

Le projet de rapport a été envoyé le 16 avril 2013 à l'administrateur général de WBI pour un débat contradictoire. Celui-ci a répondu par lettre du 27 mai 2013. Ses commentaires ont été intégrés dans le rapport qui a été adressé au ministre-président et au ministre du Budget des gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française par courrier du 11 juin 2013. Par lettre du 12 juillet 2013, le ministre du Budget a accusé réception et pris acte des recommandations de la Cour des comptes ainsi que des engagements de WBI.

## 8.2 Contrôle des comptes 2009 et 2010 de WBI

### 8.2.1 Comptes du Bureau international de la jeunesse

Créé par le décret du 6 juillet 2007, le Bureau international de la jeunesse (BIJ), service à gestion distincte faisant partie intégrante du CGRI (à présent WBI), dispose donc, dans l'exercice de ses missions, d'une autonomie dans la gestion financière et comptable de ses ressources. En vertu de l'article 9 du décret, son budget doit être identifié au sein de celui du CGRI (WBI).

La Cour des comptes constate que les comptes du BIJ et de WBI ont été présentés séparément et qu'aucune consolidation n'a été réalisée au cours des exercices contrôlés. Cette situation résulte de la non-application, par le BIJ, en 2009 et 2010, du règlement précité alors que ce dernier lui est applicable puisqu'il ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de WBI.

WBI a pris note de cette remarque. L'utilisation du logiciel comptable commun devrait permettre l'établissement d'un compte de résultats et d'un bilan consolidés. Cette intégration implique, pour le BIJ, l'abandon du logiciel *Oracle*.

---

<sup>80</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juin 2010 et arrêté du gouvernement wallon du 18 juin 2010 fixant le règlement comptable, budgétaire et financier de Wallonie-Bruxelles international.

## 8.2.2 Principe d'imputation des dépenses et des recettes sur la base des droits constatés

L'article 1<sup>er</sup>, § 1 du règlement comptable, budgétaire et financier précise que les dépenses et les recettes sont imputées sur la base des droits constatés<sup>81</sup>.

### 8.2.2.1 Factures, déclarations de créance et notes de frais

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, §2, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement précité, les factures doivent être enregistrées immédiatement dans un facturier d'entrée et imputées dans un compte d'attente (comptabilité économique) en attendant d'être approuvées<sup>82</sup>. Les déclarations de créance ne peuvent, pour leur part, être imputées dans le compte d'attente aussi longtemps que leur montant n'est pas certain et définitif.

L'imputation comptable dans le compte de charges ou de bilan n'intervient donc qu'après approbation de la dépense par l'ordonnateur habilité.

La Cour des comptes a constaté qu'à la fin des exercices 2009 et 2010, le montant total des factures en attente d'approbation s'élevait respectivement à 777.811,59 euros et 803.721,75 euros, soit 11,9 % du montant des factures payées au cours de chacun des exercices.

Compte tenu de l'importance de ces montants, elle a évalué le délai d'approbation des dépenses reprises dans ce compte d'attente au 31 décembre, qui présentaient un solde fournisseurs supérieur à 10.000 euros (soit 77 % du solde du compte en 2009 et 79 % en 2010). Ce délai s'est élevé, en moyenne, à respectivement 125 jours en 2010 (minimum 21 jours et maximum 315 jours) et à 282 jours en 2009 (minimum 45 jours et maximum 585 jours). Elle a par ailleurs observé qu'une note crédit, datée du 31 mai 2010, d'un montant de 64.642,09 euros, figurait toujours dans ce compte d'attente au 31 décembre 2012.

La Cour des comptes estime que l'imputation de dépenses dans les comptes ad hoc ne peut être retardée en raison de délais anormaux d'approbation. WBI doit veiller à traiter plus rapidement les dossiers, non seulement pour réduire au maximum le montant de ce compte en fin d'année, mais également et surtout pour payer ses fournisseurs dans les délais.

Dans sa réponse, l'organisme signale qu'un logiciel *workflow* (RHEA) est dorénavant utilisé afin de permettre une meilleure traçabilité des documents de paiement. WBI reconnaît l'importance d'une comptabilisation rapide des opérations et d'un paiement dans les meilleurs délais de ses fournisseurs et créanciers.

---

<sup>81</sup> Il précise que le droit est constaté lorsque les conditions suivantes sont remplies : son 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 WBI.

<sup>82</sup> L'article 1<sup>er</sup>, § 2, précise que toute facture, déclaration de créance, note de frais ou autre pièce comptable probante est immédiatement enregistrée et classée chronologiquement par le service de la comptabilité. Elle fait l'objet, par cet enregistrement, d'une inscription numérotée dans un facturier d'entrée et d'une imputation en comptabilité économique dans un « compte d'attente d'imputation ». Toutefois, les déclarations de créance ne feront l'objet d'une inscription en compte d'attente que lorsque leur montant sera déterminé comme certain et définitif. Elles font l'objet d'une inscription dans un « pré-facturier ». Le document comptable est enregistré en classe 6 ou en classe 2, après approbation de la dépense par l'ordonnateur habilité.

### **8.2.2.2 Avances de fonds**

#### ***Comptabilisation des avances de fonds***

L'article 12 du règlement comptable, budgétaire et financier prévoit que des avances<sup>83</sup> peuvent être consenties dans le cadre des missions à l'étranger, d'accueil en Belgique, d'achats de petites fournitures, mais que les crédits de liquidation et les comptes de charge ne sont frappés que lorsque la dépense est définitive et certaine, c'est-à-dire après la reddition et la vérification des pièces justificatives. Par conséquent, les avances de fonds accordées au cours de l'exercice N n'influencent les résultats économique et budgétaire de cet exercice que si les documents justifiant de l'utilisation de cette avance ont été communiqués à l'organisme et que la dépense a été approuvée par celui-ci, au cours du même exercice. Le montant des avances restant à justifier s'élève à 69.460 euros au 31 décembre 2009 et à 29.127 euros au 31 décembre 2010.

#### ***Absence de procédure d'octroi, de justification, de suspension et de récupération des avances de fonds***

L'article 12 précité prévoit, par ailleurs, que le ministre ayant les relations internationales dans ses attributions définit les modalités de procédure des avances de fonds et en fixe les conditions d'octroi, de justification, de suspension et de récupération.

La Cour des comptes constate que ces modalités et conditions n'ont pas encore été fixées.

#### ***Absence d'arrêté portant organisation de missions à l'étranger***

La Cour des comptes relève également que la plupart des avances de fonds sont accordées dans le cadre de missions à l'étranger, mais qu'il n'existe encore aucun arrêté encadrant ce type de missions à la charge du budget du nouvel organisme.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012, les missions dont le coût, à la charge de WBI, est inférieur ou égal à 5.000 euros sont toutefois soumises au respect d'une circulaire émise le 3 août 2012 par l'administrateur général<sup>84</sup>.

Dans sa réponse, WBI signale que la rédaction du manuel d'avances de fonds est liée à l'adoption des arrêtés « missions à l'étranger », puisque les avances de fonds concernent presque exclusivement ce type de missions. L'organisme reconnaît l'urgence en la matière et fait remarquer qu'en attendant ces arrêtés, l'administrateur général de WBI a, dans le cadre de ses délégations de compétences et de signature, pris une circulaire relative aux missions à l'étranger.

---

<sup>83</sup> Ne sont pas visées par le terme « avances de fonds », les sommes versées à titre de première tranche dans le cadre de subventions.

<sup>84</sup> En vertu de l'article 20 de l'arrêté du 6 mai 2010 portant délégation de compétences et de signature à l'administrateur général de WBI.

## **8.2.3 Immobilisés**

### **8.2.3.1 Règles d'évaluation**

Les taux d'amortissement applicables aux immobilisations acquises à partir de 2009, fixés dans le règlement comptable, budgétaire et financier, peuvent être revus par le ministre ayant les relations internationales dans ses attributions<sup>85</sup>.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que des taux différents de ceux prévus par le règlement ont été appliqués par WBI : ces erreurs concernent principalement des immobilisés acquis à partir de l'année 2009 qui ont été amortis sur une durée de trois ans au lieu de cinq.

La Cour des comptes souligne qu'en l'absence de décision ministérielle quant à la révision des durées d'amortissement des biens acquis, WBI doit appliquer celles fixées dans le règlement.

L'organisme signale que les taux d'amortissement seront respectés et qu'un rappel a été envoyé aux agents comptables chargés de l'imputation des factures.

### **8.2.3.2 Inventaire physique et comptable**

Un inventaire physique des biens de l'administration centrale et du BIJ a été réalisé au 31 décembre 2010.

Chaque délégation établit également un inventaire de ses biens en fin d'année et le transmet à l'administration centrale. La Cour des comptes constate toutefois que ces inventaires ne sont pas standardisés<sup>86</sup> et que WBI n'effectue ni suivi ni rapprochement avec la comptabilité.

L'inventaire physique de l'organisme n'est pas comparé avec l'inventaire comptable. Il existe dès lors un risque de surévaluation des actifs immobilisés car des vols, pertes ou désaffectations de biens pourraient n'avoir pas été comptabilisés.

La Cour des comptes recommande dès lors à l'organisme de s'assurer de la concordance entre ses inventaires physique et comptable.

L'organisme a pris acte de cette recommandation.

### **8.2.3.3 Acquisition du théâtre des Doms à Avignon et financement des travaux**

Le CGRI devait devenir copropriétaire du théâtre des Doms à Avignon au terme d'un acte notarié. En attendant ce document officiel, les travaux réalisés n'ont pas été comptabilisés au bilan, mais ont été, par prudence, intégralement pris en charge.

---

<sup>85</sup> Article 8 du règlement.

<sup>86</sup> Certains l'établissent sur un tableur, d'autres sur un traitement de texte.

## 8.2.4 Créances anciennes

Lors de ses précédents contrôles, la Cour des comptes avait relevé la présence d'anciennes créances dans les comptes du CGRI et recommandé de procéder à leur analyse approfondie. La réalité et le caractère récupérable de certaines créances pouvaient en effet être mis en doute en raison, notamment, des méthodes de comptabilisation du CGRI.

L'examen des comptes établis au 31 décembre 2010 montre qu'il subsiste toujours d'anciennes créances du CGRI au bilan de WBI, que les comptes concernés ont été peu movimentés et qu'aucune créance n'a été mise en irrécouvrable au cours des exercices examinés.

Le tableau ci-dessous présente une situation, par ancienneté, des principales créances comptabilisées au bilan de WBI.

Tableau récapitulatif des anciennes créances CGRI

Année	Récupérations à recevoir (compte 41100400)			Interv. diverses à recevoir (compte 41100600)			Avances de fonds CGRI (compte 41600006)			Total
	31-12-09	31-12-10	Var. 10/09	31-12-09	31-12-10	Var. 10/09	31-12-09	31-12-10	Var. 10/09	31-12-10
<b>2001</b>				1.487	1.487					1.487
<b>2002</b>	4.270	4.270	-	2.975	2.975	-				7.245
<b>2003</b>	51.022	36.203	-14.818	4.508	4.508	-				40.711
<b>2004</b>	25.628	25.528	-100	16.353	16.353	-				41.881
<b>2005</b>	3.300	3.300	-	24.640	24.640	-	375	375	-	28.315
<b>2006</b>	6.161	6.161	-	20.007	20.007	-	4.087	2.212	-1.875	28.380
<b>2007</b>	88.632	88.632	-	13.843	13.843	-	845	845	-	103.320
<b>2008</b>	18.661	18.661	-	81.594	81.594	-	260.311	188.261	-72.050	288.517
<b>TOTAL</b>	<b>197.674</b>	<b>182.756</b>	<b>-14.918</b>	<b>165.406</b>	<b>165.406</b>	<b>-</b>	<b>265.618</b>	<b>191.693</b>	<b>-73.925</b>	<b>539.856</b>

(en euros)

Au 31 décembre 2010, le montant total des créances antérieures à 2009 s'élève à environ 550.000 euros<sup>87</sup>. Il s'agit principalement de créances relatives à la récupération de traitements d'agents détachés, d'avances de fonds non justifiées ainsi que de récupération de frais divers.

Par conséquent, la Cour des comptes réitère sa remarque de procéder à un examen approfondi de ces créances et de statuer sur leur sort, dans le respect de la réglementation<sup>88</sup>.

WBI répond qu'il procèdera à l'analyse de ces créances et proposera, le cas échéant, une mise en irrécouvrabilité, via l'Inspection des finances et le ministre chargé des relations internationales. Il ajoute que le service de la comptabilité a examiné des avances accordées par le CGRI (compte 41600006) et qu'il a pu retrouver le solde des dossiers dans ses comptes. Cet examen a permis de diminuer le montant de ce compte de 185.140,80 euros.

<sup>87</sup> Au montant de 539.856 euros, repris dans le tableau ci-dessus, il y a lieu d'ajouter le solde au 31 décembre 2010 du compte 41300002 *Créances diverses antérieures à 2008* d'un montant de 6.668 euros.

<sup>88</sup> Pour rappel, l'article 6 des arrêtés précités prévoit que l'abandon d'une créance pour laquelle il est raisonnable de penser qu'aucune récupération n'est encore possible, doit faire l'objet d'une proposition de mise en irrécouvrabilité. La proposition dûment motivée d'abandon de créance est soumise à l'avis de l'Inspection des finances, ensuite au ministre qui a les Relations internationales dans ses attributions, en cas d'avis favorable, ou au ministre du Budget, en cas d'avis défavorable.

## 8.3 Octroi de subventions

### 8.3.1 Arrêtés de subvention

En 2010, WBI a octroyé des subventions pour un montant de 18 millions d'euros environ.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que les arrêtés ministériels n'étaient pas standardisés et ne précisaient pas toujours suffisamment les modalités et les conditions d'octroi de ces subventions. En effet, si les arrêtés disposent que les subventions sont versées sur la base de déclarations de créance accompagnées des pièces justificatives, ils ne précisent pas systématiquement la nature des justificatifs à produire. En outre, dans certains cas, un budget des dépenses éligibles est annexé à l'arrêté, mais le degré de précision dans la description de la nature de ces dépenses varie d'un arrêté à l'autre.

### 8.3.2 Justification des subventions

En 2010, une subvention de 125.000 euros a été octroyée à un consortium pour intervenir dans des situations d'extrême urgence humanitaire causées par les inondations au Pakistan. Les montants ont été payés sur la base d'une déclaration de créance accompagnée d'une copie des extraits de compte bancaire attestant la rétrocession des montants à cinq associations humanitaires, membres de ce consortium. La Cour des comptes estime toutefois que ces documents ne justifient pas l'utilisation adéquate de la subvention.

Par ailleurs, les documents, transmis par une organisation non gouvernementale à WBI pour justifier l'utilisation d'une autre subvention accordée dans le cadre d'une mission humanitaire, se résument à :

- un tableau récapitulatif du paiement d'un salaire local alors que l'arrêté prévoit la justification de ces dépenses par une attestation de perception, signée par le bénéficiaire ;
- un simple reçu justifiant un montant de 9.998,62 euros relatif à la construction d'un *shelter*.

En outre, la Cour des comptes relève la difficulté de vérifier certaines pièces justificatives transmises à WBI car elles sont généralement établies dans la langue et selon les règles du pays où la mission est réalisée.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que des subventions sont parfois majorées d'un pourcentage forfaitaire pour financer des frais de gestion. Les institutions universitaires justifient l'application d'un forfait par l'article 39bis de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires qui leur impose de percevoir une participation dans les frais généraux<sup>89</sup> dont le taux est d'au moins 15 % du montant total des conventions, subventions ou livraisons, à l'exclusion de cette participation. Le taux de participation appliqué par WBI est toutefois limité à 5 % du montant des subventions accordées aux universités. Pour les autres bénéficiaires de subventions, la Cour considère

---

<sup>89</sup> Pour «toutes les missions de recherche accomplies pour des tiers contre rétribution dans le cadre de conventions ou de subventions ainsi que pour des livraisons à des tiers de services ou fournitures découlant des connaissances, des technologies, des résultats de recherche scientifique ou de recherches scientifiques thématiques dont dispose l'institution universitaire». Est considéré comme tiers, toute personne à l'exclusion des étudiants et membres du personnel de l'institution universitaire.

que l'application d'un pourcentage forfaitaire à titre de participation aux frais généraux doit être évitée<sup>90</sup>.

WBI prend bonne note des remarques relatives aux forfaits pour frais de gestion dans les subventions. Concernant la rédaction des arrêtés de subvention, des rappels seront adressés aux services afin d'améliorer et de clarifier les modalités d'intervention.

L'organisme précise en outre qu'il dispose déjà de plusieurs niveaux de contrôle (contrôle des engagements, budget, comptabilité, contrôle externe au travers de l'Inspection des finances) améliorant sa démarche qualité en la matière.

En ce qui concerne les pièces justificatives en langue étrangère, WBI signale réclamer, dans la mesure du possible, une traduction libre.

## 8.4 Délégations à l'étranger

### 8.4.1 Comptabilité des délégations

Jusque fin 2008, les délégations à l'étranger, qui n'ont pas un statut juridique distinct de WBI, étaient considérées comme des tiers<sup>91</sup> en comptabilité, ce qui ne donnait pas une image correcte de l'ensemble des activités de WBI et remettait en cause l'exhaustivité des opérations comptabilisées car les comptes bancaires des délégations n'étaient pas intégrés dans les comptes de l'organisme. En 2009, l'utilisation d'un nouveau logiciel comptable a permis d'intégrer leurs comptes financiers dans la comptabilité de WBI.

Les risques accrus liés à la décentralisation géographique des comptes bancaires de l'organisme ont contraint WBI à mettre en place des contrôles sur les mouvements bancaires et de caisse des délégations, en recourant à l'analyse d'un fichier que celles-ci doivent produire mensuellement. Ce document retrace les mouvements des comptes bancaires, accompagnés de pièces justificatives et des extraits de comptes originaux.

Dans le cadre de son contrôle, la Cour des comptes s'est concentrée sur l'activité des délégations à l'étranger au cours des années 2009 et 2010, puisqu'en 2008, leurs comptes bancaires n'étaient pas encore repris en comptabilité. Leur intégration en 2009 a mis en évidence un risque inhérent important, que WBI a dû maîtriser<sup>92</sup>. De manière plus générale, la Cour des comptes relève que, pour 2009 et 2010, la comptabilité ne permet pas de chiffrer le coût complet d'une délégation. En effet, ce n'est qu'en 2011 qu'une comptabilité analytique a été développée au sein du logiciel comptable.

L'organisme signale l'introduction, depuis 2012, d'un encodage décentralisé avec *workflow* d'approbation grâce au logiciel *EPM*. L'organisme poursuit sa réflexion afin d'améliorer le contrôle interne en ce domaine.

---

<sup>90</sup> À titre d'exemple, la subvention pour une aide d'urgence suite au tremblement de terre survenu le 12 janvier 2010 à Haïti.

<sup>91</sup> L'administration centrale recevait des déclarations de créance en provenance de celles-ci.

<sup>92</sup> Les conclusions du test de contrôle réalisé par la Cour des comptes sont explicitées au point 8.4.3.4 *Test de contrôle sur les extraits de compte bancaire*.

## 8.4.2 Délégués et conseillers

### 8.4.2.1 Cadre du personnel de la carrière extérieure

Les arrêtés du gouvernement de la Communauté française et de la Région wallonne du 14 mai 2009 fixent le cadre du personnel de la carrière extérieure de WBI à huit directeurs et seize (premiers) attachés. Leur article 3 prévoit l'extinction de six emplois de délégué. Celle-ci devrait être achevée pour le mouvement diplomatique de 2015.

### 8.4.2.2 Statut administratif et pécuniaire

Les délégués et conseillers sont mandatés pour une durée de quatre ans (cinq ans<sup>93</sup> à partir du 1<sup>er</sup> août 2015) par une lettre de mission accompagnée du cahier des charges applicable à la délégation concernée. Ils sont tenus d'accomplir les devoirs liés à l'exercice de leur fonction dans le souci constant des intérêts de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

Avant 2012, le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure de WBI était fixé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999<sup>94</sup>.

L'article 54 de cet arrêté disposait que « *Les membres du personnel statutaire de niveau 1 du Commissariat général qui, (...), sont affectés lors du mouvement, à un poste à l'étranger pour quatre ans, gardent leur échelle barémique et bénéficient des indemnités liées à la fonction.* » Cet arrêté énumérait l'ensemble des indemnités auxquelles les représentants à l'étranger avaient droit, sans pour autant fixer leur mode de calcul. En l'absence d'arrêté précisant ces aspects, WBI a appliqué de 1999 à 2012 les règles applicables principalement au SPF Affaires étrangères. La référence à ces règles a été confirmée officiellement dans les arrêtés du 2 février 2012 des gouvernements wallon et de la Communauté française qui fixent le mode de calcul de certaines indemnités et, pour les autres, renvoient aux règles applicables au SPF Affaires étrangères.

La Cour des comptes a constaté que les arrêtés du 2 février 2012 accroissent la clarté, la précision et la transparence du statut de la carrière extérieure. Elle a toutefois relevé que l'article 8 prévoit une dérogation à ce statut en faveur d'un maximum de quatre hauts représentants, qui, n'appartenant pas à la carrière extérieure, pourraient être désignés pour occuper un ou des postes ouverts à affectation ou pour effectuer une mission spéciale à l'étranger<sup>95</sup>. Hormis les dispositions relatives à la lettre de mission, aux rapports d'activités et aux congés de maladie de longue durée, les dispositions particulières du personnel de la carrière extérieure de WBI en matière de statut administratif et pécuniaire ne s'appliquent pas aux hauts représentants.

L'organisme signale que son comité de direction a fait part, à plusieurs reprises, de son opposition de principe quant à l'introduction du concept de hauts représentants dans son réseau à l'étranger.

---

<sup>93</sup> Selon l'article 37 des arrêtés du 2 février 2012 de la Région wallonne et de la Communauté française fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure de WBI.

<sup>94</sup> Arrêté fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du CGRI.

<sup>95</sup> Il n'y a pas eu de désignation de hauts représentants dans le mouvement diplomatique 2012-2015. Néanmoins, WBI est chargé d'assurer la continuité du service du poste de Genève, dans l'attente de la désignation d'un haut représentant.

### **8.4.2.3 Prêts octroyés aux délégués et avantages en nature**

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que WBI a accordé à certains délégués des prêts assortis d'un taux d'intérêt nul pour l'acquisition d'un véhicule et que ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une convention ni même d'une procédure interne formalisée reprenant les modalités d'octroi, l'objet du prêt ainsi que les droits et obligations de chacune des parties.

La Cour des comptes recommande donc de formaliser cette procédure d'octroi de prêt et d'instaurer la signature d'une convention entre les parties.

D'un point de vue fiscal, l'octroi d'un prêt sans intérêt par l'employeur doit être considéré comme un avantage en nature imposable dans le chef du bénéficiaire, calculé conformément à l'article 18, § 3, 1 AR/CIR 92. Cet avantage doit également être considéré comme un avantage en nature du point de vue des cotisations de sécurité sociale<sup>96</sup>.

Toutefois, compte tenu de l'utilisation particulière de ce véhicule, qui peut être mis à la disposition de la délégation, il serait utile que WBI interroge l'administration fiscale sur l'obligation de déclarer un avantage de toute nature dans le chef du bénéficiaire du prêt sans intérêt.

WBI a pris bonne note de cette recommandation et signale qu'il procède, en la matière, comme le SPF Affaires étrangères. Néanmoins, il veillera, lors du prochain mouvement diplomatique, à formaliser cette procédure d'octroi de prêt par la signature d'une convention entre les parties.

### **8.4.2.4 Indemnités pour réceptions**

L'indemnité la plus significative est l'indemnité de poste. Elle comprend trois indemnités forfaitaires (de base, d'éloignement et de pénibilité), ainsi qu'une indemnité pour réceptions dont l'utilisation doit être justifiée par les délégués et les attachés.

Les bénéficiaires doivent envoyer mensuellement à l'administration centrale un état récapitulatif de leurs dépenses couvertes par cette indemnité. Ils doivent également compléter une déclaration semestrielle accompagnée des justificatifs et de la liste des invités pour les réceptions organisées au sein ou à l'extérieur de la résidence du délégué.

Une fois par an, après réception de l'ensemble des pièces justificatives de l'année, l'administration centrale les contrôle, en même temps qu'elle calcule l'indemnité de congé<sup>97</sup>. Le contrôle des déclarations mensuelles et semestrielles comprend la vérification des pièces originales, du montant et de la conversion en devise (si nécessaire) et de la dépense sur le fond<sup>98</sup>.

La Cour des comptes a vérifié les indemnités de réception pour sept délégués en 2009 et sept délégués en 2010. Le test a porté sur l'existence des trois contrôles mentionnés ci-dessus, sur l'analyse des écarts entre les montants justifiés par les délégués et les avances reçues et enfin,

---

<sup>96</sup> La méthode de calcul de l'avantage en nature fiscal est également acceptée par l'ONSS.

<sup>97</sup> Pour bénéficier à 100 % de l'indemnité de poste, le nombre de jours d'absence de poste ne peut excéder 45 jours.

<sup>98</sup> L'annexe 1 des arrêtés du 2 février 2012 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure de WBI reprend une liste exemplative des frais couverts par l'indemnité de poste, et notamment les éléments réceptions. Ces derniers figuraient avant 2012 dans une note interne.

sur l'analyse des écarts entre le montant total des justificatifs reçus et les justificatifs acceptés par l'administration centrale.

Cet examen donne lieu aux constats suivants.

- Pour les années 2009 et 2010, les délais de transmission des déclarations mensuelles et semestrielles accompagnées des justificatifs des indemnités pour réceptions n'ont pas été respectés alors qu'un règlement interne prévoit un délai de forclusion. Dès lors, WBI continue à payer les indemnités pour réceptions, malgré certains retards importants<sup>99</sup>. Des rappels sont envoyés, mais pas de manière planifiée et systématique. Lors du décompte annuel, le courrier de l'administrateur général adressé au délégué signale les manquements constatés (listes d'invités manquantes, retard dans l'envoi des justificatifs, dépenses privées, etc.).

La Cour des comptes recommande de rappeler le délai fixé pour la transmission de ces documents, d'instaurer l'envoi systématique de rappels et, en cas de non-réponse, d'appliquer des sanctions telles que l'arrêt des paiements des indemnités pour réceptions.

- Le contrôle exercé par le service des délégations est efficace ; la Cour des comptes a constaté que les justificatifs présentés par les délégués ne sont acceptés que partiellement parce que certaines dépenses ne sont pas éligibles dans le cadre de l'indemnité pour réceptions. Elle a également relevé que ce contrôle est parfois réalisé trop longtemps après la transmission des documents.
- La Cour des comptes n'a pas constaté l'existence de plafond par type de dépenses éligibles pour l'indemnité pour réceptions, ni noté de rappel du principe d'économie, qui permettrait de sanctionner des excès, par exemple, dans les frais de restaurant.
- La Cour des comptes a constaté une grande similitude concernant le type de dépenses pouvant justifier l'indemnité pour réceptions du délégué et certaines dépenses supportées directement par la délégation sur un budget activités. Cette situation accroît le risque d'utilisation d'une même pièce justificative. La Cour recommande de distinguer les frais imputables à un budget activités de ceux couverts par l'indemnité pour réceptions et de mettre en place un contrôle croisé entre les extraits de compte bancaire de la délégation, examinés par la trésorerie, et les justificatifs des indemnités pour réceptions, examinés par le service des représentations à l'étranger. La mise en place de ce contrôle croisé est prévue par le WBI.
- De manière plus générale, le calcul des différentes indemnités est réalisé par l'actuel directeur des services financiers, qui est également directeur des ressources humaines et directeur des représentations à l'étranger, dont il est également chargé de l'inspection. La Cour des comptes estime que l'accomplissement, par une seule et même personne, de ces fonctions importantes au sein de WBI est incompatible avec le principe de séparation des tâches.

WBI signale avoir amélioré le contrôle de la justification des indemnités pour réceptions par les mesures suivantes :

- contrôle à deux niveaux afin que des dépenses n'apparaissent pas dans la comptabilité de fonctionnement et dans le décompte mensuel de justification des indemnités de postes ;
- renforcement de l'équipe chargée de la vérification de la justification de ces indemnités afin d'en réduire le délai de traitement ;
- gel du paiement des indemnités pour réceptions si aucun justificatif n'est fourni pour le passé ;
- rappel systématique des règles par le biais de notes de service ;

---

<sup>99</sup> Sur les 14 tests effectués, la Cour des comptes a constaté qu'à la date du 19 novembre 2012, un délégué n'avait toujours pas remis les justificatifs de son indemnité pour réceptions perçue en 2010 et s'élevant à 14.000 euros.

- organisation, au travers de la mission du réviseur d'entreprises, de contrôles comptables approfondis, in situ.

### **8.4.3 Fonctionnement**

#### **8.4.3.1 Octroi d'avances de fonds**

Les délégations à l'étranger perçoivent une avance de fonds par type de dépenses : dépenses de fonctionnement, salaires du personnel local et organisation d'activités. Un budget est mis à disposition de la délégation, qui peut l'utiliser sans devoir demander l'accord de l'administration centrale avant d'effectuer la dépense.

Le système d'avances de fonds conduit à un cumul des rôles au sein de la délégation et, parfois, dans le chef du seul délégué. En effet, il n'y a pas de séparation claire des tâches entre la passation de la commande, la réception, l'approbation de la facture et son paiement. Le délégué est également chargé de payer les salaires du personnel local sur la base des avances reçues.

L'introduction du programme *EPM* en 2012 a permis de formaliser un processus d'approbation des extraits de compte bancaire au sein des délégations et de l'administration centrale, mais ne permet pas de garantir la séparation des tâches dans les différentes étapes du processus.

#### **8.4.3.2 Respect des marchés publics dans les délégations et les centres**

Les centres et délégations de WBI doivent respecter la réglementation en matière de marchés publics. Pour les dépenses inférieures à 5.500 euros, trois offres doivent être transmises et soumises à l'examen de la cellule délégation de l'administration centrale. Pour toute dépense supérieure à 5.500 euros, le dossier est analysé par la cellule des marchés publics.

Les investissements<sup>100</sup> dans les délégations et les centres se sont élevés à 52.440,36 euros en 2009 et 345.323,39 euros en 2010. La Cour des comptes a procédé à l'examen d'un échantillon de 17 factures représentant 66 % du montant des dépenses en 2010 et 60 % en 2009 ; elle a constaté que cinq de ces dépenses (toutes relatives au Centre Wallonie-Bruxelles à Paris), n'ont fait l'objet ni d'un accord préalable de l'administration centrale de WBI, ni d'un appel à la concurrence.

Dans le cadre de l'application de la réglementation des marchés publics, WBI signale qu'un programme de formation a été mis en œuvre, notamment par l'organisation de stages à destination du personnel local. Ce programme sera renforcé dans les prochaines années.

#### **8.4.3.3 Véhicules de service**

La règle générale établit que la délégation ne dispose pas de véhicule de service. Le délégué doit, s'il possède une voiture, la mettre à disposition de la délégation et peut financer son achat par l'octroi d'un prêt sans intérêt accordé par WBI.

---

<sup>100</sup> Pour les délégations, seuls les investissements sont soumis à l'autorisation préalable de l'administration centrale.

Toutefois, les délégations de Dakar, Kinshasa, Tunis et Alger disposent de véhicules de service car elles se trouvent dans au moins une des situations particulières suivantes :

- l'état du réseau routier entraîne une usure rapide du véhicule;
- il n'existe aucun autre moyen de transport que la voiture privée ;
- les déplacements journaliers paraissent disproportionnés par rapport à la norme (distance séparant la délégation de l'aéroport) ;
- toute autre situation à caractère exceptionnel et temporaire, jugée au cas par cas, comme la nécessité d'une immatriculation spéciale ou de véhicules tropicalisés.

En 2006, le CGRI a conclu des contrats de location-financement en Belgique pour ces véhicules, avec une option d'achat, et les a transportés jusqu'aux délégations. Cette opération s'est révélée très coûteuse pour plusieurs raisons : certains véhicules n'étaient pas adaptés à l'état routier du pays, les garanties des véhicules offertes par les constructeurs n'étaient pas d'application en dehors de l'Union européenne et les frais d'envoi, de dédouanement et de transformation (tropicalisation) étaient à la charge de WBI. En 2010, lors du renouvellement du parc de véhicules, WBI a demandé aux délégations d'en acquérir sur la base de leurs besoins en respectant un certain budget. Ces achats à l'étranger, plutôt qu'un marché global en Belgique, ont fait l'objet d'un accord préalable de l'Inspection générale des finances.

Les véhicules en fin de contrat ont été achetés par WBI moyennant le paiement de l'option d'achat et conservés au sein des délégations, mais sans inscription dans les inventaires comptables et physiques.

Les dépenses de carburant sont imputées sur les budgets de fonctionnement des délégations. La Cour des comptes estime que ces dépenses ne font pas l'objet d'un contrôle suffisant. Les véhicules, réservés à un usage strictement professionnel, devraient faire l'objet d'un suivi de leur kilométrage afin de pouvoir justifier la consommation de carburant y afférente. La Cour des comptes recommande l'instauration d'un carnet de bord recensant les divers déplacements effectués pour des raisons professionnelles ainsi que les pleins de carburant, ensuite, la communication de ces informations au siège central afin de vérifier la correspondance entre les justificatifs d'achats de carburant et les données reprises dans le carnet. Enfin, lors des inspections dans les délégations, la Cour recommande de vérifier la cohérence entre les kilométrages figurant dans le carnet de bord et au compteur du véhicule.

WBI prend bonne note de ces recommandations et veillera à leur mise en œuvre.

#### **8.4.3.4 Comptes bancaires des délégations**

##### ***Envoi mensuel des extraits de compte bancaire***

L'intégration des comptes bancaires des délégations dans la comptabilité de WBI en 2009 a nécessité la mise en place d'un contrôle des dépenses et des extraits de compte bancaire des délégations.

Depuis 2009, les délégations doivent envoyer mensuellement un fichier informatique reprenant l'ensemble des opérations bancaires effectuées au cours du mois. Ce fichier standardisé permet de classer la dépense par type de budgets tels que les salaires du

personnel local, les frais de fonctionnement, les loyers, les dépenses sur des budgets d'activités, les dépenses patrimoniales ou encore les dépenses pour ordre<sup>101</sup>.

La délégation doit envoyer simultanément à l'administration centrale de WBI les extraits bancaires originaux et les pièces justificatives des dépenses. Les factures reçues comme pièces justificatives ne sont numérotées ni par la délégation ni par la trésorerie lorsqu'elles arrivent au siège central de WBI. L'absence de numérotation des factures présente un risque de paiements multiples d'une même facture à partir de comptes bancaires différents. Selon la nature de la dépense, la trésorerie prépare les écritures comptables adéquates.

La Cour des comptes recommande de mettre en place une numérotation séquentielle des pièces justificatives.

### ***Test de contrôle sur les extraits de compte bancaire***

Sur la base des informations reçues, la comptabilité effectue un double contrôle : d'une part, entre les écritures reprises dans le fichier électronique et les extraits de compte bancaire et, d'autre part, entre les pièces justificatives et les dépenses reprises sur les extraits de compte bancaire. L'opportunité de la dépense est analysée sur la base des pièces justificatives et donc a posteriori par la comptabilité.

L'analyse de ces contrôles a été réalisée sur la délégation de Paris et a porté sur quatre mois, entre janvier 2009 et décembre 2010.

Pour ces quatre périodes auditées et l'ensemble des comptes de la délégation de Paris, la Cour des comptes a pu réconcilier le fichier électronique avec les extraits de compte bancaire et a obtenu toutes les pièces justificatives.

### ***Constats et recommandations***

- Un compte de dépôt à terme, non repris dans les comptes de WBI 2008, 2009 et 2010, a été comptabilisé au 31 décembre 2011 à la demande des réviseurs d'entreprises dans le compte 53000002 *Dépôt à terme* pour 139.676,61 euros. Cette correction met en évidence la non-exhaustivité des comptes bancaires des délégations de WBI sur les exercices 2009 et 2010.
- Des pièces justificatives pour l'année 2009 consistent en des déclarations de créance sur l'honneur du délégué. La Cour des comptes estime qu'une simple déclaration sur l'honneur ne peut suffire et recommande à WBI de réclamer dorénavant la production d'une facture mentionnant les prestataires du service ainsi que la preuve du paiement par le délégué. Elle souligne qu'elle n'a pas identifié ce même problème lors de l'analyse de l'échantillon 2010.
- D'autres déclarations de créance du délégué concernent la mise à disposition de bouteilles de vin auprès de la délégation. La Cour des comptes recommande également que toutes les dépenses effectuées au nom de la délégation soient réalisées au départ du compte bancaire de cette dernière.
- En comptabilité économique, la comptabilisation des dépenses des délégations sur la base des extraits de compte bancaire et donc du paiement induit un problème de césure

---

<sup>101</sup> L'Agence wallonne à l'exportation et investissements (AWEX) et l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE).

puisque l'enregistrement des charges se fait à la réception des extraits de compte bancaire du mois précédent.

### ***Test de contrôle sur les soldes bancaires des représentations à l'étranger***

Étant donné les risques importants, dans certains cas avérés, liés à l'exhaustivité, l'existence et l'exactitude des comptes bancaires des délégations à l'étranger, en euros ou en devises, la Cour des comptes a réalisé un test approfondi sur les soldes bancaires des comptes des représentations à l'étranger aux 31 décembre 2009 et 2010.

#### ***Résultats***

- Le compte 55100041 *Alger compte INR* présentait, au 31 décembre 2010, un solde de 51.226,50 euros pour compte des éditeurs participant au salon du livre à Alger. En 2011, ce compte a été clôturé et le solde a été transféré sur un compte bancaire belge de WBI afin d'être redistribué aux différents éditeurs.  
La Cour des comptes recommande à WBI de ne pas ouvrir de compte bancaire à l'étranger pour compte de tiers. En effet, la présence de soldes bancaires, à la clôture comptable, dans les comptes qui n'appartiennent pas à WBI ne reflète pas la réalité financière de l'organisme.
- La Cour des comptes a constaté l'inexactitude de plusieurs soldes de comptes bancaires ; elle rappelle que ces derniers, repris en comptabilité au 31 décembre, doivent correspondre au solde bancaire du compte à cette même date.
- Vu les problèmes d'exhaustivité des comptes bancaires, la Cour des comptes recommande de procéder à une circularisation systématique des comptes bancaires des représentations à l'étranger. Cette dernière a été conduite pour la première fois par les réviseurs d'entreprises lors du contrôle des comptes de l'année 2011. Sur la base des informations déjà parvenues à WBI lors de l'audit, la Cour a constaté qu'une réponse faisait état de deux comptes de garantie locative à Genève non repris dans la comptabilité de WBI au 31 décembre 2011.
- La Cour des comptes a relevé les difficultés rencontrées par certaines représentations à l'étranger pour l'ouverture d'un compte au nom de WBI. En effet, l'analyse des soldes bancaires a révélé l'existence d'un compte de WBI au nom d'un membre du bureau de La Paz en Bolivie. La Cour encourage le WBI à poursuivre les démarches en cours à ce sujet.

#### **8.4.4 Inspection des délégations**

Le réseau des représentations à l'étranger comprend seize délégations, un centre et des bureaux.

Chaque délégation est inspectée, une fois par mandat, par des membres du personnel de WBI.

Les constats de ce service concordent avec ceux relevés dans le présent rapport : retards dans l'envoi des justificatifs et des comptes à l'administration centrale, justificatifs de dépenses qui ne sont pas des pièces comptables, non-réception, par l'administration centrale de WBI, de débours de certains diplomates devant justifier des composantes de l'indemnité de poste, absence de numérotation des pièces comptables des délégations.

Ces rapports d'inspection font également état d'autres manquements:

- l'absence de rédaction d'un rapport d'activités bimestriel par les délégations, pourtant exigé dans le cahier des charges et la lettre de mission ;
- l'importance des paiements par caisse sans une tenue stricte de livres de caisse, dans certains pays où l'économie bancaire reste complexe ;
- l'absence de comptabilisation de recettes dans la comptabilité de certains postes ;
- un manque de séparation des tâches relevant du domaine financier ;
- le versement d'acomptes, dans des pays où c'est une pratique courante mais interdit par la réglementation et, de manière plus générale, un non-respect des dispositions légales en matière de marchés publics ;
- l'absence de contrat de travail pour des membres du personnel local ;
- l'absence d'un règlement d'ordre intérieur.

La Cour des comptes a analysé les rapports d'inspection réalisés sur la période 2009 à 2011 et n'y a pas décelé de suivi des recommandations par la mise en place de plans d'action par délégation.

La direction de WBI a précisé que ce suivi sera opéré lors des sessions d'inspection de 2012 à 2015 à l'occasion du nouveau mouvement diplomatique. Dans ce cadre, WBI travaille sur un avant-projet de méthodologie de l'inspection des délégations et bureaux sis en Belgique et à l'étranger. Cette méthodologie aura pour but de standardiser les missions d'inspection au sein des différentes délégations et d'organiser la suite à donner au rapport d'inspection, par la mise en place de tableaux de bord de suivi et par l'établissement d'un rapport annuel confié au service délégation.

WBI envisage également d'accroître le contrôle financier des délégations à l'étranger en instaurant un contrôle externe régulier dans le cadre de missions de révision.

WBI informe la Cour des comptes qu'un premier audit comptable a été réalisé dans le cadre de la gestion financière du poste à Kinshasa ; il souhaite systématiser cette pratique aux postes les plus importants, dans un premier temps.

Pour ce qui concerne le suivi des inspections de postes, WBI annonce que le service délégations à l'étranger a été réorganisé afin d'assurer cette tâche essentielle.

## **8.5 Fiches 281.50**

Chaque année, les organismes publics doivent établir des fiches fiscales pour les commissions, courtages, ristournes, vacations, honoraires, gratifications, rétributions ou avantages de toute nature payés ou attribués.

WBI établit ces fiches pour les honoraires payés à des prestataires belges mais pas pour les honoraires payés par l'intermédiaire des délégations ou des centres. En effet, ces fiches ne sont établies, via le logiciel comptable *PIA*, que si les documents justificatifs ont été encodés dans un journal de facturier d'entrée. Or, pour les délégations et les centres, les factures sont comptabilisées en utilisant un journal bancaire. Ces méthodes de comptabilisation n'autorisent actuellement pas l'établissement aisé des fiches pour les étrangers.

WBI doit dès lors veiller à l'établissement de toutes les fiches fiscales.

WBI prend note de ces remarques et signale que le nouvel outil *EPM* facilitera la procédure de déclaration.

## **8.6 Déclarations spéciales à la TVA**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les États-membres de l'Union européenne appliquent de nouvelles règles de localisation des prestations de services. La TVA due doit être versée au Trésor par le preneur de services puisque son prestataire n'est pas établi dans le pays.

Lors de son contrôle, la Cour des comptes a constaté que WBI n'a pas demandé de numéro d'identification à la TVA (pour les opérations intracommunautaires) et n'a dès lors pas établi les déclarations spéciales à la TVA requises pour ces opérations.

Par conséquent, la Cour des comptes recommande à WBI d'entreprendre les démarches nécessaires auprès de l'administration de la TVA afin d'obtenir un numéro d'identification spécial pour ce type d'opérations.

## II Contrôles et audits

### 1 Contrôle de légalité et de régularité - DGO6, direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche<sup>102</sup>

En application de l'article 50 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité de certaines dépenses de subventions et d'avances récupérables mises à la charge des programmes 31 *Recherche* et 32 *Aides aux entreprises* de la division organique 18 *Entreprises, emploi et recherche* du budget des dépenses de la Région wallonne pour 2011. Le contrôle a mis en évidence une absence de motivation formelle adéquate des décisions d'octroi, laquelle ne permet pas d'assurer que les aides résultent d'une analyse cohérente et impartiale garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires. La Cour a relevé plusieurs irrégularités concernant un dossier particulier. D'une part, la note de synthèse comporte une contradiction quant à la situation financière de l'entreprise ; l'utilisation qui y est faite des critères d'évaluation fixés par la réglementation est inadéquate. D'autre part, la convention initiale prend en compte des dépenses non admissibles, une garantie prévue par la note de synthèse n'y est pas mentionnée et toutes les sous-traitances n'y figurent pas à ce titre. Enfin, aucune demande des récupérations prévues par les conventions successives n'a été introduite.

#### 1.1 Introduction

##### 1.1.1 Contexte

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité de certaines dépenses de subventions et d'avances récupérables mises à la charge des programmes 31 *Recherche* et 32 *Aides aux entreprises* de la division organique (DO) 18 *Entreprises, emploi et recherche* du budget des dépenses de la Région wallonne pour 2011.

Ce contrôle, mené au sein 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.

---

<sup>102</sup> Dr 3.700.828.

### 1.1.2 Cadre réglementaire

Les normes prises en compte pour apprécier les modalités d'octroi de ces aides régionales sont les suivantes :

- les dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité de traitement (articles 10 et 11 de la Constitution) ;
- le cadre légal régissant l'octroi et le contrôle des subventions défini aux articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE) ;
- la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- le décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie ;
- l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie.

### 1.1.3 Méthode

Un échantillon de quinze opérations a été sélectionné de manière aléatoire sur les ordonnancements de l'année 2011 se rapportant à cinq<sup>103</sup> programmes de la DO 18.

Le contrôle a été réalisé sur les dossiers afférents à ces quinze ordonnancements, dont deux ont été écartés : le montant de l'engagement du premier n'atteignait pas un seuil de matérialité significatif, tandis que le second relevait de l'ancienne réglementation de 1990.

Les dossiers analysés se répartissent en trois catégories :

- les aides accordées à un bénéficiaire unique par la direction des projets de recherche (département du développement technologique) : quatre dossiers, dont les engagements sont mis à la charge du programme 18.32 ;
- les aides accordées aux partenariats d'innovation technologique (PIT): cinq dossiers, dont les engagements sont mis à la charge des programmes 18.31 et 18.32 ;
- les aides accordées à des universités ou des centres de recherche agréés par la direction des programmes régionaux (département des programmes de recherche) : quatre dossiers, dont les engagements sont mis à la charge du programme 18.31.

Des entretiens réguliers ont eu lieu avec les agents traitants et avec le responsable de la direction des projets de recherche.

L'avant-projet de rapport a été envoyé au directeur général par intérim de la direction générale de l'économie, de l'emploi et de la recherche, le 3 juin 2013. Une réunion contradictoire s'est tenue le 25 juin 2013 avec l'administration. Celle-ci a, au même moment, transmis une note commentant partiellement l'avant-projet de rapport.

Le 13 août 2013, le ministre du gouvernement wallon chargé de la Recherche a adressé une réponse à la Cour, dans laquelle il annonce les mesures prises à la suite des recommandations qu'elle a faites.

---

<sup>103</sup> Outre les programmes 31 et 32 précités, il s'agit des programmes 33 *Promotion, diffusion et valorisation de la recherche*, 34 *Fonds de la recherche, du développement et de l'innovation* et 35 *Innovation-Nouvelles technologies-Technologies de l'information et de la communication*.

#### **1.1.4 Contexte administratif**

En application de l'article 57 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 précité, les projets éligibles d'un montant supérieur à 150.000 euros doivent, une fois complets, être présentés par l'administration à un collège composé au minimum de deux membres de l'administration. Cette disposition a été mise en application à partir de mars 2010.

Compte tenu de la séparation des compétences relatives à la recherche et aux technologies nouvelles, un collège a été mis en place par le ministre de la Recherche, et un autre, sous le nom de « comité », par le ministre des Technologies nouvelles. Ces deux organes sont composés de représentants de l'administration et du cabinet du ministre compétent, mais aucun arrêté n'en a fixé formellement la composition.

Les avis de ces collèges ne sont pas communiqués à l'administration de façon détaillée. La direction des projets de recherche appose donc dans le dossier et la note de synthèse une simple mention : avis favorable, avis favorable sous conditions, ou avis défavorable.

## **1.2 Absence de motivation formelle des décisions d'octroi des aides**

### **1.2.1 Partenariats d'innovation technologique**

Le gouvernement wallon a, par cinq arrêtés relatifs à des partenariats d'innovation technologique (PIT), accordé des aides à des entreprises et des universités pour un montant total de 9,7 millions d'euros.

Les dossiers de cette catégorie ont été présentés à l'administration à la suite d'appels à projets. L'administration entame une phase de *ruling* pour vérifier leur éligibilité et, ensuite, les soumet au jury de chaque pôle de compétitivité concerné. Les projets retenus par les pôles donnent lieu à une note de synthèse de l'administration, puis sont présentés au gouvernement, qui décide de leur labellisation après avis d'un jury international. La DGO6 ne connaît pas la composition de ce jury. Par ailleurs, elle reçoit les avis qu'il rend sans en connaître les motivations.

Les arrêtés d'octroi de ces aides sont des actes soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en application de son article 1<sup>er</sup>, et ils doivent être motivés formellement, en application de son article 2. Enfin, selon l'article 3, cette motivation en droit et en fait doit être adéquate.

Si des motifs de droit sont mentionnés dans les arrêtés d'octroi de ces aides, les motifs de fait stipulés ne permettent pas d'expliquer la décision prise.

Ces motifs de fait se résument à trois considérations :

- les pôles de compétitivité ont été invités à présenter des programmes de recherche à la Région ;
- le projet de recherche concerné « *lui [le gouvernement wallon] a été présenté* » ;
- « *en se fondant sur l'évaluation de ce programme par le jury constitué à cet effet, le Gouvernement wallon a estimé qu'il y avait lieu d'en soutenir financièrement la réalisation* ».

Les deux premières considérations sont générales et ne justifient pas la décision, même si elles sont exactes factuellement. La troisième consiste en une clause générale formulée dans chaque cas, en des termes stéréotypés : elle ne peut donc être considérée comme une motivation claire, complète, précise et propre aux circonstances de l'espèce telle que la jurisprudence du Conseil d'État l'impose<sup>104</sup>. Quant à la référence faite à l'avis du jury, elle est sans portée dès lors que rien n'est connu de ces avis, ni leur date, ni leur motivation, ni les critères sur lesquels ils sont fondés. Si la jurisprudence du Conseil d'État admet la motivation par référence, encore faut-il que l'acte auquel il est fait référence soit identifié et que cet avis soit reproduit dans l'acte ou qu'il y soit annexé<sup>105</sup>.

Les décisions d'octroi des aides manquent dès lors de transparence. L'absence de motivation formelle adéquate ne permet pas d'assurer qu'elles résultent d'une analyse cohérente et impartiale garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires. Le risque existe que les critères utilisés pour accepter les projets ou les hiérarchiser ne soient pas appliqués de façon homogène.

Au surplus, ces manquements soulèvent la question de savoir si les avis du jury sont traduits adéquatement par le gouvernement lorsqu'il décide de subventionner un PIT par un arrêté spécifique. Cette interrogation découle de l'examen des décisions du gouvernement de labelliser les différents projets de recherche alors que, pour certains d'entre eux, les avis de ce jury sont parfois assortis de réserves ou de commentaires.

### 1.2.2 Aides octroyées à un bénéficiaire unique

Le même commentaire quant à l'absence de motivation formelle adéquate s'applique aux décisions individuelles d'octroi d'aides accordées à des entreprises. Voici deux exemples de motivation en fait :

- premier arrêté :

*« Considérant que la demande de subvention introduite par (...) vise à faciliter la mise en œuvre d'un projet de recherche relatif à la recherche et à la validation de composants et matériaux pour applications spatiales;*

*Considérant que ce projet a pour but l'acquisition de connaissances requises pour élaborer des méthodes ou moyens nouveaux qui permettront, dans une phase ultérieure, le développement de produits, procédés ou de services nouveaux ou fortement améliorés. »*

- deuxième arrêté :

*« Considérant que la demande d'avance remboursable introduite par la société (...) vise à faciliter la mise en œuvre d'un projet de recherche relatif au projet (...) (phase III);*

*Considérant que la nature de ce projet consiste en la recherche ou la mise au point de prototypes, de produits nouveaux ou de procédés nouveaux de fabrication, appelées à être principalement mis en œuvre en Région wallonne et à donner lieu à une exploitation industrielle ou commerciale rentable. »*

---

<sup>104</sup> Cf. l'arrêt n° 221.690 du Conseil d'État.

<sup>105</sup> Cf. l'arrêt n° 137.674 du Conseil d'État.

L'administration a analysé les demandes d'aide correspondantes et élaboré, pour chacune, une note de synthèse<sup>106</sup>. Elle a ensuite présenté ces notes au collège visé par l'article 57 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008. Après examen, le collège a émis des avis favorables<sup>107</sup> ; il n'a cependant rédigé aucun procès-verbal, ni motivé ses décisions.

Les avis de ce collège ne constituent pas des actes créateurs de droits et ne sont donc pas intrinsèquement soumis à l'obligation de motivation formelle fixée par la loi du 29 juillet 1991 précitée. Il en est de même des notes de synthèse élaborées par l'administration et présentées au collège, qui figurent au dossier administratif de la direction des projets de recherche.

Par contre, les arrêtés ministériels octroyant les aides (subvention dans le premier cas, avance récupérable dans le second) sont des actes soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Or, il n'est fait aucune mention ni des avis du collège ni des notes de synthèse dans la motivation des arrêtés. Dès lors, comme pour les PIT, l'absence de motivation formelle adéquate de ces décisions ne contribue pas à leur transparence et ne permet pas d'assurer qu'elles résultent d'une analyse cohérente et impartiale garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires.

### 1.3 Dossier spécifique

Un dossier particulier cumule plusieurs irrégularités.

Une avance récupérable d'un montant de 2.218.800 euros a été accordée à une société par arrêté ministériel du 31 août 2011. Cette aide correspond à 60 % du budget d'un projet de recherche, qui se chiffre au total à 3.698.000 euros. Elle concerne la phase III du projet. En 2008 et 2009, la Région avait accordé au bénéficiaire des avances récupérables pour les phases I et II à concurrence, respectivement, de 1.435.000 et 2.172.000 euros (conventions 5729 et 6084)

Le projet de recherche est défini comme suit à l'article 20 de la convention n° 6529 du 31 août 2011 :

« Le projet (X) est basé sur le postulat qu'une vue en temps réel du risque d'entreprise spécifiquement concentré sur la GRC (gestion de la gouvernance, du risque et de la conformité aux directives légales) exige une plate-forme de contrôle ouverte et automatisée, capable :

- d'évaluer les risques d'entreprise dans des domaines multiples par un balayage continu de flux de données informatiques et métiers ;
- de mettre en œuvre des points de contrôle sous la forme d'indicateurs de risque, de performance, et de conformité aux points critiques de l'entreprise ;
- d'émettre des alertes en temps réel sur tout incident ou écart observé par rapport aux politiques de gestion de la GRC de l'entreprise. »

#### 1.3.1 Note de synthèse

Avant la signature de la convention, le dossier a été présenté, le 25 mars 2011, au collège de sélection interne, qui a rendu un avis favorable à la condition de s'engager à reporter aux fonds propres les bénéfices réalisés en 2010 et pendant la durée du projet.

---

<sup>106</sup> À cette note de synthèse est joint le résultat de l'examen réalisé par la direction de l'analyse financière.

<sup>107</sup> Le cas échéant avec condition.

La note de synthèse figurant dans le dossier comporte les anomalies suivantes :

- au point 4 (aspect commercial - marché) : la note indique qu'il « *est utile de remarquer que le logiciel résultant de la phase I a généré en 2010 un chiffre d'affaires de 1,2 millions d'euros* ». Cette information a été rectifiée par la note de la direction de l'analyse financière, qui mentionne 0,86 million d'euros comme chiffre d'affaires de l'entreprise, en 2010 ;
- au point 5 : les critères d'évaluation correspondent adéquatement à ceux prévus dans la réglementation mais ne sont pas utilisés judicieusement ;
- au point 5.5 : la note stipule qu'une autre société se porte garante de l'entreprise. Toutefois, aucune mention de cette garantie n'apparaît ni dans la convention ni dans le dossier<sup>108</sup>.

À l'analyse des critères d'évaluation prévus par la réglementation, la Cour des comptes fait observer que la qualité et la pertinence du projet ne sont pas évaluées ; en outre, concernant la valorisation de l'innovation, le degré de risque et l'effet incitatif, la note de synthèse ne répond pas au prescrit des articles 40, 43 et 44 de l'arrêté du gouvernement wallon du 8 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie.

### 1.3.2 Convention

#### 1.3.2.1 Sous-traitances

Dans la convention du 31 août 2011 liant l'entreprise à la Région, le point 23.1 « *sous-traitance faisant l'objet d'une convention* » précise que « *à la date de la signature de la convention, aucune sous-traitance de la sorte n'est prévue* », tandis que le point 23.2 « *sous-traitance ne faisant pas l'objet d'une convention* » prévoit une sous-traitance à une société tunisienne pour un montant de 1.144.856 euros.

À l'article 22, le tableau du personnel présenté correspond à celui de l'article 24 consacré au budget de la recherche. Dans l'article 24, une note de bas de page indique que six salaires sont facturés via une société de management. Il ne s'agit donc pas de salaires afférents à des membres du personnel de la société ; dans les faits, il y a donc sous-traitance. Ce constat est confirmé par l'avenant n° 1 à la convention, signé le 13 janvier 2012, qui stipule que les six montants précités correspondent à des sous-traitances en Belgique pour un montant total de 1.020.570 euros.

Les termes de la convention initiale ne correspondent donc pas à la réalité puisque toutes les sous-traitances n'y figurent pas à ce titre.

Les deux premières conventions de 2008 et 2009 comportaient la même irrégularité. Elles ne faisaient état que de deux sous-traitances, l'une en Tunisie et l'autre au Brésil. Pourtant, les articles afférents au budget de la recherche<sup>109</sup> mentionnaient, comme en 2011, que six salaires étaient facturés via une société de management. À l'époque, aucun avenant n'a

---

<sup>108</sup> Selon l'administration, « *Cette garantie n'est pas reportée dans la convention car l'analyse financière n'a pas retenu cette garantie. En collège, il a été décidé que seule la garantie demandée par l'analyse financière était retenue. A savoir, affectation du bénéfice des exercices 2010 et 2011 aux Fonds Propres. Le document de présentation des dossiers du Collège du 21/3/2013 mentionne la clause correcte* ».

<sup>109</sup> Article 24 de la convention de 2008 et article 27 de la convention de 2009.

cependant corrigé les termes des conventions initiales qui ne correspondaient pas non plus à la réalité.

#### **1.3.2.2 Réserves**

L'avenant n° 1 du 13 janvier 2012 fait apparaître, à l'article 24, qu'un montant de 487.964 euros sera affecté à des réserves.

Une telle dépense n'est pas admissible au sens de l'article 22 du décret du 8 juillet 2008.

#### **1.3.2.3 Frais de missions**

Le budget de la recherche comporte des frais de missions pour un total de 31.500 euros destiné au *coaching* des équipes *offshore* alors que les activités *offshore* de la recherche sont déjà prévues en tant que sous-traitance pour un montant de 1.144.856 euros. Elles doivent être réalisées par le sous-traitant tunisien.

Cette situation implique que plus de 30 % de la recherche financée sera réalisée en dehors de l'Union européenne, ce qui rend impossible le contrôle du prescrit de l'article 22 du décret du 3 juillet 2008 précité.

D'autre part, une sous-traitance n'a pas à être majorée par des frais de *coaching* : le sous-traitant a les compétences techniques requises, ou il ne les a pas. Si le choix du demandeur s'est porté sur une société tunisienne – dont on ne sait rien au demeurant – c'est à lui d'assumer les frais découlant de l'éloignement géographique. Au reste, la Cour s'interroge sur les raisons qui ont guidé ce choix alors que la transaction doit s'opérer « *dans les conditions normales de la concurrence* ».

#### **1.3.2.4 Frais généraux**

L'avis favorable de la note de synthèse aboutit, dans la convention, à des frais généraux acceptés pour un montant de 232.104 euros.

Conformément à l'article 8.6.1 de la convention<sup>110</sup>, ils auraient dû être limités à 126.897 euros<sup>111</sup>.

### **1.3.3 Antécédents**

Comme évoqué ci-avant, la société bénéficiaire a reçu, en 2008, une première avance récupérable de 1.435.000 euros.

La convention établie à cette occasion (n° 5729) et l'arrêté ministériel d'octroi n'indiquent pas qu'il s'agit d'une phase préparatoire d'un projet plus global. L'objet de la recherche est identique à celui de la convention n° 6529 du 31 août 2011 (phase III). Par ailleurs la

---

<sup>110</sup> « Les dépenses admissibles correspondant aux frais généraux sont calculées de manière forfaitaire. Elles s'élèvent à 10 % de la somme :

- des dépenses admissibles de personnel ;
- des dépenses admissibles de fonctionnement, hors frais généraux, frais de sous-traitance et frais d'équipement. »

<sup>111</sup> Déduction faite des sous-traitances et des frais de *coaching offshore*.

convention n° 5729 prévoit en son article 29.3.3 que les redevances d'exploitation (remboursement de l'avance récupérable) seront dues à partir de l'année 2011 (aucun chiffre d'affaires prévisionnel n'est mentionné).

Une seconde avance récupérable de 2.172.000 euros a été accordée à la société en 2009 pour la poursuite du projet (convention n° 6084).

L'arrêté ministériel, non daté, octroyant l'avance stipule cette fois qu'il s'agit de la phase II du projet, mais il n'indique en rien qu'une phase ultérieure sera nécessaire à l'achèvement de la recherche. Cette convention précise que les remboursements de l'avance reçue commenceront en 2012 ; le chiffre d'affaires prévisionnel est de 21.350.000 euros.

Dans la troisième convention (n° 6529) examinée, le chiffre d'affaire prévisionnel est établi à 32.600.000 euros. Cependant, il est stipulé que les remboursements de l'avance ne commenceront qu'en 2013. Lors de la rédaction du présent article, l'administration a indiqué que la société avait pris contact avec le gestionnaire technique pour introduire une nouvelle demande d'avance récupérable.

En résumé, les aides octroyées à la société depuis 2008 atteignent aujourd'hui un total de 5,8 millions d'euros, mais aucun remboursement n'a été réclamé. Lors de l'élaboration de la dernière convention, l'administration a en effet accepté de considérer que le projet n'aboutirait commercialement qu'en 2013 et que les remboursements commenceraient au plus tôt cette même année. Le chiffre d'affaires prévisionnel, prévu pour 2012 dans la deuxième convention, a été reporté en 2013 dans la troisième.

L'administration considère qu'elle ne peut pas abandonner le projet après avoir accordé des aides si importantes. Dans l'état actuel du dossier, la récupération de l'avance octroyée paraît largement incertaine. En effet, à la clôture de l'exercice 2011, la société bénéficiaire présentait des fonds propres négatifs et tombait sous l'application des articles 332 et 333 du code des sociétés (réduction de l'actif net par suite de pertes). À la clôture de l'exercice 2012, la situation de l'entreprise s'était améliorée mais elle présentait toujours une perte d'exploitation.

#### **1.4 Conclusions et recommandations**

Au terme du contrôle de légalité mené sur un échantillon de treize dossiers sélectionnés de manière aléatoire parmi les ordonnances de 2011 imputées aux programmes 31 et 32 de la division organique 18, la Cour des comptes a observé que cinq arrêtés du gouvernement wallon accordant des aides à des partenariats d'innovation technologique et deux arrêtés accordant des aides à des entreprises individuelles ne satisfont pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'absence de motivation formelle adéquate de ces décisions ne permet pas d'assurer qu'elles résultent d'une analyse cohérente et impartiale garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires.

Concernant les projets d'innovation technologique, les arrêtés ministériels faisant référence à l'évaluation du programme de recherche « *par le jury constitué à cet effet* » ne permettent pas d'expliquer la décision prise, ni d'apprécier dans quelle mesure les avis et les réserves éventuelles du jury sont traduits adéquatement par le gouvernement.

Quant aux arrêtés accordant des aides à des entreprises individuelles, ils reposent sur l'avis du collège prévu par l'article 57 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 et sur une note de synthèse élaborée par l'administration. Cependant ils ne font aucune

mention ni des notes de synthèse ni des avis de ce collège, qui n'établit d'ailleurs pas de procès-verbal et dont la composition n'a pas été précisée par arrêté.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'aide accordée à une société en particulier, plusieurs irrégularités ont été relevées. Outre l'avance récupérable accordée à cette société en 2011, qui fait l'objet du présent contrôle, deux autres avances récupérables pour le même projet de recherche lui ont été accordées, en 2008 et en 2009. Cette société a donc bénéficié, à ce jour, d'un montant total d'aides à la recherche de 5,8 millions d'euros.

La note de synthèse élaborée par l'administration comporte des anomalies : contradiction quant à la situation financière de l'entreprise, mention d'une garantie non stipulée dans la convention du 31 août 2011 entre la Région et l'entreprise, utilisation inadéquate des critères d'évaluation fixés par la réglementation.

Les termes de la convention initiale précitée ne correspondent pas à la réalité puisque toutes les sous-traitances n'y figurent pas à ce titre. Par ailleurs, elle rend admissibles au budget de la recherche des frais de mission qui font double emploi avec le budget de la sous-traitance. En outre, la sous-traitance exécutée en dehors de l'Union européenne rend impossible le contrôle prescrit par l'article 22 du décret du 8 juillet 2008.

L'avenant n° 1 à cette convention, daté du 13 janvier 2012, autorise la prise en compte d'un montant de 487.964 euros affecté à des réserves dans le budget de la recherche, alors qu'une telle dépense n'est pas admissible au sens de l'article 22 du décret du 8 juillet 2008.

Lors de la rédaction du présent article, aucun remboursement des avances récupérables n'avait encore été réclamé depuis 2008, chaque convention en reportant systématiquement le début. Dans l'état actuel du dossier, la récupération de l'avance octroyée paraît incertaine compte tenu de la situation financière de l'entreprise et de son incapacité à dégager un bénéfice d'exploitation.

La Cour a donc formulé les recommandations suivantes.

Les arrêtés d'octroi des aides doivent être motivés, dans le respect du prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et intégrer le contenu des avis auxquels il est fait référence, afin d'assurer que les motivations, d'une part, résultent d'une analyse cohérente et impartiale garantissant l'égalité de traitement des bénéficiaires et, d'autre part, soient exactes en fait.

Il importe que le collège ou comité agissant en application de l'article 57 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 établisse des procès-verbaux de ses réunions, et que ses avis soient motivés dans le respect de la loi précitée.

Les conventions doivent respecter les prescriptions réglementaires, spécialement en ce qui concerne les dépenses admissibles, et une attention particulière doit être accordée aux cas où une garantie est exigée d'un tiers.

Aucun montant ne peut être liquidé au profit d'un bénéficiaire pour des dépenses non admissibles, et les arrêtés octroyant des aides doivent être rectifiés dans la mesure du possible.

Il convient d'apporter une vigilance particulière à la récupération des aides octroyées, en particulier si la situation financière du bénéficiaire est précaire, si les montants sont importants, et si l'existence même de la société bénéficiaire dépend de l'aide octroyée.

Dans une réponse du 13 août 2013, le ministre du gouvernement wallon chargé de la Recherche a annoncé à la Cour les mesures prises à la suite de ses recommandations.

Les procès-verbaux existants du collège ou comité de pré-sélection agissant en application de l'article 57 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008, c'est-à-dire le tableau récapitulatif et les notes de synthèses actualisées par projet constituant les annexes au tableau, seront consignés sous forme de procès-verbaux officiels des réunions.

Les arrêtés d'octroi des aides seront motivés, dans le respect du prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en référence à ces procès-verbaux.

Enfin, dans le cas particulier des partenariats d'innovation technologique, l'arrêté fera référence à l'avis remis par le jury international des pôles de compétitivité.

Le ministre a marqué son accord sur le fait que seules les dépenses admissibles telles que prévues par le décret du 3 juillet 2008 peuvent être liquidées au profit des bénéficiaires.

## 2 Contrôle de légalité et de régularité de quatre programmes de la division organique 17 du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2012<sup>112</sup>

La Cour des comptes a constaté l'absence de normes réglementaires et de pratiques de contrôle interne permettant d'encadrer l'octroi des subventions notamment en matière de parrainage. Cette carence crée un risque d'inégalité de traitement entre bénéficiaires des subventions. Certaines opérations ont, en outre, fait l'objet d'une imputation budgétaire sur les crédits de l'administration contraire à la codification SEC, dans la mesure où elles sont traitées comme des dépenses de fonctionnement et non comme des transferts financiers. Les nombreux manquements constatés dans l'échantillon témoignent de la faiblesse des procédures de contrôle interne et des carences des processus de contrôle administratif et d'inspection de la bonne utilisation des subventions. La Cour des comptes a relevé des différences marquées entre les services dans le mode, l'ampleur et l'organisation du contrôle. Elle attire l'attention sur la nécessité de donner des instructions claires et univoques aux services concernés. Enfin, la Cour des comptes réitère sa recommandation d'organiser une inspection efficace afin de garantir la légalité et la régularité des opérations.

### 2.1 Introduction

#### 2.1.1 Contexte

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité de certaines dépenses de subventions mises à la charge des programmes 11, 12, 13 et 14 de la division organique 17 du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2012.

Ce contrôle, mené au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé (DGO5), 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.

---

<sup>112</sup> Dr 3.702.693.

### 2.1.2 Cadre réglementaire

Les normes prises en compte pour apprécier les modalités d'octroi de ces aides régionales sont les suivantes :

- les dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité de traitement (articles 10 et 11 de la Constitution) ;
- le cadre légal régissant l'octroi et le contrôle des subventions défini aux articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 ;
- la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- le code wallon de l'action sociale et de la santé du 29 septembre 2011 ;
- les dispositions (décrets, arrêtés d'exécution et circulaires) applicables aux différentes subventions examinées.

### 2.1.3 Méthode

La Cour des comptes a procédé au tirage aléatoire d'un échantillon de quinze opérations d'ordonnancement pour les soumettre à un contrôle de légalité et de régularité.

La liste des opérations a été communiquée à la DGO5 après présentation de la méthode à la directrice générale<sup>133</sup>.

La Cour des comptes a basé ses travaux sur une analyse documentaire, assortie d'entretiens avec les gestionnaires et leur hiérarchie. 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 une opération traitée par le cabinet de la ministre de l'Action sociale et de la Santé et une autre par la direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6).

Un avant-projet de rapport a été communiqué à la directrice générale de la DGO5 par courriel le 19 juillet 2013. Cette dernière a répondu le 16 août 2013.

Le projet de rapport, tenant compte de cette réponse, a été communiqué le 1<sup>er</sup> octobre 2013 à la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, qui n'a pas répondu.

## 2.2 Octroi des subventions

### 2.2.1 Services de santé mentale

À la suite de l'adoption du décret du 3 avril 2009 organisant l'agrément et le subventionnement des services de santé mentale<sup>134</sup>, lequel a remplacé le décret du 4 avril 1996, les services subsidiés étaient tenus d'introduire, dans les six mois, une nouvelle demande d'agrément accompagnée de leur projet de service de santé mentale visant à se conformer aux nouvelles normes d'encadrement prévues. Dans les six mois du dépôt de la

---

<sup>133</sup> Le 30 avril 2013.

<sup>134</sup> Intégré dans le code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS), articles 539 et suivants, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

demande d'agrément, l'administration devait se prononcer sur cette nouvelle demande, ce qui, suivant les données communiquées par l'administration en juin 2013, n'a été fait que pour 8 services de santé mentale sur un total de 65. Donc 57 services sont toujours en situation d'agrément provisoire alors qu'ils avaient tous introduit une demande d'agrément, conformément aux dispositions transitoires.

Outre les subventions classiques de frais de fonctionnement et de frais de personnel, le nouveau régime de subvention prévoit des compléments de subvention au titre de « fonction de liaison »<sup>115</sup> et de « direction administrative »<sup>116</sup>.

Dans l'attente de la décision relative à l'agrément, les services de santé mentale disposent d'un agrément provisoire et conservent le droit aux subventions allouées pour les frais de personnel et de fonctionnement sur la base de l'ancien décret du 4 avril 1996, jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande<sup>117</sup>.

La Cour des comptes constate que l'administration a octroyé indifféremment les compléments de subventions visés aux articles 606 et 608 du code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) à l'ensemble des services, qu'ils soient agréés ou encore en situation d'agrément provisoire et ce, en contravention à la disposition de l'article 708 qui en réserve expressément le bénéfice aux services agréés selon le nouveau dispositif.

L'administration justifie l'octroi de ces subventions pour les fonctions de liaison et de direction administrative sur la base de l'article 710, §1<sup>er</sup>, du CWASS. Ce dernier ne s'applique cependant que dans le cadre de l'article 570 du code, à savoir pour ce qui concerne la gestion du dossier individuel de l'utilisateur.

Par ailleurs, les §§ 6 et 7 de l'article 710 du CWASS traitent de l'octroi phasé des subventions pour les fonctions de liaison et de direction administrative des services agréés. Portant dérogation au principe général fixé par l'article 708, l'article 710 doit être interprété de manière restrictive. Dès lors, les deux paragraphes susmentionnés, tel que rédigés, s'appliquent exclusivement aux services disposant d'un agrément dans le cadre du nouveau dispositif réglementaire.

La Cour des comptes estime dès lors que les centres restant soumis au régime du décret antérieur du 3 avril 1996 ne sont pas admis au bénéfice de ces compléments de subvention.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a précisé que « *pour ce qui touche plus spécifiquement aux retards dans le suivi des demandes d'agrément et les résultats des inspections, l'administration, en collaboration avec le Cabinet, a décidé de revoir le fonctionnement de l'inspection et plus largement la procédure d'agrément* ».

---

<sup>115</sup> CWASS, article 608 – forfait annuel minimal de 3.935 euros indexés et augmentés des charges patronales.

<sup>116</sup> Idem article 606 - forfait annuel minimal de 4.032 euros indexés et augmentés des charges patronales.

<sup>117</sup> CWASS, article 708 :

§ 1<sup>er</sup>. *Le service de santé mentale agréé en vertu du décret du 4 avril 1996 organisant l'agrément et le subventionnement des services de santé mentale, introduit une nouvelle demande d'agrément dans les six mois qui suivent le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La demande est obligatoirement complétée endéans cette période par le projet de service de santé mentale. A défaut, il n'est plus agréé au terme de la période de six mois précitée.*

§ 2. *Dans l'attente de la décision relative à l'agrément, le service de santé mentale dispose d'un agrément provisoire durant la période au cours de laquelle il se met en conformité avec les présentes normes. Le Gouvernement dispose d'un délai de six mois pour examiner les demandes d'agrément à partir de la date à laquelle la demande est complète et recevable. Le Gouvernement notifie le début du délai. Si, au terme de ce délai, aucune décision n'est intervenue, les pouvoirs organisateurs concernés maintiennent leur droit aux subventions allouées pour les frais de personnel et de fonctionnement sur la base du décret du 4 avril 1996, indexées conformément au Chapitre 2 du Titre II du Livre VI, jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande.*

## 2.2.2 Dépenses relatives à la réservation d'espaces publicitaires – parrainage

Ces dépenses, mises à la charge des crédits de la DGo5, sont gérées par le cabinet de la ministre de l'Action sociale et de la Santé<sup>118</sup>. Elles atteignent un montant annuel de 207.350 euros<sup>119</sup>.

La décision d'octroi n'est pas motivée, ni autrement documentée ou fondée sur une jurisprudence ou une grille d'analyse.

Après accord de la ministre, un contact informel est pris avec le bénéficiaire pour lui préciser que l'affichage ne peut concerner que l'apposition du seul logo représentant le coq wallon. Cette condition est contrôlée par l'envoi d'une photographie qui figure au dossier justificatif de la dépense.

Dans le cas d'espèce, à la suite de la demande d'aide du bénéficiaire, un bon de commande a été établi. Il n'existe pas d'arrêté de subvention. La Cour des comptes considère qu'il s'agit pourtant d'une subvention nécessitant l'adoption d'un arrêté ministériel. Cette interprétation est par ailleurs renforcée par le fait que, dans la pratique, la preuve de l'utilisation de la somme versée est réclamée, conformément aux dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 concernant le contrôle de l'utilisation des subventions.

## 2.2.3 Opération « Été solidaire, je suis partenaire »

Instaurée en 1994, l'opération « Été solidaire je suis partenaire » permet « *aux communes, CPAS, sociétés de logement de service public d'engager des jeunes sous contrat d'étudiant, durant les mois de juillet et d'août, pour réaliser des petits travaux dans leur environnement proche. Sont concernés par cette mesure les jeunes de 15 à 21 ans issus des quartiers dans lesquels se déroulent les actions* »<sup>120</sup>. La note au gouvernement wallon visant à reconduire l'opération en 2011<sup>121</sup> en rappelle l'objectif de « *développer le sens de la citoyenneté des jeunes par leur implication dans la valorisation et l'amélioration de leur quartier et de leur environnement* »<sup>122</sup>.

Le contrôle à réaliser par l'administration demeure assez formel : il s'agit d'examiner l'existence de contrats de travail d'étudiant, d'une rémunération forfaitaire de six euros de l'heure et d'une durée de prestation de dix jours par étudiant. La rémunération est prise en charge, selon l'objectif de l'opération, pour des étudiants résidant dans la commune.

Or, la Cour des comptes a constaté la prise en charge de la rémunération afférente au contrat passé entre une commune et un jeune domicilié hors de celle-ci. Cette dépense n'a pas fait l'objet d'une explication particulière, ni été rejetée par l'administration, alors qu'elle est contraire à l'objectif de l'opération menée. Lors de l'échange de vues avec l'administration, celle-ci a fait valoir le contenu d'une communication téléphonique passée, à la suite du contrôle de la Cour des comptes, avec la commune concernée et qui apporte une justification à cette situation. Aucune pièce probante n'appuie cet élément.

---

<sup>118</sup> Selon les informations fournies, environ deux cents demandes de ce type seraient acceptées chaque année.

<sup>119</sup> Il s'agit de 218 dossiers acceptés pour 2012 (contre 114 dossiers refusés), d'un montant moyen de l'ordre de 900 euros par dossier.

<sup>120</sup> <http://cohesionsociale.wallonie.be>.

<sup>121</sup> Subvention liquidée en 2012, onze mois après les prestations.

<sup>122</sup> Note au gouvernement wallon du 2 avril 2011.

## 2.2.4 Plan habitat permanent

Une même commune<sup>123</sup> bénéficie, pour l'année 2012, de trois subventions dans le cadre du plan pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques, sur la base de trois arrêtés collectifs distincts, datés du 29 mai 2012 et rétroactifs au 1<sup>er</sup> janvier 2012 :

- 5.000 euros pour financer les frais relatifs au personnel et au fonctionnement de travailleurs spécifiques en matière de suivi post-relogement ;
- 8.000 euros pour financer les frais relatifs au personnel et au fonctionnement d'une antenne sociale ;
- 20.000 euros pour financer à mi-temps le poste de chef de projet<sup>124</sup>.

Une avance de 80 % est liquidée dans les deux mois de la signature de l'arrêté et le solde est versé après réception des pièces justificatives à produire à la DGO5 pour le 31 mars 2013 au plus tard<sup>125</sup>. D'autre part, un rapport d'activité doit être fourni, pour la même date, à la direction interdépartementale de la cohésion sociale dépendant du secrétariat général du service public de Wallonie (SPW).

Les pièces justificatives pour l'année 2012 n'ont pas été produites pour la date butoir du 31 mars 2013<sup>126</sup>. À noter également que les justificatifs de l'année 2011 ont, quant à eux, été finalement obtenus après deux rappels datés de juillet et d'août 2012, soit près de six mois après l'échéance.

Les pièces justificatives de la subvention antenne sociale pour 2012 ont été produites avec retard, le 3 mai 2013, tandis que celles relatives aux deux autres subventions n'étaient pas produites au moment du contrôle de la Cour des comptes<sup>127</sup>. Cette dernière observe qu'il n'y a eu ni rappel formel, ni lancement d'une procédure en récupération de l'avance de 80 %, qui, en l'absence de justification, peut être considérée comme indûment perçue.

L'administration a indiqué que le délai fixé au 31 mars est un délai d'ordre et non de rigueur et que, d'autre part, un délai d'un mois ne peut être considéré comme exceptionnellement long. La Cour précise à ce propos que le délai d'un mois a été largement dépassé en 2011 et qu'il en est de même pour au moins deux des subventions de 2012.

## 2.2.5 Autres constats

La Cour des comptes a également relevé le caractère tardif et rétroactif de la signature de certains arrêtés d'octroi. L'échantillon comporte notamment une subvention à une association de santé intégrée, dont l'arrêté collectif d'octroi n'a été signé que le 30 décembre 2011 mais porte sur la période échue de l'année 2011<sup>128</sup>. L'administration précise que l'arrêté d'octroi a, en 2013, été signé le 19 mars.

---

<sup>123</sup> Opération 2272.

<sup>124</sup> Subvention comprise dans l'échantillon de la Cour des comptes.

<sup>125</sup> Article 6 des arrêtés d'octroi.

<sup>126</sup> Un contact téléphonique de rappel n'a été pris avec l'opérateur que suite à l'annonce de l'entretien avec la Cour des comptes, prévu le 16 mai 2013.

<sup>127</sup> Le 16 mai 2013.

<sup>128</sup> Opération 1202.

Enfin, la Cour des comptes a relevé, dans un cas, l'acceptation de pièces justificatives dont l'éligibilité pose question<sup>129</sup>. Dans le cas d'espèce, l'administration estime la situation non problématique puisqu'elle reçoit plus de pièces que nécessaire pour justifier l'utilisation de la subvention.

À cet égard, la Cour des comptes réitère sa recommandation, déjà formulée antérieurement<sup>130</sup>, d'imposer au bénéficiaire de ne produire que les pièces qui justifient exactement l'utilisation de la subvention de fonctionnement, en lieu et place d'un fatras de documents dont il abandonne à l'administration le soin de faire le tri.

### 2.3 Application du principe de confiance

Pour rappel, selon la circulaire du 20 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du principe de confiance en Wallonie, « *le principe de confiance supprime l'exigence systématique de pièces probantes et/ou attestations et de contrôle a priori et les remplace alors par une déclaration sur l'honneur et la possibilité d'un contrôle a posteriori du respect des exigences décrétales et réglementaires* ».

Une circulaire du 6 mars 2013 modifie, avec effet rétroactif pour l'exercice 2012, le dossier justificatif à produire par les établissements relevant de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales : « *les pièces comptables (factures, preuves de paiement, etc.) doivent être gardées au sein de votre institution pour toute vérification comptable ultérieure* »<sup>131</sup>.

En l'espèce, la Cour des comptes relève que l'administration contrevient directement aux dispositions réglementaires en supprimant par voie de simple circulaire la vérification préalable des pièces comptables (factures, preuves de paiement, etc.).

En vertu de l'article 115, dernier alinéa, du CWASS, il revient exclusivement au gouvernement de déterminer les modalités et conditions d'octroi des subventions couvrant des dépenses de personnel et des frais de fonctionnement.

L'article 47 de l'arrêté d'exécution du 3 juin 2004 portant exécution du décret relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales subordonne expressément le paiement du solde à la vérification des pièces justificatives, qui doivent être transmises à l'administration au plus tard le 30 avril.

La circulaire du 6 mars 2013 fait uniquement référence à une éventuelle « *vérification comptable ultérieure* ».

---

<sup>129</sup> Pièce de caisse - Litière végétale pour chat, achats de nourriture. L'administration précise, pour la litière, que cet achat a été effectué dans le cadre d'un atelier créatif dont une pièce non signée tient lieu de justification.

<sup>130</sup> *Le subventionnement des centres de planning et de consultation conjugale et familiale*, rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, avril 2012.

<sup>131</sup> Circulaire 050401/3330 [http://socialsante.wallonie.be/sites/default/files/DAHA\\_Circul\\_adm\\_2012.pdf](http://socialsante.wallonie.be/sites/default/files/DAHA_Circul_adm_2012.pdf). De même, une circulaire du 23 février 2012 avait déjà appliqué le principe de confiance aux documents à fournir par les maisons d'accueil pour justifier l'utilisation des subventions 2011. À noter que ce secteur ne figure pas au nombre des cinq secteurs pilotes choisis par l'administration pour l'application du principe de confiance. Dans ces secteurs pilotes, ce principe pouvait être mis en œuvre sans modifier les dispositions du cadre réglementaire existant.

Il ressort cependant des informations fournies par l'administration<sup>132</sup> que :

- les missions de l'inspection ne comportent pas de manière systématique l'examen de pièces justificatives de l'utilisation de la subvention : « *l'inspection axe ses missions essentiellement sur le suivi pédagogique, les normes en matière de locaux et l'analyse à travers la comptabilité du prix d'hébergement demandé aux hébergés*<sup>133</sup> » ;
- ce type d'inspection n'est pas fait annuellement ni pour tous les opérateurs<sup>134</sup> ;
- les résultats de l'inspection ne sont pas systématiquement communiqués en temps utile, à savoir avant la liquidation du solde de la subvention ;
- l'administration considère comme inutile que l'inspection procède à une vérification systématique des frais de fonctionnement : « *une analyse des comptes de résultats montrerait que les dépenses admissibles en matière de fonctionnement s'élèveraient sûrement au triple du montant forfaitaire des frais subventionnés*<sup>135</sup> ».

La Cour des comptes considère que l'arrêté, tel que rédigé actuellement, ne permet pas de mettre en œuvre le principe de confiance dans cette matière. Il en est de même de la suppression de l'obligation de transmettre les pièces. Sans se prononcer sur l'opportunité d'appliquer le principe de confiance, la Cour indique qu'une modification réglementaire aurait dû intervenir en l'espèce.

## 2.4 Gestion budgétaire

L'échantillon comprend deux opérations mises à la charge du budget de la division organique 17 – programme 11, sans toutefois relever de la compétence matérielle de la direction générale opérationnelle pouvoirs locaux, action sociale et santé.

L'une concerne un parrainage – achat d'espace promotionnel<sup>136</sup> dont la contrepartie est l'apposition du logo du coq wallon à l'occasion d'un événement et l'autre, une subvention facultative octroyée à une entreprise de formation par le travail en application de la « *mesure formation année 2011* » de l'accord-cadre tripartite pour le secteur non marchand privé 2010-2011.

La dépense de parrainage a été imputée sur l'allocation 12.02 *Études, relations publiques, documentation, participation à des séminaires et colloques, frais de réunion, honoraires non spécifiques* inscrite au programme 11 *Politiques transversales dans le domaine socio-sanitaire*.

Cette imputation contrevient au principe de spécialité budgétaire : le crédit est affecté aux dépenses de l'administration et plus fondamentalement, comme relevé précédemment, une telle dépense est à qualifier de subvention et aurait dû être imputée sur une allocation de base portant un code économique 30 ou 40 (selon que l'opérateur subventionné est une organisation publique ou privée) et non sur une allocation de base 12.02, qui concerne des dépenses de fonctionnement. La Cour des comptes constate donc que l'imputation de ces dépenses contrevient à la classification économique SEC95.

Une subvention destinée au financement de certains compléments de frais de personnel, dans le cadre des accords du non marchand en faveur d'une entreprise de formation par le

---

<sup>132</sup> Réponse de l'administration par courriel du 11 juin 2013.

<sup>133</sup> Courriel du 11 juin 2013.

<sup>134</sup> Les institutions sont inspectées globalement tous les deux ans.

<sup>135</sup> Courriel du 11 juin 2013.

<sup>136</sup> Selon les termes du courrier ministériel d'attribution du 24 novembre 2011.

travail, est imputée sur l'allocation 01.01 *Provisions pour l'indexation des emplois subsidiés et les accords du non marchand* inscrite au programme 11 *Politiques transversales dans le domaine socio-sanitaire*.

Pour l'exercice 2011, l'enveloppe affectée aux accords du secteur non marchand s'élève à 32.261.927 euros, dont :

- 8.524.665 euros pour les secteurs relevant de la DGO5 ;
- 22.444.227 euros pour les secteurs relevant de l'AWIPH ;
- 1.293.034 euros pour les secteurs relevant de la DGO6.

Lors de l'adoption, fin 2011, de l'accord du secteur non marchand, le gouvernement wallon avait autorisé<sup>137</sup> l'engagement de ce montant sur l'allocation 01.01 du programme 11 de la division organique 17 du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011 et chargé la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de l'exécution de la décision<sup>138</sup>. Cette imputation avait été effectuée car aucun crédit n'existait à ce moment dans le budget relevant de la DGO6. Bien que cette mesure contrevienne au principe de spécialité budgétaire, elle pouvait s'expliquer de manière temporaire. Par ailleurs, cela implique également que l'ordonnatrice (la directrice générale de la DGO5) doive signer une dépense alors qu'elle ne dispose d'aucune pièce probante du dossier. Néanmoins, l'administration précise que « *chaque demande de paiement liée à l'exercice 2011 a fait l'objet d'une double approbation : d'abord par un ordonnateur de la DGO6 après vérification du dossier, ensuite par un ordonnateur de la DGO5 compte tenu de l'imputation budgétaire* ».

Cette imputation contrevient également au principe de spécialité budgétaire.

## 2.5 Traitement des demandes de subvention

Dans le cas relevé de l'opération de parrainage, la Cour des comptes a constaté un risque d'inégalité de traitement entre les bénéficiaires puisqu'aucune réglementation ne détermine les montants ni les conditions d'octroi et de justification de ces subventions.

Par ailleurs, l'imprécision d'une réglementation peut avoir pour conséquence d'accorder une large marge d'appréciation à l'administration et être source d'un risque d'inégalité de traitement. Ainsi, pour une des opérations sélectionnées en matière d'insertion sociale, la Cour des comptes a observé que le dernier rapport d'inspection relate la participation peu active à certains des ateliers organisés<sup>139</sup>.

Face à cette situation, l'administration estime ne disposer d'aucun critère lui permettant de refuser en pareil cas la qualification d'activité de groupe. Une telle qualification influence pourtant le calcul de la subvention puisque le service est tenu d'organiser au moins 19 heures d'activités de groupe par semaine pour pouvoir bénéficier du subventionnement d'un travailleur social à temps plein<sup>140</sup>.

Dans sa réponse, l'administration indique que « *concernant l'imprécision de la réglementation en matière d'insertion sociale, elle a déjà eu l'occasion de soumettre des propositions au cabinet*

---

<sup>137</sup> Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2011 – GW/2011/01.12/Doc.4457/A.A-E.T.

<sup>138</sup> Les moyens sont repris, pour l'AWIPH, à l'allocation de base 41.03 du programme 17.15 et, pour les autres secteurs, à l'allocation de base 01.01 du programme 17.11.

<sup>139</sup> En 2011 – atelier cuisine : quatre personnes ; atelier créatif écologique et intergénérationnel : deux personnes, etc.

<sup>140</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 29 janvier 2004, article 19, al.1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

*de Madame la Ministre en vue de préciser certaines définitions et notions. La notion de travail de groupe n'est pas définie et dès lors un groupe peut effectivement comporter un nombre très réduit de personnes. »*

Par ailleurs, pour la période examinée<sup>141</sup>, la pratique administrative ne s'appuie sur aucun manuel de contrôle des subventions, qu'il s'agisse de subventions réglementées ou facultatives. En outre, les conditions d'éligibilité des dépenses ne sont pas uniformément reprises dans les circulaires ou les arrêtés d'octroi. Cette situation peut être source d'interprétations divergentes et, en conséquence, d'inégalité de traitement. L'administration indique qu'un manuel sera élaboré à partir de l'automne 2013.

Enfin, la Cour des comptes a observé, dans son échantillon, la prise en considération, par l'administration, d'une pièce justificative qui ne se rapportait pas à la période couverte par la subvention<sup>142</sup>.

## **2.6 Vérifications administratives**

La gestion administrative du dossier de subvention devrait idéalement s'opérer en synergie avec un service d'inspection intervenant sur la base d'analyses de risques. Les résultats des inspections devraient être communiqués en temps utile pour permettre à l'administration de s'assurer de la réalité des prestations réalisées, notamment en vue du versement du solde des subventions.

Aucune articulation systématique de ce type n'a pu être identifiée dans l'échantillon. Dans les secteurs où elle existe, l'inspection travaille en silo, poursuivant un objectif parfois purement quantitatif qui lui est propre ou en décalage temporel marqué avec les tâches de gestion administrative.

Les résultats de l'inspection ne sont pas systématiquement communiqués au responsable administratif en temps utile, à savoir avant la liquidation du solde de la subvention.

À titre d'exemple, le nombre de dossiers ouverts dans les services de médiation de dettes ou le taux d'occupation dans les maisons d'accueil constituent les éléments déterminant l'estimation du montant de la subvention allouée<sup>143</sup>. La liquidation du solde de ces subventions doit donc se fonder sur des données réelles et actualisées. Dans l'échantillon, la Cour des comptes a constaté que l'administration ne disposait pas systématiquement des résultats d'inspections ou de contrôles sur place permettant de valider la réalité des déclarations effectuées par les opérateurs subsidiés avant la liquidation du solde de la subvention. Au mieux, la vérification de ces données réelles ne s'effectue qu'avec un décalage dans le temps. À cet égard, l'administration rappelle, par exemple, que *« les taux d'occupation en maison d'accueil et en maison de vie communautaire ne sont pas déterminants pour la fixation du montant de la subvention mais bien pour la détermination du personnel d'encadrement, la fixation du taux de personnel d'encadrement ne pouvant être revue qu'après constatation de deux années consécutives au moins d'un taux d'occupation moyen insuffisant. L'inspection ne pourrait fournir que des informations instantanées. »*

---

<sup>141</sup> L'administration précise qu'un manuel des subventions facultatives avait pourtant été rédigé sous le mandat du ministre des Affaires sociales et de la Santé mais que, depuis lors, des circulaires adressées aux opérateurs ont pris le relais.

<sup>142</sup> Il s'agit d'une prime d'assurance accident du travail pour la période 2011 admise en justification pour la subvention de 2012.

<sup>143</sup> 70 euros par dossier ouvert – article 19 de l'arrêté du gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> mars 2007.

La Cour estime que la réalité de ces informations doit être vérifiée afin de valider la réalité des déclarations effectuées par les entités subsidiées ainsi que la réalité des justifications de dépenses fournies.

Pour les maisons d'accueil, la vérification des données utilisées à l'appui du calcul de la subvention ne se fait pas en lien avec un tableau de bord des inspections réalisées ou à mener.

La Cour des comptes a déjà amplement abordé les faiblesses d'organisation de l'inspection dans le cadre de l'audit relatif à *L'organisation de l'inspection au sein de la direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé* publié dans son 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé au Parlement wallon en 2009<sup>144</sup>. L'échantillon d'opérations d'ordonnancement imputées sur l'année budgétaire 2012 dénote la récurrence des manquements relevés à l'époque.

À ce propos, l'administration rappelle les travaux actuellement en cours en vue de réformer l'inspection, lesquels ont d'abord été axés sur deux secteurs pilotes et seront étendus progressivement à d'autres secteurs. *« L'administration est consciente de ses forces et faiblesses : elle est consciente des efforts déjà consentis, en cours et à venir, compte tenu de la situation de départ, ce qu'elle traduit dans divers documents internes et qu'il faut maintenant transcrire dans des documents publiables. Ces changements sont, en outre, à accompagner aussi bien pour les agents concernés que pour les acteurs de terrain confrontés à de nouvelles méthodes, tous partageant des craintes. Dans ce contexte, toute recommandation ou remarque de la Cour des comptes est saisie comme une opportunité. »*

Les subventions aux Espaces rencontres échappent aussi totalement à l'inspection. Le contrôle de la réalité ne peut donc que se réduire aux aspects strictement formels.

La Cour des comptes a relevé une situation identique pour l'opération traitant de la subvention d'un opérateur, d'une part, comme centre de planning familial et de consultations conjugales et, d'autre part, comme Espace rencontres<sup>145</sup>. La clé de répartition reproduite sur les pièces justificatives n'a pu être explicitée par l'agent traitant et n'a pas fait l'objet d'un accord préalable de l'administration. Sans contrôle a priori ou a posteriori de cette clé, appliquée par l'opérateur sur ses pièces justificatives, la prise en charge des dépenses ne repose pas sur une base de calcul objectivée. En l'espèce, le pourcentage des dépenses acceptées sans contrôle par l'administration est de 36,2 %.

Une instance de supervision, avec sa garantie du double regard, fait défaut dans le cas des subventions aux services de médiation de dettes et des subventions aux services d'insertion sociale, en l'absence d'échelon hiérarchique intermédiaire entre l'agent traitant et son inspection générale.

En effet, dans ces deux cas, la fonction de directeur n'est plus exercée depuis plusieurs mois, voire plus d'un an.

L'audit précédent de la Cour<sup>146</sup> avait déjà mis en évidence des situations similaires et leurs effets dommageables sur le contrôle interne.

---

<sup>144</sup> 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1<sup>er</sup>, *Doc. Parl. Rég. w.*, 127 (2009-2010), N° 1, p. 85 à 101.

<sup>145</sup> Opération 2561.

<sup>146</sup> Ibidem.

L'administration signale à cet égard qu'elle a « *proposé au Ministre de la Fonction publique de désigner un directeur faisant fonction* ».

La Cour des comptes a relevé, dans l'échantillon examiné, plusieurs cas d'application du principe de confiance, notamment pour la justification de subventions facultatives allouées à une maison d'accueil<sup>147</sup>, à une maison médicale<sup>148</sup> ainsi qu'à une entreprise de formation par le travail<sup>149</sup>.

Sur la base de circulaires ministérielles appliquant le principe de confiance, la liquidation s'opère sur simple production d'une déclaration sur l'honneur et d'une déclaration de créance.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que cette application ne s'est pas toujours accompagnée d'une analyse correcte de la faisabilité de la mise en œuvre de ce principe. Étant donné les faiblesses constatées dans les contrôles et inspections, il convient pourtant d'effectuer de telles analyses afin de s'assurer que l'administration reste en mesure de contrôler la bonne utilisation des subventions, conformément aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 et aux dispositions du nouveau décret comptable du 15 décembre 2011.

Pour ce qui concerne les subventions allouées à une maison médicale, l'administration estime qu'il ne s'agit pas ici de l'application du principe de confiance, mais bien de la mise en œuvre d'une méthode de contrôle adaptée à la nature de la subvention, en fonction des effectifs disponibles, dans un souci d'efficacité.

## **2.7 Conclusions et recommandations**

La Cour des comptes a constaté l'absence de normes réglementaires et de pratiques de contrôle interne permettant d'encadrer l'octroi des subventions (motivation des décisions d'octroi, arrêtés de subventionnement, etc.). Ce manque crée un risque d'inégalité de traitement entre bénéficiaires des subventions. Il en est particulièrement ainsi dans le cas des opérations de parrainage gérées par le cabinet de la ministre de l'Action sociale, de la Santé et des Pouvoirs locaux. Ces opérations ont, en outre, fait l'objet d'une imputation budgétaire sur les crédits de l'administration contraire à la codification SEC95, dans la mesure où elles sont traitées comme des dépenses de fonctionnement et non comme des transferts financiers.

La dispersion, la variété et la répétitivité de certains manquements constatés dans l'échantillon témoignent de la faiblesse des procédures de contrôle interne actuelles et des carences des processus de contrôle administratif et d'inspection de la bonne utilisation des subventions.

---

<sup>147</sup> Décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales.

<sup>148</sup> Article 3 de l'arrêté ministériel collectif du 30 décembre 2011, signé par la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances, octroyant pour 2011 aux associations de santé intégrée des subventions prévues aux accords-cadres pour le secteur non marchand privé wallon 2007-2009 et 2010-2011 – prime de fin d'année et formation ; circulaire ministérielle du 20 juillet 2011.

<sup>149</sup> Article 2 de l'arrêté ministériel collectif du 27 février 2012, signé par le vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et de la Politique aéroportuaire, octroyant pour 2011 une subvention aux ASBL agréées en qualité d'entreprise de formation par le travail ou d'organisme d'insertion en application de la mesure formation année 2011 de l'accord-cadre tripartite pour le secteur non marchand privé 2010-2011 ; circulaire ministérielle du 27 février 2012.

Ainsi, les outils de contrôle – manuel des subventions et inspection –, l'élaboration d'une méthode d'analyse de risques et la formation des agents sont encore insuffisamment développés.

La Cour des comptes a relevé des différences marquées entre les services dans le mode, l'ampleur et l'organisation du contrôle. Elle attire l'attention sur la nécessité de donner des instructions claires et univoques aux services concernés et d'instaurer un suivi attentif du système de contrôle de la qualité dans le cadre du cycle administratif de gestion.

Enfin, la Cour des comptes réitère ses recommandations d'organiser une inspection efficace au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé afin de garantir la légalité et la régularité des opérations dont cette direction générale a la charge.

## 3 Le principe de confiance à la lumière de dix ans de contrôle des subventions<sup>150</sup>

Dans le cadre de la simplification administrative, la Région wallonne s'apprête à adopter un nouveau système de contrôle des subventions fondé sur le principe de confiance. Sur la base d'une analyse rétrospective de dix ans de contrôle des subventions, la Cour des comptes attire l'attention du gouvernement sur les zones à risques les plus fréquemment rencontrées en cette matière. Le tableau dressé par la Cour montre des lacunes importantes à tous les stades du processus de subventionnement : évaluation préalable, rédaction des arrêtés d'octroi, mention des justificatifs à présenter, contrôle a posteriori, inspection sur place, etc. Vu l'insuffisance de la prise en compte, dans l'analyse préalable à la mise en œuvre du principe de confiance, de l'efficacité des contrôles et inspections ou du coût de leur mise en œuvre, la Cour des comptes estime qu'à ce stade, l'application du principe de confiance est insuffisamment maîtrisée et prématurée. Dans sa réponse, le ministre-président ne remet pas en cause les observations de la Cour, mais expose des mesures, déjà prises ou en projet, qui devraient diminuer les risques relevés.

### 3.1 Introduction

#### 3.1.1 Objet

La Cour des comptes communique régulièrement le résultat de ses contrôles au Parlement wallon par le biais de son cahier d'observations annuel ou de rapports spécifiques. Au cours des dix années écoulées, elle a souvent eu l'occasion de faire des observations sur une série de subventions octroyées par la Région. Ces observations concernent toutes les étapes du processus subventionnel.

---

<sup>150</sup> Dr 3.703.129.

À la veille de l'adoption, par la Région wallonne, d'un nouveau système de contrôle des subventions basé sur le principe de confiance, il a paru utile à la Cour des comptes de tirer les enseignements des contrôles effectués au cours des dix dernières années, afin d'attirer l'attention du gouvernement sur les zones à risques les plus fréquemment rencontrées en cette matière.

### 3.1.2 Principe de confiance

Le principe de confiance est une mesure de simplification administrative, qui, depuis 2004, figure parmi les priorités du gouvernement wallon<sup>151</sup>. Il vise à réduire les charges administratives pour les usagers (entreprises, citoyens, secteur non marchand, etc.) en se fondant sur le postulat énoncé comme suit dans le plan 2005-2009 de simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité<sup>152</sup> : « *Bon nombre de formalités imposées aux usagers ont pour objectif de combattre toutes tentatives de fraude. Poussée à l'extrême, cette logique du soupçon voit dans chaque usager un fraudeur potentiel, ce qui à l'évidence ne correspond pas à la réalité. Le principe de confiance consiste à inverser la vision : l'usager est, en première analyse, digne de confiance.* »

### 3.1.3 Méthode

Dans un premier temps, les rapports spécifiques publiés depuis 2003 ainsi que les articles parus au cahier d'observations depuis le 15<sup>e</sup> cahier adressé au Parlement wallon ont été collationnés. Plus de 350 dispositifs de subvention ont été analysés dans ce cadre, couvrant la plupart des directions générales et des organismes de la Région wallonne. Les constatations n'ont pas été actualisées, car l'objectif du présent article était de relever, sur dix ans, les éléments récurrents afin de désigner les zones à risques les plus sensibles.

Les constats sont présentés dans une suite logique en fonction des diverses étapes du processus de subventionnement : mise en œuvre de la politique publique, processus administratif, octroi des subventions et contrôle.

Dans un deuxième temps, et en lien avec les risques mis à jour en matière de contrôle, la Cour des comptes expose ses remarques à propos du dispositif de mise en œuvre du principe de confiance.

Le projet d'article a été envoyé par lettre du 15 octobre 2013 au ministre-président du gouvernement wallon, qui a répondu à la Cour par lettre du 15 novembre 2013. Les principaux éléments de la réponse du ministre-président sont repris à la fin du présent article.

## 3.2 Définition et cadre juridique des subventions

Une subvention est définie comme une aide pécuniaire accordée par la Région ou par des personnes morales financées par la Région pour soutenir des activités jugées utiles à l'intérêt

---

<sup>151</sup> Il figure dans la déclaration de politique régionale wallonne 2004-2009, le décret-programme de relance économique et de simplification administrative (RESA) voté en février 2005 par le Parlement wallon, le plan wallon 2005-2009 de simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité, la déclaration wallonne de politique régionale 2009-2014, le plan de simplification administrative et e-gouvernement 2010-2014, le plan Marshall2.vert et le plan Action Industrie.

<sup>152</sup> Plan 2004-2009 de simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité, p. 22.

commun, moyennant l'obligation de justifier l'utilisation des deniers reçus et de se soumettre au contrôle de cette utilisation.

Les subventions sont soit réglementaires, soit facultatives.

Les articles 57 à 62 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon constituent le siège de la matière depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. L'application de ces articles a cependant été suspendue par un cavalier budgétaire<sup>153</sup>. Les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE) continuent donc à s'appliquer provisoirement à la Région wallonne.

L'article 61 du décret précité reprend la substance des articles 55 à 58 des LCCE et énonce les principes fondamentaux en matière de contrôle des subventions :

*« toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention »* (article 61, 1<sup>o</sup>) ;

*« toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée »* (article 61, 2<sup>o</sup>) ;

*« tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'emploi des sommes reçues, à moins qu'un décret ne l'en dispense »* (article 61, 3<sup>o</sup>) ;

*« le bénéficiaire reconnaît à l'instance subsidiaire (...) le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués (...) »* (article 61, 4<sup>o</sup>) ;

*« le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il : a) ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ; b) n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ; c) met obstacle au contrôle de l'instance subsidiaire (...) »* (article 61, 5<sup>o</sup>).

L'arrêté du gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux traite également de quelques modalités pratiques des subventions communales et provinciales (mode de paiement, etc.).

### **3.3 La subvention comme outil de mise en œuvre de la politique publique**

Avant de décider de recourir à la subvention comme instrument de politique, une réflexion doit être menée sur les objectifs visés et la manière de les réaliser. Les questions liées à l'environnement politique doivent être posées : quels résultats souhaite-t-on atteindre en tant que service public ? Quels sont les objectifs visés ? De quelle manière doivent-ils être réalisés ?

Il faut également se demander si la subvention est l'instrument le plus adapté pour atteindre les objectifs définis.

---

<sup>153</sup> Article 166 du dispositif du décret budgétaire 2013.

### **3.3.1 Confusion entre marchés publics de services et subventions**

Lorsqu'une administration souhaite agir dans un secteur déterminé, elle doit choisir le mode d'action le plus approprié pour atteindre l'objectif poursuivi : elle peut opérer par voie de subvention ou par le biais du marché public.

La finalité des subventions et des marchés est différente : par l'octroi d'une subvention, l'autorité publique intervient financièrement pour soutenir des activités qu'elle juge utiles à l'intérêt général ; par contre, lorsqu'elle conclut un marché, elle confie à un prestataire des tâches qu'elle juge nécessaires pour son propre fonctionnement.

Par ailleurs, les règles juridiques, les conditions financières, le régime fiscal et l'imputation budgétaire diffèrent fondamentalement selon qu'il s'agit de subventions ou de marchés publics. Tous les marchés publics sont organisés par un cadre juridique qui balise les phases de préparation, de mise en concurrence et d'exécution des prestations.

Dans ce contexte, la Cour a régulièrement dénoncé, au cours des dix dernières années, l'octroi de subventions facultatives basées sur des conventions avec un prestataire de services, là où la passation d'un marché public de services aurait dû intervenir (voir, en fin d'article, les sources 9, 14, 15, 16, 17, 25, 29, 30, 32, 38, 39, 51, 54, 55).

À noter que les résultats de la prestation (une étude juridique, par exemple) ne sont la propriété de la Région que lorsqu'elle conclut un marché de services. En effet, dans ce cas, la Région achète une prestation dont elle a besoin. Les résultats qui en découlent lui appartiennent de plein droit. Par contre, comme la subvention a pour but de soutenir une activité que le bénéficiaire réalise pour son propre compte, ce dernier garde la propriété de la prestation.

La Cour a donc recommandé de bien distinguer les deux techniques et d'utiliser celle qui est la plus appropriée à l'objectif poursuivi. Elle a également, à de nombreuses reprises, préconisé d'abandonner, pour l'octroi des subventions, la forme de la convention et de généraliser celle de l'arrêté d'octroi.

### **3.3.2 Évaluation**

Idéalement, l'autorité doit également maîtriser la connaissance de sa propre organisation, évaluer ses besoins en personnel, la qualification de ce dernier, la qualité du contrôle interne, le rôle et le champ de compétence de toutes les parties concernées : ministre, administration, organismes, etc.

L'évaluation préalable implique une analyse des avantages et des inconvénients, des coûts et des profits, ainsi qu'un inventaire des problèmes et risques potentiels.

Dans le cas des subventions décrétales, les travaux préparatoires au décret offrent souvent l'occasion de mener cette réflexion. Des évaluations doivent par ailleurs être réalisées à intervalles réguliers pour corriger les éventuels dysfonctionnements.

Il arrive fréquemment que cette évaluation préalable fasse défaut. Les conséquences en sont alors nombreuses.

Dans le cas de l'Agence wallonne à l'intégration des personnes handicapées (AWIPH), la Cour des comptes avait relevé la coexistence de différents mécanismes de subventionnement et la complexité du calcul des subventions qui en résultait. Dans son audit récent, elle a recommandé, tout en soulignant l'intérêt d'un système de subventionnement apte à

satisfaire au plus près les besoins de la personne handicapée, d'évaluer la conformité à la réalité des valeurs attribuées aux nombreux coefficients utilisés. En effet, ceux-ci sont utilisés depuis plusieurs années et leur pertinence n'a plus été évaluée (sources 42, 46).

Parfois, les modifications trop fréquentes d'un dispositif réglementaire rendent son application complexe et peuvent donner lieu à l'octroi d'aides illégales. Dans le cas des aides aux jeunes agriculteurs, la Cour avait constaté que les arrêtés qui régissaient le subventionnement des investissements réalisés en vue de respecter les normes communautaires avaient été modifiés par voie de communiqué de presse, rendant ainsi illégales les aides accordées : celles-ci devaient alors être récupérées (source 1). Un premier rapport avait déjà relevé la complexité de la réglementation, d'une part, en raison de la diversité des régimes d'aide et, d'autre part, à cause des risques d'interprétations divergentes (source 3).

Dans un autre cas, une trop grande diversité de cadres normatifs élaborés en fonction de priorités différentes suivant les législatures aboutissait à ce qu'un même type d'investissement fasse l'objet de plusieurs subventions octroyées par des services administratifs différents. Certaines subventions ne disposaient pas d'un cadre légal approprié ou étaient régies par une réglementation obsolète. La Cour écrivait alors : « *Pour la majorité des subventions, la Cour a relevé un manque de lisibilité des objectifs de politique publique. Pour la plupart, aucune analyse récente des problèmes à résoudre n'est identifiable. Ainsi, toute évaluation du degré de réalisation de ces politiques publiques est aléatoire. Il n'est donc pas possible de s'assurer du caractère vérifiable des objectifs en raison soit de leur inexistence soit de l'absence d'indicateurs ou d'analyses de situation initiale ou intermédiaire.* » (source 37).

La Cour a encore relevé cette multiplicité des critères et des procédures dans la gestion des aides financées par le Fonds énergie (source 22).

Cette surabondance des régimes de subvention se retrouve dans le secteur des aides à la promotion de l'emploi (APE), malgré une simplification timide. La complexité du système nuit alors à son efficacité (source 9).

La Cour a également constaté une grande diversité des régimes d'aide lors du contrôle des primes à l'investissement. Des risques liés au régime plus favorable des créations d'entreprise ont aussi été pointés : certains bénéficiaires peuvent être tentés de présenter leur demande de manière à bénéficier de la subvention la plus intéressante, même si la réalité économique ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, la Cour des comptes avait aussi remarqué une jurisprudence administrative qui se démarquait souvent du prescrit légal (source 11).

Une réglementation peu ou mal évaluée peut également provoquer un manque de transparence et des fluctuations dans la jurisprudence, ce qui met à mal l'égalité de traitement des bénéficiaires des subventions (source 44).

Lorsque les critères d'octroi ne sont pas bien définis dans la réglementation, il convient d'évaluer la situation pour fixer des critères permettant d'objectiver le traitement des demandes de subventions et de définir les bénéficiaires admissibles, afin d'éviter de rompre l'égalité de traitement entre eux (sources 4, 5).

Dans le cas des transports en commun (TEC), la Cour des comptes a constaté que la révision à la baisse du montant des subventions fixé dans les contrats de gestion 2006-2010 a eu pour conséquence la mise en place, au cas par cas, de nombreux mécanismes de compensation : subvention pour faire face à la gratuité des transports en commun lors des pics de pollution ou à la suite de l'instauration de la gratuité du transport pour certaines catégories d'usagers, subventions complémentaires pour le financement de nouvelles lignes interrégionales et régionales, complément de subvention pour assainir la santé financière des TEC, etc. Ces

mécanismes ont compliqué le système de financement et le suivi des subventions octroyées aux TEC. Une meilleure évaluation préalable aurait permis de tenir compte de ces aléas et d'intégrer leurs conséquences financières dans la subvention d'exploitation (source 18).

Le plan Habitat permanent n'a pas eu l'impact espéré, en raison, notamment, de l'éparpillement entre plusieurs directions générales des compétences pour l'octroi de la subvention. Les communes devaient en effet recevoir l'accord de la direction interdépartementale de la cohésion sociale (DICS) ; ensuite, le dossier était géré par la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), mais coordonné par la DICS, après l'obtention d'attestations délivrées par le Commissariat général au tourisme. En raison de cette complexité, plus aucune commune n'avait introduit de demande de prime à l'acquisition depuis 2006. Face à ce constat, la Cour des comptes avait recommandé de mieux accorder ce plan avec les autres mesures prises pour favoriser le logement social, de façon à simplifier son utilisation par les communes (source 38).

Dans le cas des contrats de rivière, la Cour des comptes avait observé que l'évaluation préalable à la reconduction des subventions était insuffisamment discriminante. En effet, elle était uniquement basée sur le critère du pourcentage d'actions réalisées par rapport aux actions programmées, ce qui revenait à évaluer de la même manière la réalisation de 50 % de 10 actions ou de 100 actions. Une action visant la construction d'une station d'épuration (action qui nécessite un long délai d'exécution et des moyens budgétaires importants) pesait le même poids dans l'évaluation qu'une action d'information de la population par le biais du bulletin communal (source 27).

Le contrôle de trois programmes de la division organique 13 *Ressources naturelles et environnement* du budget de la Région wallonne a révélé des imprécisions de la législation pouvant amener des discriminations : en effet, les critères d'éligibilité de certaines dépenses subventionnées n'étant pas clairement définis, certains postes étaient pris en compte, alors que d'autres, qui semblaient apparentés, ne l'étaient pas (source 32).

En matière de restauration des monuments classés, le cadre réglementaire des subventions manquait de cohérence. En effet, les principales dispositions s'organisaient sur la base d'un décret sans arrêté d'exécution et sur l'arrêté d'exécution du décret antérieur, qui a été abrogé. Les pratiques administratives divergeaient d'une cellule à l'autre, ce qui générait également un risque de discriminations (source 36).

### **3.4 Processus administratif**

D'une manière générale, la Cour des comptes a constaté une grande disparité dans les processus administratifs, à tous les stades de la procédure de subventionnement. Cette disparité est due à l'absence de normes et de directives précises édictées par le service public de Wallonie (SPW) et a pour effet que chaque service travaille de manière cloisonnée. Cela aboutit à des pratiques très différentes entre services et nuit notamment à l'efficacité du contrôle interne. Par ailleurs, les contrôles sur place sont trop peu nombreux et leur efficacité est diminuée parce qu'ils ne sont pas menés selon une procédure commune, basée sur une analyse de risques adéquate.

Cette hétérogénéité des procédures entraîne des risques liés au non-respect du principe d'égalité de traitement, de non-conformité de l'objet subventionné et de subvention indue.

Un autre problème réside dans la maîtrise des processus par une seule personne, sans cadre directeur, ni procédure écrite.

Un ou plusieurs de ces problèmes ont été constatés lors de différents contrôles : à l'occasion de l'audit réalisé à l'AWIPH, de celui consacré aux centres de planning familial et de celui sur le subventionnement régional des investissements communaux. Compte tenu de ses observations, la Cour des comptes avait, dans le premier cas, recommandé de développer, sur la base d'une analyse fonctionnelle, une application informatique garantissant la sécurité et la fiabilité du calcul des subventions et préconisé d'améliorer le contrôle interne ou encore de prévenir le risque d'une rupture de service (source 42). Dans le second cas, elle avait estimé que l'administration devrait motiver et documenter les décisions prises, en vue d'établir une jurisprudence permettant de traiter toutes les situations de manière uniforme (source 43). Dans le dernier cas, elle avait recommandé de créer un guichet administratif unique, véritable outil de gestion au profit des différents utilisateurs (source 37).

Pour rationaliser les processus, la Cour des comptes recommande de rédiger et d'adresser aux autorités subventionnantes wallonnes des directives communes, qui rappellent la législation en vigueur et encadrent chaque étape du processus de subventionnement, éventuellement sous la forme d'un vade-mecum, comme c'est déjà le cas en matière de marchés publics.

Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité et de simplification, la Cour des comptes recommande de standardiser au maximum les processus de subventionnement mis en œuvre par les autorités wallonnes en vue d'une informatisation plus aisée et afin d'améliorer la transparence pour les personnes ou autorités subsidiées.

La Région wallonne, consciente de ces problèmes, a la volonté de mettre en œuvre, à l'initiative du commissariat *Easi-wal*, des processus génériques, afin de limiter au maximum les divergences de mise en pratique qui compliquent la vie de l'usager wallon. Le site internet de la Région définit ces processus<sup>154</sup>.

En matière de subventions, deux processus génériques sont à relever : « allouer » et « contrôler ». La Cour salue cette initiative mais remarque qu'elle n'en n'a pas encore perçu les réalisations concrètes durant ses audits.

## **3.5 Octroi des subventions**

### **3.5.1 Agrément**

Dans le cas des subventions réglementées, il n'est pas rare que les bénéficiaires soient soumis à une obligation préalable d'agrément. En général, cet agrément ouvre les droits au subventionnement et en détermine les montants maxima.

Les conditions d'agrément doivent être suffisamment précises pour ne pas donner lieu à interprétation et, dès lors, à un risque de discrimination.

Parfois, il existe plusieurs catégories d'agrément, lesquelles déterminent le montant des subventions qui y sont liées. L'arrêté d'agrément fixe la catégorie pour laquelle l'allocataire est agréé en fonction de ses activités. Tout changement de catégorie doit faire l'objet d'une modification de l'arrêté d'agrément.

---

<sup>154</sup> <http://plone.easi.wallonie.be/ProcessusGeneriques>.

Dans le cas des centres de planning familial, la Cour a constaté que le contrôle des activités donnant lieu à l'établissement de la catégorie, et donc du niveau d'agrément, se basait sur des éléments essentiellement déclaratifs. Le risque existait alors que l'allocataire favorise les activités les mieux subventionnées au détriment des autres. Dans la pratique, les contrôles administratifs étaient lourds et peu efficaces et n'aboutissaient jamais à une rétrogradation de catégorie (source 43).

Dans un autre cas, sept projets spécifiques avaient été subventionnés sans base légale, car les conventions d'agrément n'avaient pas été signées à temps (source 46).

### 3.5.2 Calcul de la subvention

Dans deux audits, la Cour avait relevé la complexité du mode de calcul de la subvention, ce qui empêchait les bénéficiaires de vérifier l'exactitude du montant qui leur était versé.

Dans le cas de l'AWIPH, la Cour avait observé que le calcul des subventions utilisait quelque 544 paramètres différents. Par ailleurs, le calcul de la subvention forfaitaire annuelle était aussi relativement lourd : il s'effectuait en deux étapes et était basé sur une ancienneté pécuniaire théorique de dix années minimum, qu'il convenait de corriger ensuite au cas par cas. La Cour avait recommandé de l'alléger en supprimant ce niveau minimal d'ancienneté pécuniaire de dix ans. Enfin, un système d'atténuation des conséquences d'un changement de catégorie avait été mis en œuvre afin de ne pas confronter les services subventionnés à des adaptations trop brusques, notamment en matière de personnel employé. La Cour écrivait cependant : « (...) l'octroi systématique du montant théorique de la subvention devrait être privilégié. Près de 90 % des services ayant une ancienneté pécuniaire supérieure à dix ans, soit 223 services, ont perçu ce montant théorique en 2010. Les 10 % restants maintiennent, parfois durant plusieurs années, un niveau de subventions que leur situation réelle ne justifie plus. S'il est concevable d'atténuer, temporairement et dans certaines limites, les effets de modifications intervenues dans le nombre et les caractéristiques des personnes prises en charge, par contre l'octroi d'avantages excessifs et durables se révèle problématique. » (source 42)

Lors de l'audit sur les centres de planning familial, la Cour avait remarqué que la législation était complexe, manquait de clarté et contenait même des contradictions. Il en était résulté la mise en place d'une véritable ingénierie comptable sous la forme d'un système de basculements entre les diverses subventions : basculement des dépenses du personnel salarié sur la subvention du personnel indépendant, basculement des dépenses du personnel indépendant sur la subvention de fonctionnement et basculement des dépenses de personnel salarié sur la subvention de fonctionnement. La Cour écrivait à ce propos : « Le système de basculement se révèle très complexe et relativement opaque. Cette situation nuit à la traçabilité de la prise en charge des différents types de dépenses. Bien que l'affectation effective des subventions (après opérations de basculement) soit notifiée aux centres, il est extrêmement difficile, sur cette base, de retracer le cheminement des mouvements de dépenses entre les différentes enveloppes. » Par ailleurs, la Cour avait écrit à propos de ce personnel qualifié de « hors cadre » qu'« en autorisant l'imputation, sur la subvention de fonctionnement, de « toute dépense supportée par le centre », y compris des dépenses de personnel « pour lequel aucune qualification n'est requise », cette disposition organis(ait) le financement, par la Région, d'un personnel affecté à d'autres tâches que celles découlant des missions prévues par le décret. Étant donné que les centres peuvent dépendre de pouvoirs organisateurs réalisant d'autres activités éventuellement subventionnées, cette situation cré(ait) un risque de multisubventionnement de certains membres du personnel. » (source 43)

### 3.5.3 Arrêtés d'octroi

Les arrêtés d'octroi doivent être clairs, précis et complets<sup>155</sup>. À défaut, le contrôle des subventions sera difficile, voire impossible.

Il arrive cependant que des arrêtés ne soient pas assez précis pour permettre un contrôle efficace. Ainsi, la Cour a constaté que des arrêtés d'octroi de subventions se bornaient généralement à réclamer à l'allocataire de subsides de fonctionnement une déclaration de créance et un rapport d'activité, sans lui rappeler l'obligation de fournir les pièces justifiant ses dépenses et leur conformité avec l'objectif du subside et, pour les subsides d'investissement, les factures et le décompte final (source 51).

La législation stipule que les arrêtés d'octroi des subventions doivent être pris avant l'engagement de la dépense et donc avant que la subvention ne soit versée.

Dans le cas des aides à la promotion de l'emploi (APE), les décisions d'octroi des subventions n'étaient pas toujours prises en temps utile. L'effet rétroactif dont la plupart de ces décisions étaient assorties nuisait aux objectifs de simplification administrative, de transparence, de gestion efficace des points APE et, surtout, de création d'emplois. En effet, lorsque les décisions étaient encodées tardivement par la direction générale de l'économie et de l'emploi, il arrivait que le FOREM doive recommencer le travail de calcul et de liquidation de la subvention préalablement réalisé. Les points attribués risquaient alors d'être valorisés sur les travailleurs déjà en place, plutôt que pour l'engagement de nouveau personnel, ce qui était le but poursuivi (source 10)<sup>156</sup>.

La signature tardive des arrêtés d'octroi est un problème récurrent (sources 19, 32, 38, 40, 48, 51). Pourtant, les risques liés à l'adoption tardive d'un arrêté sont importants : comme le montant de la subvention a déjà été dépensé en tout ou partie au moment de la signature de l'arrêté, les justificatifs à fournir sont définis a posteriori, ce qui rend problématique la justification de certaines dépenses. Le contrôle de l'utilisation de la subvention est ainsi rendu plus difficile, voire impossible. La signature tardive des arrêtés résulte souvent d'un processus administratif trop lent ou mal préparé. L'urgence pousse alors à verser le montant de la subvention en dehors du cadre de la stricte légalité. Un processus administratif plus rapide et mieux encadré devrait pallier ce problème.

## 3.6 Contrôle

Le principe du contrôle des subventions est inscrit dans la loi : selon l'article 55 des LCCE, « *Tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues (...)* », tandis que « *tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'emploi des sommes reçues, (...)* », en application de l'article 61, 3<sup>o</sup>, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

Ce contrôle est essentiel pour s'assurer, d'une part, qu'elles ont été utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées et, d'autre part, qu'il n'y a pas eu de subventionnement excédentaire.

---

<sup>155</sup> Article 55 des LCCE.

<sup>156</sup> Le point APE est l'unité de base de la subvention annuelle accordée aux employeurs dans le système des aides à la promotion de l'emploi. Il valait 2.742 euros lors de l'audit en question, en 2008, et vaut 2.790,86 euros en 2013.

L'arrêté d'octroi doit énoncer de manière précise et exhaustive les justificatifs que le bénéficiaire de la subvention doit fournir ainsi que les délais dans lesquels ils doivent être communiqués.

### 3.6.1 Contrôles administratifs

Pour être efficaces, les contrôles administratifs doivent être réalisés par du personnel compétent et porter sur un échantillon suffisamment représentatif. Les différents services contrôleurs doivent avoir une approche coordonnée, afin de garantir l'égalité de traitement des allocataires des subventions. Lorsque des justificatifs prévus ne sont pas fournis, il faut appliquer les sanctions prévues par la réglementation et récupérer la part non justifiée. C'est ici qu'apparaît l'importance d'arrêtés d'octroi clairs, complets et pris en temps utile : à défaut, le contrôle en est rendu difficile, voire impossible.

Dans le cas de la gestion durable de l'azote en agriculture, les contrôles n'étaient ni efficaces ni efficients. Ainsi, pour le contrôle du taux d'azote potentiellement lessivable, qui permet de juger du suivi par l'exploitant des bonnes pratiques agricoles en matière d'épandage en zone vulnérable<sup>157</sup>, seules 3 % des exploitations étaient contrôlées. Il s'agit pourtant de l'un des dispositifs de contrôle permettant d'assurer l'efficacité et la crédibilité du programme de gestion durable de l'azote. Le gouvernement s'était engagé, à l'époque, à porter ce taux à 5 %.

Dans le même audit, la Cour des comptes avait constaté que les contrôles a posteriori réalisés par la direction des contrôles étaient limités aux aides à l'investissement cofinancées ; ils ne portaient donc pas sur les aides visant la mise en conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage, qui n'avaient pas été cofinancées. Par ailleurs, ces contrôles ne portaient pas sur le maintien de l'affectation de l'investissement subsidié (source 2).

Dans le cas du Commissariat général au tourisme, la Cour a relevé qu'il n'y avait pas de contrôle systématique du maintien de l'affectation touristique de l'équipement pendant 15 ans après l'octroi de la subvention, comme la réglementation l'exige sous peine de devoir rembourser la subvention (source 49).

L'audit sur le subventionnement des investissements communaux avait révélé l'absence d'un inventaire précis des subventions ainsi que l'absence de normes communes aux différents services concernés pour le contrôle des subventions. Cela génère un cloisonnement du travail des services de contrôle (source 37).

Lors de l'audit du FOREM, la Cour des comptes a constaté que le contrôle des déclarations justificatives de l'utilisation des points APE était lacunaire. Elle écrivait à ce propos : « *En ce qui concerne les secteurs marchand et non marchand, le contrôle des déclarations justificatives de l'utilisation des aides APE n'a pas encore commencé, deux ans après le constat de risque élevé d'indu souligné par la Cour des comptes. La charge administrative supplémentaire qu'engendre cette mission est réelle, d'autant que des rappels doivent encore être adressés à plusieurs employeurs, surtout dans le secteur marchand, et que la situation de plusieurs employeurs du secteur non marchand ne pourra être connue avec précision qu'après l'intervention de l'administration wallonne (en cas de cofinancements des charges salariales). Vu le temps qu'exigent les tâches de contrôle, la Cour recommande d'intégrer ces vérifications dans la procédure de calcul des subventions et d'examiner si les informations relatives à certains composants du coût salarial des travailleurs APE ne pourraient pas être transmises*

---

<sup>157</sup> Le respect d'un taux maximal est un critère de conditionnalité de la subvention. Son non-respect peut conduire à une réduction des aides accordées à l'exploitant. Ce contrôle est opéré pour l'ensemble des exploitants qui bénéficient de certaines aides européennes.

*directement par l'ONSS au FOREM, via la Banque carrefour de la sécurité sociale. Cette solution serait la plus efficiente, dans la mesure où les employeurs ne devraient plus être mis à contribution.* » (source 9). La Cour des comptes avait également constaté l'insuffisance des contrôles lors de l'audit sur les aides à la promotion de l'emploi (source 10).

La Cour des comptes a encore noté la faiblesse du contrôle lors de l'analyse du programme *Nature, forêts, chasse, pêche*. Elle écrivait à ce propos : « *En ce qui concerne l'octroi et l'utilisation de subventions, la faiblesse du contrôle interne se manifeste par : – le retard de la notification de la subvention par rapport à la date de la prise de cours du subside et, partant, la prise en compte de dépenses effectuées en dehors de la période de subventionnement ; – l'absence d'approbation, par le fonctionnaire dirigeant et le comité d'accompagnement, de modifications relatives aux délais et budget de certains projets ; – l'absence de contrôle du respect par les bénéficiaires de subventions de la législation sur les marchés publics ; – le non-respect du principe de spécialité budgétaire lors de l'imputation d'une subvention au profit [d'une] administration communale, afin d'acquiescer trois immeubles expropriés menacés par des chutes de pierres.* » (source 25)

Dans le cas des aides au secteur agricole, l'exactitude des déclarations de dépenses n'était pas aisément vérifiable car les aides wallonnes n'étaient pas contrôlées (source 1). Lors de son premier audit sur la question, la Cour des comptes avait pourtant déjà recommandé de contrôler les risques de paiements indus grâce à un système informatique efficace (source 3).

Durant son audit sur le subventionnement des centres de planning familial, la Cour des comptes a relevé que les contrôles étaient peu efficaces et peu efficaces : de nombreux contrôles étaient ainsi réalisés uniquement sur la base d'informations purement déclaratives. Par ailleurs, aucune sanction n'était appliquée aux centres en défaut de produire leurs comptes. Les contrôles étaient plus conçus comme une action de conseil que comme une vérification des justificatifs, alors que ces deux rôles doivent être bien distingués (source 43).

Dans le cas des services d'aide aux familles, la Cour a constaté que les contrôles se basaient uniquement sur les données transmises par les services eux-mêmes. En raison de la structure complexe de certains centres, la tenue d'une comptabilité détaillée s'avérait nécessaire. La question du contrôle des comptes se posait donc, ainsi que celle de la constitution, pour ce faire, d'un service d'audit comptable (source 47).

En ce qui concerne les aides financées par le Fonds énergie, les critères d'éligibilité n'étaient pas vérifiés dans 90 % des cas. L'administration invoquait à cet égard un manque de personnel (source 22).

Quant aux comptes de l'IFAPME, la Cour a relevé l'insuffisance des procédures de contrôle pour s'assurer de la fiabilité des données transmises par les centres de formation (source 12).

En matière de restauration des monuments classés, le respect de la législation des marchés publics par les bénéficiaires des subventions était insuffisamment contrôlé. Cette obligation imposée aux bénéficiaires était pourtant mentionnée dans les arrêtés d'octroi (source 33). De même, en ce qui concerne le programme 02 *Gestion de l'espace rural*, la Cour a constaté le manque de documents permettant de s'assurer que les marchés conclus grâce aux subventions l'ont été dans le respect des règles propres aux marchés publics (source 7).

Dans le cas de l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité, les justificatifs présentés par les bénéficiaires des subventions étaient parfois insuffisants (source 4).

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, le contrôle de l'emploi des subventions laissait également à désirer (source 38).

Dans le cadre d'un contrôle des comptes du Fonds piscicole de Wallonie, la Cour des comptes a relevé que, lorsque l'arrêté d'octroi prévoit que les originaux doivent être produits, le contrôle ne peut se baser sur des copies. Les dispositions des arrêtés d'octroi sont en effet de stricte application. Par ailleurs, travailler sur la base de copies laisse subsister un risque de sur- ou multisubventionnement (source 23).

Lors du contrôle du programme 02 *Service de la présidence et chancellerie*, la Cour a relevé l'absence de nombreuses pièces justificatives. Les conditions d'octroi n'étaient pas toujours respectées et le contrôle était assuré par le cabinet plutôt que par l'administration (source 51).

Durant son audit sur l'archéologie en Région wallonne, la Cour avait constaté que le contrôle des justificatifs des subventions était faible et que le contrôle comptable était inexistant. Le solde de nombreuses subventions était liquidé, alors que les justificatifs produits n'étaient pas probants. La Cour avait encore relevé un risque de conflit d'intérêt, car, durant la période de référence de son audit, des fonctionnaires régionaux avaient été membres des organes exécutifs de certains allocataires de subventions (source 35).

Lors du bilan financier des aérodromes régionaux wallons, la Cour avait constaté le défaut de contrôle des subventions en raison de pièces justificatives non pertinentes (source 20).

Le contrôle du programmes 05 de la division organique 13 *Ressources naturelles et environnement* a également mis en évidence un contrôle déficient. Les arrêtés d'octroi étaient mal rédigés et ne mentionnaient pas les pièces justificatives probantes à fournir (source 30).

Des lacunes dans le contrôle ont encore été relevées dans de nombreux autres cas (sources 6, 8, 13, 21, 26, 28, 29, 34, 40, 41, 50, 52, 53).

### **3.6.2 Inspection sur place**

L'inspection ou contrôle sur place revêt une grande importance dans le processus de contrôle des subventions. Elle permet en effet de se rendre compte in situ du résultat obtenu au moyen des subventions. Elle devrait être menée par du personnel compétent, en nombre suffisant, de façon régulière, selon un protocole bien défini se basant sur une analyse de risques solide. Afin de ne pas perdre de temps, elle doit également pouvoir s'appuyer sur un traitement efficient des justificatifs envoyés à l'administration par les allocataires de subventions. Dans les matières sociales et de santé, il faut, en outre, bien distinguer le rôle de l'inspection, qui contrôle sur place le bon emploi des deniers publics, et le rôle de conseil, qui doit être réservé à un service ad hoc, si nécessaire.

L'audit de l'inspection au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé a mis à jour des risques en termes d'organisation, de pilotage et d'efficacité, résultant d'un manque de stratégie et de planification. L'inspection sur place joue un rôle décisif dans le dispositif de contrôle : elle permet de vérifier l'adéquation entre les engagements de l'organisme subventionné et ses réalisations concrètes. En pratique, la Cour avait relevé de nombreux dysfonctionnements : l'absence de travail sur la base d'analyse de risques afin de fixer une planification des inspections ; la vacance des postes d'inspecteur général ou de directeur, restés sans titulaires pendant des années ; des défaillances dans les procédures administratives de base (référencement, classement des rapports d'inspection, circulation des documents) ; la rareté, voire l'inexistence des réunions de services. La Cour avait également relevé que du temps d'inspection était consommé par la collecte et la prise de connaissance sur place de documents, qui auraient utilement pu être communiqués à l'avance. Par ailleurs, la distinction des missions d'inspection et de conseil n'était pas clairement perçue. Une clarification des missions des inspecteurs s'avérait nécessaire (source 45).

Lors du contrôle du subventionnement régional des investissements communaux, la Cour a constaté qu'il y avait trop peu de contrôles sur place. Lorsqu'ils existent, ces contrôles ne sont pas toujours organisés de manière systématique, la plupart du temps faute de moyens humains et matériels adéquats. La pratique était cependant très diverse en la matière (source 37).

Dans le cadre d'un audit du FOREM, la Cour des comptes avait déploré l'absence d'un service d'inspection comptable centralisé pour l'ensemble de la Région wallonne, lequel pourrait vérifier sur place l'utilisation des divers financements publics (source 9). La nécessité d'un service d'inspection contrôlant sur place les différentes subventions avait déjà été relevée lors de l'audit initial sur les aides à la promotion de l'emploi (source 10).

L'audit des centres de planning familial a également mis en évidence que les inspections ne s'appuyaient pas sur une analyse de risques. Par ailleurs, le personnel affecté aux inspections était insuffisant (source 43). La Cour des comptes avait fait le même constat lors de l'audit sur la gestion des aides financées par le Fonds énergie (source 22).

L'insuffisance de l'inspection était également observée lors de l'audit sur les services d'aide aux familles (source 47).

### 3.6.3 Risques de double subventionnement

L'audit sur le subventionnement régional des investissements communaux a notamment mis en lumière plusieurs risques de double subventionnement ou de subvention indue. La Cour écrivait à cet égard : « *Au vu de ces différents constats, force est de conclure que les mesures mises en place par l'administration wallonne pour détecter le risque de subvention indue sont insuffisantes. Dans la majeure partie des cas, l'administration ne dispose d'aucun moyen systématique de contrôle des déclarations des communes en matière de subventions multiples visant un même objet. Dans d'autres cas, aucune information n'est exigée alors que le risque de subvention indue existe. Enfin, même lorsque des limites claires sont définies en matière de subventionnement multiple, celles-ci ne sont pas toujours suivies par l'administration.* » (source 37)

Lors du contrôle de la gestion des aides financées par le Fonds énergie, la Cour avait relevé une concurrence des primes avec les réductions d'impôts au niveau fédéral (source 22). La disparition de la plupart des réductions d'impôt a fait diminuer ce risque.

En matière d'aides à la promotion de l'emploi, le risque de subventionnement excédentaire ou de double subventionnement a été clairement établi (source 9). L'absence d'une base de données de l'ensemble des subventions (régionales, fédérales et européennes) est à déplorer<sup>158</sup>.

Dans le cadre de l'audit relatif au Fonds piscicole de Wallonie, la Cour des comptes a également recommandé de tenir un inventaire des biens ayant fait l'objet d'une subvention pour éviter le risque de double subventionnement ou le renouvellement trop fréquent des biens acquis au moyen de la subvention (sources 23, 24).

Le secteur de l'aide familiale connaît également le risque de subventionnement multiple. Ainsi, les subventions APE doivent être déduites des dépenses de personnel faisant l'objet d'une subvention spécifique, ce qui n'est pas toujours le cas (source 47).

---

<sup>158</sup> Une telle base de données centrale facilitera également les contrôles administratifs et les inspections.

En matière de gestion des déchets, le mode de calcul forfaitaire des subventions aboutissait, du fait des rendements d'échelle, à verser aux agglomérations et intercommunales importantes, des montants parfois largement supérieurs aux frais réels identifiables dans les déclarations de créances introduites comme justificatifs (source 31).

### **3.7 Principe de confiance**

#### **3.7.1 Présentation**

L'application du principe de confiance n'a véritablement pris son essor que sous la législature actuelle. Le principe de confiance est une mesure phare du plan de simplification administrative et e-gouvernement 2010-2014, reprise, pour ce qui concerne les entreprises, dans le plan Marshall2.vert et le plan Action, Industrie.

Il a fait l'objet d'une circulaire, adoptée le 20 juillet 2011 par le gouvernement wallon, dans laquelle il est défini comme suit : le principe de confiance supprime, pour les usagers externes ou internes aux services du gouvernement ou organismes d'intérêt public, l'exigence systématique de pièces probantes et/ou attestations et de contrôle a priori, et les remplace par une déclaration sur l'honneur et la possibilité d'un contrôle a posteriori du respect des exigences décrétales et réglementaires. La mise en œuvre du principe de confiance modifie donc en profondeur la manière dont l'administration assumera à l'avenir sa mission de contrôle. À cet égard, le plan Ensemble, Simplifions énonce que dans le cadre d'une application pertinente du principe de confiance, il faut « *repenser le contrôle et lui donner plus de moyens* ».

Le principe de confiance ne peut être appliqué que moyennant le respect de certaines conditions. Indépendamment de la réduction des charges administratives qu'il autorise, il doit permettre d'améliorer la maîtrise des risques sous-jacents au processus de contrôle examiné (simplifié) et ce, à un coût équivalent ou moindre. Au surplus, comme rappelé dans la circulaire précitée, le principe de confiance ne déroge pas à l'article 55 des LCCE, à savoir que « *tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense* ». La substitution d'une déclaration sur l'honneur à l'obligation de transmettre des pièces ex ante ne peut dès lors être opérée qu'après la modification d'une série de dispositions réglementaires s'appliquant aux dispositifs concernés.

La circulaire prévoit qu'avant toute suppression effective de pièces, les dispositifs administratifs sélectionnés (demande d'agrément, de subvention, etc.) soient soumis à une évaluation préalable. La circulaire propose donc une analyse de l'opportunité d'appliquer le principe de confiance, des risques inhérents à sa mise en œuvre, ainsi qu'une étude de faisabilité en termes de disponibilité des ressources nécessaires à la mise en place d'un contrôle a posteriori.

La Cour des comptes a examiné si l'évaluation prévue par la circulaire permet de s'assurer que les conditions énoncées ci-avant sont effectivement satisfaites.

#### **3.7.2 Prise en compte des risques**

La Cour des comptes constate que le principe de confiance est détaché du processus de gestion des risques de l'organisation. En effet, la circulaire relative au principe de confiance ne prévoit pas de se baser sur le niveau de maîtrise des risques pesant sur les activités concernées par l'introduction de ce principe. Par conséquent, il peut être appliqué en vertu de la circulaire, alors même que le niveau de couverture des risques existant est insuffisant.

En effet, plutôt que de s'appuyer sur les risques affectant les activités et les objectifs de l'organisation, la Cour des comptes relève que la circulaire tente d'évaluer si l'introduction du principe de confiance, et l'allègement du contrôle qu'il induit, feront peser, en tant que tels, de nouveaux risques sur les opérations administratives<sup>159</sup>.

Les risques résultant de la mise en œuvre du principe de confiance sont mesurés à l'aune d'une série d'indicateurs portant à la fois sur le dispositif<sup>160</sup> et sur la pièce<sup>161</sup> dont la suppression est envisagée<sup>162</sup>. Ces indicateurs ne prennent pas en compte la maîtrise des opérations découlant des activités de contrôle actuellement mises en place au sein de l'administration, autrement dit l'efficacité des contrôles existants, de telle sorte que l'application du principe de confiance peut entraîner une dégradation de la maîtrise des risques. Ainsi, l'interprétation des indicateurs proposée par la circulaire peut conduire à des conclusions erronées quant aux risques que fait peser l'introduction du principe de confiance sur la maîtrise des activités, comme illustré par les exemples suivants.

- Nombre de dossiers acceptés après avoir été traités

La circulaire dispose que « *dans le cadre d'un dispositif déjà en application, le pourcentage de dossiers acceptés donne une indication du risque d'alléger le contrôle à priori. En effet, plus ce taux est élevé, moins le risque est important. Si ce taux est de plus de 90 %, le risque sera relativement limité.* » Autrement dit, plus le pourcentage de dossiers acceptés est élevé, moins il serait risqué d'alléger le contrôle des pièces effectué ex ante et donc d'appliquer le principe de confiance.

La Cour des comptes relève que la constatation d'un taux d'acceptation élevé des dossiers traités pourrait tout aussi bien résulter d'un contrôle inefficace. Cet indicateur ne peut dès lors être utilisé comme un estimateur du risque associé à la mise en œuvre du principe de confiance que si le contrôle opéré détecte efficacement les cas de fraudes, les erreurs, etc. Par conséquent, sans un examen approfondi de l'efficacité du contrôle et donc de la gestion des risques pesant sur les activités, le risque associé à la mise en œuvre du principe de confiance est impossible à déterminer.

- Taux d'erreurs dans les dossiers

La circulaire dispose qu'« *une des problématiques que rencontre l'administration vient des erreurs réalisées par les usagers dans leurs relations avec le service public. Ces erreurs ne mettent pas en cause forcément la bonne volonté de l'utilisateur mais elles sont un fait dont il faut tenir compte. Le contrôle a priori permet de les détecter en amont. Il est donc très utile à ce niveau. Plus le taux d'erreur sera élevé, plus il sera délicat de supprimer des contrôles a priori.* »

De nouveau, un faible taux d'erreur pourrait résulter d'un contrôle inefficace. Le taux d'erreurs dans les dossiers ne constitue donc un indicateur fiable de la confiance à accorder aux bénéficiaires que si le contrôle opéré permet de les détecter efficacement.

---

<sup>159</sup> La circulaire vise principalement le processus générique « allouer ». Comme l'indique le texte de la circulaire, le transfert d'argent vers l'utilisateur « fait encourir à l'administration une série de risques qui lui sont propres en termes de fraude et de non recouvrement par exemple ».

<sup>160</sup> Nombre de dossiers acceptés après avoir été traités, état de l'environnement de contrôle existant, importance du montant alloué, récupération de montants versés.

<sup>161</sup> Complexité de l'information prouvée et demandée par la pièce, taux d'erreur dans les dossiers actuels, impact sur la qualité du contrôle du remplacement de la pièce par un contrôle a posteriori.

<sup>162</sup> D'autres indicateurs sont redondants ou ne s'adressent qu'à une composante du risque, soit la probabilité de survenance d'un événement, soit son impact.

Sans évaluation du contrôle, le risque d'application du principe de confiance n'est pas correctement estimé.

- Exhaustivité du contrôle des pièces

La circulaire stipule qu'« *il faut aussi se poser la question de la qualité du contrôle réalisé dans le dispositif actuel. Il se peut que les pièces soient demandées mais que peu voire qu'aucun contrôle n'y soit appliqué. Dans ce cadre, la suppression de la pièce ne changera en rien la qualité des contrôles.* »

La Cour constate que le raisonnement tenu est contraire aux normes de contrôle interne. En effet, à défaut de contrôle des pièces, il convient de déterminer si l'application des activités de contrôle prévues par la réglementation permettrait de maîtriser efficacement les risques existants et, si tel n'est pas le cas, de revoir les modalités du contrôle, plutôt que de préconiser la suppression de la demande des pièces lorsqu'elles ne sont pas examinées.

La Cour des comptes constate également que le risque d'une application inappropriée du principe de confiance est accru par l'introduction d'un biais en faveur de la suppression des pièces. Ainsi, en cas d'absence de contrôle, la circulaire recommande de supprimer les pièces, sans autres vérifications et sans s'interroger sur la pertinence d'un éventuel contrôle; si, par contre, les pièces font l'objet d'un contrôle approfondi, il est imposé d'en démontrer l'utilité.

La Cour souligne au surplus que la démarche du principe de confiance n'a pas été intégrée à celle visant à définir les processus génériques du service public de Wallonie entamée dans le cadre du plan 2005-2009 de simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité<sup>163</sup>. En effet, le développement du principe de confiance ne repose pas sur les processus génériques auquel il se rattache naturellement, à savoir le processus générique « contrôler » pour ce qui concerne sa nature même et les processus génériques « allouer », « autoriser » et « acheter », qui en constituent le principal champ d'application. Les processus génériques n'ont, par ailleurs, pas été actualisés au regard des développements relatifs au principe de confiance.

Concernant le régime de sanctions qui devrait découler de la circulaire, la Cour des comptes constate qu'elle se contente d'énoncer qu'« *une déclaration sur l'honneur erronée ou une fausse déclaration entraîne l'application des diverses sanctions et mesures prévues par les décrets et arrêtés applicables à la matière concernée* ». Or, le Conseil d'État avait fait remarquer, dans l'avis<sup>164</sup> rendu sur l'avant-projet de décret portant sur la mise en œuvre du principe de confiance<sup>165</sup>, que le régime de sanctions prévu par la réglementation en vigueur en cas de déclarations sur l'honneur fausses ou erronées n'était, en l'état, pas admissible<sup>166</sup>. Il convenait également, selon le Conseil d'État, « *de vérifier si les sanctions actuellement prévues sont bien adéquates et proportionnées à la diversité des comportements concernés, des*

---

<sup>163</sup> La description des processus génériques du SPW a été réalisée sur la base du plan d'action simplification administrative, e-gouvernement et lisibilité 2005-2009. Il visait notamment à fournir une méthode pour des procédures plus simples, dont un des résultats attendus était l'élaboration de manuels et de procédures types (génériques). La description des processus génériques a été finalisée en décembre 2008.

<sup>164</sup> Avis 49.573/2 du 16 mai 2011.

<sup>165</sup> Les modalités de mise en œuvre du principe de confiance ont été définies dans deux avant-projets de décrets. Toutefois, le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'adopter un décret. Le texte a donc pris la forme d'une circulaire.

<sup>166</sup> Selon le Conseil d'État, « *on ne saurait en effet exclure que le système de sanctions figurant dans les réglementations actuellement en vigueur ne soit pas adapté à celui de la déclaration sur l'honneur, par exemple parce que ce dernier système ne serait pas prévu dans lesdites réglementations ou ne le serait que de manière marginale et que les textes relatifs aux sanctions seraient rédigés de manière à ne pas les inclure dans leur champ d'application* ».

*plus véniels (comme une distraction ou une erreur de détail) aux plus graves (comme une tromperie intentionnelle) ».*

### **3.7.3 Modalités du contrôle**

Selon la circulaire du 20 juillet 2011, toute décision de mise en œuvre du principe de confiance doit être subordonnée à une analyse de sa faisabilité, en particulier sur le plan financier. À niveau de maîtrise des risques donné, l'application du principe de confiance ne peut en effet conduire à un accroissement du coût du contrôle pour l'administration. Indépendamment des gains réalisés par les usagers en termes de réduction des charges administratives, il convient, par conséquent, de mettre en balance les coûts résultant de la mise sur pied d'un contrôle a posteriori, avec les bénéfices qu'il génèrera en termes de maîtrise des risques.

Suite à l'introduction du principe de confiance, le métier des agents administratifs chargés du contrôle va nécessairement évoluer vers la réalisation de contrôles sur place (inspections), dont la sélection s'effectuera sur la base d'une analyse de risques, ce qui nécessite la mise à disposition de ressources suffisantes en quantité et qualité, c'est-à-dire suffisamment formées. Cet aspect est pris en considération par la circulaire, selon laquelle *« le passage d'un contrôle a priori systématique, à un contrôle a posteriori, souvent réalisé par échantillonnage mais de manière plus profonde ainsi que chez l'usager, peut demander des ressources supplémentaires ou des compétences dont l'administration ne dispose pas aujourd'hui. En termes de ressources humaines, l'administration devra donc se poser la question de savoir si elle dispose d'assez de ressources humaines et si celles-ci disposent des compétences nécessaires. Le cas échéant, des formations pourront être prévues pour accompagner le changement de procédure. D'un point de vue matériel, outre la problématique de la logistique nécessaire pour que les agents puissent réaliser des contrôles de site, les processus de simplification administrative dépendent généralement de systèmes informatiques leur permettant de dématérialiser les processus. »*

La circulaire souligne également que *« dans ce cadre, et bien que cela ne soit pas propre à l'application du principe de confiance, il faudra veiller à ce que les systèmes soient mis en place avant le changement de procédure »*. Selon les informations dont la Cour dispose<sup>167</sup>, il apparaît toutefois que la mise en œuvre du principe de confiance ait débuté sans que les modalités concrètes des contrôles de substitution ne soient correctement anticipées, ni qu'une analyse coût-avantages ne soit effectuée pour s'assurer de la pertinence, au point de vue de l'administration, de leur mise en place. Un consultant a élaboré une méthode de « mesure des coûts et des gains résultant de l'application du principe de confiance »<sup>168</sup>. Selon cette méthode, les coûts de la situation optimisée, c'est-à-dire après application du principe de confiance, correspondent aux *« coûts encourus par les usagers et les administrations compétentes une fois que les pièces justificatives ont été supprimées, et éventuellement remplacées par exemple par une déclaration sur l'honneur, l'utilisation des sources authentiques, etc. »*. La Cour relève que les coûts inhérents à la mise en œuvre du principe de confiance résulteront également, sinon principalement, des contrôles de remplacement. Il est évident que cette analyse devrait alimenter le processus de décision quant à

---

<sup>167</sup> À titre d'exemple, l'analyse de faisabilité menée sur certains dispositifs pilotes n'envisage que la possibilité de supprimer le contrôle a priori, autrement dit la possibilité de modifier la réglementation en vigueur pour commuter l'obligation de produire des pièces ex ante en une déclaration sur l'honneur. Le volet ex post du contrôle n'est pas concrètement envisagé dans les documents consultés.

<sup>168</sup> La méthode utilisée est similaire à celle du *Standard Cost Model (SCM)*, mais s'en distingue notamment par le fait qu'il s'agit ici de mesurer les coûts (et gains) qui incombent non seulement aux usagers mais également aux administrations.

l'application du principe de confiance, et donc venir à l'appui de l'évaluation dont question ci-avant, et non être effectuée ultérieurement en vue de légitimer une décision déjà adoptée.

Par ailleurs, l'avant-projet de décret précité soulignait également que des analyses discriminantes menées sur la base des caractéristiques des usagers pourraient guider le choix des contrôles à opérer : « *une autre forme de contrôle, complémentaire au contrôle a posteriori, repose sur un agrégat d'informations en possession de l'administration au moment du dépôt de la demande de l'usager et qui permet de se faire une idée du niveau de maturité du demandeur et de la vraisemblance de la demande* ». Selon les informations dont la Cour des comptes dispose, l'administration ne pratique pas encore ce type d'analyse.

Le risque d'une mise en œuvre hâtive du principe de confiance est d'autant plus important que la circulaire précitée laisse de nouveau transparaître un parti pris favorable quant à son application. La circulaire fournit, à titre indicatif, un arbre de décisions établi sur la base des résultats obtenus sur les trois axes « opportunité », « risques » et « faisabilité ». Dans certains cas, l'examen de la faisabilité est considéré comme facultatif par la circulaire, au motif que « *la faisabilité n'est plus qu'une question de moyens à mettre en œuvre* »<sup>169</sup>. Le plan de simplification administrative et e-gouvernement 2010-2014 prévoit en effet de repenser le contrôle et de « *lui donner plus de moyens* ». La circulaire stipule également que le changement de procédures (la suppression des pièces) ne peut intervenir qu'une fois que les contrôles de substitution seront opérationnels. Les moyens précités doivent donc être dégagés avant d'apporter des modifications aux modalités du contrôle.

### 3.8 Conclusions

Le principe de confiance, tel que prévu par la circulaire, présente un certain nombre de risques, qui dépendent de deux paramètres.

Le premier a trait au degré de maturité de la gestion des risques de l'organisation considérée : en effet, une évaluation précise des impacts que peut représenter l'application du principe de confiance ne peut se faire que si une identification et une évaluation correcte des risques pesant sur les activités et les objectifs de l'organisation ont été réalisées au préalable.

Le second facteur de risque réside dans l'ordonnancement des actions inhérentes à la mise en œuvre du principe de confiance. En effet, les risques liés à son application ne peuvent être maîtrisés que si un contrôle a posteriori efficient et efficace est mis en œuvre préalablement à la suppression des activités de contrôle a priori<sup>170</sup>.

Le tableau, dressé par la Cour des comptes, de dix ans de contrôle des subventions montre des lacunes importantes à tous les stades du processus de subventionnement. Le processus administratif doit être mieux défini et encadré afin d'unifier des pratiques qui sont actuellement trop diversifiées. La rédaction d'un vade-mecum des subventions, reprenant la législation en vigueur et des règles communes pour tous les services wallons serait utile, à l'image de ce qui s'est fait en matière de marchés publics. L'évaluation préalable doit être renforcée pour cerner au mieux les véritables besoins et mettre à jour les différents dispositifs existants. Les arrêtés d'octroi doivent être rédigés avec plus de soin, mentionner précisément tous les justificatifs à présenter ainsi que les délais dans lesquels ils doivent l'être, afin de

---

<sup>169</sup> La circulaire précise que « *si le score d'opportunité dépasse 75 % [et] si la maîtrise du risque dépasse les 50 %, rien ne semble s'opposer à l'application du principe de confiance puisque la faisabilité n'est plus qu'une question de moyens à mettre en œuvre* ».

<sup>170</sup> En outre, à l'instar de ce que soulignait le Conseil d'État, ce principe d'antériorité doit également prévaloir pour ce qui est du régime des sanctions.

permettre un contrôle efficace a posteriori, et être signés à temps. L'inspection sur place doit être renforcée : du personnel qualifié doit y être affecté et travailler sur la base d'une analyse de risques et d'une planification bien définies.

La Cour des comptes observe que des déficiences ont souvent été constatées dans les procédures de contrôle et d'inspection. Par ailleurs, la prise en compte, dans l'analyse préalable à la mise en œuvre du principe de confiance, de l'efficacité des contrôles et inspections ou du coût de leur mise en œuvre est insuffisante. En conséquence, la Cour estime qu'à ce stade, l'application du principe de confiance est insuffisamment maîtrisée et prématurée.

### **3.9 Réponse du ministre-président**

Dans sa réponse, le ministre-président ne remet pas en cause les observations de la Cour des comptes, tout en soulignant que, depuis 2003, « *des corrections ont été apportées dans les dispositifs examinés pour rencontrer tout ou partie des remarques émises* ». Il partage la recommandation de rédiger et d'adresser des directives communes aux diverses autorités octroyant des subventions sous la forme d'un vade-mecum des subventions. Il remarque, à cet égard, que cette recommandation rejoint une décision du gouvernement du 18 juillet 2013 qui allait dans ce sens et ajoute que ces directives communes tiendront compte des constats effectués par la Cour des comptes et intégreront les initiatives récentes menées en matière de simplification administrative.

La mise en œuvre d'un guichet unique sera également expérimentée dans le cadre de la mise en œuvre du projet de décret relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales. Le ministre-président ajoute, par ailleurs, que la DGO5 a déjà mis en place un tel guichet unique des subventions des pouvoirs locaux.

Le ministre-président affirme que de réelles avancées sont déjà en cours dans le cadre du plan Ensemble, simplifions 2010-2014 et cite à ce propos l'initiative lancée par la même DGO5 pour revoir profondément l'ensemble du processus de subventionnement en matière d'action sociale et de santé.

Il ajoute qu'une application informatique adéquate est nécessaire pour supporter l'optimisation du processus de subventionnement et que la Région wallonne pourrait s'inspirer d'une application actuellement développée en Communauté française.

Le ministre-président écrit encore qu'une Banque-carrefour d'échange de données (BCED) a été créée pour avoir une vue complète des différentes subventions accordées dans le non-marchand.

Pour ce qui est du principe de confiance, le ministre-président souligne que sa mise en œuvre est précédée depuis juillet 2011 d'une phase pilote dont l'objet est de tester le modèle proposé par la circulaire de juillet 2011 et ce afin d'en tirer les enseignements et, le cas échéant, d'apporter les améliorations requises.

Selon le ministre-président, les premiers résultats tirés de cette phase pilote sont positifs, celle-ci ayant abouti à la suppression d'un pourcentage significatif de pièces justificatives. De plus, cette approche « *a permis aux services du Gouvernement concernés de se poser certaines questions et de revoir leurs processus de subventionnement ou de gestion sans en déformer la gestion* ».

Il précise que la circulaire examinée dans le cadre de l'article de la Cour fournit un cadre général d'analyse mais que, concrètement, le principe de confiance est appliqué au cas par

cas, et ce au travers d'une démarche de simplification globale, cohérente et intégrée. Celle-ci examine un dispositif à simplifier sous différents angles, à savoir la problématique du partage des données, des processus génériques, des formulaires, etc. Cette approche permet, selon le ministre-président, d'intégrer « *l'ensemble des aspects relatifs à l'organisation du contrôle existant, l'évaluation et l'examen de son efficacité et la maîtrise des risques y relatifs* ».

Le ministre-président valide les constats formulés par la Cour dans le présent article. En effet, le processus générique « contrôler » est seulement mis à jour dans le cadre de l'application du principe de confiance, alors que, selon sa réponse, des pièces ont déjà été supprimées dans le cadre des expériences pilote. *e-Wallonie-Bruxelles simplification (e-WBS) s'emploie dès lors actuellement à « mieux lier les aspects principe de confiance au processus générique « contrôler » et donc à l'analyse de critère de risques. Ce travail intégrera également les aspects liés à la méthodologie de contrôle des dossiers à l'administration* ».

La réponse du ministre-président souligne que la méthode d'analyse prévue par la circulaire de juillet 2011 sera améliorée afin de mieux intégrer l'aspect de mesure des risques. À l'avenir, le type et la qualité du contrôle mis en place au sein d'un service seront plus spécifiquement vérifiés. Le principe de confiance ne sera effectivement appliqué que là où l'analyse de risque et l'analyse coût-avantages auront démontré sa plus-value et ce, après avoir établi un échéancier précis pour la mise en place d'un contrôle adéquat.

### 3.10 Sources

#### *Agriculture*

- (1) *Deux types d'aides au secteur agricole – Audit de suivi*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, octobre 2012
- (2) *La gestion durable de l'azote en agriculture*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, septembre 2011
- (3) *Deux types d'aide au secteur agricole*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, octobre 2005
- (4) *Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – 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), p. 7
- (5) *Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2007*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 7 et suivantes
- (6) *Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2006*, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 877 (2008-2009), p. 8
- (7) *Contrôle du programme 02 – Gestion de l'espace rural de la division organique 19 – Agriculture et milieu rural*, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 877 (2008-2009), p. 58 et suivantes
- (8) *Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2003 et 2004*, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007), p. 8 et suivantes

### **Économie, emploi et formation**

- (9) *Rapport d'audit adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon concernant l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), Doc. parl., Rég. w., 880 (2008-2009), N° 4*
- (10) *Les aides à la promotion de l'emploi, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, juillet 2007*
- (11) *Les primes à l'investissement en Région wallonne, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, février 2004*
- (12) *IFAPME – Contrôle des comptes 2009-2010, 24<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 753 (2012-2013), p. 8*
- (13) *Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2003 à 2005, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 667 (2007-2008), p. 11 et suivantes*

### **Marchés publics**

- (14) *Les marchés publics de l'AWEX conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 127 (2009-2010), p. 18 et suivantes*
- (15) *Les marchés publics de l'Agence wallonne à l'intégration des personnes handicapées conclus en 2004, 2005 et 2006, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 877 (2008-2009), p. 69 et suivantes*
- (16) *Les marchés publics de services comportant à titre principal des prestations intellectuelles, 160<sup>e</sup> (15<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 616 (2003-2004), p. 62 et suivantes*
- (17) *Maîtrise d'ouvrage déléguée et marché public de services, 160<sup>e</sup> (15<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 616 (2003-2004), p. 73 et suivantes*

### **Mobilité et transports**

- (18) *Groupe TEC : évolution des subventions d'exploitation, engagements sociaux et transport scolaire, 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), p. 68*
- (19) *Le subventionnement de la sensibilisation et de la promotion de la mobilité, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 877 (2008-2009), p. 89*
- (20) *Les aérodromes wallons : bilan financier, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 667 (2007-2008), p. 110 et suivantes*

- (21) *Contrôle cyclique du programme 05 « Transports scolaires » de la division organique 54 « Transports » du budget de la Région wallonne, 162<sup>e</sup> (17<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 293 (2005-2006), p. 66 et suivantes*

### **Ressources naturelles et environnement**

- (22) *Utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments – La gestion des aides financées par le fonds énergie, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, juillet 2007*
- (23) *Fonds piscicole de Wallonie – Contrôle des comptes 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), p. 19 et suivantes*
- (24) *Fonds piscicole de Wallonie – Contrôle des comptes 2008, 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 314 (2010-2011), p. 14 et suivantes*
- (25) *Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 01 – Nature, forêts, chasse, pêche de la division organique 13 – Ressources naturelles et environnement du budget de la Région wallonne pour l'année 2008, 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 314 (2010-2011), p. 101*
- (26) *Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2005, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 667 (2007-2008), p. 13 et suivantes*
- (27) *Les contrats de rivière, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 667 (2007-2008), p. 54*
- (28) *Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2003 et 2004, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 482 (2006-2007), p. 24 et suivantes*
- (29) *Contrôle de légalité et de régularité du programme 01 « Énergie » de la division organique 12 « Technologie et recherche » du budget de la Région wallonne pour l'année 2005, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 482 (2006-2007), p. 35 et suivantes*
- (30) *Contrôle de légalité et de régularité du programme 05 « Eau – Contrôle, gestion, production et protection » de la division organique 13 « Ressource naturelles et environnement » du budget de la Région wallonne pour l'année 2005, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 482 (2006-2007), p. 40 et suivantes*
- (31) *Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2001 à 2003, 162<sup>e</sup> (17<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, Doc. parl., Rég. w., 293 (2005-2006), p. 21 et suivantes*
- (32) *Contrôle cyclique des programmes 01 «Forêts», 02 «Conservation de la nature». et 10 «Chasse, pêche et pisciculture» de la division organique 13 «Ressources naturelles et environnement» du budget 2004 de la Région wallonne, 162<sup>e</sup> (17<sup>e</sup>) cahier d'observations*

adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 293 (2005-2006), p. 48

### **Patrimoine**

- (33) *La restructuration de la direction chargée de la politique de restauration des monuments classés*, 24<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 753 (2012-2013), p. 80 et suivantes
- (34) *Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2004 et 2005*, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 877 (2008-2009), p. 14 et suivantes
- (35) *L'archéologie en Région wallonne*, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008), p. 38 et suivantes
- (36) *Audit du service en charge de la politique de restauration des monuments classés*, 161<sup>e</sup> (16<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005), p. 42

### **Pouvoirs locaux, aménagement du territoire, logement**

- (37) *Le subventionnement régional des investissements communaux*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, août 2012
- (38) *Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 02 – Aménagement du territoire et urbanisme de la division organique 16 – Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie du budget de la Région wallonne pour l'année 2009*, 22<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 314 (2010-2011), p. 114
- (39) *Contrôle de légalité et de régularité du programme 03 – Gestion immobilière et bâtiments de la division organique 50 – Secrétariat général du ministère de l'Équipement et des Transports pour l'année 2006*, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008), p. 17
- (40) *Contrôle de légalité et de régularité des programmes 01 «Affaires intérieures» et 05 «Infrastructures sportives» de la division organique 14 «Pouvoirs locaux» du budget de la Région wallonne pour l'année 2005*, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007), p. 48
- (41) *Subventions octroyées aux organismes publics et privés dans le cadre des programmes de logement*, 160<sup>e</sup> (15<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004), p. 83 et suivantes

### **Santé et aide sociale**

- (42) *Audit de l'Agence wallonne à l'intégration des personnes handicapées*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, août 2013
- (43) *Le subventionnement des centres de planning et de consultation familiale et conjugale*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, avril 2012

- (44) *Le financement des infrastructures hospitalières et médicosociales*, Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon, avril 2005
- (45) *L'organisation de l'inspection au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 85 et suivantes
- (46) *L'accueil et l'hébergement des personnes handicapées*, 19<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008), p. 75 et suivantes
- (47) *L'agrément et le subventionnement des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et des centres de coordination de soins et services à domicile*, 18<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007), p. 113 et suivantes

### **Divers**

- (48) *Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique – Contrôle des comptes 2009 et 2010*, 24<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. Parl.*, Rég. w., 753 (2012-2013), p. 25
- (49) *Commissariat général au tourisme – 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), p. 28 et suivantes
- (50) *Évaluation de la mise en œuvre du prêt jeunes – Suivi*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 80 et suivantes
- (51) *Contrôle du programme 02 – Service de la présidence et chancellerie – de la division organique 10 – Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne – du budget 2007*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 102
- (52) *Contrôle des procédures mises en œuvre par la Région wallonne pour la récupération des aides à la recherche*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 130 et suivantes
- (53) *Utilisation des fonds versés par les pouvoirs subordonnés wallons en faveur des victimes du tsunami*, 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 127 (2009-2010), p. 140 et suivantes
- (54) *Contrôle des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptables du ministère de la Région wallonne et du ministère de l'Équipement et des Transports en 2006*, 20<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 877 (2008-2009), p. 50 et suivantes
- (55) *Contrôle cyclique par programme*, 161<sup>e</sup> (16<sup>e</sup>) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005), p. 20 et suivantes

## 4 Les marchés publics du Centre wallon de recherches agronomiques<sup>171</sup>

La Cour des comptes a réalisé un audit des marchés publics passés par le Centre de recherches agronomiques de Gembloux (CRA-W). Cet audit a révélé diverses insuffisances dans le contrôle interne du processus d'achat, notamment l'absence d'un registre des marchés et de procédures spécifiques pour les marchés de travaux et de services. La Cour a, en outre, estimé que la poursuite du développement du système de qualité devrait intégrer la description des fonctions des acteurs de ce processus ou de son contrôle. La question des emplois vacants et du remplacement des titulaires absents doit également être réglée. Dans l'application de la réglementation des marchés publics, l'examen des dossiers a mis en évidence des situations de limitation de la concurrence, de fractionnement des marchés et des faiblesses dans le contrôle de leur exécution. La Cour a dès lors recommandé l'identification préalable des besoins, la globalisation des commandes, une négociation effective, la mise sur pied d'une cellule de contrôle de l'aspect technique des dossiers et un meilleur encadrement de la phase d'exécution des marchés. Afin d'appliquer ces recommandations, le CRA-W met en place une nouvelle procédure de contrôle interne des marchés publics.

### 4.1 Introduction

#### 4.1.1 Contexte

La Cour des comptes a procédé au contrôle des marchés publics passés, en 2011 et 2012, par le Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W), établissement scientifique chargé d'assister le gouvernement wallon dans « *la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de recherches agronomiques* »<sup>172</sup>.

La législation des marchés publics est applicable à cet organisme d'intérêt public de la catégorie A<sup>173</sup>.

#### 4.1.2 Organisation administrative

Le CRA-W est organisé en cinq départements : l'un regroupe les services administratifs centraux et les quatre autres, composés chacun de quatre unités, exercent les missions scientifiques de l'organisme.

---

<sup>171</sup> Dr 3.700.807.

<sup>172</sup> Article 3 du décret du gouvernement wallon du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques.

<sup>173</sup> Article 4, § 2, 1<sup>o</sup>, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Les marchés généraux sont passés par les services centraux tandis que les seize unités scientifiques gèrent les marchés liés à leurs missions techniques.

Ils sont approuvés par le directeur général et/ou le directeur général adjoint selon les règles de délégation fixées par arrêté. En outre, deux acteurs interviennent dans le contrôle de ces marchés : le contrôleur de gestion et le service des marchés publics et des conventions (SMPC).

L'arrêté du gouvernement wallon (AGW) du 15 janvier 2004 prévoit en son article 17 qu'une délégation est accordée au directeur général et au directeur général adjoint pour la gestion des marchés jusqu'à, respectivement, 31.000 euros et 25.000 euros. Cette délégation porte sur l'approbation du cahier spécial des charges (CSC), le choix du mode de passation du marché, l'engagement de la procédure, la sélection des candidats, l'attribution du marché, ainsi que l'engagement, l'approbation et l'ordonnancement de la dépense.

Au-delà de 31.000 euros, ces compétences sont exercées par le ministre chargé de l'Agriculture et requièrent l'intervention de l'Inspection des finances.

#### **4.1.3 Marchés publics passés par le CRA-W**

À défaut d'un registre complet des marchés, le service de la comptabilité de l'organisme a fourni un relevé des commandes de 2011 et de 2012. La Cour des comptes a pu établir les constats suivants.

- La plupart des dépenses concernent des marchés ne dépassant pas 5.500 euros<sup>174</sup> : ils peuvent être constatés par simple facture acceptée.
- Il s'agit essentiellement de marchés de fournitures.
- Ils sont généralement passés par procédure négociée sans publicité préalable ; la plupart du temps, en raison de leur montant.
- Ces marchés répondent souvent à des spécifications techniques pointues.

#### **4.1.4 Cadre réglementaire**

Vu la date des dossiers examinés<sup>175</sup> et le secteur d'activités du CRA-W, la réglementation applicable est celle portée par la loi du 24 décembre 1993 et les arrêtés d'exécution du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, et du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

#### **4.1.5 Objet et méthode**

La Cour a analysé un échantillon de 186 marchés d'un montant inférieur à 5.500 euros et de 25 marchés d'un montant supérieur à ce seuil, qui constitue la limite en deçà de laquelle les obligations légales et réglementaires en matière de marchés publics et les mesures de contrôle interne sont allégées.

---

<sup>174</sup> Tous les montants cités s'entendent hors TVA.

<sup>175</sup> Antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

Parmi les dépenses d'un montant inférieur à 5.500 euros, 90 % en 2011 et 87 % en 2012 s'élevaient à moins de 1.000 euros, seuil en-dessous duquel le contrôleur de gestion n'intervient pas<sup>176</sup>. Les dépenses de plus de 5.500 euros examinées couvrent les trois catégories de marchés et les cinq départements. De ces dossiers, 75 % concernent des marchés internes (conçus et passés intégralement par le CRA-W) et 25 %, des marchés externes (nécessitant l'approbation de l'Inspection des finances et du ministre).

Ce contrôle s'est déroulé en quatre phases :

- identification de la fréquence et du type de marchés passés par l'organisme ;
- analyse des mesures de contrôle interne adoptées et vérification de leur respect par les différents acteurs du processus des marchés publics ;
- identification des faiblesses lors de la passation et l'exécution des marchés publics ;
- contrôle de la légalité et de la régularité de marchés de 2011 et 2012, sélectionnés sur la base des constats.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 18 juin 2013 au directeur général du CRA-W, lequel a répondu par lettre du 21 août 2013. Ses remarques ont été intégrées dans le rapport qui a été envoyé au ministre chargé de l'Agriculture par lettre du 10 septembre 2013. Ce dernier a répondu par lettre du 23 septembre 2013 en prenant acte du rapport de la Cour.

## 4.2 Contrôle interne

### 4.2.1 Procédures

Outre la réglementation des marchés publics, les procédures internes qui règlent la passation des marchés publics au sein de l'organisme sont définies par :

- l'AGW du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques ;
- la circulaire ministérielle CRA-W 08/01 du 5 septembre 2008 relative aux dépenses et au contrôle de gestion ;
- la procédure d'achat établie en 2010 par le service de contrôle des marchés publics et des conventions (SMPC).

La circulaire CRA-W 08/01 dispose que le contrôleur de gestion doit approuver les bons de commande afférents aux marchés de fournitures ponctuels, aux marchés de services et aux marchés de travaux d'un montant inférieur à 31.000 euros, qui ne sont pas soumis à l'avis de l'Inspection des finances. La procédure d'achat étend les missions du contrôleur de gestion à l'approbation des bons de commande des marchés soumis à l'Inspection des finances et à celle des factures relatives à l'ensemble des marchés.

La circulaire CRA-W 08/01 stipule que l'organisme doit prioritairement commander ses fournitures en passant par la centrale d'achat du service public de Wallonie (SPW). À défaut, des marchés annuels ou pluriannuels doivent être conclus par les services centraux de l'organisme sur la base des quantités estimées par les différents départements scientifiques.

---

<sup>176</sup> Cf. le point 4.2.2 *Services de contrôle interne*.

Conformément à la circulaire, les CSC, établis sur la base de cahiers des charges types élaborés par le SMPC, sont approuvés par le directeur général. Une nouvelle procédure, en cours d'élaboration au moment du contrôle, prévoit de rendre obligatoires les documents types adaptés à la nouvelle réglementation des marchés publics, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

#### 4.2.2 Services de contrôle interne

En 2008, le ministre a procédé au recrutement d'un contrôleur de gestion dépendant directement du directeur général, et chargé de la mise en place d'outils comptables destinés à l'ensemble des services de l'organisme<sup>177</sup>.

Créé en 2010 au sein de la direction de la valorisation, le service de contrôle des marchés publics et des conventions (SMPC) dépend directement du directeur général. Il contrôle la légalité et la régularité des marchés publics de plus de 5.500 euros et forme les agents à la réglementation des marchés publics.

Seules sont documentées les missions exercées dans le processus d'achat par le directeur général, le directeur général adjoint et le contrôleur de gestion. Certaines fonctions ont été définies dans le logiciel de gestion de qualité *Vivaldi*, en cours d'élaboration au sein du CRA-W. Au moment du contrôle, les fonctions du SMPC, des correspondants administratifs et financiers (CAF), de la cellule des achats et du service de la comptabilité et du budget, ainsi que les tâches spécifiquement liées à l'exécution des marchés publics n'étaient pas encore décrites, et la place des services de contrôle n'était alors pas clairement définie dans l'organigramme. Par ailleurs, la majorité des postes de directeur étaient vacants ; le directeur général adjoint assurait la direction des services centraux et était également responsable de la cellule des achats, contrairement au principe de la séparation des fonctions. Le SMPC et la cellule des achats, chargés des marchés globaux, se réduisaient chacun à une seule personne. Enfin, aucune procédure n'organise le remplacement du contrôleur de gestion ni de la responsable du SMPC. Aussi, les missions de ce contrôleur n'ont-elles pas été exercées au cours d'une absence de quatorze mois.

#### 4.2.3 Respect des procédures

En matière de délégation, alors que la procédure d'achat réserve au ministre l'approbation des factures relatives à des marchés de plus 31.000 euros, les factures y afférentes sont approuvées par le directeur général.

La priorité à accorder à la globalisation des marchés n'est pas garantie puisqu'aucune analyse préalable des besoins des unités en consommables n'est réalisée et qu'aucune analyse a posteriori de l'ensemble des commandes passées au cours d'une année n'est effectuée afin de détecter les marchés susceptibles d'être regroupés à l'avenir.

La Cour des comptes a également constaté une certaine confusion et relevé les limites des missions des services de contrôle interne. En effet, la circulaire et/ou la procédure d'achat ne sont pas toujours respectées ni par le SMPC ni par le contrôleur de gestion. Elle a, en outre, observé d'autres faiblesses, comme l'absence de formalisation des missions des autres

---

<sup>177</sup> Cf. la note du ministre de l'Agriculture accompagnant les circulaires ministérielles CRA-W 08/01 et CRA-W 08/02, respectivement relatives aux dépenses et au contrôle de gestion, ainsi qu'aux conventions passées par le CRA-W hors du champ d'application de la législation des marchés publics, situation du contrôleur de gestion.

acteurs, le caractère incomplet de la procédure d'achat et des documents types, l'absence de programme d'investissement et d'équipement ou encore de procédures comptables.

### **4.3 Passation des marchés**

Sur la base de l'échantillonnage examiné, compte tenu de l'organisation du contrôle interne instauré au sein du CRA-W, trois aspects essentiels des marchés publics méritent d'être commentés : le fractionnement, la limitation de la concurrence et l'absence de contrôle de l'exécution des marchés entraînant un risque de non-conformité.

#### **4.3.1 Fractionnement**

Le fractionnement d'un marché consiste dans le fait de commander des travaux, des fournitures ou des services similaires à plusieurs reprises, sur une courte période. Cette situation a pour conséquence de faire appliquer à ces commandes des obligations moindres que celles qui leur seraient imposées si elles relevaient d'un seul marché.

L'examen des marchés sélectionnés révèle un fractionnement général. Trois facteurs expliquent ce constat : la dispersion géographique des services, l'absence de contrôle interne sur l'ensemble des marchés, l'urgence de certains travaux requise par la vétusté des bâtiments.

Les marchés de moins de 5.500 euros sont majoritairement concernés par ce fractionnement et concernent des dépenses ponctuelles. Celles-ci bénéficient donc d'un régime le plus souple, alors que leur estimation sur une base annuelle exigerait le recours à la procédure négociée, davantage formalisée, voire une publicité nationale. Cette situation permet à ces marchés d'échapper aux différentes instances de contrôle interne : selon le cas, au SMPC, au contrôleur de gestion, voire à l'avis de l'Inspection des finances et du ministre.

Par ailleurs, si un certain nombre de fournisseurs différents ont reçu au moins une commande, la majorité des marchés sont attribués à deux fournisseurs principaux dans chaque catégorie de marchés.

#### **4.3.2 Limitation de la concurrence**

Le CRA-W conclut la plupart de ses marchés sans recourir à la publicité, comme l'impose la procédure d'achat pour des montants inférieurs à 67.000 euros. Par ailleurs, les spécifications techniques contenues dans les CSC limitent le nombre de fournisseurs potentiels et ne sont pas contrôlées par les services de contrôle interne, non qualifiés à cet égard.

La Cour des comptes a également constaté qu'une majorité de marchés n'ont pas donné lieu à la consultation de trois soumissionnaires, conformément à la procédure d'achat. Plus de la moitié de ces dossiers ne comportaient aucune justification, et celles avancées dans les autres cas n'étaient pas toujours probantes. Enfin, la consultation de plusieurs soumissionnaires potentiels ne suffit pas à respecter le principe de mise en concurrence, laquelle doit être effective.

#### **4.3.3 Absence de contrôle de l'exécution**

La procédure d'achat comporte peu de dispositions à cet égard.

Sauf exception, les dossiers examinés ne comprennent pas l'ensemble des documents prévus par la réglementation pour garantir la conformité de l'exécution et le respect du principe du service fait et accepté.

Le processus de contrôle de l'exécution des marchés connaît ainsi différentes faiblesses :

- identification malaisée de l'agent réceptionnant le marché ;
- absence de réception quantitative et qualitative, ou réception effectuée par des agents non habilités ;
- rôle défaillant du contrôleur de gestion dans l'approbation des factures, et du fonctionnaire dirigeant dans le suivi de l'exécution de certains marchés ;
- vérification non systématique du dépôt du cautionnement ;
- non-application d'amendes en cas de constitution tardive du cautionnement ou de non-respect des délais d'exécution.

#### 4.3.4 Constats complémentaires

La Cour des comptes a également dressé d'autres constats. Ceux-ci couvrent différents aspects :

- établissement des documents de marché : erreurs, confusion et imprécisions dans les CSC, principalement en matière de sélection qualitative et de critères d'attribution ;
- évaluation des offres : soumissionnaires écartés faute d'avoir réclamé les informations manquantes, classement des offres pas toujours explicité dans le rapport d'analyse, absence de négociation lors de marchés passés par procédure négociée ;
- respect des procédures internes<sup>178</sup> : non-application de celles-ci notamment en matière de consultation d'au moins trois firmes (marchés de moins de 5.500 euros), de consultation du SMPC (marchés de plus de 5.500 euros), de contrôle du contrôleur de gestion ;
- contenu des dossiers : documents non signés, non datés, non revêtus des approbations requises, dossiers souvent incomplets.

#### 4.4 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes recommande au CRA-W de poursuivre la conception et la mise en œuvre de mesures de contrôle interne destinées à encadrer le processus d'achat, et de s'assurer du respect, par chaque acteur et à chaque étape du processus, des mesures définies.

L'organisme doit pouvoir, au travers d'un registre, identifier et suivre les marchés qu'il a conclus.

L'adaptation de la procédure d'achat à la nouvelle réglementation des marchés publics en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013 devrait être l'occasion d'encadrer davantage la phase d'exécution des marchés, de définir des procédures spécifiques pour les marchés de travaux et de services, et de déterminer les procédures comptables d'engagement et de paiement des dépenses. La poursuite du développement du système de qualité *Vivaldi* devrait intégrer la description des fonctions de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus d'achat.

---

<sup>178</sup> L'arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004, la circulaire ministérielle et la procédure d'achat.

Il convient de pourvoir aux emplois vacants de fonctionnaires dirigeants. Les missions des deux services de contrôle interne des marchés publics devraient être précisées, leur contrôle, formalisé et le remplacement des titulaires, organisé en cas d'absence. Il importe de pouvoir identifier les responsables d'une mission de conception, de contrôle.

À défaut d'une adaptation des règles de délégation, les factures afférentes aux marchés de plus de 31.000 euros doivent être approuvées par le ministre.

La Cour des comptes insiste également sur l'obligation de complétude des dossiers. Dans sa réponse, le directeur général précise que le SMPC scanne tous les documents et que la procédure de passation des marchés rappelle à chaque unité l'obligation de conserver les dossiers relatifs aux marchés publics.

Par ailleurs, l'examen des dossiers a mis en évidence des faiblesses dans l'application de la réglementation des marchés publics : limitation de la concurrence, fractionnement des marchés et absence de contrôle de leur exécution.

La Cour des comptes recommande dès lors de procéder à l'identification préalable des besoins, de globaliser les commandes en recourant notamment à la centrale d'achat du SPW et de favoriser la négociation des offres. Elle préconise de créer une cellule de contrôle technique pour vérifier les CSC complexes, car techniques ; des mesures devraient être prises pour garantir l'exécution conforme des marchés.

Enfin, il s'impose d'améliorer différentes étapes dans la passation des marchés, comme la sélection qualitative, les critères d'attribution à distinguer des spécifications techniques, le recours systématique à des documents types, l'analyse rigoureuse des offres, la motivation claire du choix de l'adjudicataire et la rédaction du bon de commande au stade approprié de la procédure.

Afin d'appliquer les recommandations de la Cour des comptes, le directeur général du CRA-W annonce une nouvelle procédure de contrôle interne des marchés publics.

## 5 Les marchés publics de l'Institut du patrimoine wallon<sup>179</sup>

La Cour des comptes a examiné les marchés publics passés par l'Institut du patrimoine wallon en 2012. Ayant relevé des défaillances du contrôle interne, la Cour a préconisé de le renforcer en élaborant un outil de gestion des marchés publics, en formalisant les procédures et en mettant en œuvre une politique de formation du personnel. Quant à l'application de la législation des marchés publics, la Cour a formulé des recommandations pour améliorer le respect du principe de la mise en concurrence, l'égalité de traitement des soumissionnaires et la transparence des procédures d'examen de la régularité et d'attribution des offres.

### 5.1 Introduction

#### 5.1.1 Statut

Organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, l'Institut du patrimoine wallon (IPW) a été créé par le décret relatif à la conservation et à la protection du patrimoine wallon du 1<sup>er</sup> avril 1999<sup>180</sup>. Il est classé parmi les organismes de la catégorie A énumérés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public.

L'IPW est soumis à la réglementation relative aux marchés publics, qui, pour les marchés examinés, est constituée par la loi du 24 décembre 1993 et les arrêtés du 8 janvier 1996 relatifs aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics et du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Le budget des dépenses de l'IPW s'élève, pour l'année 2013, à près de 12 millions d'euros, dont 89 % concernent des dépenses d'investissement.

#### 5.1.2 Missions

Aux trois missions confiées à l'IPW par le décret organique du 1<sup>er</sup> avril 1999, à savoir la conservation et la transmission du savoir-faire dans le secteur des métiers du patrimoine, la valorisation de propriétés régionales et l'assistance aux propriétaires de biens classés menacés, sont venues s'ajouter, en 2005, la sensibilisation au patrimoine et, suite au décret du 15 juillet 2008 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, l'extension de la mission immobilière à un rôle préventif de conseil en réaffectation et d'information sur l'ensemble des monuments classés.

Pour assumer ses missions, l'IPW exécute des marchés de travaux, de fournitures et de services qui sont passés en adjudication publique, appel d'offres et procédure négociée pour les opérations immobilières ainsi que pour la transmission des savoir-faire dans les métiers

---

<sup>179</sup> Dr 3.700.808.

<sup>180</sup> Articles 217 et suivants.

du patrimoine sur le site de l'ancienne abbaye de la Paix-Dieu, les actions de sensibilisation, les publications, la diffusion et la promotion du patrimoine wallon.

### **5.1.3 Organisation administrative**

L'IPW est implanté sur trois sites géographiquement distincts : le siège social de l'organisme, situé à Namur, le centre de la Paix-Dieu à Amay, situé dans l'ancienne abbaye de la Paix-Dieu, et le site de l'Archéoforum à Liège.

Ces trois entités sont relativement autonomes lorsqu'elles passent un marché public, car l'IPW ne dispose pas d'un service centralisé spécifiquement chargé des marchés publics.

Par contre, il existe un service juridique, composé d'une seule juriste, qui occupe une position centrale dans le processus de contrôle interne de la plupart des marchés publics.

### **5.1.4 Méthode de contrôle**

Au premier semestre 2013, la Cour des comptes a procédé à un contrôle des marchés publics passés par l'IPW en 2012. À défaut de registre des marchés publics, elle en a demandé une liste à l'IPW ; établie sur la base du dictionnaire des engagements, celle-ci reprend un total de 123 marchés publics pour l'année examinée.

Un échantillon aléatoire de 40 dossiers, stratifié suivant le type de marché (travaux, fournitures et services) et la localisation de l'entité qui a passé le marché, a été établi ; il comporte 11 marchés de travaux, 7 de fournitures et 22 de services, dont 10 se rapportent à un marché d'impression, et se répartit entre 25 dossiers gérés à Namur, 10 à Amay et 5 à Liège.

La Cour a examiné le contrôle interne mis en place au sein de l'Institut, ainsi que la passation et l'exécution des marchés publics, au regard de la législation y afférente.

Les résultats provisoires du contrôle ont fait l'objet d'un avant-projet de rapport qui a été envoyé à l'administrateur général de l'Institut le 13 août 2013. Ce dernier a répondu à la Cour des comptes par courrier du 12 septembre 2013. Les remarques et précisions apportées par l'organisme ont été intégrées au rapport qui a été envoyé au ministre chargé des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine, par lettre du 8 octobre 2013. Aucun commentaire n'est parvenu à la Cour.

## **5.2 Contrôle interne**

### **5.2.1 Procédures**

Outre la réglementation relative aux marchés publics, les procédures internes qui encadrent la passation des marchés publics au sein de l'organisme sont définies par :

- l'arrêté du gouvernement wallon du 6 mai 1999 définissant les règles relatives aux délégations accordées aux fonctionnaires dirigeants de l'Institut du patrimoine wallon ;
- l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 réglant les modalités de contrôle de l'Inspection des finances à l'Institut du patrimoine wallon.

Compte tenu de sa taille réduite, de ses effectifs peu nombreux et du fonctionnement des services sous la responsabilité de l'administrateur général, l'IPW utilise des procédures peu

ou non formalisées. Il n'existe pas de manuel reprenant l'ensemble des procédures à suivre lors de la passation, de l'attribution et de l'exécution des marchés publics : ainsi, les règles en matière de délégation de signature ne sont pas toujours connues des agents.

De même, il n'y a pas de liste de vérification à joindre au dossier, laquelle devrait être validée par le service juridique et permettre de s'assurer que l'ensemble des tâches requises par la procédure ont été accomplies.

L'IPW n'a pas non plus recours à des documents types (cahier spécial des charges, rapport d'attribution, décision motivée) pour la passation de ses marchés publics. Les services se basent sur les documents des marchés antérieurs pour préparer ceux des nouveaux. Cette pratique présente des risques liés, notamment, à la répétition d'erreurs et à la non prise en compte de modifications intervenues dans la réglementation relative aux marchés publics.

Enfin, aucun registre des marchés publics n'est tenu ; la liste fournie à la demande de la Cour comporte des doublons et ne présente pas de garantie d'exhaustivité. De plus, certaines informations importantes pour la sélection de l'échantillon, comme le montant, le type de marché ou la procédure de passation utilisée, ne sont pas toujours disponibles<sup>181</sup>.

Quant à la procédure comptable, la décision de notifier le marché public intervient avant l'introduction du dossier au service de la comptabilité. Dès lors, il n'est pas acquis que les crédits disponibles soient suffisants et le risque existe que l'engagement comptable soit postérieur à l'engagement juridique.

Dans sa réponse, l'Institut signale qu'il a entamé une réflexion globale visant à établir un intranet reprenant diverses informations, dont plusieurs relatives aux marchés publics, telles que les seuils de délégation de signature, les documents types, etc. Il précise encore que la cellule des missions immobilières a, depuis peu, élaboré une liste des documents à conserver dans les dossiers.

### **5.2.2 Service juridique**

Le service juridique de l'IPW ne comprend qu'une seule juriste, qui est une personne clé dans le processus du contrôle interne car il lui incombe de valider le travail du service chargé du dossier lors de la passation et de l'attribution des marchés publics.

La juriste est également amenée à rédiger des notes explicatives, précisant certains points ou une modification de la réglementation, ou encore explicitant une problématique particulière.

Enfin, elle a aussi pour mission de former les nouveaux agents de l'Institut en matière de marchés publics. La durée de cette formation est toutefois insuffisante pour atteindre un niveau de connaissance satisfaisant ; c'est donc essentiellement par l'expérience que les agents acquièrent leur expertise.

Si certains services consultent systématiquement la juriste pour valider le processus de passation de chaque marché, il n'en va pas de même pour d'autres. La Cour recommande à l'IPW de définir le seuil à partir duquel la passation doit être validée par le service juridique.

---

<sup>181</sup> Le montant de l'engagement représente le montant prévu de la dépense pour l'année 2012. Il n'est donc pas possible, sur la base de la liste, de déterminer le montant des marchés pluriannuels. N'étant pas systématiquement indiquée, la nature du marché a été déduite de l'intitulé.

Compte tenu du rôle central de la juriste dans le contrôle interne des marchés publics, l'absence de suppléant constitue une faiblesse dans le système de validation mis en place.

## 5.3 Passation des marchés publics

### 5.3.1 Procédures

Certains marchés ont été passés et exécutés en dehors de toute procédure de marchés publics, comme, par exemple, les marchés de services relatifs aux formations dispensées dans le cadre de la transmission du savoir-faire dans le secteur des métiers du patrimoine.

La Cour des comptes a également constaté que la procédure adoptée n'est pas toujours respectée : ainsi il manque parfois la justification du recours à la procédure négociée sans publicité, alors que le pouvoir adjudicateur est tenu<sup>182</sup> d'en indiquer les motifs selon l'une des hypothèses prévues par la loi<sup>183</sup> ; dans quelques cas, les conditions de l'hypothèse invoquée pour justifier le recours à une telle procédure n'ont pas été satisfaites.

Dans certains cas, la qualification des marchés est erronée ; or, la réglementation fixe des dispositions spécifiques aux marchés de travaux, de fournitures et de services.

Par ailleurs, la Cour a également relevé des manquements par rapport à la base juridique déterminant les règles d'exécution du marché public dans plusieurs cas : le cahier spécial des charges (CSC) ou le document en tenant lieu fait défaut dans quelques marchés ; le cahier général des charges (CGC) n'a pas été rendu intégralement d'application dans les règles d'exécution de certains marchés alors que leur montant dépassait le seuil qui rend cette application impérative<sup>184</sup> ; enfin, la Cour a observé diverses irrégularités au regard des prescriptions du CGC ; les dispositions du CSC relatives aux critères d'attribution posent également problème dans certains cas.

La concurrence, qui constitue un principe fondamental des marchés publics, n'est pas toujours garantie : parfois, elle n'est pas mise en œuvre, sans motivation, ou elle est défailante, car le CSC mentionne des marques, sans autoriser d'équivalents, ou des spécifications techniques trop précises.

### 5.3.2 Sélection des soumissionnaires et attribution des marchés

Afin d'attribuer un marché, le pouvoir adjudicateur doit d'abord sélectionner les soumissionnaires, pour vérifier s'ils ont les capacités financières, économiques et techniques requises, et, ensuite, examiner la régularité de leurs offres et les évaluer.

Des carences relevées dans la phase de sélection, telles qu'une analyse erronée des capacités, ou une prise de décision en l'absence des références nécessaires, induisent une inégalité de traitement des soumissionnaires.

---

<sup>182</sup> Articles 65/4, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 65/5, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, ainsi que 65/29 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

<sup>183</sup> Article 17, § 2, de la loi précitée.

<sup>184</sup> Articles 2 et 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal précité.

L'évaluation des offres fait également apparaître des défaillances : la comparaison peut être biaisée car elle s'effectue entre prix unitaire et prix forfaitaire ; l'examen de certains éléments, comme les délais d'exécution, est parfois inexact ; ou encore l'évaluation néglige de lever des réserves ou de faire préciser certains points.

La plupart des dépenses d'investissement de l'IPW dépasse le seuil fixé par le dispositif de délégation de signature<sup>185</sup>. La Cour a constaté que ces règles n'étaient pas toujours connues des agents et que certains marchés, qui relevaient de la compétence du ministre, ou du gouvernement, ont été attribués par l'administrateur général.

Enfin, le pouvoir adjudicateur doit établir une décision motivée lorsqu'il attribue le marché et informer les soumissionnaires de la suite qui a été réservée à leurs offres. La Cour a relevé que la motivation n'est pas toujours pertinente, comporte des éléments incorrects ou erronés et que l'information des soumissionnaires s'avère parfois tardive ou non conforme à la loi.

#### **5.4 Exécution des marchés publics**

La notification de l'attribution de plusieurs marchés précède leur engagement comptable, en contravention avec une bonne pratique de comptabilité publique. Dans sa réponse, l'Institut signale qu'une note interne, diffusée à ses agents, rappelle, entre autres, que tout engagement juridique doit être précédé d'un engagement comptable.

La Cour des comptes a relevé l'absence de procès-verbal de réception dans certains marchés publics. Cette lacune empêche notamment de s'assurer que les services prestés répondent aux conditions imposées par le marché et que le délai de livraison a été respecté.

Le principe du service fait et accepté tel que prévu aux articles 8 de la loi et 4, § 2, des règles générales d'exécution des marchés publics n'a pas été respecté lors de l'exécution de quelques marchés de services.

Par ailleurs, l'exécution de certains marchés publics s'avère problématique en raison du fait que l'IPW n'en a pas la pleine maîtrise. Il arrive en effet que l'exécution dépende d'intervenants extérieurs, tels que, par exemple, le ministère de la Communauté française ou une intercommunale, ce qui provoque des retards et augmente les coûts.

#### **5.5 Conclusions et recommandations**

L'Institut du patrimoine wallon n'établit pas de registre des marchés publics. Aucun manuel ne rassemble les procédures utilisées, qui, du reste, sont peu ou non formalisées. De même, il n'existe pas de documents types.

La Cour des comptes a recommandé de tenir un registre informatique, qui reprendrait les informations importantes pour chaque marché public atteignant un certain seuil. Ce registre doit être conçu comme un outil de gestion, qui permettrait de déceler, par exemple, des limitations au principe de la mise en concurrence ou au respect du principe du forfait. L'IPW

---

<sup>185</sup> Articles 3, § 2, et 4 de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 mai 1999 définissant les règles relatives aux délégations accordées aux fonctionnaires dirigeants de l'Institut du patrimoine wallon.

Article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 réglant les modalités de contrôle de l'Inspection des finances à l'Institut du patrimoine wallon.

signale qu'à la suite de cette recommandation, un registre des marchés a été préparé et mis en service le 1<sup>er</sup> octobre 2013.

La décision de notifier le marché public intervient avant l'introduction du dossier à la comptabilité, ce qui pose la question du montant des crédits disponibles et crée le risque de reporter l'engagement comptable après l'engagement juridique. La Cour a recommandé de respecter la règle de bonne gestion comptable selon laquelle la notification de l'attribution des marchés doit toujours être postérieure à leur engagement comptable.

Le service juridique de l'IPW joue un rôle primordial dans le contrôle interne car il lui incombe de valider le processus de passation des marchés publics. Or, d'une part, ce service ne comporte qu'un seul agent et, d'autre part, certains services ne le consultent pas systématiquement. Enfin, le service juridique est également chargé de former les nouveaux agents en matière de services publics, mais cette formation est insuffisante. La Cour a recommandé de déterminer un seuil au-delà duquel la consultation du service juridique serait obligatoire et, par ailleurs, d'investir dans la formation du personnel à la pratique des marchés publics, d'autant que la législation est en constante évolution.

La Cour a relevé des irrégularités qui témoignent d'une application incorrecte de la réglementation des marchés publics : elle a ainsi noté des manquements au respect des principes de base de la réglementation, comme la mise en concurrence. Elle a rappelé que la consultation de la concurrence constitue un principe fondamental de la législation relative aux marchés publics et que seule l'hypothèse prévue à l'article 17, § 2, 1<sup>o</sup>, f), de la loi du 24 décembre 1993 peut être invoquée pour justifier l'impossibilité de consulter plusieurs soumissionnaires. En toute autre circonstance, il convient de consulter, si possible, au minimum trois compétiteurs.

Pour assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires, la Cour recommande de mettre en œuvre des procédures transparentes d'examen de la régularité et d'attribution des offres.

Une attention particulière doit être apportée aux procédures négociées sans publicité, de même qu'à la rédaction des cahiers spéciaux des charges des marchés, notamment par l'utilisation de modèles régulièrement mis à jour selon les modifications de la législation.

Il convient de veiller à l'application, partielle ou intégrale, du cahier général des charges en fonction des seuils mentionnés dans la réglementation, au besoin par la rédaction d'un manuel à l'intention des agents concernés.

En matière d'exécution des marchés publics, les dispositions légales ne sont pas toujours respectées : absence de preuve de réception des prestations, paiement par avances, non-suivi des délais, etc.

La Cour a recommandé de remédier à cette situation par la formalisation de procédures détaillant les actions attendues de chaque responsable aux différentes phases de l'exécution d'un marché public. Enfin, elle attire également l'attention sur la nécessité de respecter les délégations de signature lors de l'attribution des offres.

## 6 Défaillances du contrôle interne constatées lors du contrôle de comptes de comptable<sup>186</sup>

À l'occasion du contrôle de deux comptes de comptable, la Cour a constaté certaines défaillances dans le contrôle interne : d'une part, des avantages en nature étaient accordés à des fonctionnaires à la charge de fonds versés par l'Union européenne, sur la base d'un règlement adopté par un fonctionnaire général qui bénéficiait lui-même de ces avantages, et, d'autre part, un compte bancaire avait été utilisé pour financer des dépenses en dehors des procédures réglementaires d'engagement et d'ordonnancement.

Par lettres du 15 janvier 2013 adressées au ministre-président et au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, la Cour des comptes a signalé qu'à l'occasion du contrôle des comptes rendus par le receveur général du service public de Wallonie (SPW) pour l'exercice 2011, elle avait relevé des achats<sup>187</sup> de vêtements au bénéfice de cinq fonctionnaires à partir du compte bénéficiaire des fonds versés par l'Union européenne dans le cadre du programme ERA-NET.

Elle a constaté que ces achats avaient été effectués sur la base d'un règlement signé par un fonctionnaire général qui bénéficiait lui-même de ces avantages. Ce règlement aurait dû être approuvé par une autorité supérieure, sinon par le gouvernement.

Le ministre-président et le ministre du Budget ont pris acte de l'observation de la Cour par lettres du 1<sup>er</sup> février et du 1<sup>er</sup> mars 2013 et annoncé qu'ils demandaient à leurs services de prendre les mesures nécessaires.

Par ailleurs, lors du contrôle du compte de la direction de l'archéologie, la Cour des comptes a observé que le compte ouvert pour recevoir les participations aux colloques organisés par cette direction a été crédité, le 25 mai 2010, d'un montant de 3.453,93 euros, viré au départ d'un compte intitulé *Colloques archéologie à Bruxelles* et portant comme communication *Clôture*.

Par lettre du 14 septembre 2010 adressée au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, la Cour a demandé l'origine des montants virés depuis ce compte bancaire, les activités officielles de son titulaire et son lien avec le SPW.

Après l'échange de plusieurs courriers, l'administration a répondu, le 8 août 2013, que ce compte avait été ouvert à l'initiative personnelle d'un fonctionnaire et qu'il permettait de percevoir, de la part de personnes extérieures, des frais d'inscription à des colloques et de payer certaines dépenses afférentes à leur organisation en dehors des procédures normales d'engagement et d'ordonnancement.

Dès qu'elle a eu connaissance des faits, l'administration a mis fin à cette pratique et ordonné de clôturer le compte et de verser son solde sur un compte de recettes du SPW.

---

<sup>186</sup> Drs 3.697.477 et 3.615.762.

<sup>187</sup> Ces achats se sont élevés à 2.570 euros en 2011 et à 7.660 euros en 2012 (situation arrêtée au début décembre 2012).

# 7 Récupération des traitements indûment versés par la province de Hainaut – Audit de suivi<sup>188</sup>

La Cour des comptes a effectué un audit de suivi des remarques et des recommandations qu'elle avait formulées en 2010, au terme de son contrôle de la récupération des traitements indûment versés par la province de Hainaut. Elle a constaté que, même si l'arriéré des rémunérations indues non réclamées a été résorbé, son recouvrement pose de nombreux problèmes. Les traitements payés indûment chaque mois restent nombreux et représentent des sommes conséquentes. Ils exposent les services du directeur financier de la province à d'importantes surcharges de travail. La province n'a pas mis en œuvre les principales recommandations de la Cour, visant à réduire le nombre de traitements indus, comme le paiement des rémunérations à terme échu qui permettrait d'atteindre au mieux cet objectif. Le collège de la province s'est engagé à l'avenir à donner suite à ces recommandations pour autant que les conditions de leur mise en œuvre soient réunies.

## 7.1 Introduction

### 7.1.1 Contexte

La récupération des traitements indûment versés par la province de Hainaut a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes en 2010. Celui-ci s'est clôturé par une communication spéciale à l'attention du conseil provincial le 22 février 2011 et par un article au 23<sup>e</sup> cahier d'observations adressé au Parlement wallon<sup>189</sup>.

Compte tenu de l'enjeu financier de ces récupérations, la Cour a effectué un suivi des remarques et des recommandations qu'elle avait formulées et dont une synthèse est reprise ci-après.

- En raison des carences du logiciel de calcul des rémunérations de son personnel, la province a, entre 2002 et 2006, suspendu la gestion des rémunérations indues, ce qui a provoqué une accumulation de cas à traiter. La procédure de résorption de cet arriéré s'est étalée sur plusieurs années, entraînant l'irrecouvrabilité de nombreuses créances, notamment à cause de la prescription. Comme cette procédure n'était pas clôturée lors du contrôle de la Cour des comptes, la province s'était engagée à traiter tous les dossiers de l'année 2006 et ceux des années antérieures pour le 31 décembre 2010.
- L'afflux d'ordres de recettes à recouvrer et la nécessité de proposer, de conclure et d'assurer le suivi des plans d'apurement ont produit un effet d'engorgement au sein des services du directeur financier de la province<sup>190</sup>, lequel s'est traduit par des délais excessifs pour l'envoi des rappels et le traitement des demandes de plan d'apurement,

---

<sup>188</sup> Dr 3.700.971.

<sup>189</sup> 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. 76 à 96.

<sup>190</sup> Par dérogation aux procédures en vigueur à la province, les services du directeur financier prennent en charge, au nom et pour compte du receveur spécial compétent, une partie des tâches de récupération.

ainsi que par l'absence de suivi de ceux-ci. La Cour des comptes avait formulé des recommandations pour améliorer le recouvrement de ces créances.

- La Cour des comptes avait surtout préconisé d'adopter des mesures structurelles afin de réduire le nombre et l'ampleur des traitements indûment payés. Dans ses réponses, la province s'était engagée à mener plusieurs actions pour répondre à ces remarques.

### 7.1.2 Procédure

Le projet de rapport consignait les résultats provisoires de l'audit de suivi a été adressé le 30 juillet 2013 au président du collège, au directeur général et au directeur financier de la province. Le premier cité a transmis une réponse le 3 octobre 2013.

Le rapport définitif intégrant les principaux éléments de cette lettre a été transmis au conseil provincial le 19 novembre 2013, avec copie au président du collège, au directeur général et au directeur financier de la province ainsi qu'au ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme du gouvernement wallon.

## 7.2 Évolution des droits non recouverts

Le tableau suivant présente l'évolution des droits non recouverts entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2011, où ils atteignaient 3,1 millions d'euros.

Évolution des droits constatés non recouverts entre 2009 et 2011

	2009		2010		2011	
	Année	Évolution	Année	Évolution	Année	Évolution
Droits constatés						
Report ex. précédent	2.897.356,75	3.259.482,13	362.125,38	3.598.612,35	339.130,22	
Report de l'exercice	1.927.067,91	1.913.806,02	-13.261,89	1.524.135,63	-389.670,39	
<b>Total</b>	<b>4.824.424,66</b>	<b>5.173.288,15</b>	<b>348.863,49</b>	<b>5.122.747,98</b>	<b>-50.540,17</b>	
Annulations	727.921,71	707.048,46	-20.873,25	771.923,10	64.874,64	
Perceptions	837.020,82	867.627,34	30.606,52	1.223.568,24	355.940,90	
<b>Solde à recouvrer</b>	<b>3.259.482,13</b>	<b>3.598.612,35</b>	<b>339.130,22</b>	<b>3.127.256,64</b>	<b>-471.355,71</b>	

(en euros)

Source : comptes de gestion rendus par le receveur spécial pour l'ensemble de la période. Les données relatives à l'exercice 2009 diffèrent légèrement de celles présentées dans le 23<sup>e</sup> cahier d'observations, lesquelles résultaient d'états comptables provisoires.

Le montant des droits non recouverts en fin d'exercice n'a pas évolué de manière significative entre 2009 et 2011 (- 132 milliers d'euros). Il a toutefois diminué de 471 milliers d'euros entre 2010 et 2011 en raison, d'une part, de la réduction du montant des droits constatés au cours de l'exercice (- 20,4 %), imputable à la résorption de l'arriéré, qui avait généré des montants anormalement élevés de droits au cours des exercices précédents, et, d'autre part, de l'augmentation des recouvrements (+ 41,0 %).

Les montants comptabilisés comme annulations par la province recouvrent diverses réalités. En 2011, ils concernent, à hauteur de 179 milliers d'euros, des droits déclarés irrécouvrables, ce qui représente 5,7 % du solde à recouvrer en fin d'année. Ces pourcentages s'élevaient en 2009 et 2010 à respectivement 6,3 % et 4,5 %. La Cour des comptes n'a pas été en mesure de chiffrer le montant des droits qui ont été et devront être annulés à cause de la prescription

ou de l'insolvabilité du débiteur. Elle relève toutefois que la résorption de l'arriéré devrait limiter le nombre de nouveaux cas de prescription.

Les montants annulés portent aussi sur des transferts au contentieux (275 milliers d'euros en 2011), ce qui ne constitue pas de véritables annulations puisque les droits sont repris dans le compte du receveur du contentieux.

### **7.3 Mesures visant à réduire le nombre des traitements indûment payés**

En 2010 et en 2011, le montant des indus est resté important. Si, à l'avenir, il est appelé à diminuer à la suite de la clôture du processus de résorption des arriérés des années 2006 et antérieures, il devrait toutefois, à moins que la province de Hainaut ne prenne des mesures structurelles efficaces, se maintenir à un niveau élevé, supérieur à celui de la moyenne des autres provinces wallonnes.

Dans sa réponse, le collègue a reconnu qu'à système de paiement inchangé, le nombre moyen de dossiers mensuels de remboursement d'indus ne descendra pas en-deçà de 150 et que tout certificat médical arrivant dans le service au-delà du 18 du mois ne peut être pris en considération pour le calcul du traitement du mois suivant. Il a également précisé que pour éviter le retour des difficultés du passé, les dossiers sont traités de manière contemporaine et, en tout cas, mensuellement.

La Cour des comptes a fait remarquer qu'à terme, les charges imposées aux services du directeur financier, liées à ces dossiers de remboursement, qui concernent souvent les mêmes débiteurs, risquent de devenir ingérables. En outre, ces charges distraient ces services de leur mission principale, à savoir le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses, la tenue de la comptabilité et l'établissement des comptes dans les délais prescrits par la loi provinciale.

Par ailleurs, la situation actuelle cause des difficultés financières et sociales aux débiteurs, qui reçoivent régulièrement de nouvelles demandes de remboursement, alors que nombre d'entre eux ont des ressources réduites, en raison de leur statut de pensionné ou d'agent en disponibilité. Elle occasionne enfin un préjudice financier à la province du fait de la longueur des plans d'apurement et de l'insolvabilité de certains débiteurs.

Pour réduire le nombre et l'ampleur des traitements indus, la Cour des comptes avait, lors de son premier contrôle, préconisé certaines réformes de la gestion des traitements. Elle avait notamment proposé, comme le font d'autres provinces wallonnes, de payer les rémunérations à terme échu, mais la province n'a pas réagi à cette proposition. Au terme de son second contrôle, la Cour reste d'avis que cette mesure permettrait d'atteindre au mieux l'objectif de réduction des indus. Dans sa réponse, le collègue a précisé que le paiement des rémunérations à terme échu a été inscrit à l'agenda de ses discussions avec les organisations syndicales, dans le cadre de négociations plus globales, qui concerneront également la mise en œuvre de mesures sociales souhaitées par le gouvernement wallon.

La Cour des comptes avait par ailleurs suggéré qu'en cas d'absence d'un agent mis en disponibilité, sa rémunération continue à être amputée des retenues légales jusqu'à ce que le service chargé du calcul du traitement soit informé de la reprise effective du travail. En effet, beaucoup d'indus résultent du paiement de l'intégralité de leur traitement à des agents absents pour cause de maladie et placés en disponibilité. Le collègue a toutefois émis des réserves sur cette procédure, qui présume que l'agent prolonge son absence pour maladie, en l'absence de pièces probantes. Il a fait part de son intention de solliciter un avis juridique

afin de s'assurer de la légalité du dispositif. La Cour a fait remarquer que cette objection pourrait être levée si la rémunération de ces agents était payée en deux fois.

La Cour des comptes avait également préconisé de raccourcir les procédures de traitement des certificats médicaux. Dans sa réponse, l'administration provinciale avait fait part de son intention de les modifier et de confier à l'inspection générale des ressources humaines (IGRH) la charge complète de la validation des absences. Aucune modification n'a toutefois été apportée aux procédures existantes. La Cour a observé que les retards subis par cette réforme – reconnue nécessaire par la province – contribuent à maintenir le nombre d'indus à un niveau élevé.

Dans sa réponse, le collège a signalé que l'IGRH a analysé cette question dans une perspective de gestion globale de l'absentéisme pour cause de maladie. Après une étude exhaustive des procédures appliquées par les autres provinces, comme l'avait recommandé la Cour des comptes, l'IGRH a formalisé la réorganisation de la gestion des absences pour cause de maladie dans son plan stratégique et proposé de nouvelles modalités fonctionnelles, que le collège a approuvées le 11 juillet 2013. Ces nouvelles modalités entraînent des changements profonds dans le fonctionnement des services déconcentrés et dans l'informatique de gestion. Le collège s'est engagé à tout mettre en œuvre pour faire aboutir cette réforme durant le premier semestre 2014.

Enfin, la Cour des comptes avait recommandé, pour alléger les opérations de recouvrement des créances, de privilégier la procédure des retenues sur rémunérations. L'administration provinciale s'était engagée à appliquer cette procédure, moyennant l'envoi préalable d'un courrier informant l'agent et lui permettant de s'y opposer. Le collège avait toutefois estimé cette solution aléatoire, compte tenu des contraintes techniques des procédures liées à l'identification des indus.

Les retenues sur salaires restent actuellement limitées au personnel contractuel. Dans sa réponse, le collège a informé la Cour des comptes qu'il n'est nullement opposé à l'extension de la mesure aux agents statutaires, comme l'ont fait trois autres provinces wallonnes. Le collège a invité l'administration provinciale à mettre cette mesure en œuvre, après avoir vérifié qu'elle était fondée juridiquement. Il a toutefois relevé que cette mesure nécessite une modification des statuts et une négociation avec les syndicats et que la pratique des retenues effectuées sur les traitements des agents contractuels montre que la partie récupérable légalement est régulièrement inférieure à la mensualité minimum fixée pour les plans d'apurement (80 euros par mois). La Cour a fait remarquer qu'il convient également de comparer les charges administratives occasionnées par ces deux modes de recouvrement. Les retenues sur salaires ne requièrent qu'un suivi limité après l'examen initial du dossier et la détermination de la quotité saisissable, contrairement aux plans d'apurement, qui imposent l'envoi de rappels successifs (en cas de non-respect du plan), donnent lieu à des procédures contentieuses et doivent être revus si les indus se multiplient pour un même agent.

#### **7.4 Évaluation du recouvrement des droits constatés**

Comme elle disposait pas, au début de son contrôle, du compte pour l'année 2012 du receveur spécial chargé du recouvrement des créances de traitements indus, la Cour des comptes a fondé son examen sur une liste provisoire des droits constatés restant à recouvrer au 31 décembre 2012. Cette liste comportait 1.750 dossiers, répartis entre 876 débiteurs et

représentant un montant total de 2.276.397,82 euros à recouvrer, en diminution de 851 milliers d'euros<sup>191</sup> par rapport à l'exercice précédent.

La Cour a également analysé les dossiers gérés par le receveur du contentieux au 31 décembre 2012, au nombre de 324, répartis entre 252 débiteurs pour un montant total de 807.542,93 euros<sup>192</sup>.

#### **7.4.1 Recouvrement par le receveur spécial**

La Cour des comptes a examiné un échantillon de 137 dossiers de droits constatés, figés dans leur état au 31 décembre 2012 et représentant un montant de 881.486,60 euros (38,7 % des droits non recouverts par le receveur spécial). Elle a classé ces dossiers en deux catégories : ceux dont le suivi est satisfaisant et ceux dont le suivi n'est pas irréprochable parce qu'au 31 décembre 2012, les diligences ou actions requises par la situation du dossier n'avaient pas été effectuées ou que le délai de leur mise en œuvre dépassait largement les termes fixés par la circulaire du receveur provincial<sup>193</sup> ou, à défaut, la mesure du raisonnable.

Il ressort de l'examen des pièces que, dans 67 % des cas (92 dossiers), le suivi des dossiers de l'échantillon peut être considéré comme satisfaisant. Ces dossiers représentent 55 % du total des droits non recouverts de l'échantillon. Dans 33 % des cas (45 dossiers concernant 37 débiteurs<sup>194</sup> et représentant 45 % du montant des droits non recouverts), l'examen de la Cour a révélé les lacunes suivantes dans la procédure de récupération.

##### **7.4.1.1 Retards dans le traitement des dossiers**

La Cour des comptes a constaté, dans 24 dossiers de l'échantillon, l'absence de plan d'apurement ou de réaction suffisamment rapide du service en cas de non-respect du plan d'apurement conclu.

Elle a insisté sur la nécessité d'assurer un suivi rapproché des dossiers pour garantir un recouvrement maximal des créances.

Le collègue a relevé dans sa réponse que, depuis les constatations opérées par la Cour dans son premier rapport, les procédures de recouvrement ont gagné en efficacité et les délais de rappel ont été raccourcis grâce aux outils informatiques mis en place, qui devraient encore être améliorés à l'avenir.

##### **7.4.1.2 Transferts trop tardifs des dossiers au receveur du contentieux**

En méconnaissance de la circulaire précitée, sept dossiers de l'échantillon, pour lesquels la procédure de rappels a été épuisée, n'avaient pas été transférés au receveur du contentieux et annulés dans la comptabilité du receveur spécial.

Cette remarque s'applique à d'autres dossiers, non repris dans l'échantillon.

---

<sup>191</sup> Cette diminution s'explique en partie par le transfert de créances au receveur du contentieux.

<sup>192</sup> Données provisoires.

<sup>193</sup> Circulaire non datée explicitant les procédures de constatation et de recouvrement des créances provinciales.

<sup>194</sup> Dans sa réponse, le collègue a précisé que 20 de ces 37 dossiers ont entretemps été transmis au comptable du contentieux ou déclarés irrécouvrables.

#### **7.4.1.3 Suivi insuffisant des dossiers de débiteurs qui font l'objet d'une médiation de dettes (judiciaire ou non)**

Dans l'échantillon, seul un des dix dossiers concernés était complet. La Cour des comptes a fait observer que les dossiers doivent comporter un minimum d'informations sur l'état d'avancement de la procédure et sur les montants que la province pourrait récupérer<sup>195</sup>. Elle a suggéré, pour des raisons d'efficacité, que le directeur financier de la province dispose d'une délégation du conseil provincial, l'habilitant à négocier avec les médiateurs les termes d'un règlement à l'amiable, ce qui suppose l'abandon partiel des créances concernées.

Le collège a estimé qu'une telle délégation était envisageable. Il a toutefois signalé que le directeur financier refuse systématiquement ces transactions et exige une décision judiciaire pour acter l'abandon. De plus, cette délégation n'aurait aucun impact sur le nombre de dossiers à traiter ni sur le taux de recouvrement des créances : elle permettrait simplement de clôturer le dossier plus rapidement, avec toutefois l'obligation d'acter une réduction de la valeur des créances. La Cour a fait remarquer que les chances de récupération de la partie à abandonner des créances sont presque nulles et que la clôture anticipée du dossier aurait au moins l'avantage de réduire le coût de son traitement.

#### **7.4.1.4 Maintien dans la comptabilité du receveur spécial de créances manifestement irrécouvrables**

Dans l'échantillon, quatre dossiers comportant des créances irrécouvrables, pour un montant total à annuler s'élevant à 32.000 euros, ont été recensés. Le maintien de ces créances dans la comptabilité patrimoniale de la province méconnaît le principe de l'image fidèle.

La Cour des comptes a dès lors invité la province à annuler plus rapidement les créances irrécouvrables.

#### **7.4.1.5 Gestion inadéquate des plans d'apurement groupés**

Les plans d'apurement groupés concernent des débiteurs qui ont fait l'objet de plusieurs ordres de recettes et qui en ont demandé le regroupement dans un plan d'apurement unique. Les documents relatifs à ces plans sont conservés dans un des dossiers concernés (généralement le dernier), tandis que les autres n'y font pas référence.

Par ailleurs, les paiements effectués par le débiteur sont imputés aléatoirement sur les différentes créances, ce qui rend malaisé le contrôle du respect du plan d'apurement. La Cour des comptes a recommandé à la province d'apurer prioritairement les créances les plus anciennes.

Enfin, le système informatique, qui génère automatiquement les rappels en cas de non-respect des plans d'apurement, n'est pas conçu pour assurer le suivi des plans groupés. Il permet tout au plus de bloquer l'envoi de rappels pour les différents dossiers. L'absence d'automatisation augmente le risque de ne pas envoyer les rappels dans les délais prévus.

---

<sup>195</sup> Dans une médiation de dettes judiciaire (ou règlement collectif de dettes), le débiteur est libéré de toute obligation au terme du plan convenu, même si la totalité de la dette n'a pas été remboursée.

#### **7.4.1.6 Longueur des plans d'apurement**

Les plans d'apurement atteignent – voire dépassent – 20 années dans certains dossiers. Cette situation engendre des coûts et accroît les risques de non-recouvrement de la totalité des créances. La longueur des plans d'apurement résulte en partie du fait que le montant des mensualités dépasse rarement le montant minimum fixé par le collège provincial à 80 euros. La Cour des comptes a suggéré à la province de remplacer ce seuil de remboursement unique par une échelle basée sur les revenus imposables du débiteur et de conditionner l'octroi de plans d'apurement excédant 60 mois à une enquête de solvabilité préalable, visant à s'assurer que le débiteur n'a pas la capacité de rembourser sa dette plus rapidement.

Le collège a informé la Cour qu'il a chargé l'administration provinciale d'établir une liste des documents probants, pouvant être légalement demandés aux débiteurs, propres à optimiser la gestion des dossiers de remboursement.

Enfin, le collège a accepté d'appliquer le principe de la compensation légale pour les sommes que la province doit au débiteur d'indus au titre de pécule de vacances, sous réserve d'un avis juridique favorable sur la légalité de cette procédure. La Cour a fait remarquer que l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération exclut de son champ d'application le pécule de vacances, qui ne bénéficie donc pas de cette protection.

#### **7.4.2 Recouvrement par le receveur du contentieux**

La procédure de recouvrement prévoit l'intervention du receveur du contentieux après l'envoi – sans résultats – par le receveur spécial de deux rappels simples et d'une mise en demeure par recommandé.

Comme la Cour des comptes l'a signalé plus haut, la prise en charge des dossiers litigieux par le receveur du contentieux n'est pas assez rapide. Par ailleurs, le lancement de la procédure prend trop de temps, ce qui entraîne l'accumulation des dossiers et l'allongement des délais de récupération.

La Cour a examiné un échantillon de 31 dossiers gérés par le receveur du contentieux, représentant un montant de 350.322,84 euros, représentant 43,4 % des droits non recouverts.

Cet examen a mis en évidence que leur contenu ne permettait pas toujours de connaître précisément l'état de la procédure engagée. Ainsi, neuf dossiers ne comportent aucune pièce récente rendant compte des devoirs accomplis par l'huissier de justice ou l'avocat dans le cadre de l'exécution du mandat qui leur a été confié. La Cour des comptes a rappelé qu'il incombe au receveur du contentieux d'interroger l'huissier ou l'avocat afin de s'assurer qu'il s'acquitte correctement de sa mission et que les intérêts de la province nécessitent toujours de mener la procédure à son terme.

La Cour a, par ailleurs, constaté qu'il n'existe pas d'échéancier de suivi des dossiers et recommandé de mettre un tel outil en place.

En guise de synthèse, le collège a insisté sur sa décision de faire des dossiers de remboursements d'indus une priorité. À cette fin, il a notamment requis une analyse des besoins humains nécessaires à leur recouvrement, afin de renforcer les effectifs qui y sont affectés, et chargé le service compétent de poursuivre l'amélioration de l'outil informatique.

## 8 Contrôle des procédures mises en œuvre par le Fonds énergie pour récupérer les redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier<sup>196</sup>

La Cour a procédé à un deuxième contrôle des procédures mises en œuvre par le Fonds énergie pour récupérer les redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier. Elle recommande à nouveau de vérifier directement les quantités déclarées par les fournisseurs. Bien que l'administration se soit, à l'issue du contrôle précédent, engagée à réaliser ces vérifications, la Cour a constaté que cet engagement est resté au stade de la réflexion, hormis la rédaction d'une procédure destinée à définir deux niveaux de contrôle. La Cour recommande également de poursuivre les comparaisons avec les données de la Commission wallonne de régulation pour l'énergie (CWAPE) et celles fournies dans le cadre du calcul de la redevance pour occupation du domaine public par les réseaux. En matière de droits constatés, la Cour préconise d'améliorer la communication de l'information transmise par l'administration à destination du receveur et de modifier la comptabilisation des déclarations des fournisseurs pour la rendre conforme au nouveau droit comptable. Enfin, comme la Cour l'a déjà signalé à plusieurs reprises, faute de définir les conditions et les modalités de remboursement des soldes de dotations allouées à la CWAPE, les montants restitués au Fonds énergie sont actuellement calculés selon des règles que la commission a elle-même fixées.

### 8.1 Introduction

#### 8.1.1 Contexte

Dans le cadre du contrôle des comptes rendus par le receveur général<sup>197</sup> du service public de Wallonie, la Cour a, dans le courant du dernier trimestre de l'année 2012, consacré un examen particulier aux recettes imputées au Fonds énergie<sup>198</sup> et assuré le suivi de son premier contrôle, effectué fin 2008<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Dr 3.700.781.

<sup>197</sup> Désigné ci-après par l'appellation « le receveur ».

<sup>198</sup> Allocation de base (AB) 38.01 *Produit de diverses amendes et redevances liées à l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz et moyens attribués au fonds en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en vue de financer les obligations de service public dans le marché de l'électricité et du gaz*, titre I Recettes courantes, secteur III Recettes spécifiques, division 16 Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie.

<sup>199</sup> Article publié dans le 21<sup>e</sup> cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I<sup>er</sup>, *Doc parl.* Rég. w, 127 (2009-2010) – N° 1, p. 118-130.

Comme le précise l'article 51ter du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, modifié à plusieurs reprises, le Fonds énergie est alimenté par :

- les redevances visées aux articles 21, § 3, et 29, § 2, de ce décret ;
- les moyens attribués au Fonds en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles pour financer les obligations de service public du secteur électrique ;
- le produit de la redevance visée à l'article 51quinquies pour le raccordement aux réseaux d'électricité ainsi qu'aux lignes directes ;
- le produit des amendes administratives visées à l'article 53 du décret ;
- les redevances visées aux articles 21, § 3, 1°, et 29, § 2, du décret gaz ;
- les moyens attribués au Fonds en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en vue de financer les obligations de service public du secteur gazier ;
- le produit de la redevance visée à l'article 51quinquies pour le raccordement aux réseaux de gaz ainsi qu'aux conduites directes ;
- le produit des amendes administratives visées à l'article 48 du décret gaz précité ;
- les remboursements effectués par les bénéficiaires d'avances récupérables octroyées dans le domaine de l'énergie ;
- la rétrocession des soldes non utilisés des dotations allouées à la CWaPE<sup>200</sup> ;
- les frais de dossier pour examen des dossiers d'agrément des installateurs de panneaux solaires-thermiques.

### 8.1.2 Enjeu financier

Les recettes perçues et imputées au cours de ces dernières années au Fonds énergie se répartissent comme suit.

#### Recettes imputées au Fonds énergie

	2009	2010	2011
Amendes pour non-respect des quotas d'énergie verte	261	158	0
Redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier	15.041	14.445	15.230
Rétrocession de la CWaPE	0	(0)	0
Montants divers	178	479	10
<b>TOTAL</b>	<b>15.480</b>	<b>15.082</b>	<b>15.240</b>

*(en milliers d'euros)*

Depuis 2009, les recettes annuelles atteignent quelque 15 millions d'euros alors que précédemment, elles étaient de 6 à 7 millions plus élevées. Cette évolution résulte essentiellement de la (quasi) disparition des recettes provenant des amendes pour non-respect des quotas de certificats verts, lesquelles avaient généré des recettes annuelles de quelque 9 millions d'euros. En effet, en raison de la chute du cours des certificats verts, il est devenu financièrement plus avantageux pour les fournisseurs de rentrer à la CWaPE le quota de certificats requis, le cas échéant en les achetant sur le marché, plutôt que de s'acquitter de l'amende. Cette baisse de recettes est compensée partiellement, à hauteur de quelque 2 à 3 millions d'euros annuels, par une meilleure perception des redevances de raccordement.

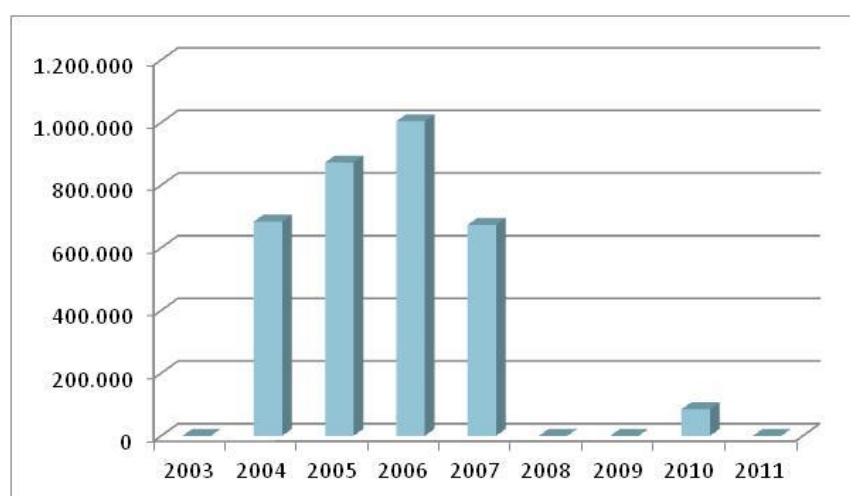
<sup>200</sup> Il s'agit de la Commission wallonne de régulation pour l'énergie, chargée notamment d'une mission générale de surveillance et de contrôle.

Au 31 décembre 2011, l'AB 38.01 précitée présentait un encours de droits non recouverts d'un montant de 341 milliers d'euros.

Quant aux rétrocessions des soldes non utilisés des dotations à la CWaPE, elles seraient, selon le rapport établi par le Fonds énergie, nulles en 2009, 2010 et 2011, alors que les comptes de la CWaPE renseignent un remboursement de 84.975 euros pour 2010 (paiement effectué en 2011). Il s'avère que ce remboursement a été imputé par erreur sur le poste redevances de raccordement.

Le graphique suivant retrace l'évolution de ces rétrocessions.

Évolution des rétrocessions de la CWaPE à la Région



Comme la Cour l'a signalé à plusieurs reprises, faute de définir les conditions et les modalités de remboursement des soldes de dotations allouées à la CWaPE, les montants restitués au Fonds énergie sont actuellement calculés selon des règles que la CWaPE a elle-même fixées.

### 8.1.3 Méthode

Le contrôle de la Cour a porté exclusivement sur le processus de constatation et de recouvrement des recettes liées aux redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier, dues par les fournisseurs, durant l'année 2011 et, dans une moindre mesure, durant 2009 et 2010.

En effet, à la suite de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité dans le courant de l'année 2007, une séparation a été instaurée entre les fournisseurs et les gestionnaires de réseau (de distribution) qui ne pouvaient pas, en principe, s'engager dans la vente d'électricité aux clients finals. Les gestionnaires<sup>201</sup> restent toutefois fournisseurs des clients dits « protégés »<sup>202</sup>, mais les quantités globales vendues sont peu importantes.

Le contrôle a été mené auprès du service ordonnateur, à savoir la direction de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie du département de l'énergie et du bâtiment durable de

<sup>201</sup> Dans la plupart des cas, les gestionnaires de réseau sont les anciennes intercommunales d'électricité ou du gaz.

<sup>202</sup> C'est-à-dire les clients qui sont repris dans l'une des catégories visées à l'article 33 du décret du 12 avril 2001 précité : il s'agit, de façon générale, de personnes économiquement faibles.

la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), et du receveur, comptable chargé du recouvrement.

Le projet de rapport a été transmis le 2 avril 2013 à la direction de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie, laquelle a répondu par lettre du 3 mai 2013. Ses remarques ont été intégrées dans le rapport transmis le 11 juin 2013 au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre du Développement durable et de la Fonction publique. Par lettre du 25 juillet 2013, le ministre du Budget a accusé réception de ce rapport et pris acte des recommandations de la Cour.

## **8.2 Statut juridique des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier**

Créées par l'article 40 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché du gaz, ces redevances sont actuellement régies par les dispositions contenues dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, tel que modifié par le décret du 17 juillet 2008 (articles 51quater à 51octies).

Ces dispositions peuvent être résumées comme suit :

- elles prévoient l'établissement d'une redevance annuelle par raccordement du client final situé en Région wallonne :
  - au réseau d'électricité ou à une ligne directe, quel que soit le niveau de tension ;
  - au réseau de transport ou de distribution de gaz ou à une conduite directe, quelle que soit la capacité de transmission, à l'exception des raccordements de centrales électriques pour la quantité de gaz nécessaire à la production d'électricité.

La base de cette redevance est la quantité d'électricité et de gaz, exprimée en kWh, que le client final a consommée ;

- elles précisent que le taux de ces deux redevances est déterminé par le gouvernement et fixent les fourchettes dans lesquelles ces taux doivent s'inscrire ;
- elles définissent les modalités de recouvrement de la redevance due par le client final :
  - la redevance doit être facturée au client final et perçue, pour le compte de la Région, par le fournisseur d'énergie, sur la base de la consommation réelle du client ;
  - la facture adressée au client final doit mentionner précisément la redevance due par celui-ci et vaut avis de paiement ;
  - la redevance doit être versée mensuellement sur le compte de la Région wallonne ;
- elles chargent le gouvernement de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exacte perception de la redevance et de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette redevance est exigible.

Un arrêté du gouvernement wallon du 19 juin 2003<sup>203</sup> a complété le régime juridique de cette redevance. Tel que modifié le 11 décembre 2003, il prévoit que :

- le taux de la redevance de raccordement au réseau électrique est fixé à 0,075 euro pour une consommation de 0 à 100 kWh. Un tarif plus favorable est instauré pour les kWh suivants, en distinguant la situation des clients « basse tension » et des clients « haute

---

<sup>203</sup> Relatif à la redevance de raccordement au réseau électrique et au réseau gazier.

tension ». Pour ces derniers, un tarif différent est appliqué selon que la consommation annuelle est inférieure ou supérieure à 10 GWh ;

- le taux de la redevance de raccordement au réseau gazier est fixé à 0,0075 euro pour une consommation de 0 à 100 kWh. Un taux préférentiel est établi pour les kWh suivants, variant selon le niveau de la consommation annuelle ;
- la perception de la redevance par le fournisseur est liée à la facture établie en fonction du relevé du compteur du client ;
- tout fournisseur est tenu, en vue de l’acquittement de la redevance, de transmettre au département de l’énergie, au plus tard le 20<sup>e</sup> jour de chaque mois, une déclaration relative aux factures de consommation et aux factures intermédiaires qu’il a comptabilisées au cours du mois précédent. Cette déclaration doit être conforme au modèle établi par le ministre compétent et contenir toutes les indications nécessaires au calcul de la redevance, en distinguant celles relatives aux factures de consommation de celles relatives aux factures intermédiaires ;
- en ce qui concerne les factures intermédiaires, le fournisseur est tenu d’acquitter mensuellement, sous forme d’avances, le montant correspondant à l’ensemble des redevances associées à ces factures. Le montant de ces avances est déduit du montant définitif de la redevance repris ultérieurement sur les factures de consommation correspondantes ;
- le paiement des redevances rendues exigibles par les déclarations doit être effectué au plus tard le 30<sup>e</sup> jour du mois sur le compte de la Région.

Enfin, l’arrêté a fixé des modalités pour permettre aux fournisseurs de prendre en compte le non-règlement d’une partie des factures adressées à leurs clients.

## **8.3 Contrôle du service ordonnateur**

### **8.3.1 Généralités**

Compte tenu des obligations imposées par les textes réglementaires aux fournisseurs d’électricité et de gaz, le service ordonnateur a pour mission :

- de s’assurer que les fournisseurs rentrent leurs déclarations dans les délais prescrits ;
- de contrôler la régularité des déclarations sur le plan de la forme et du fond ;
- de vérifier que les fournisseurs s’acquittent en temps requis du montant de la redevance ;
- d’établir des ordres de recettes.

Lors du contrôle précédent, la Cour avait constaté que le service ordonnateur ne remplissait pas de manière satisfaisante ces différentes missions.

### **8.3.2 Problèmes organisationnels**

Les fournisseurs de gaz et d’électricité doivent transmettre leurs déclarations au département de l’énergie et du bâtiment durable, lequel comprend trois directions : celle des bâtiments durables, celle de la promotion de l’énergie durable et celle de l’organisation des marchés régionaux de l’énergie, compétente en la matière.

La Cour avait observé, d’une part, que l’agent chargé du contrôle des déclarations et des paiements liés aux redevances n’était pas spécifiquement rattaché à l’une de ces trois directions et, d’autre part, que la gestion des redevances de raccordement et celle de la

redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique n'étaient pas regroupées au sein du même service.

Toutes ces activités sont dorénavant gérées par un service rattaché à la direction de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie.

### **8.3.3 Modèles de déclaration**

Les modèles de déclaration à transmettre par les fournisseurs en vue de l'acquittement des redevances de raccordement avaient suscité des remarques de la Cour car ils ne permettaient pas de tenir compte de deux paramètres de facturation imposés.

Ils ont été adaptés depuis lors et répondent aux prescrits légaux.

### **8.3.4 Droits constatés**

La Cour avait relevé le défaut d'établissement de droits constatés pour les redevances de raccordement.

Compte tenu des délais prévus par la réglementation pour l'envoi des déclarations, qui doivent être rentrées pour le 20 du mois au plus tard, et pour les paiements, qui doivent être effectués pour le 30 du mois au plus tard, les recettes des redevances de raccordement étaient considérées comme des droits au comptant, vu l'impossibilité matérielle d'effectuer en si peu de temps le contrôle de toutes les déclarations, d'établir des ordres de recettes et de les transmettre aux fournisseurs avec copie au receveur pour qu'il se charge du recouvrement.

Toutefois, si le fournisseur ne versait pas l'intégralité de la redevance dans le délai prescrit ou si la vérification de la déclaration aboutissait au constat que la redevance due était supérieure au montant déclaré, l'administration ne comptabilisait pas non plus de droits constatés. Dorénavant, l'administration impute les droits constatés à due concurrence et transmet l'information au receveur pour recouvrement.

La Cour fait observer que dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique, le service ordonnateur devrait comptabiliser toutes les déclarations en droits constatés et non uniquement celles qui posent problème.

### **8.3.5 Respect de l'obligation de transmettre des déclarations et de payer la redevance**

Lors de son contrôle précédent, la Cour avait constaté que beaucoup de fournisseurs étaient en défaut de transmettre leurs déclarations mensuelles et/ou de s'acquitter du paiement des redevances (50 % des fournisseurs en 2008), situation de carence à laquelle l'administration wallonne n'avait jamais réagi.

L'administration avait reconnu le caractère lacunaire des procédures mises en œuvre jusqu'en novembre 2008 dans le cadre de la perception de la redevance de raccordement, tout en signalant qu'elle avait été investie de nouvelles missions sans recevoir les moyens humains et logistiques nécessaires.

À la suite des constats de la Cour, le département de l'énergie et du bâtiment durable a, en décembre 2008, envoyé un courrier aux fournisseurs défaillants pour rappeler leurs obligations et les sanctions prévues en cas de non-respect. La plupart ont réagi et certains

d'entre eux ont transmis les déclarations manquantes et effectué les versements dont ils étaient redevables.

À la fin de l'année 2012, la Cour a constaté que le service compétent a été renforcé en moyens humains et qu'un outil informatique a été développé. Ce dernier comporte une fonctionnalité destinée à détecter rapidement les fournisseurs ne respectant pas leurs obligations. L'administration procède à un envoi automatique d'un rappel, par courriel, aux fournisseurs défaillants et communique un ordre de recettes au receveur en cas de non-paiement pour le 20 du mois suivant celui durant lequel la déclaration devait être transmise. Si la déclaration n'a pas été rentrée, le montant de la redevance est calculé sur la base soit de la dernière déclaration transmise, soit des kWh livrés (à obtenir de la CWaPE) et en appliquant le taux le plus élevé.

Taux de réception des déclarations de 2010 à 2012

	2010	2011	2012
<b>Gaz</b>	96 %	95 %	96 %
<b>Électricité</b>	95 %	97 %	97 %

La situation s'est nettement améliorée : pour rappel, le taux de réception des déclarations était de 50 % en 2008.

Taux d'encaissement des redevances déclarées de 2010 à 2012

	2010	2011	2012
<b>Gaz</b>	100,00 %	100,00 %	99,99 %
<b>Électricité</b>	99,99 %	100,08 %	99,79 %

Les taux d'encaissement des redevances déclarées montrent une amélioration sensible dans leur perception. Ces taux ne tiennent pas compte des redevances non déclarées.

### 8.3.6 Contrôle des quantités déclarées

La Cour avait constaté que le département de l'énergie et du bâtiment durable ne contrôlait pas les quantités déclarées par les fournisseurs, qu'il ne les rectifiait jamais et se limitait à vérifier si le calcul de la redevance avait été correctement réalisé sur la base des quantités mentionnées.

Actuellement, l'administration réalise des recoupements par fournisseur avec les données de la CWaPE. Une fois l'an, elle compare ces données avec celles fournies par les gestionnaires de réseau dans le cadre de la redevance de voirie et les fournisseurs. Mais, dans les faits, il n'existe toujours pas de contrôle direct des quantités déclarées par les fournisseurs.

#### 8.3.6.1 Comparaison avec les données relatives à la redevance pour occupation du domaine public par les réseaux électrique et gazier

Le décret du 12 avril 2001 a instauré une autre redevance portant sur l'occupation du domaine public par le réseau électrique et gazier, laquelle, mise à la charge des gestionnaires de réseau, bénéficie aux communes.

Le département de l'énergie et du bâtiment durable a été chargé d'établir le montant de la redevance due aux communes. Les gestionnaires de réseau doivent dès lors lui transmettre une déclaration annuelle qui mentionne, notamment, le nombre de kWh injectés sur le réseau, le nombre de kWh transférés à d'autres réseaux, et le nombre de kWh consommés par les clients finals établis sur le territoire de chaque commune. La Cour relève que l'administration effectue, chaque année et globalement, le recoupement entre les données transmises par les gestionnaires de réseau pour la redevance de voirie et celles de la CWaPE.

En ce qui concerne la redevance de raccordement, les clients raccordés en basse tension reçoivent mensuellement des factures d'acompte et, une fois par an, une facture de régularisation, basée sur leur consommation réelle. Cette régularisation qui intervient dans le courant de l'année N tient compte des quantités livrées et consommées au cours de l'année N, mais aussi N - 1. En outre, le relevé annuel n'est pas systématiquement effectué à date fixe. De ce fait, il y a un décalage entre la déclaration des kWh transportés et celle des kWh facturés. Il est donc pratiquement impossible de vérifier, de manière précise, par fournisseur, l'exactitude des déclarations faites par les redevables de la redevance de raccordement, en comparant les données facturées et livrées.

### **8.3.6.2 Données de la CWaPE**

La CWaPE dispose de données concernant le marché de l'électricité (dans le cadre de l'application de la politique des certificats verts) et du gaz. Elles lui sont transmises trimestriellement par les fournisseurs, d'une part, et annuellement par les gestionnaires de réseau, d'autre part.

Dans le cadre du contrôle précédent, la Cour avait tenté de mettre en correspondance les quantités déclarées par les fournisseurs d'électricité et de gaz dans le cadre des redevances de raccordement et celles récoltées par la CWaPE. Cette comparaison avait révélé d'importants écarts, particulièrement en ce qui concerne la redevance de raccordement au réseau gazier.

La situation ne s'est pas améliorée : c'est ainsi que certains écarts, positifs ou négatifs, entre les données des fournisseurs et celles de la CWaPE s'élèvent à quelques dizaines de pour cent ; par contre, lorsque la comparaison porte sur le total, l'écart est ramené à quelques pour cent. Selon l'administration, ce dernier s'explique par un phénomène de perte sur le réseau.

Certains facteurs peuvent expliquer une partie de ces écarts, à savoir :

- les données transmises à la CWaPE par les gestionnaires de réseau constituent une approximation des quantités qui seront facturées après réception des relevés. Les quantités mentionnées dans les déclarations émises par les fournisseurs correspondent, quant à elles, à ce qui a été facturé ;
- les déclarations mensuelles des fournisseurs ne mentionnent pas les quantités de gaz fournies aux centrales électriques pour la production d'électricité, puisque ces quantités sont exonérées de la redevance de raccordement.

La Cour recommande néanmoins de poursuivre les recoupements entre les quantités déclarées par les fournisseurs d'électricité et de gaz, les quantités déclarées par les gestionnaires de réseau, et les données de la CWaPE, pour détecter les écarts importants.

### **8.3.6.3 Comptabilité des fournisseurs**

Les redevances étant facturées par les fournisseurs à leurs clients finals, l'examen de la comptabilité des fournisseurs permettrait de s'assurer que les déclarations qu'ils transmettent sont conformes à leur facturation et que l'intégralité des redevances perçues auprès des clients a été reversée à la Région wallonne. Ce contrôle offrirait le plus de fiabilité.

Au terme du contrôle précédent, l'administration s'était engagée à l'organiser.

En effet, elle avait esquissé différentes pistes pour contrôler les données déclarées par les fournisseurs, comme la vérification du système comptable de chaque fournisseur afin de le valider et ensuite d'organiser des contrôles ponctuels ; ou encore elle avait pensé à demander aux réviseurs d'entreprises mandatés par les fournisseurs d'établir un rapport certifiant que l'intégralité des montants perçus par leur client pour le compte de la Région wallonne, dans le cadre des redevances de raccordement, a bien été reversée à cette dernière.

En janvier 2013, la situation n'avait pas évolué et ce contrôle en était toujours au stade de la réflexion.

La Cour relève pourtant que l'article 51septies, § 3, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité impose au gouvernement de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exacte perception de la redevance ainsi que de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette redevance est exigible. L'article 8 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 juin 2003 relatif à la redevance de raccordement au réseau électrique et au réseau gazier prévoit que l'administration peut requérir des fournisseurs toute information et tout document nécessaires aux fins de procéder au contrôle du respect de leurs obligations et permettre aux agents de l'administration de s'assurer du paiement de la redevance. Enfin, l'administration peut procéder à un contrôle sur place.

## **8.4 Contrôle réalisé auprès du receveur**

À l'occasion du contrôle précédent, la Cour avait constaté que, comme le service ordonnateur n'établissait pas d'ordre de recettes, le rôle du receveur était particulièrement réduit puisqu'il se limitait à enregistrer les paiements versés sur le compte financier, dont il assumait la responsabilité en tant que comptable. Il n'y avait donc pas de comptabilisation de droits constatés mais bien de droits au comptant.

Actuellement, cette situation n'a guère évolué, si ce n'est que le service ordonnateur transmet au receveur les dossiers pour lesquels il existe une déclaration mais dont le règlement financier n'est pas effectué en totalité ou en partie. Ce même service impute les droits constatés y relatifs.

Dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique, il convient que le service ordonnateur comptabilise toutes les déclarations en droits constatés et non uniquement celles qui posent problème.

La Cour relève qu'à la suite d'un contentieux avec un fournisseur, le service ordonnateur avait, en 2009, comptabilisé des droits constatés de 326.154,05 euros. En janvier 2011, l'administration a perçu quelque 300.000 euros y relatifs mais n'a pas communiqué au receveur que ce versement apurait une partie des droits constatés en question. Fin janvier 2013, les droits constatés présentent toujours le montant de la créance initiale et non le solde à recouvrer. L'administration a signalé que ce problème était en voie de règlement.

## **8.5 Recommandations**

La Cour recommande de vérifier directement les quantités déclarées par les fournisseurs. Au terme du contrôle précédent, l'administration s'était engagée à exercer ces vérifications, mais cet engagement en est resté au stade de la réflexion.

L'administration a répondu qu'une procédure a été rédigée. Celle-ci comprend deux niveaux de contrôle ; le passage de l'un à l'autre dépend de l'écart entre les données de la CWaPE et celles qui sont déclarées. Cet écart doit encore être validé.

La Cour recommande également de poursuivre, de manière régulière, les comparaisons avec les données de la CWaPE et celles fournies dans le cadre du calcul de la redevance pour occupation du domaine public par les réseaux électrique et gazier.

En matière de droits constatés, la Cour préconise d'améliorer la communication de l'information transmise par l'administration à destination du receveur et de modifier la comptabilisation des déclarations des fournisseurs de gaz et d'électricité afin de la rendre conforme au nouveau droit comptable.

## 9 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<sup>204</sup>

La Cour des comptes a contrôlé la gestion, par la direction générale opérationnelle de la fiscalité (DGO7), des taxes régionales sur les jeux et paris, les appareils automatiques de divertissement, les automates et les sites d'activité économique désaffectés.

Elle a constaté que des modifications de montant de taxation avaient été opérées par cavalier budgétaire, alors que des modifications à caractère permanent doivent faire l'objet d'un décret, et qu'en matière de jeux et paris et d'appareils automatiques de divertissement, le gouvernement n'avait pas encore fixé les modalités et formes auxquelles les déclarations préalables doivent répondre.

Quant au contrôle interne, le rôle de chacune des directions concernées n'est pas clairement défini, notamment à cause de l'absence de fonctionnaires dirigeants à la tête des inspections générales. La Cour a constaté l'absence de nombreuses procédures en matière de gestion des déclarations préalables, d'envoi de rappels, de cessation d'activité et de taxation d'office pour les jeux et paris et les appareils automatiques de divertissement, de constitution de garanties et de cautionnements pour les jeux et paris et de choix du recours aux différentes procédures de recouvrement.

Par ailleurs, la DGO7 ne dispose d'aucune application informatique spécifique pour gérer les processus d'établissement, de contrôle, de contentieux et de recouvrement des taxes examinées, à l'exception de la taxe sur les automates. Il n'existe pas davantage de base de données reprenant l'ensemble des redevables au sein de la DGO7 et les listes des redevables existantes au niveau de l'établissement ne sont pas enrichies par des sources d'informations externes afin d'en assurer l'exhaustivité.

La Cour a encore relevé que les amendes prévues par la réglementation ne sont pas appliquées pour les jeux et paris et qu'elles ne devraient l'être qu'à partir de l'année 2013, pour les automates.

La Cour souligne une recherche d'efficacité grâce au contrôle simultané de plusieurs taxes, mais constate que d'autres contrôles sont actuellement peu efficaces (les tables de jeux dans les casinos), voire inexistantes dans des secteurs porteurs (jeux par internet ou machines à sous). Il est nécessaire que les contrôles en matière de taxes sur les jeux et paris et appareils automatiques de divertissement soient informatisés. Ceci requiert des compétences spécifiques en informatique, dont la direction de la fiscalité devrait se doter le plus rapidement possible. La DGO7 a confirmé qu'un recrutement de personnel qualifié, particulièrement en informatique et en comptabilité, était nécessaire.

### 9.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé la gestion, par la direction générale opérationnelle de la fiscalité, des taxes régionales sur les jeux et paris, les appareils automatiques de divertissement, les automates et les sites d'activité économique désaffectés.

### 9.1.1 Direction générale opérationnelle de la fiscalité

La direction générale opérationnelle de la fiscalité (DGO7), créée le 1<sup>er</sup> juillet 2009, a intégré la cellule administrative transitoire pour la gestion de la fiscalité wallonne (CAT)<sup>205</sup> avant d'accueillir, en 2010, 65 fonctionnaires provenant du SPF Finances. Lors du contrôle de la Cour des comptes, à la fin du premier semestre 2013, elle disposait d'un directeur général entré en fonction le 1<sup>er</sup> avril 2012 et d'un seul inspecteur général, détaché dans un organisme externe.

La DGO7 se composait d'une direction fonctionnelle et d'appui<sup>206</sup> et de trois départements opérationnels :

- le département de la fiscalité spécifique (IG1), composé de trois directions chargées respectivement de l'établissement, du contrôle et du contentieux en matière de redevance télévision (RTV). Dans les faits, la direction du contrôle réalise également des contrôles de taxes qui incombent à l'IG2 ;
- le département de la fiscalité immobilière et environnementale (IG2), composé de trois directions chargées respectivement de l'établissement, du contrôle et du contentieux en matière de taxe sur les jeux et paris (JP), de taxe sur les appareils automatiques de divertissement (AAD), de taxe sur les sites d'activité économique désaffectés (SAED), de taxe sur les automates, gérant également l'éco-bonus ;
- le département du recouvrement (IG3), composé de quatre directions, dont trois opérationnelles chargées des facilités de paiement, du recouvrement externe pour les taxes susmentionnées, la taxe sur l'eau et la taxe sur les déchets, et de la comptabilité des recettes fiscales.

Un quatrième département de la fiscalité des véhicules (IG4) devrait être fonctionnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. En effet, à cette date, la DGO7 assurera également le service de l'impôt en matière de taxe de circulation (TC), de taxe de mise en circulation (TMC) et de l'eurovignette. La DGO7 prévoit d'accueillir 118 fonctionnaires du SPF Finances.

---

<sup>204</sup> Dr 3.695.017.

<sup>205</sup> Chargée de la perception de la redevance radio et télévision et, par la suite, de celle des taxes sur les sites désaffectés et de la gestion des éco-boni.

<sup>206</sup> Cette direction fonctionnelle et d'appui est notamment chargée de la logistique, de la gestion des ressources humaines, de l'informatique, du contrôle interne et des statistiques.

Les recettes fiscales perçues par la DGO7 sont les suivantes.

**Recettes fiscales perçues par la DGO7 de 2010 à 2012**

Recettes fiscales perçues	2010	%	2011	%	2012	%
RTV	135.708.499,59	58,45%	108.268.017,60	57,39%	111.287.092,07	52,37%
Jeux et paris	23.712.384,00	10,21%	17.694.991,04	9,38%	19.364.929,56	9,11%
AAD	10.978.940,70	4,73%	13.436.254,55	7,12%	9.497.408,97	4,47%
Automates	15.141.689,40	6,52%	11.150.931,85	5,91%	19.920.173,64	9,37%
SAED	132.729,49	0,06%	248.467,09	0,13%	229.864,98	0,11%
Déchets	20.627.361,08	8,88%	23.029.991,13	12,21%	20.530.994,65	9,66%
Eaux	25.894.681,50	11,15%	14.828.338,24	7,86%	31.688.147,17	14,91%
<b>Total</b>	<b>232.196.285,76</b>	<b>100,00%</b>	<b>188.656.991,50</b>	<b>100,00%</b>	<b>212.518.611,04</b>	<b>100,00%</b>

(en euros)

### 9.1.2 Méthode

La Cour des comptes a déjà réalisé un audit sur la redevance télévision (qui constitue la principale recette fiscale perçue par la DGO7), dont les conclusions ont fait l'objet d'une publication dans son 23<sup>e</sup> cahier d'observations<sup>207</sup>.

Le périmètre du présent audit comprend les autres taxes dont le service est actuellement assuré par la DGO7<sup>208</sup> :

- taxe sur les jeux et paris ;
- taxe sur les appareils automatiques de divertissement ;
- taxe sur les automates ;
- taxe sur les sites d'activité économique désaffectés.

Ces quatre taxes ont rapporté 49 millions d'euros en 2012, soit 23,06 % des recettes fiscales perçues directement par la Région. La Cour a examiné l'établissement et le contrôle de ces taxes durant le second trimestre 2013.

Le projet de rapport a été discuté avec l'administration lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 2 octobre 2013. Les commentaires de l'administration ont été intégrés dans le rapport qui a été envoyé au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, ainsi qu'au directeur général de la DGO7, par lettres du 9 octobre 2013. Le ministre a répondu par lettre du 7 novembre 2013. Il confirme les commentaires de l'administration et apporte quelques précisions intégrées dans le présent article.

<sup>207</sup> 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.

<sup>208</sup> Les taxes sur les eaux et déchets sont établies par une autre direction générale.

## 9.2 Description des activités et évaluation du contrôle interne

Pour illustrer le processus de taxation, la Cour des comptes a utilisé les statistiques établies mensuellement par la direction fonctionnelle et d'appui ainsi que d'autres données qui lui ont été communiquées par la DGO7, sans chercher à en vérifier l'exactitude.

### 9.2.1 Base légale commune

#### 9.2.1.1 Décret du 6 mai 1999

Le décret du 6 mai 1999<sup>209</sup> s'applique aux taxes sur les jeux et paris, appareils automatiques de divertissement et aux automates, alors que la procédure de taxation pour les sites d'activité économique désaffectés est prévue dans le décret qui l'a instaurée.

Ce décret fiscal prévoit les situations dans lesquelles une taxation d'office et un rôle annuel ou spécial peut être établi. Il définit aussi les termes « période imposable » et « exercice d'imposition ».

La Cour des comptes souligne la grande souplesse laissée par l'article 20 en terme de délais pour établir la taxe dans le cas où le redevable n'a pas rempli ses obligations. Elle conseille à la DGO7 d'instaurer une procédure de rappel avec des délais raisonnables de réponse pour le redevable, à la suite desquels la DGO7 établira un rôle spécial sans attendre l'expiration du délai maximal des trois ans. Ces délais plus courts permettront de récupérer des recettes fiscales plus importantes, mais également d'appliquer des intérêts de retard plus tôt.

Lors de la procédure contradictoire, l'administration a déclaré qu'elle ne tardait pas : en pratique, dès qu'elle possède les éléments, même incomplets, elle effectue des rappels ou procède à la taxation d'office. Un délai plus important peut être constaté si elle doit attendre une information résultant d'un contrôle.

Sur les années auditées, la Cour a pu constater l'envoi de certains rappels et le recours à la taxation d'office pour certaines taxes, mais pas l'existence et la mise en application d'une procédure formalisée de rappel systématique fixant un délai de réponse raisonnable au-delà duquel la taxe serait établie d'office. L'administration a communiqué un vade-mecum en matière de taxes sur les jeux et paris et appareils automatiques de divertissement, rédigé en août 2013. La Cour observe que ce document définit une procédure répondant à ses remarques.

Les différents modes de poursuite qui peuvent être mis en œuvre pour le recouvrement des taxes sont définis dans le décret, ainsi que les responsabilités et obligations des notaires en matière de transmission d'information au receveur. Les conditions et modalités<sup>210</sup> fixées pour cette procédure ont une date d'entrée en vigueur indéterminée à défaut d'un arrêté d'exécution du gouvernement wallon. La DGO7 considère que l'obligation imposée aux notaires ne peut encore être généralisée, car elle serait disproportionnée par rapport aux actuels impôts et taxes wallons. Cette situation méritera d'être revue après l'extension des

---

<sup>209</sup> Décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.

<sup>210</sup> Introduites par le décret du 10 décembre 2009 modifiant le CTA, l'arrêté royal du 3 avril 1953 coordonnant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision et le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.

compétences de la DGO7 aux taxes de circulation et de mise en circulation, qui vont, dans de nombreux cas, se cumuler avec la redevance télévision.

Ce décret définit aussi les modalités des recours administratif et judiciaire que le redevable peut introduire.

#### **9.2.1.2 Décret-programme du 17 décembre 1997**

Le décret-programme du 17 décembre 1997<sup>211</sup> prévoyait, aux articles 4 à 11, la mise en surséance indéfinie, par le receveur, d'une créance impayée lorsque celle-ci n'est pas susceptible d'être recouvrée dans les cinq années suivant sa date d'exigibilité. La mise en décharge pouvait être accordée par le gouvernement sur rapport du receveur.

Ces articles ont été abrogés par l'article 81 du décret du 15 décembre 2011<sup>212</sup>, qui n'a pas fixé de nouvelles dispositions pour l'abandon de créances fiscales. Un décret voté par le Parlement wallon, le 18 septembre 2013, a réglé ce problème.

### **9.2.2 Remarques générales**

#### **9.2.2.1 Application informatique**

La DGO7 ne dispose d'aucune application informatique spécifique pour gérer le processus de taxation. La gestion des taxes repose principalement sur des fichiers tenus sur tableur. La Cour des comptes estime que ce type d'outil n'offre pas les garanties suffisantes en terme de sécurité des données et ne permet pas un suivi transversal efficace des dossiers depuis l'établissement de la taxe jusqu'à son recouvrement.

La direction du recouvrement ne dispose pas de dossiers informatisés et doit recourir aux dossiers papier dès qu'une information est nécessaire.

La DGO7 relève que l'informatisation est en projet et fait partie de son plan opérationnel.

#### **9.2.2.2 Base de données des redevables**

Chaque direction chargée d'une des étapes du processus de taxation dispose de sa propre liste des redevables alimentée sur la base des informations dont elle dispose. Il n'y a donc pas d'intégration de ces listes, ni de mise à jour par les différentes directions concernées. De plus, au sein d'un même fichier, un redevable peut avoir des signalétiques différentes.

La Cour des comptes estime que, même en l'absence d'une application informatique, il ne devrait exister, par taxe, qu'une seule liste partagée par les directions concernées. Une telle liste apporterait une première amélioration dans le suivi des dossiers si les redevables y figurent avec un identifiant unique et si elle est alimentée par chaque direction en fonction des informations dont elle dispose.

---

<sup>211</sup> Portant diverses mesures en matière d'impôts, taxes et redevances, de logement, de recherche, d'environnement, de pouvoirs locaux et de transports.

<sup>212</sup> Portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

La DGO7 confirme que la gestion des taxes analysées par la Cour n'est pas encore assurée par le nouveau système informatique mis progressivement en place, depuis avril 2012, dans le cadre de son plan opérationnel. À terme, la gestion de tous les impôts et taxes wallons doit se réaliser dans un système de traitement intégré et performant. Lors de la réunion contradictoire, la DGO7 a signalé l'existence de deux grandes applications à vocation transversale :

- l'application *Perefisc*, pour la gestion de la perception et du recouvrement de tous les impôts et taxes wallons et pour les aspects comptables y associés. Cette application est alimentée par les programmes d'établissement de ces impôts et taxes. Elle est en production aujourd'hui pour la TV redevance et le sera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour l'établissement de la taxe de circulation des véhicules non automatisés, de l'eurovignette et de la taxe de circulation et de mise en circulation des véhicules automatisés ;
- l'application *Signa-DGO7*, destinée à centraliser et à mettre à la disposition de cette administration les données à caractère personnel de tous les redevables des impôts et taxes wallons qu'elle gère actuellement, tant pour les particuliers que pour les entreprises. Cette application gère toutes les données provenant de la banque-carrefour des entreprises et du registre national pour les résidents wallons.

L'intégration des taxes jeux et paris, appareils automatiques de divertissement et automates dans le système intégré sera possible via des modules d'établissement, dont la réalisation est planifiée pour le second trimestre 2014 et qui s'intégreront automatiquement à ces deux applications transversales.

### **9.2.2.3 Procédures internes**

Il n'existe pas de procédures écrites pour chacune des taxes examinées et dans chacune des directions.

La DGO7 a signalé qu'en matière de jeux et paris et d'appareils automatiques de divertissement, des procédures viennent d'être rédigées et sont en voie de communication à l'ensemble du personnel. Des formations suivront.

## **9.2.3 Taxe sur les jeux et paris**

### **9.2.3.1 Base légale**

La taxe sur les jeux et paris trouve son fondement légal dans les articles 43 à 75 du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA), lesquels définissent les redevables, les bases taxables, les taux d'imposition et les obligations du redevable (déclaration préalable, constitution de cautionnements et de garantie, déclaration et paiement de la taxe). Les modèles de déclaration à déposer en matière de taxes sur les jeux et paris ont été fixés par l'arrêté ministériel du 12 janvier 2010.

Une modification du taux de taxation des paris sur les courses de chevaux figurait dans le dispositif<sup>213</sup> du budget des dépenses de la Région wallonne pour les années 2011 et 2012. Ce

---

<sup>213</sup>Le changement de taux des paris sur les courses de chevaux a été instauré par le décret du 22 décembre 2010 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011, du décret du 15 décembre 2011 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012 et le décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne.

cavalier budgétaire a été repris dans le décret sur le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année 2013. La Cour des comptes considère que la modification d'un taux de taxation par le biais d'un cavalier budgétaire renouvelé annuellement est peu transparente pour les contribuables concernés et que les modifications qui ont un caractère permanent doivent faire l'objet d'un décret<sup>214</sup>.

La Cour n'a pas obtenu l'arrêté de désignation du fonctionnaire chargé de recevoir les déclarations préalables, de les valider et de délivrer les autorisations. À ce jour, les modalités et formes auxquelles la déclaration préalable et l'autorisation doivent répondre n'ont pas été fixées par le gouvernement.

Le code prévoit également des mesures de contrôle pour les casinos et organisateurs de jeux et paris présentant des analogies avec les jeux de casinos, ainsi que des sanctions et amendes.

### **9.2.3.2 La Commission des jeux de hasard**

La Commission des jeux de hasard, créée par la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, a une compétence d'avis, octroie des licences aux organisateurs de jeux de hasard et contrôle le respect de la législation. Son fonctionnement a fait l'objet d'une publication spéciale de la Cour des comptes le 2 mai 2013 à la demande de la Chambre des représentants<sup>215</sup>.

La Cour des comptes souligne l'importance d'une coopération entre la direction de l'établissement et la Commission des jeux de hasard. En effet, les licences accordées par celle-ci constituent des données de référence envisageables pour la direction de l'établissement de la taxe sur les jeux et paris, tandis que le type de licence octroyé permettrait de catégoriser les redevables et de moduler les contrôles en fonction des recettes fiscales potentielles.

---

<sup>214</sup> La Cour souligne également qu'il s'agit d'une recette fiscale dont les modifications concernent le budget des recettes et non le budget des dépenses.

<sup>215</sup> *Fonctionnement de la Commission des jeux de hasard*, rapport transmis par la Cour des comptes à la Chambre des représentants, mai 2013.

#### Licences délivrées par la Commission des jeux de hasard

Type de licence octroyée	Établissements et activités concernées	Nombre d'établissements maximum en Belgique
Licence A	Casinos – classe 1	Maximum 9
Licence A +	Licence complémentaire pour les jeux de hasard réels par Internet	
Licence B	Salles de jeux automatiques – classe 2	Maximum 180
Licence B +	Licence complémentaire pour les jeux de hasard réels par Internet	
Licence C	Débits de boissons pour avoir maximum deux bingos – classe 3	Non défini
Licence D	Exercice d'une activité professionnelle dans un établissement de classe 1,2 ou 4	Non défini
Licence E	Fabricants, installateurs et réparateurs de machines de jeux	Non défini
Licence F1	Autorisation d'organiser des paris – classe 4	Maximum 34
Licence F1 +	Licence complémentaire pour les jeux de hasard réels par Internet	
Licence F2	Autorisation d'engager des paris pour le compte de titulaires de licence F1	1.000 établissements de classe 4 fixes et 60 établissements mobiles
Licence G1	Exploitation de jeux de hasard dans le cadre de programmes télévisés, au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu	
Licence G2	Exploitation de jeux de hasard via les médias autres que ceux repris dans les programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qui forment un programme complet de jeu	

Dans le cadre de sa mission de contrôle de la législation, la Commission des jeux de hasard peut relever des infractions et appliquer des amendes administratives et pénales. Ces dernières constituent une deuxième source d'informations essentielle pour la DGO7 car le caractère licite ou non des opérations n'est pas une condition d'application de la taxe.

Lors de l'audit, cette coopération n'en était qu'à ses débuts.

La DGO7 a précisé que, dans le cadre d'une déclaration d'intention commune signée le 29 octobre 2009 par le SPF finances, la cellule fiscale de la Région wallonne et la Commission des jeux de hasard, des contacts ont déjà eu lieu et une réunion a été organisée le 19 septembre 2013 avec la Commission des jeux de hasard. Les relations avec la commission vont se développer dans le sens d'échanges d'informations en provenance et en direction des services de contrôle de la DGO7.

#### 9.2.3.3 Transfert de l'État fédéral et arriérés

La taxe sur les jeux et paris est l'un des impôts régionaux énumérés à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et des régions. Elle a été perçue par l'État fédéral jusqu'à la décision de la Région wallonne de reprendre le service des impôts régionaux, dont la taxe sur les jeux et paris<sup>216</sup>. Elle est perçue par la DGO7 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>216</sup> Cf. l'article 13 du décret-programme en matière de fiscalité wallonne du 18 décembre 2008.

#### Statistiques sur les arriérés de la taxe sur les jeux et paris

Jeux et paris	2010	2011	2012
Solde des arriérés du fédéral	8.368.607,53	7.993.310,94	7.941.419,47
Paiements reçus sur l'année	375.296,59	51.891,47	72.708,75
<b>À recouvrer</b>	<b>7.993.310,94</b>	<b>7.941.419,47</b>	<b>7.868.710,72</b>

(en euros)

La DGO7 a hérité d'arriérés à récupérer de l'État fédéral pour un montant total de 7.868.710,72 euros fin 2012. Ce montant concerne, pour l'essentiel, les exercices d'imposition 1998 à 2008 et, à concurrence de 90 %, trois sociétés. La Cour des comptes n'est pas parvenue à réconcilier ces montants avec la base de données Access transférée de l'État fédéral.

#### 9.2.3.4 Établissement de la taxe

##### Quelques chiffres

#### Statistiques sur l'établissement de la taxe

Établissement jeux et paris	2010	2011	Évolution 2011-2010	2012	Évolution 2012-2011
<b>Casinos</b>	<b>10.805.072,15</b>	<b>11.053.517,90</b>	<b>2,30 %</b>	<b>10.060.173,73</b>	<b>- 8,99 %</b>
<i>Jeux de table</i>	6.304.349,29	5.920.067,44	- 6,10 %	4.616.661,21	- 22,02 %
<i>Machines à sous</i>	4.500.722,85	5.133.450,46	14,06 %	5.443.512,52	6,04 %
<b>Agences de paris</b>	<b>11.268.789,04</b>	<b>5.773.318,30</b>	<b>- 48,77 %</b>	<b>9.009.903,63</b>	<b>56,06 %</b>
<i>Courses hippiques étrangères</i>	8.192.288,52	3.590.898,67	- 56,17 %	3.768.112,05	4,94 %
<i>Courses hippiques belges</i>	121.823,09	45.132,59	- 62,95 %	199.989,15	343,11 %
<i>Autres paris</i>	2.835.294,14	1.381.559,62	- 51,27 %	1.753.128,99	26,89 %
<i>Internet (casinos compris)</i>	119.383,28	755.727,42	533,03 %	3.288.673,44	335,17 %
<b>Autres organisations de jeux et paris</b>	<b>64.534,83</b>	<b>94.918,34</b>	<b>47,08 %</b>	<b>112.231,89</b>	<b>18,24 %</b>
<b>Total établissement</b>	<b>22.138.396,01</b>	<b>16.921.754,54</b>	<b>- 23,56 %</b>	<b>19.182.309,26</b>	<b>13,36 %</b>

(en euros)

La Cour des comptes a comparé ces statistiques sur l'établissement de la taxe sur les jeux et paris avec les fichiers reprenant les déclarations reçues et n'a pas identifié d'écarts significatifs.

#### Identification des nouveaux redevables

La liste des redevables pour l'établissement de la taxe est constituée et alimentée par les déclarations reçues.

L'administration n'utilise pas suffisamment les sources officielles externes afin de s'assurer de l'exhaustivité de cette liste. La banque-carrefour des entreprises pourrait, par exemple, fournir des informations exploitables pour identifier l'ensemble des sociétés ou personnes actives dans le domaine des jeux et paris. Un courrier pourrait alors être envoyé aux nouveaux redevables potentiels afin de les informer de la taxe sur les jeux et paris et des

conséquences d'une absence de déclaration. Une collaboration plus étroite avec la Commission des jeux de hasard pourrait également permettre de confirmer le périmètre des redevables.

La DGO7 signale que l'accès aux bases de données extérieures est en cours d'opérationnalisation grâce à une collaboration très active avec e-Wallonie-Bruxelles simplification (e-WBS). La collaboration avec la Commission des jeux de hasard est bien avancée et a déjà permis d'établir une base de données pour les licences F1 et F2. Elle a, en outre, déclaré posséder les codes d'activité transmis par la banque-carrefour des entreprises et être en mesure d'identifier les redevables.

### ***Déclaration préalable***

Seules des déclarations d'organisation d'événements occasionnels ont été reçues par le receveur de la DGO7, ce qui ne répond pas aux exigences en matière de déclaration préalable<sup>217</sup>, et elles ne sont pas communiquées systématiquement à la direction de l'établissement. La Cour des comptes estime que cette déclaration préalable doit être réceptionnée par la direction de l'établissement dans le but d'alimenter la liste des redevables.

La DGO7 signale que les déclarations préalables sont à présent orientées vers la direction de l'établissement, qui y répond, que les dossiers lui ont été transférés et que celle-ci peut donc détecter les nouveaux contribuables.

### ***Cautionnements et garanties***

La DGO7 ne dispose pas d'une base de données de suivi de l'ensemble des cautionnements et garanties permettant de s'assurer de leur exhaustivité. Les premières garanties constituées remontent à l'époque de la gestion de la taxe par l'État fédéral. Ces cautionnements et garanties ont été transférés à la DGO7 lors de la reprise du service de la taxe. Un seul cautionnement a été constitué depuis lors.

Les informations communiquées à la Cour au sujet des cautionnements et garanties constitués ne permettent pas d'attester qu'elles sont exhaustives.

La DGO7 va reprendre l'examen de tous les cautionnements existants et rechercher les redevables qui devraient déposer un cautionnement afin de régulariser leur situation. Le ministre a adressé à ce sujet une ordonnance le 2 octobre 2013 à la DGO7 et à la cellule fiscale afin d'établir une procédure de suivi des garanties et de déterminer si la couverture actuelle des cautions est suffisante et exhaustive.

### ***Suivi des redevables***

C'est la direction de la comptabilité et non la direction de l'établissement qui envoie un courrier à un redevable connu qui n'a pas introduit de déclaration. Si ce courrier reste sans

---

<sup>217</sup> Article 53 du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

réponse, aucune suite n'est donnée à cette absence de déclaration, alors que la législation<sup>218</sup> prévoit l'établissement d'un rôle spécial.

La Cour des comptes considère que le suivi des déclarations manquantes doit être opéré par la direction de l'établissement et celui des paiements manquants par la comptabilité. Une procédure devrait être instaurée, qui fixe les délais dans lesquels des rappels doivent être envoyés et explique les conséquences d'absence de déclaration au redevable, afin de pouvoir établir un rôle spécial au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice d'imposition. Une dernière étape avant l'établissement du rôle spécial pourrait être l'organisation d'un contrôle sur place, en collaboration avec la direction des contrôles.

La Cour des comptes a relevé l'absence de procédure formalisée pour rayer de la liste un redevable ayant cessé ses activités. La procédure de rappel proposée ci-dessus permettrait au redevable d'informer la DGO7 de la cause de l'absence de déclaration; celle-ci pourrait ensuite être confirmée par un contrôle sur place avant la suppression du redevable du fichier, afin de limiter le suivi aux seuls redevables toujours en activité.

La DGO7 signale que la nouvelle organisation interne devrait permettre de répondre aux remarques de la Cour.

### ***Réception des déclarations***

La direction de l'établissement réceptionne les déclarations (bimensuelles pour les casinos, les jeux et paris sur internet, les courses hippiques et les paris sportifs) et les encode dans un tableur dans l'ordre de leur réception, à la suite les unes des autres.

L'encodage des déclarations ne s'opérant pas par contribuable, il est difficile d'identifier les redevables qui n'ont pas envoyé leurs déclarations. La Cour des comptes recommande, faute d'une réelle base de données, que la direction de l'établissement organise son fichier par redevable afin d'identifier efficacement les retardataires.

La DGO7 signale qu'en attendant une intégration informatique de toutes les taxes, l'établissement complétera l'encodage actuel par un encodage par contribuable.

### ***Contrôle des déclarations***

La législation prévoit que les déclarations des redevables soient accompagnées de documents justificatifs, qui, dans les faits, manquent souvent, mais ne sont pas réclamés par la DGO7. Lorsqu'elle reçoit ces documents, elle vérifie leur adéquation avec la déclaration.

La DGO7 répond que ces justificatifs sont à présent très souvent fournis et que ceux qui manquent sont systématiquement réclamés.

La Cour des comptes relève que ce type de contrôle ne couvre pas le risque de fausse déclaration et n'est donc pas efficace. Elle rappelle la possibilité, prévue dans le CTA, de conclure des accords avec les organisateurs de jeux et paris concernant la transmission de données électroniques. Elle précise qu'un contrôle efficace devrait s'assurer de l'exactitude

---

<sup>218</sup> Décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.

des données transmises en les comparant, par exemple, avec les données comptables des organisateurs de jeux et paris.

Pour les déclarations de jeux et paris par le biais de la société d'informations (internet), la direction de l'établissement ne peut actuellement, en raison de ses connaissances informatiques insuffisantes, vérifier que tous les organisateurs de jeux et paris reçus par l'intermédiaire d'un serveur localisé en Région wallonne sont repris dans la liste des redevables. Or, ce type de contrôle devient impératif du fait de l'accroissement des jeux et paris sur internet.

### ***Taxation d'office et rôle spécial***

Seules trois sociétés ont fait l'objet d'un rôle spécial en 2011 pour un total de 1.241.163,46 euros. Il s'agit de dossiers transférés de l'État fédéral pour lesquels une enquête avait été réalisée dans la comptabilité des sociétés. Seuls les montants à enrôler ont été communiqués à la DGO7, qui a établi le rôle sans disposer du détail du calcul sous-jacent. Deux de ces enrôlements font l'objet d'un recouvrement, et le troisième est en contentieux.

Durant la période auditée, aucune taxation d'office et aucun rôle spécial n'ont donc été établis par la DGO7 depuis le transfert de l'État fédéral.

Considérant les fichiers utilisés et l'absence de données informatisées complètes sur chacun des redevables, la Cour des comptes estime qu'un suivi efficace des délais d'exigibilité de la taxe et de rentrée des déclarations par la direction de l'établissement n'est, à ce jour, pas réalisable. Dans ce contexte, elle ne peut se prononcer ni sur le respect des délais de paiement et d'envoi des déclarations par les redevables, ni sur la nécessité de l'établissement d'un rôle spécial ou d'une taxation d'office par la DGO7.

La DGO7 signale qu'à l'avenir, les améliorations dans les techniques de contrôle et de dépôt des déclarations devraient pallier ce manquement.

### ***Amendes***

Sur la base des informations communiquées, aucune amende n'a été infligée à un redevable durant la période auditée.

### ***Contrôle***

La direction des contrôles de la fiscalité spécifique, composée de 23 contrôleurs, réalise les contrôles en matière de redevance télévision, de jeux et paris, d'appareils automatiques de divertissement et d'automates.

### ***Politique de contrôle***

La Cour des comptes a constaté l'absence de politique de contrôle coordonnée avec la direction de l'établissement dans le cas où un contribuable connu ne rentre pas de déclaration. Il n'y a pas eu non plus, durant la période auditée, de coopération concrète de la direction des contrôles avec la Commission des jeux de hasard, d'échanges d'information utiles aux contrôles ni de contrôles conjoints organisés.

Comme mentionné supra<sup>219</sup>, la DGO7 a signalé au cours de la procédure contradictoire que des contacts avec la Commission des jeux de hasard sont en cours et qu'une première réunion a eu lieu le 19 septembre 2013.

### **Étendue des contrôles en jeux et paris**

Statistiques sur les contrôles réalisés en jeux et paris

Contrôles effectués en jeux et paris	Contrôles 2011	Contrôles 2012
<b>Casinos</b>		
Jeux de table	Contrôle journalier	Contrôle journalier
Machines à sous	0	Contrôle test au casino de Spa les 29 août et 16 septembre 2012, à Chaudfontaine les 16 août et 1 <sup>er</sup> septembre 2012.
Internet	0	0
<b>Agences de paris</b>		
Courses hippiques belges	Hippodrome de Wallonie 23 et 29 avril, 15 juillet, 14 août et 25 septembre sur les <i>bookmakers</i> et trois agences hippiques	Hippodrome de Wallonie 23 mars, 20 avril, 17 mai, 15 juin, 21 juillet, 12 août, 2 et 30 septembre et le 28 octobre 2012 sur les <i>bookmakers</i>
Autres paris	Deux agences de jeux et paris le 15 octobre	0
Internet	0	0
<b>Autres organisations de JP</b>	0	0

### **Nature du contrôle dans les casinos**

Le seul contrôle régulier organisé par la DGO7 pour les jeux et paris concerne les jeux de tables dans les casinos. Il consiste à procéder au comptage de la « banque<sup>220</sup> » pour chacune des tables et à comparer les résultats avec le décompte journalier par table communiqué par le casino à la DGO7 chaque quinzaine. Aucune correction de taxation consécutive à un contrôle n'a été portée à la connaissance de la Cour des comptes.

Dans sa réponse, la DGO7 signale que le mode de contrôle de l'activité des casinos a fait l'objet d'une note récente adressée par le directeur général au ministre, note sur laquelle la cellule fiscale vient de donner un avis. Le ministre fera prochainement parvenir ses instructions en la matière. Les nouvelles méthodes privilégieraient des contrôles axés sur des analyses de risques ainsi que des opérations visant à vérifier périodiquement l'activité des casinos en temps réel.

Par ailleurs, un contrôle-test réalisé sur les machines à sous a permis d'identifier les contrôles possibles, en collaboration notamment avec la Commission des jeux de hasard. Il s'agit d'un secteur porteur puisque les montants déclarés ont fortement augmenté de 2010 à 2012.

Compte tenu des contrôles en place, le risque de sous-évaluation des montants imposables déclarés n'est pas couvert. La Cour des comptes recommande d'instaurer des contrôles des

<sup>219</sup> Cf. le point 9.2.3.2 *La Commission des jeux de hasard*.

<sup>220</sup> La banque comprend les billets, les jetons et les pourboires.

systèmes informatiques des organisateurs de jeux et paris afin de pouvoir réconcilier les montants imposables repris dans la déclaration avec les données informatisées de l'organisateur de jeux et paris. Elle rappelle à la DGO7 la possibilité, reprise dans le code des taxes, de conclure des accords avec les exploitants des jeux pour s'assurer de la transmission électronique de données liées à leur exploitation.

La DGO7 a signalé que, pour ce qui concerne les paris en ligne, la direction du contrôle a déjà envisagé des solutions, parmi lesquelles un recrutement de personnel qualifié (informatique, comptabilité), un renforcement de son équipe par des agents en provenance du SPF le 1<sup>er</sup> janvier 2014, ainsi qu'une collaboration avec l'Inspection spéciale des impôts, qui dispose de moyens particuliers en matière de fraude sur internet. Dans sa réponse, le ministre signale qu'il a rappelé, à diverses reprises, au directeur général, la nécessité d'activer l'engagement d'informaticiens spécialisés au sein de ses services. Une note concernant cette problématique est attendue de la part du directeur général et permettra au ministre de faire rapport au gouvernement.

La DGO7 a ajouté que des contrôles plus approfondis pour les machines à sous ont débuté en juin 2013.

#### **9.2.4 Taxe sur les appareils automatiques de divertissement**

##### **9.2.4.1 Base légale**

La taxe sur les appareils automatiques de divertissement (AAD) se fonde sur les articles 76 à 93 du CTA. Depuis la régionalisation de la taxe, les régions ont pu modifier certaines dispositions. Le CTA définit les redevables, l'objet et les montants de la taxe, les obligations du redevable (déclaration préalable, transmission du bordereau de commande et paiement) et de l'administration (délivrance du signe fiscal).

Le montant de base de la taxe pour les appareils de catégorie A a été modifié par l'article 13 du dispositif du budget initial des recettes pour l'année 2013. Comme pour les modifications de taux de la taxe sur les jeux et paris, la Cour des comptes considère que ces modifications doivent figurer dans le texte qui fonde ces taxes et non dans le dispositif du budget.

Le gouvernement n'a pas déterminé le modèle de déclaration préalable et les pièces devant l'accompagner. Aucun accord de coopération avec l'État fédéral prévoyant d'autres dispositions à ce sujet n'a été porté à la connaissance de la Cour.

Le CTA prévoit des sanctions et amendes en cas de non-respect, par le redevable, des dispositions reprises dans le CTA.

##### **9.2.4.2 Transfert**

Le service<sup>221</sup> de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement sur le territoire de la région wallonne est assuré, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, par la Région wallonne. À ce moment,

---

<sup>221</sup> À savoir l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle, le contentieux, la perception et le recouvrement de l'impôt. Ce service a été transféré à la Région wallonne par l'article 13 du décret-programme du 18 décembre 2008 en matière de fiscalité wallonne et organisé, ensuite, par le décret du 10 décembre 2009 modifiant le code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus ainsi que par le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes.

des arriérés à rembourser lui ont été transférés du SPF Finances pour un montant total de 1.267.812 euros. Au 31 décembre 2012, un montant total de 1.204.316 euros devait encore être récupéré.

La Cour des comptes recommande de procéder à un examen approfondi de ces cotisations afin de s'assurer de leur recouvrabilité.

### 9.2.4.3 Établissement de la taxe

#### Évolution du nombre de signes fiscaux délivrés de 2010 à 2012

La direction de l'établissement est chargée de l'impression et de la délivrance des signes fiscaux sur la base des informations transmises par les redevables et des paiements reçus.

Évolution des montants des taxes perçues et des signes délivrés au cours des trois dernières années

Catégorie	2010		2011		2012	
	nombre de signes délivrés	montant de la taxe	nombre de signes délivrés	montant de la taxe	nombre de signes délivrés	montant de la taxe
Catégorie A	7.228	12.142.424,80	7.044	12.506.072,05	3.892	8.729.738,50
Catégorie B	1.228	180.065,98	1.023	122.306,89	984	123.092,22
Catégorie C	1.056	72.392,78	919	71.852,56	894	57.617,76
Catégorie D	276	59.285,80	244	58.081,02	139	33.598,93
Catégorie E	4.430	632.574,83	4.416	653.690,00	2.876	417.903,43
<b>Total</b>	<b>14.218</b>	<b>13.086.744,19</b>	<b>13.646</b>	<b>13.412.002,52</b>	<b>8.785</b>	<b>9.361.950,83</b>

*(en euros)*

En 2012, le montant des recettes issues de la délivrance de signes fiscaux a atteint 9,37 millions d'euros. La diminution par rapport à l'année 2011 concerne essentiellement la taxe pour les appareils de catégorie A. Cette baisse résulte de la publication, en toute fin d'année, de la modification de la taxe pour ces appareils<sup>222</sup>, ce qui a empêché de nombreux redevables de commander les signes 2013 avant la fin de l'année 2012. Cette situation a provoqué un glissement des recettes sur 2013.

Évolution des signes et montants des taxes perçues par année de délivrance

Année de délivrance	Signes relatif à N	Montant relatif à N	Signes relatifs à N+1	Montant relatif à N+1	Total signes délivrés en N	Total montant N
N=2010	4.498	1.722.917,50	9.720	11.363.826,69	14.218	13.086.744,19
N=2011	5.143	3.405.713,02	8.503	10.006.289,51	13.646	13.412.002,52
N=2012	5.754	4.508.247	3.031	4.853.704	8.785	9.361.950,83

*(en euros)*

<sup>222</sup> Cet envoi tardif est dû à la publication au Moniteur belge du 21 décembre 2012, de la modification de la taxe pour cette catégorie d'appareils (article 13 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013).

### ***Identification des nouveaux redevables***

D'après les informations communiquées, la base de données comprend actuellement 910 redevables francophones et 17 germanophones. Elle est constituée des redevables repris dans la liste transmise par le SPF Finances, des redevables ayant déclaré spontanément détenir des AAD, des redevables identifiés suite aux contrôles réalisés par la direction des contrôles et d'une liste de redevables dont l'origine n'a pu être précisée.

La Cour des comptes constate que cette base de données n'a pas été fiabilisée à l'aide de sources d'informations extérieures telles que les licences octroyées par la Commission des jeux de hasard.

Dans sa réponse, la DGO7 signale que l'accès aux bases de données extérieures est à l'examen et que la collaboration avec la Commission des jeux de hasard est bien avancée. La base de données actuelle est déjà basée sur celle publiée par la Commission et les contrôles sur le terrain.

### ***Invitations à payer***

La direction de l'établissement est chargée d'envoyer une invitation à payer (IAP) aux propriétaires d'AAD, conformément à l'article 83 du CTA. Dans les faits, la direction de l'établissement de la DGO7 ne considère pas le document transmis aux redevables repris dans la base de données comme une IAP mais comme un simple document d'information invitant le redevable à souscrire les bordereaux nécessaires à l'obtention des signes fiscaux<sup>223</sup> et l'informant des nouveaux tarifs ainsi que du numéro de compte sur lequel les montants doivent être versés.

La DGO7 a signalé que le courrier a été adapté et que le modèle à utiliser est repris dans le nouveau vade-mecum précité sur les AAD.

### ***Délivrance des signes fiscaux***

Conformément au code, les signes fiscaux sont imprimés au nom du demandeur afin d'être apposés sur les appareils automatiques de divertissement. Dans de nombreux cas, les signes fiscaux sont acquis par des placeurs qui détiennent des appareils en vue de les donner en location.

Les placeurs ne sont pas tenus d'informer l'administration des lieux où sont installés les appareils sur lesquels des signes fiscaux sont apposés. L'administration n'est donc pas en mesure d'établir une traçabilité des signes fiscaux et des établissements dans lesquels ils sont placés. L'efficacité de l'organisation des contrôles en est également affectée.

La DGO7 a répondu que le contrôle porte sur la présence de signes chez les utilisateurs d'AAD et non sur le fonctionnement des circuits de distribution.

La Cour des comptes insiste néanmoins sur le fait qu'il est de la responsabilité de la DGO7 de s'assurer de l'exhaustivité des redevables de la taxe, ce que le ministre a confirmé.

---

<sup>223</sup> Un bordereau de déclaration est joint à ce courrier.

### ***Absence de réponse à une IAP et déclaration d'absence de détention d'AAD***

Les absences de réponses aux IAP et les réponses indiquant une absence de détention d'AAD sont reprises dans le tableau ci-dessous.

#### **Absences de réponse aux IAP et réponses d'absence de détention d'AAD**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Nombre d'absences de réponse aux IAP	n.c	103	259
Nombre de réponses déclarant ne plus disposer d'AAD	29	48	61
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>151</b>	<b>320</b>

Il n'existe aucune procédure de rappel et/ou de suivi en cas d'absence de réponse à une IAP et les informations communiquées à la Cour des comptes ne permettent pas d'affirmer qu'une absence de réponse à une IAP fasse l'objet d'un traitement et d'un suivi particulier. Aucune taxation d'office n'est dès lors établie sur la base des éléments de l'année N-1, comme le prévoit pourtant le décret du 6 mai 1999. En effet, une taxation d'office n'interviendra qu'en cas de déclaration de détention d'appareils automatiques de divertissement non suivie d'un paiement, ou d'une infraction constatée par un agent contrôleur.

Il n'existe pas non plus de procédure particulière en cas de déclaration d'absence de détention d'AAD. En outre, un redevable qui déclare ne plus posséder d'appareil est supprimé de la base de données et ne reçoit plus d'information relative à l'obligation de déclarer pour les années ultérieures. La Cour considère que ces informations devraient être conservées et transmises automatiquement à la direction des contrôles. Par ailleurs, elle recommande de mettre en place une procédure de suivi de ces dossiers.

La DGO7 considère que la taxation d'office généralisée en cas d'absence de réponse est difficile, car une augmentation de tarif complique l'estimation des commandes. En outre, le courrier envoyé n'était, auparavant, pas une IAP, et une partie des redevables commandent en cours d'année. La procédure de rappel a été privilégiée et les principaux redevables y ont répondu. La procédure de suivi sera, en tout cas, améliorée et le recours à l'aide de la direction du contrôle plus systématique, notamment en cas d'absence de déclaration.

### ***Réponse positive à l'IAP non suivie d'un paiement immédiat***

D'après les informations obtenues, certains redevables communiquent leur bordereau de commande mais tardent à procéder au paiement<sup>224</sup>. En principe, à défaut de paiement, une taxation devrait être établie sur la base des informations du bordereau de commande. La Cour constate que le suivi de ces dossiers n'est pas systématique.

La DGO7 a précisé que ces cas sont peu nombreux et que, la procédure de taxation par envoi d'avertissement-extrait de rôle étant plus lourde, elle privilégie le rappel ou le recours au contrôle. Le nouveau modèle d'IAP avec formule de virement devrait encore limiter ces cas.

---

<sup>224</sup> Et payent le trimestre suivant un montant réduit de la taxe en fonction du nombre de trimestres restant à courir.

#### 9.2.4.4 *Contrôle*

Les contrôles AAD sont organisés dans le cadre des contrôles de la redevance télévision dans les débits de boissons. Les contrôleurs rédigent un rapport et, si le contrôle est positif, un procès-verbal d'infraction est dressé. Une copie de ces documents est transmise à la direction de l'établissement, qui établit l'avertissement-extrait de rôle.

Répartition des résultats des contrôles des trois dernières années dans le secteur Horeca

Année	Total	CTRL+	%	CTRL-	%	Fermé ou inexistant	%
2012	2.654	85	3,20 %	1.627	61,30 %	942	35,49 %
2011	4.717	143	3,03 %	1.920	40,70 %	2.654	56,26 %

La Cour des comptes a constaté que des amendes ont été appliquées durant les années 2011 et 2012 mais pas en 2010.

Enrôlements suite à des contrôles positifs

Année	Nombre d'enrôlements	Montant taxes	Montant amendes	Total
2010	-	-	-	-
2011	97	21.275,80	96.460,56	117.736,36
2012	136	26.171,30	77.306,42	103.477,72

#### 9.2.5 *Taxe sur les automates*

##### 9.2.5.1 *Base légale*

La taxe sur les automates trouve son origine dans le décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les automates au profit de la Région wallonne. Ce décret définit les redevables de la taxe, son objet, son montant, les obligations du redevable en matière de déclaration et les amendes possibles.

Les montants des taxes, initialement repris dans le décret du 19 novembre 1998, ont été modifiés par l'article 35 du décret du 10 décembre 2009 sur l'équité fiscale puis par le décret du 15 décembre 2011 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012 qui a instauré la taxe sur les appareils distributeurs automatiques de tabacs. Ces dispositions ont été confirmées par le décret voté le 18 septembre 2013 par le Parlement wallon.

##### 9.2.5.2 *Transfert*

La taxe a été gérée lors de sa création par la direction des recettes de la division de la trésorerie du ministère de la Région wallonne, conformément à l'arrêté du gouvernement wallon du 6 novembre 2000. Les fonctionnaires de la DGO7 habilités à gérer la taxe sur les automates ont été désignés par l'arrêté du gouvernement wallon du 22 décembre 2009, entré en vigueur le jour de sa publication.

### 9.2.5.3 Établissement de la taxe

#### Quelques chiffres

Taxes sur les automates enrôlés de 2010 à 2012

Catégorie d'automates	Enrôlements 2010		Enrôlements 2011	
	Nombre d'automates imposés	Montants enrôlés au 13/10/2010	Nombre d'automates imposés	Montants enrôlés au 28/04/2011
Pistolets	3.825	2.251.700,00	1.714	1.229.297,94
Compteurs	4.793	4.169.500,00	2.943	3.015.368,37
Distributeurs de billets	4.512	9.034.500,00	2.471	6.329.367,66
<b>Total</b>	<b>13.130</b>	<b>15.455.700,00</b>	<b>7.128</b>	<b>10.574.033,97</b>

Catégorie d'automates	Enrôlements 2012	
	Nombre d'automates imposés	Montants enrôlés au 30/06/2012
Pistolets semi-automatique	1.113	827.582,28
Compteurs semi-automatiques	2.109	2.241.086,67
Distributeurs bancaires	4.313	15.095.500,00
Pistolets <i>full</i> -automatique	174	152.250,00
Compteurs <i>full</i> -automatique	609	761.250,00
Distributeur tabac	472	236.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>8.790</b>	<b>19.313.668,95</b>

(en euros)

En 2010, la DGO7 a accéléré le rythme de taxation et enrôlé les périodes imposables 2008 et 2009. La hausse importante des montants enrôlés en 2012 s'explique par l'augmentation de la taxe sur les distributeurs de billets, laquelle est passée de 2.500 à 3.500 euros.

La Cour n'a pas pu réconcilier les montants enrôlés figurant dans les tableaux statistiques fournis par la DGO7 avec les informations reprises dans le GCOM recettes. En effet, les données des redevables et de l'établissement sont contenues dans le GCOM recettes, mais celui-ci ne permet pas de disposer d'une vue d'ensemble des redevables. La DGO7 ne possédant pas les accès à l'application GCOM recettes pour établir des rapports ou des statistiques, elle doit s'adresser à des consultants externes<sup>225</sup>.

#### Identification des nouveaux redevables

La liste des redevables en matière de taxes sur les automates a été construite sur la base du répertoire des stations-services fourni par Banksys et a été étoffée par les contrôles de terrain. Elle est aujourd'hui croisée avec les listes reçues des principales banques et sociétés pétrolières.

Pour la mise à jour de cette liste, la Cour des comptes souligne le faible recours à des sources d'information extérieures telles que, pour les stations-services par exemple, la liste des

<sup>225</sup> Pour les autres taxes, les droits constatés ne sont pas enregistrés dans le GCOM recettes, il s'agit de droits au comptant.

permis d'environnement ou des autorisations délivrées par les communes pour installer des pompes à essence.

La DGO7 a signalé que l'accès aux bases de données extérieures est à l'examen et permettra de croiser les données avec d'autres sources. Elle souligne aussi le nombre limité de redevables de cette taxe.

### **Amendes**

Pour les années couvertes par cet audit, aucune amende n'a été appliquée si la déclaration n'était pas rentrée dans les délais. Toutefois une amende sera d'application à partir de l'année imposable 2012 – exercice d'imposition 2013. La DGO7 a informé les redevables de l'application des amendes prévues par la législation, dans l'envoi du modèle de déclaration 2013.

#### **9.2.5.4 Contrôle**

Contrôles sur les automates réalisés en 2012

Contrôles automates en 2012			
Période	Type d'automate	Nombre de contrôles effectués	Nombre d'étab. avec automates présents
mars-avril 2012	banques	686	686
	stations	512	512
	tabacs	1.864	309
vague camping	banques	0	0
	stations	0	0
	tabacs	253	2
octobre - décembre 2012	banques	0	0
	stations	0	0
	tabacs	379	57
<b>TOTAL 2012</b>		<b>3.694</b>	<b>1.566</b>

La Cour des comptes a constaté que, durant la période audité, la direction des contrôles avait reçu peu d'informations de la direction de l'établissement en matière d'automates. En 2012, le contrôle a été couplé à celui des AAD pour lesquels toutes les villes de Wallonie sont contrôlées tous les deux ans. Pour les automates, le contrôleur rédige un procès-verbal de constat attestant de la présence ou de l'absence d'un automate dans l'établissement contrôlé sans connaître la situation existante et l'historique du redevable. Ces procès-verbaux de constat sont transmis à la direction de l'établissement, qui vérifie s'il y a infraction ou non.

La Cour souligne la perte de temps liée à ce double traitement des procès-verbaux d'infraction et encourage la collaboration entre les deux directions, ainsi que l'échange d'informations pour accroître l'efficacité des contrôles.

Elle a également constaté l'absence de mise en commun systématique des fichiers du contrôle avec la direction de l'établissement.

La DGO7 a répondu qu'à partir de 2013, l'interaction entre les deux directions est parfaitement opérationnelle.

## 9.2.6 Taxe sur les sites d'activité économique désaffectés

### 9.2.6.1 Base légale

Cette taxe a été instaurée par le décret fiscal du 19 novembre 1998 en se référant aux articles 167 et 169 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en Région wallonne. Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret du 27 mai 2004 qui définit la notion de site d'activité économique désaffecté, les redevables, le fait générateur, les exonérations, les taux et la procédure de taxation ainsi que les suspensions possibles d'exigibilité de la taxe. Ce décret a été exécuté par l'arrêté du gouvernement wallon du 14 octobre 2004.

Les recettes résultant de cette taxe sont affectés à un fonds budgétaire d'assainissement des sites d'activité économique à réhabiliter et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale<sup>226</sup>.

### 9.2.6.2 Transfert

Du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette taxe a été perçue par la cellule administrative transitoire pour la gestion de la fiscalité wallonne<sup>227</sup> ; ce service a ensuite été repris par la DGO7<sup>228</sup>.

### 9.2.6.3 Établissement de la taxe et contrôle

#### Quelques chiffres

Enrôlements SAED de 2010 à 2012

Année	Nombre	Sites taxables		Sites en suspension de taxe	
		Montant	Nombre	Montant	
2010	48	1.108.010,83	21	377.739,29	
2011	36	870.849,54	15	289.464,54	
2012	18	368.682,26	11	199.252,13	

(en euros)

<sup>226</sup> Créé par le décret du 20 juillet 2005 créant un fonds budgétaire d'assainissement des sites d'activité économique à réhabiliter et des sites de réhabilitation paysagère et environnementale.

<sup>227</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 15 mai 2003 portant création d'une cellule administrative transitoire pour la gestion de la fiscalité wallonne.

<sup>228</sup> Article 8 de l'arrêté du gouvernement wallon portant diverses modifications relatives à la procédure fiscale wallonne en matière de taxe sur les sites d'activité économique désaffectés.

### **Identification des nouveaux redevables**

La liste des SAED provient de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) et date de 2003-2004 ; elle est utilisée comme base de travail par la DGO7. Cette dernière collabore au projet de la DGO4 de dresser un inventaire à jour des sites à réaménager (et donc à taxer) en Wallonie.

La DGO7 précise que les informations transmises à la DGO4 se limitent à ses compétences.

Le décret relatif aux SAED incite les communes à communiquer des informations à la DGO7 en les autorisant, dans ce cas, à lever des centimes additionnels à la taxe régionale, mais sans grand succès. La Cour des comptes rappelle qu'elle avait déjà souligné en 2002 les risques de faible collaboration des communes à l'actualisation permanente de l'inventaire existant à l'époque.

La DGO7 a précisé que la collaboration avec les communes en est à ses débuts et que le système des centimes additionnels n'est pas encore d'application.

La Cour a constaté qu'il est actuellement impossible pour la DGO7 de rechercher de nouveaux sites potentiellement taxables non repris dans la liste de la DGO4, en raison des moyens humains qu'elle peut consacrer à cette tâche ; celle-ci s'avère d'autant plus vaste qu'un cavalier budgétaire (décret budgétaire 2013) a réduit la superficie des sites visés par le décret SAED de 5.000 à 1.000 m<sup>2</sup> et, de ce fait, accru le nombre de sites susceptibles d'être taxés. Au surplus, comme la DGO7 ne dispose pas d'un accès direct à la base de données du cadastre, elle doit adresser au SPF Finances une demande individuelle pour chaque dossier traité.

### **Visites préalables**

Les visites préalables, au nombre de dix à treize par jour, consistent à faire des repérages sur le site sans pénétrer sur les lieux afin d'évaluer si le site est potentiellement taxable. Elles s'organisent par zone géographique en essayant de couvrir de manière équitable l'ensemble de la Wallonie.

Il arrive assez souvent que les agents de la DGO7 constatent à cette occasion que le site fait déjà l'objet d'un financement public pour sa réhabilitation ou réaffectation. Il serait plus efficace que la DGO7 dispose de la liste des sites précités afin d'économiser une visite préalable.

Le 2 avril 2013, la situation des sites repris dans liste des redevables SAED est la suivante.

État des lieux de la liste des SAED de la DGO4

Sites repris dans la liste de la DGO4	Nombre	%
Visite préalable effectuée et négative	445	21,87 %
Visite préalable à organiser	1.338	65,75 %
Visite préalable effectuée et potentiellement positive	122	6,00 %
Enrôlés	46	2,26 %
Informations à obtenir	84	4,13 %
<b>Total</b>	<b>2.035</b>	<b>100,00 %</b>

La Cour constate l'importance du nombre de visites préalables négatives, résultant de l'absence de mise à jour de la base de données.

### **Établissement de la taxe**

Après ce premier repérage, des sites peuvent déjà être exclus et pour les sites « potentiellement taxables », un avis de visite est envoyé au propriétaire des sites. La Cour a constaté que la DGO7 applique la procédure de taxation détaillée prévue dans la législation.

Elle a par ailleurs observé qu'en cas de taxation, le rôle est établi manuellement avec un logiciel de traitement de texte, qui nécessite une retranscription de toutes les données signalétiques du redevable. La Cour souligne la perte de temps et le risque d'erreur élevé liés au réencodage de ces informations, faute d'un logiciel adéquat.

#### **Visites effectuées en matière de SAED**

Année	Nombre de contrôles effectués			Total	Élément déclencheur du contrôle	
	1 <sup>er</sup> constat	2 <sup>e</sup> constat	> 2 <sup>e</sup> constat		Constat annuel	Suspension de l'exigibilité
2010	2	17	47	66	46	20
2011	4	5	32	41	26	15
2012	10	6	80	96	96	0

L'exigibilité de la taxe et son recouvrement seront suspendus pour les sites soumis aux dispositions du chapitre 4 du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, tant que le titulaire des obligations mises à sa charge en application de ce décret respecte ses obligations. La taxe sera suspendue aussi longtemps que dureront les obligations du titulaire. Le dégrèvement des taxes peut avoir lieu lorsque l'administration délivre le certificat de contrôle du sol.

Dans les faits, la DGO7 ne reçoit pas les certificats de contrôle du sol et donc, en l'absence d'un document officiel, continue à taxer les sites concernés.

#### **9.2.6.4 Contrôle**

Pour cette taxe, l'établissement et le contrôle sont réalisés par les mêmes personnes puisque ces deux phases du processus sont interdépendantes.

Des visites sur place peuvent également être organisées suite à une déclaration du propriétaire selon laquelle le site a été remis en état et qu'il n'est plus taxable.

#### **9.2.7 Recouvrement et contentieux**

##### **9.2.7.1 Remarques générales**

La Cour des comptes a constaté qu'aucune procédure ni directive ne précise le choix à opérer par la direction du recouvrement parmi les différents types de poursuites possibles. La Cour recommande de mettre une telle procédure en place. Dans sa réponse, le ministre signale qu'il a demandé qu'une procédure écrite soit instaurée et que les actions à prendre par la

direction de la comptabilité et par la direction du recouvrement soient balisées de manière univoque.

La DGO7 a signalé que la stratégie de recouvrement (code de procédures) fait l'objet de la fiche RECVRT<sub>1</sub> du plan opérationnel, projet qui est en cours de développement actif et qui porte l'accent sur la simplification des procédures de saisies. Dans ce sens, des accès sont demandés vers divers fichiers extérieurs (fichiers Dimona des employeurs, et l'ONVA pour les saisies de pécules de vacances des ouvriers). La situation décrite par la Cour sera appelée à évoluer dès que l'informatisation des données de recouvrement concernant ces taxes aura été intégrée (probablement à l'horizon 2015) suivant le principe du compte unique du contribuable pour toutes les taxes, qui figure également au plan opérationnel.

#### **9.2.7.2 Taxe sur les jeux et paris**

Les dossiers en recouvrement ne concernent que trois sociétés qui ont fait l'objet d'un rôle spécial, à la demande du SFF Finances, lors de la reprise du service de la taxe par la DGO7 et les dossiers en contentieux sont également des dossiers transférés de l'État fédéral. L'absence d'enrôlement en matière de jeux et paris depuis la reprise du service de cette taxe par la DGO7 entraîne logiquement l'absence de dossiers en recouvrement et en contentieux.

#### **9.2.7.3 Taxe sur les appareils de divertissement**

Des enrôlements sont établis sur la base de procès-verbaux d'infraction et représentent la majorité des dossiers en recouvrement. L'absence de paiement dans les délais prévus fait l'objet d'un suivi par la direction du recouvrement, qui envoie deux rappels au redevable par courrier simple, avant d'entamer des poursuites. La Cour des comptes a relevé l'absence de procédure formelle et écrite concernant l'envoi de ces rappels et recommande un envoi par lettre recommandée afin d'avoir une preuve de la procédure de rappel appliquée. Elle estime que l'envoi de rappels pour absence de paiement incombe à la direction de la comptabilité et que la direction du recouvrement ne devrait intervenir que lorsque la procédure de rappel est terminée et que des poursuites vont être engagées. Il serait judicieux, dans ce cadre, d'identifier, dans des tableurs différents, les redevables qui, d'une part, ont été enrôlés et n'ont pas encore payé et, d'autre part, les redevables qui n'ont toujours pas payé à la fin de la procédure de rappel, et pour lesquels des poursuites doivent être engagées.

La DGO7 a reconnu la pertinence de la remarque de la Cour sur le fait que l'envoi de rappels n'est pas du ressort de la direction du recouvrement. Elle s'interroge sur la direction qui devrait s'en occuper.

#### **9.2.7.4 Taxe sur les automates**

Le suivi du recouvrement se réalise sur la base de dossiers papier et des informations reprises dans le GCOM recettes. Des fichiers de suivi sont en cours d'élaboration par le receveur, qui est actuellement contraint de demander une extraction des données sous format *pdf* afin d'avoir un état des lieux des sommes restant à recouvrer.

La DGO7 signale que le problème est connu depuis longtemps, mais qu'il n'est pas envisageable d'allouer des budgets à de nouveaux développements GCOM, alors que le basculement dans *Perefish* est prévu à moyen terme (compte unique évoqué ci-avant).

### 9.2.7.5 *Taxe sur les SAED*

La taxe SAED est la taxe qui, en proportion des montants enrôlés, affiche le plus de dossiers en contentieux. Ceci s'explique par le fait que la réglementation prévoit la possibilité, pour le redevable ; de réaliser les travaux nécessaires à la réhabilitation du site et dès lors de ne plus être soumis à la taxe.

## 10 Examen des dettes et participations de la Région wallonne<sup>229</sup>

La Cour des comptes a procédé à un examen des dettes, des dettes garanties et des participations de la Région wallonne. Elle a étendu cet examen aux organismes repris dans le périmètre de consolidation de la Région. La Cour a relevé que, par manque d'exhaustivité et d'exactitude, les bilan et compte de patrimoine repris dans les comptes généraux établis par la Région ne répondent actuellement pas aux principes comptables de régularité, de sincérité et d'image fidèle. En ce qui concerne les dettes garanties par la Région, la Cour observe qu'à défaut d'un suivi centralisé et d'un rapportage régulier, l'administration wallonne ne peut assurer l'exhaustivité et l'exactitude des informations relatives à ses engagements. Par ailleurs, la Cour a constaté que la Région ne dispose pas d'un inventaire exhaustif et centralisé des participations financières qu'elle a acquises directement ou par l'intermédiaire de mandataires dans le cadre de missions déléguées par le gouvernement wallon. En outre, en raison de l'absence d'inventaire centralisé et de valorisation conforme aux règles comptables, la Cour ne peut évaluer la valeur réelle du portefeuille des participations financières de la Région.

### 10.1 Introduction

La Cour des comptes a procédé à un examen des dettes contractées par la Région wallonne, des dettes qu'elle a garanties et des participations qu'elle détient, afin de s'assurer qu'elle dispose d'informations exhaustives et fiables pour lui permettre, non seulement d'assurer la maîtrise et le suivi de son endettement, mais également de rendre compte de ses obligations vis-à-vis des instances européennes. La Cour a étendu cet examen aux organismes repris dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne.

#### 10.1.1 Contexte

Suite aux crises des dettes souveraines dans certains États membres, la dette a été mise au centre de nombreux débats et de nouvelles règles ont été adoptées au niveau européen afin de renforcer la discipline budgétaire dans la zone euro. Certains critères d'endettement et de déficit public ont été renforcés et assortis de sanctions en cas de non-respect. Par ailleurs, l'Europe a également introduit de nouvelles obligations de rapportage, notamment en

---

<sup>229</sup> Dr 3.702.214.

matière de garanties publiques octroyées et de participations majeures détenues dans le capital d'entreprises publiques ou privées.

## **10.1.2 Dispositions réglementaires et normes**

### **10.1.2.1 Norme de comptabilité publique**

Suite aux reports successifs, par arrêté royal, de l'entrée en vigueur pour la Région wallonne de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, de nouvelles normes budgétaires et comptables devaient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Ces normes ont été reportées par dispositions décrétales pour 2012<sup>230</sup> et celles qui concernent la comptabilité patrimoniale, à savoir le bilan et les engagements hors bilan, l'ont été par cavalier budgétaire pour 2013 et 2014.

Pour les aspects patrimoniaux, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE) et les arrêtés royaux du 9 juillet 1975 et du 25 juin 1976<sup>231</sup> restent donc d'application jusqu'au 31 décembre 2014<sup>232</sup>, dans l'attente de la mise en application des dispositions de la nouvelle comptabilité publique.

### **10.1.2.2 Norme européenne de comptabilité nationale**

Le système européen des comptes nationaux et régionaux<sup>233</sup> (SEC) se base sur des règles de la comptabilité nationale qui peuvent différer des règles de la comptabilité publique. Le SEC fixe un cadre comptable intégré afin, d'une part, d'évaluer le respect de la discipline budgétaire imposée aux États membres et, d'autre part, de pouvoir disposer de données fiables et comparables entre les différents États membres. Des précisions relatives à la notification des déficits et dettes publics ont également été apportées par Eurostat dans un manuel sur le déficit et la dette des administrations publiques.

Le règlement SEC consacre un chapitre à la description des opérations financières et des catégories d'actifs et de passifs financiers et prévoit l'établissement de différents comptes, dont le compte de patrimoine, représentatif de l'état des avoirs et engagements financiers.

---

<sup>230</sup> En application de l'article 77 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon.

<sup>231</sup> Arrêté royal du 9 juillet 1975 organique de la comptabilité patrimoniale de l'État et arrêté royal du 25 juin 1996 relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État.

<sup>232</sup> La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions consacre l'autonomie des entités fédérées en matière d'organisation budgétaire et financière. Cette autonomie était toutefois subordonnée à l'adoption, par le législateur fédéral ordinaire, de dispositions générales applicables aux budgets, à la comptabilité, à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes et au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

À titre transitoire, la loi spéciale, en son article 71, a étendu l'application aux communautés et régions des règles budgétaires et comptables contenues dans les lois sur la comptabilité de l'État, qui ont été coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ainsi que des dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

<sup>233</sup> Instauré par le règlement (CE) n° 2223 du 25 juin 1996.

Enfin, le SEC permet, par une codification commune, l'intégration des opérations budgétaires des entités dans le compte des administrations publiques et l'établissement de statistiques uniformes.

### **10.1.2.3 Normes d'audit internationales**

L'audit a été mené au regard des normes d'audit internationales et légales. Pour les normes internationales, il est fait référence plus particulièrement à l'ISSAI-300 *Norme d'application du contrôle des finances publiques*, qui vise notamment la protection des actifs et la présentation d'informations financières et de gestion fiables garanties par l'environnement et les mesures de contrôle interne. Par ailleurs, la Cour a également tenu compte, dans la limite des thèmes d'audit précités, des lignes directrices de la norme ISSAI-5410 sur la vérification des contrôles internes de la dette publique.

### **10.1.2.4 Réglementation en matière de rapportage**

Suite aux crises des dettes souveraines, une réforme importante du pacte de stabilité et de croissance a été entreprise. Un paquet législatif composé de cinq règlements et d'une directive<sup>234</sup>, désigné sous l'appellation « *six pack* », complété, par la suite, par un ensemble de deux règlements<sup>235</sup> appelé « *two pack* » ont été adoptés. Ces textes visent à renforcer la discipline budgétaire, notamment en accentuant les sanctions envers les États de la zone euro qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Le règlement n° 1177/2011<sup>236</sup> (*six pack*) renforce les mécanismes visant à garantir le respect et la mise en œuvre des règles de discipline budgétaire et accorde plus d'importance au niveau et à l'évolution de la dette ainsi qu'à la viabilité globale des finances publiques<sup>237</sup>. Ce règlement introduit en effet un critère numérique afin d'apprécier si le ratio de la dette publique au produit intérieur brut diminue suffisamment et s'approche à un rythme satisfaisant de la valeur de référence. Son non-respect peut conduire à des sanctions financières<sup>238</sup>.

Par ailleurs, en vertu du règlement n° 473/2013, entré en vigueur le 24 mai 2013, les États membres devront présenter à l'avance leurs plans d'émission de dette publique à l'Eurogroupe et à la Commission. Ces informations devraient permettre d'améliorer le suivi de la dette des États membres et la coordination des décisions en matière d'émission de la dette.

---

<sup>234</sup> Adoptés par le Parlement européen et le Conseil les 8 et 16 novembre 2011.

<sup>235</sup> Règlement n° 473/2013 établissant les dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro et règlement n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière.

<sup>236</sup> Modifiant le règlement n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>237</sup> Un État membre dont le taux d'endettement dépasse 60 % du PIB fera l'objet d'une procédure pour déficit excessif s'il ne réduit pas d'un vingtième par an, sur une moyenne de trois ans, l'écart entre son taux d'endettement et la valeur de référence de 60 % et ce, même si son déficit est inférieur à 3 %. Un délai de trois ans a été accordé aux États membres afin qu'ils puissent se conformer à cette règle.

<sup>238</sup> L'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipulait que la dette publique peut être supérieure à 60 % de PIB si elle « *s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ».

Enfin, dès 2014, les États membres seront soumis à des obligations de rapportage pour ce qui concerne les engagements conditionnels, telles que les garanties publiques et les participations majeures dans le capital d'entreprises publiques ou privées.

### **10.1.3 Méthode**

Après avoir présenté, dans l'introduction, les dispositions réglementaires, les normes et la méthode de contrôle, la Cour examine brièvement, au point 10.2, la portée et les limites de l'audit. Le bilan et le compte de patrimoine figurant dans les comptes généraux de la Région wallonne font l'objet du point 10.3. Le point 10.4 est consacré à l'examen de la dette : la Cour a analysé le cadre organisationnel dans lequel s'opère la gestion de la dette directe et indirecte, chiffré ces dettes et procédé au calcul de quelques ratios. Elle a étendu cette analyse à la dette des organismes repris dans le périmètre de consolidation de la Région. Ce point est complété par l'examen des leasings financiers relatifs à des opérations immobilières. Le point 10.5 traite des dettes garanties par la Région. Le point 10.6 porte sur l'examen, d'une part, des participations acquises par la Région ou pour son compte par d'autres organismes et, d'autre part, des participations acquises par des organismes repris dans son périmètre de consolidation. Enfin, le dernier point traite du rapportage à l'Institut des comptes nationaux (ICN).

L'audit se fonde sur l'examen de la législation et de la réglementation, la consultation des rapports de réviseurs établis dans le cadre du contrôle prudentiel de la dette directe, les informations recueillies lors des réunions avec les responsables de la gestion de la dette et avec les représentants de l'autorité de tutelle pour ce qui concerne les participations.

Pour les institutions publiques reprises dans le périmètre de consolidation, les données sur la dette transmises par l'administration ont fait l'objet d'un recoupement avec les données provenant des institutions soumises au contrôle de la Cour des comptes.

Pour les participations, l'audit s'est basé sur les informations communiquées directement par les organismes soumis à son contrôle. Ces informations ont pu être vérifiées. Pour les autres institutions, la Cour s'est basée sur les rapports publiés.

Les travaux d'audit se sont déroulés durant le troisième trimestre de l'année 2013. Le projet de rapport a été communiqué le 18 octobre 2013 à la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT2), ainsi qu'au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports. Le projet de rapport a été discuté avec les représentants du ministre et l'administration lors de la réunion contradictoire du 28 novembre 2013. Leurs remarques ont été intégrées dans le présent article. Le ministre a répondu par courriel du 13 décembre 2013. Ses commentaires ont également été intégrés dans le présent article.

## **10.2 Portée et périmètre de l'audit**

En ce qui concerne les dettes, l'analyse porte sur la dette consolidée de la Région wallonne au 31 décembre 2012.

Par dette consolidée, il y a lieu d'entendre la dette directe et indirecte<sup>239</sup> de la Région wallonne proprement dite ainsi que la dette directe et indirecte des organismes d'intérêt

---

<sup>239</sup> Par dette indirecte de la Région, il faut entendre les emprunts contractés par une autre personne morale mais dont le remboursement est entièrement ou partiellement pris en charge par la Région.

public et sociétés publiques repris dans le périmètre de consolidation selon la définition du SEC.

Cet examen a été étendu aux emprunts garantis par la Région wallonne<sup>240</sup> et aux emprunts dont le Centre régional d'aide aux communes (CRAC) prend en charge le remboursement et les intérêts dans le cadre de l'aide aux communes et provinces et des financements alternatifs.

En ce qui concerne les participations, l'audit analyse les informations disponibles pour établir un inventaire consolidé des participations acquises soit directement par la Région wallonne soit par les institutions qui font partie du périmètre de consolidation, ou encore acquises pour le compte de la Région par des organismes publics wallons et sociétés publiques non repris dans ce périmètre.

Par examen, il faut entendre l'inventaire et le contrôle des données. L'audit vise donc à présenter la situation de l'encours de la dette consolidée et des actifs financiers de la Région. Il ne constitue pas un audit de performance et n'a pas pour objet de vérifier si le portefeuille de la dette publique est géré avec prudence et efficacité.

La classification sectorielle des organismes et sociétés publiques a été réalisée sur la base de la liste établie par la Banque nationale de Belgique (BNB)<sup>241</sup> au 30 septembre 2012. Cette liste a toutefois été adaptée en fonction des décisions récentes de l'ICN de reprendre la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW) et la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico) parmi les unités appartenant au secteur des administrations publiques.

Par conséquent, sous réserve de nouvelles décisions que pourrait prendre l'ICN, la Cour s'est appuyée sur la classification des organismes et institutions publiques reprise ci-après.

---

<sup>240</sup> La Région autorise certains organismes à contracter des emprunts pouvant bénéficier de la garantie régionale. Dans ce cas, elle ne prend pas en charge le remboursement des emprunts (amortissements et intérêts) mais intervient en cas de défaillance de l'organisme.

<sup>241</sup> Le classement dans un secteur d'une unité institutionnelle s'effectue selon sa fonction et son activité principale.

## Organismes repris dans le périmètre SEC

<b>Organismes d'intérêt public loi de 1954 - catégorie A</b>	<b>CONTRÔLE COUR</b>
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (APAQ-W)	(1)
Centre régional d'aide aux communes (CRAC)	(1)
Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W)	(1)
Commissariat général au tourisme (CGT)	(1)
Fonds d'égalisation des budgets de la Région wallonne	(1)
Fonds piscicole de Wallonie	(1)
Institut scientifique de service public (ISSeP)	(1)
Institut du patrimoine wallon (IPW)	(1)
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS)	(1)
Wallonie-Bruxelles international (WBI)	(1)
<b>Organismes d'intérêt public loi de 1954 - catégorie B</b>	
Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH)	(1)
Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX)	(1)
Agence wallonne des télécommunications (AWT)	(1)
Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM)	(1)
Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises (IFAPME)	(1)
École d'administration publique (EAP)	(1)
<b>Organismes non classés loi de 1954</b>	
Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW)	Néant
ASBL Office de promotion du tourisme de Wallonie et de Bruxelles (OPT)	Néant
Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation	Néant
Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE)	(2)
<b>Entreprises régionales</b>	
Office wallon des déchets (OWD)	(3)
Société régionale wallonne du transport (SRWT)	(2)
Société de transport en commun du Brabant wallon (TEC Brabant wallon)	(2)
Société de transport en commun de Namur-Luxembourg (TEC Namur-Luxembourg)	(2)
Société de transport en commun du Hainaut (TEC Hainaut)	(2)
Société de transport en commun de Charleroi (TEC Charleroi)	(2)
Société de transport en commun de Liège-Verviers (TEC Liège-Verviers)	(2)
<b>Services à comptabilité autonome</b>	
Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC)	(3)
<b>Autres institutions</b>	
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico)	(4)
Agence de stimulation économique (ASE)	Néant
Agence de stimulation technologique (AST)	Néant
<b>Filiales de la SRIW</b>	
Société wallonne de l'aéronautique et de l'espace (Sowaspace)	Néant
Société wallonne pour le financement des infrastructures des pôles de compétitivité (Sofipole)	Néant
Société wallonne de financement alternatif (Sowafinal)	(5)
Fiwapac	Néant
Geligar	Néant

- (1) Contrôle de la Cour réalisé sur la base de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public
- (2) Contrôle réalisé sur la base de l'article 71, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions
- (3) Contrôle sur la base des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991
- (4) Contrôle d'un membre représentant la Cour des comptes dans le cadre d'un collège de commissaires aux comptes
- (5) Contrôle réalisé dans le cadre d'un protocole d'accord

D'autres sociétés, hors périmètre, agissent pour compte de la Région wallonne, sous forme de missions déléguées par le gouvernement wallon, ou sont susceptibles, dans le cadre de leurs activités, de bénéficier de garanties régionales : ces opérations sont incluses dans le champ du présent audit.

## Institutions hors périmètre

<b>Organismes d'intérêt public loi de 1954 - catégorie B</b>	<b>CONTRÔLE COUR</b>
Port autonome de Liège (PAL)	(1)
Port autonome de Charleroi (PAC)	(1)
Port autonome de Namur (PAN)	(1)
Port autonome du Centre et de l'Ouest (PACO)	(1)
Société wallonne des eaux (SWDE)	(1)
Hôpital psychiatrique de Mons Le Chêne aux Haies	(1)
Hôpital psychiatrique de Tournai Les Marronniers	(1)
<b>Organismes non classés loi de 1954</b>	
Fonds du Logement et des familles nombreuses de Wallonie (FLFNW)	(4)
Société wallonne de crédit social (SWCS)	(4)
Société wallonne du logement (SWL)	(4)
<b>Autres institutions</b>	
Société wallonne de gestion et de participations (Sogepa)	(5)
Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (Spaque)	(5)
Société publique de gestion de l'eau (SPGE)	(4)
Société d'assainissement et de rénovation des sites industriels dans l'ouest du Brabant wallon (SARCI)	Néant
Société wallonne des aéroports (Sowaer)	(5)
Société wallonne de Financement et de garantie des petites et moyennes entreprises (Sowalfin)	Néant
Caisse d'investissement de Wallonie (CIW)	Néant
<b>Filiales de la SRIW</b>	
SRIW Immobilier SA	Néant
Société wallonne de location-financement (Sofibail)	Néant
Société d'investissement agricole de Wallonie (SIAW)	Néant
Compagnie de développement des technologies de l'information et de la communication	Néant
Centre de coordination de la SRIW	Néant
SRIW Environnement SA	Néant
SRIW Techno SA	Néant
BE Fin SA	Néant
Société d'économie sociale	Néant
<b>Autres institutions</b>	
Socamut	Néant
Sofinex	Néant
SA Sambrinvest	Néant
SA Hoccinvest	Néant
SA Ostbelgieninvest	Néant
SA Nivelinvest	Néant
SA Luxembourg Développement	Néant
SA Invest Borinage Centre	Néant
SA Namur Invest	Néant
SA Meusinvest	Néant
Novallia	Néant

- (1) Contrôle de la Cour réalisé sur la base de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public
- (2) Contrôle réalisé sur la base de l'article 71, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions
- (3) Contrôle sur la base des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991
- (4) Contrôle d'un membre représentant la Cour des comptes dans le cadre d'un collège de commissaires aux comptes
- (5) Contrôle réalisé dans le cadre d'un protocole d'accord

Le 27 septembre 2013, soit après la fin des travaux d'audit, la BNB a classé tous les *invests* dans le secteur des administrations publiques.

La plupart des organismes repris dans le périmètre SEC font l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes. Toutefois, comme le montrent les tableaux ci-dessus, certaines institutions ne sont pas soumises à son contrôle ou le sont dans le cadre de protocoles d'accord qui limitent l'examen aux seules missions déléguées confiées par le gouvernement wallon.

Certaines filiales spécialisées de la SRIW (Sowafinal, Sofipole) et sociétés publiques spécialisées (Sogepa, Spaque) agissent, entre autres, sous forme de missions déléguées confiées par le gouvernement wallon. Les opérations relatives à ces missions ne sont pas comptabilisées dans leurs comptes de bilan et de résultats, mais font l'objet d'une comptabilisation en droits et engagements hors bilan. Les informations concernant ces droits et engagements figurent généralement dans les annexes des comptes annuels déposés à la BNB par ces sociétés. Toutefois, les données communiquées sont souvent très synthétiques, globalisées et présentées de manière peu uniforme, alors qu'elles portent parfois sur des opérations importantes. La plupart des filiales spécialisées susceptibles d'acquérir des participations, de souscrire des emprunts ou d'accorder des garanties régionales ne font pas l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes. Par conséquent, celle-ci n'est pas en mesure, sur la base des seules informations reprises dans les comptes annuels, d'évaluer l'étendue et de garantir l'exhaustivité de l'information sur les dettes, dettes garanties et participations détenues par la Région au travers de ces filiales spécialisées.

### 10.3 Bilan, compte de patrimoine et inventaire

Les articles 82 à 85 des LCCE imposent la production d'un compte des variations du patrimoine, l'établissement d'un bilan et la tenue d'un inventaire des éléments constitutifs du patrimoine de l'État. Les dispositions de la nouvelle comptabilité publique<sup>242</sup> prévoient également des dispositions relatives à l'établissement d'inventaires, à la valorisation des biens ainsi qu'au contrôle interne dans le cadre de la protection du patrimoine.

Pour rappel, dans l'attente de la nouvelle comptabilité publique, les dispositions des LCCE restent applicables pour ce qui concerne les aspects patrimoniaux. Par conséquent, la Cour a examiné le respect des obligations de la Région dans le cadre de ces dispositions légales.

---

<sup>242</sup> À savoir :

- l'article 7 de la loi du 16 mai 2003 précise que « *chaque communauté et région dresse, dans la même forme que le plan comptable, un inventaire annuel des éléments actifs et passifs de son patrimoine* » ;
- l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 prévoit que les entités comptables procèdent, au moins en fin d'exercice, aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaires pour établir, à la même date, un inventaire complet de leurs avoirs et droits, de leurs dettes, obligations et engagements, ainsi que de leur patrimoine net. L'inventaire est ordonné de la même manière que le plan comptable normalisé. Les comptes sont mis en concordance avec les données de l'inventaire ;
- l'article 34 du décret du 15 décembre 2011 stipule également que « *l'entité procède au moins une fois par an, et en fin d'exercice, aux opérations de relevé, de vérification d'examen et d'évaluation nécessaires pour établir à la date du 31 décembre un inventaire complet de ses avoirs, de ses droits, de ses dettes, de ses obligations et de ses engagements, (...)* ».

Par ailleurs, le SEC impose également l'établissement d'un compte de patrimoine représentatif de l'état de la valeur des actifs économiques<sup>243</sup> détenus et des engagements contractés.

### 10.3.1 Participations financières

Le montant des participations financières repris au bilan de la Région correspond au solde du compte des participations financières du compte des variations du patrimoine. En principe, ce solde devrait être constitué de l'encours de début d'exercice, auquel s'ajoutent les ordonnances patrimoniales afférentes aux participations financières.

La Cour a procédé à l'examen des ordonnances patrimoniales comptabilisées en 2011<sup>244</sup> sous la rubrique *Participations financières* pour un montant total de 24.092.764,03 euros et a constaté que les imputations correspondaient d'une part, à une augmentation de capital de la Sowaer (6.655.000 euros) ainsi qu'à certains remboursements en capital réalisés dans le cadre de conventions de promotion/vente d'immeubles (17.437.764,03 euros). La Cour signale que ces dernières opérations ne correspondent pas à des acquisitions de participations financières. Par ailleurs, elle relève que d'autres opérations relatives à des augmentations de capital similaires<sup>245</sup> n'ont pas fait l'objet d'une comptabilisation en comptabilité patrimoniale. Enfin, les participations acquises pour compte de la Région wallonne par des institutions publiques, via des missions déléguées, ne sont pas reprises au bilan de la Région, puisqu'elles ne font pas l'objet d'une ordonnance patrimoniale.

L'exhaustivité et l'exactitude des opérations enregistrées au compte de patrimoine ne peuvent dès lors être garanties. En outre, l'administration n'est pas en mesure de produire un inventaire comptable détaillé des participations financières qui justifient le solde en fin d'exercice. Par conséquent, elle ne peut les valoriser en comptabilité publique, conformément à l'arrêté du 25 juin 1976<sup>246</sup>.

### 10.3.2 Dettes

Le montant repris au bilan de la Région porte uniquement sur la dette directe à plus d'un an liée aux activités des services du gouvernement wallon.

La Cour signale que les règles de comptabilité nationale et de comptabilité publique prévoient, tout comme pour les participations, la comptabilisation de l'ensemble des dettes de la Région dans un compte de patrimoine.

---

<sup>243</sup> Définis par le SEC comme des biens corporels ou incorporels servant de réserve de valeur, sur lesquels des droits de propriété peuvent être exercés, individuellement ou collectivement, par des unités institutionnelles et dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires.

<sup>244</sup> Dernier compte général établi par l'administration.

<sup>245</sup> À titre d'exemple, une seconde augmentation de capital de la Sowaer d'un montant de 10 millions d'euros.

<sup>246</sup> Cet arrêté prévoit l'enregistrement des participations pour leur valeur d'acquisition, laquelle est mise en concordance annuellement avec la valeur comptable, calculée sur la base de l'avoir social net résultant du dernier bilan de l'entreprise disponible dans l'année pour laquelle le bilan est établi. Cette adéquation ne peut actuellement être réalisée en raison, notamment, de l'absence d'inventaire individualisé des immobilisations acquises.

## 10.4 Dettes de la Région wallonne

### 10.4.1 Fondements juridiques

Le financement des entités fédérées est régi par la loi spéciale de financement (LSF) du 16 janvier 1989<sup>247</sup>. L'article 49 de la LSF autorise les Régions à recourir à l'emprunt pour assurer leur financement, tout en veillant à organiser un cadre en terme de capacité d'emprunt des entités fédérées. Des objectifs budgétaires propres à chaque entité sont définis suite à des accords conclus entre l'État fédéral et les entités fédérées. La section des besoins de financement des pouvoirs publics, créée au sein du Conseil supérieur des finances (CSF), est chargée d'émettre des avis sur les besoins de financement des entités, d'examiner le respect des objectifs fixés dans les accords de coopération et d'émettre des avis visant à limiter la capacité d'emprunt d'une entité fédérée.

### 10.4.2 Cadre organisationnel

La gestion de la dette relève de la compétence du ministre ayant le budget et les finances dans ses attributions. En vertu de dispositions prévues chaque année dans le dispositif du budget des recettes voté par le Parlement wallon, le ministre est habilité à souscrire des emprunts et à conclure toute opération de gestion financière réalisée dans l'intérêt général du trésor public.

#### 10.4.2.1 Direction du financement (département de la trésorerie)

La Région ne dispose pas d'un organe chargé de la gestion de la dette doté d'une autonomie de gestion. La gestion de la dette et de la trésorerie est organisée au sein de la direction du financement du département de la trésorerie de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT2). Cette direction travaille en collaboration directe avec le conseiller en finances et dettes du cabinet du ministre des Finances. Elle est chargée, par délégation<sup>248</sup>, des aspects courants de la gestion, à savoir la gestion du cycle de trésorerie<sup>249</sup>, la gestion et le service financier de la dette directe, de la dette indirecte et de l'emprunt de soudure des sociétés patrimoniales d'administration des bâtiments scolaires (SPABS) et ce, conformément aux avis émis par le conseil régional du trésor et aux décisions du ministre. En outre, la direction du financement assure le suivi des garanties octroyées par la Région sur décision du gouvernement.

La direction remplit, d'une part, les opérations d'exécution (*front office*) relatives à la gestion du cycle de trésorerie et du recours à l'emprunt et d'autre part, le traitement des opérations réalisées (*back office*), à savoir le contrôle de ces opérations, des confirmations bancaires, de l'enregistrement comptable et budgétaire des opérations, de la tenue des échéanciers et de l'élaboration de prévisions budgétaires. Dans ses missions, elle est conseillée par un consultant financier.

---

<sup>247</sup> Telle que modifiée en 1993, 2001, 2006 et 2012. L'article 1<sup>er</sup> de la LSF prévoit que le financement du budget des Régions est assuré par des recettes non fiscales, des recettes fiscales, des parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions, une intervention de solidarité nationale et des emprunts.

<sup>248</sup> Arrêté du gouvernement du 8 octobre 2009 relatif aux délégations de pouvoir aux agents statutaires du service public de Wallonie (modifié le 15 juillet 2010, le 23 juin 2011 et le 31 mai 2012).

<sup>249</sup> Y compris le traitement des prévisions des organismes d'intérêt public repris dans la centralisation des trésoreries et l'optimisation de la position nette de trésorerie de la Région.

La direction du financement est dirigée par l'inspecteur général du département de la trésorerie. Au sein de cette direction, quatre agents sont affectés au service de la dette, mais les opérations de *back office* et de *front office* ne sont réellement effectuées que par deux agents, qui doivent assurer leurs remplacements respectifs en cas d'absence. Dans l'état actuel, la séparation correcte des fonctions n'est pas assurée.

Du fait de l'implication dans la gestion de la dette directe du cabinet du ministre des Finances et d'un consultant externe, il convient de s'assurer que chaque partie puisse disposer en permanence de toute l'information utile.

Le ministre souligne que les services de l'administration sont systématiquement informés des actes posés par son cabinet en matière de gestion de la dette régionale. Pour ce qui relève de l'insuffisance du nombre d'agents affectés au service chargé de la gestion de la dette, le ministre va demander au directeur général de la DGT2 de lui faire une évaluation de la situation et des risques y afférents, ainsi que, le cas échéant, une proposition quant aux besoins nécessaires du service.

#### **10.4.2.2 Conseil commun du trésor et conseil régional du trésor**

Le ministre recueille l'avis du conseil commun du trésor (COCOT)<sup>250</sup>, organe consultatif des gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française, dont les missions sont de nature stratégique, et du conseil régional du trésor (CORET) institué au sein du COCOT. Composé de l'ensemble des membres régionaux du COCOT, le CORET est notamment chargé d'assister le gouvernement wallon en matière de gestion de la trésorerie et de la dette de la Région et d'assurer la mise en œuvre des décisions stratégiques proposées par le COCOT. Les avis remis par ces organes sont également soumis à l'Inspection des finances.

#### **10.4.2.3 Procédures de contrôle**

##### ***Procédures de contrôle interne***

Un manuel de procédures en matière d'émissions de billets de trésorerie, d'emprunts à long terme, de placements à court terme et de contrôle a été rédigé, en interne, par la direction du financement. Par ailleurs, un manuel en matière de dettes garanties est en cours d'élaboration.

Dans ce domaine complexe, aucune mission spécifique d'audit interne n'a, à ce jour, été menée. La Cour recommande à la Région d'accorder l'attention nécessaire à cette question.

##### ***Procédures de contrôle externe***

Les activités de la direction du financement sont soumises au contrôle prudentiel d'un réviseur d'entreprises, qui opère une mission de conseil, d'audit et de certification des opérations financières. Dans le cadre de sa mission, le réviseur désigné vérifie a posteriori la régularité des marchés et des confirmations des opérations financières réalisées par la direction du financement dans le cadre de la gestion de la dette de la Région wallonne. Son rapport est transmis au ministre de tutelle et à la direction du financement.

---

<sup>250</sup> Le COCOT a été institué suite à la signature, le 10 décembre 2004, d'un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française. L'Inspection des finances et la Cour des comptes sont représentées au sein de ces commissions.

Enfin, en ce qui concerne la transparence et la communication des informations, la Cour relève que le premier rapport annuel de la dette a été publié en 2011<sup>251</sup> et présenté au Parlement wallon le 5 novembre 2012. Le cabinet du ministre et l'administration ont fait remarquer que d'autres rapports de la dette ont été publiés antérieurement, en 1999 et 2003, et que depuis 2012, le rapport annuel de la dette est publié sur le site internet de la Région wallonne.

### 10.4.3 Dette à long terme

#### 10.4.3.1 Quelques indicateurs de la dette à long terme (hors Fadels)<sup>252</sup>

La dette à long terme de la Région wallonne (hors Fadels) est composée de deux éléments : la dette directe et la dette indirecte<sup>253</sup>. L'évolution de l'encours de la dette à long terme est présentée ci-après.

Évolution de la dette à long terme (hors Fadels) de la Région wallonne

	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
<b>Taux fixe</b>	<b>4.443,5</b>	<b>4.821,9</b>	<b>5.287,3</b>
Dette directe	4.030,2	4.409,4	4.884,9
Dette indirecte	413,3	412,5	402,4
<b>Taux flottant</b>	<b>919,6</b>	<b>969,6</b>	<b>969,6</b>
Dette directe	525,0	575,0	575,0
Dette indirecte	394,6	394,6	394,6
<b>Total dette directe et indirecte</b>	<b>5.363,1</b>	<b>5.791,6</b>	<b>6.256,9</b>
% taux fixe	82,9%	83,3%	84,5%
% taux flottant	17,1%	16,7%	15,5%
Variation dette LT	1.137,5	428,5	465,3

(en millions d'euros)

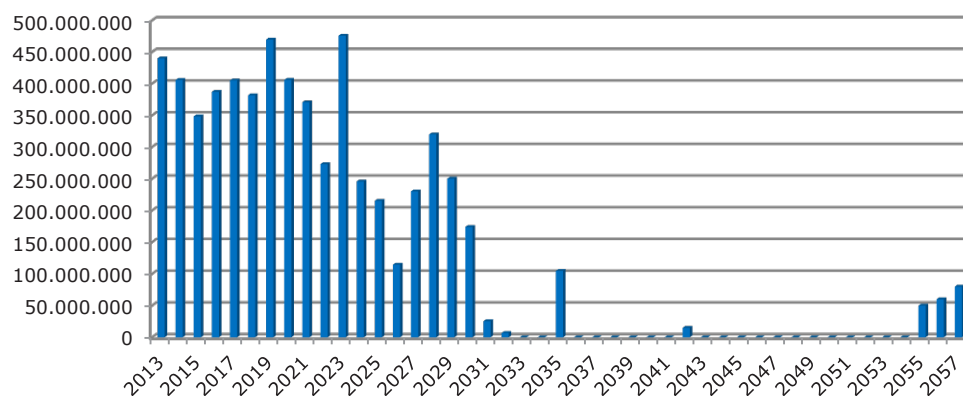
Au 31 décembre 2012, la dette à long terme (hors Fadels) s'élevait à 6.256,9 millions d'euros. Elle est essentiellement financée à taux fixe et les échéances de remboursement des emprunts constitutifs de l'encours global s'étalent jusqu'en 2057, avec un pic de 476,0 millions d'euros (soit 7,6 % de la dette à long terme) en 2023.

<sup>251</sup> En vertu des décrets du 19 décembre 2002 relatifs à la centralisation des trésoreries qui stipulent que « le gouvernement fait chaque année rapport au Parlement wallon sur la politique menée en matière de gestion de la trésorerie et de la dette de la Région wallonne. Ce rapport est transmis au Parlement wallon, au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice. »

<sup>252</sup> Fonds d'amortissement de la dette du logement social. Le Fadels était chargé de la gestion des charges du passé en matière de logement social.

<sup>253</sup> Principalement la dette des SPABS transférée de la Communauté française. Décret I du 7 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

### Échéancier de la dette de la Région wallonne (directe et indirecte) au 31 décembre 2012



Source : administration régionale wallonne

Lors de la réunion contradictoire, les représentants du ministre ont fait valoir les efforts de diversification entrepris sous la présente législature. Dans sa réponse, le ministre confirme cet effort de diversification.

Le rapport entre les dettes à long terme (hors Fadels) et les recettes budgétaires s'établit à 91 %<sup>254</sup> au 31 décembre 2012. Cet indicateur mesure le niveau d'endettement à long terme de la Région par rapport à sa capacité de paiement.

#### Dettes à long terme (directes, indirectes, hors Fadels) / Recettes budgétaires

	2010	2011	2012
Dettes à long terme (directes et indirectes)	5.363,1	5.791,6	6.256,9
Recettes budgétaires (hors section particulière et emprunts)	6.513,7	6.717,2	6.876,8
Ratio dettes/recettes budgétaires	82,3 %	86,2 %	91,0 %

En 2012, la part des recettes budgétaires consacrée au remboursement des intérêts de la dette s'élève à 2,8 %.

#### Intérêts dettes long terme (directes et indirectes hors Fadels)/Recettes budgétaires

	2010	2011	2012
<b>Intérêts dettes directes et indirectes</b>	<b>157,1</b>	<b>192,8</b>	<b>195,4</b>
Intérêts dettes directes payés	149,5	185,4	187,6
Intérêts dettes indirectes	7,6	7,4	7,8
Intérêts d'emprunts SWDE (dette indirecte)	-	-	-
Intérêts d'emprunts SPABS	7,6	7,4	7,8
<b>Recettes budgétaires (hors section particulière et emprunts)</b>	<b>6.513,7</b>	<b>6.717,2</b>	<b>6.876,8</b>
Ratio intérêts/recettes budgétaires	2,4 %	2,9 %	2,8 %

(en millions d'euros)

<sup>254</sup> Au 31 décembre 2012, ce ratio s'élève à 102,5 %, compte tenu du montant de la dette de 790,2 millions d'euros du Fadels.

### 10.4.3.2 Dette directe

#### Évolution de l'encours de la dette directe

L'évolution de l'encours de la dette directe à long terme de la Région wallonne est présentée ci-après.

#### Évolution de la dette directe à long terme de la Région wallonne

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dette directe et dette reprise	3.475,5	3.481,8	3.408,3	3.416,6	4.555,1	4.984,4	5.459,9
Évolution dette directe		6,3	-73,5	8,3	1.138,5	429,3	475,5

(en millions d'euros)

Le tableau ci-dessus montre un accroissement de la dette directe à long terme à partir de l'année 2010. En réalité, l'endettement global de la Région a commencé à augmenter dès 2009, mais il a été financé, cette même année, par des opérations à court terme, puis refinancé, en 2010, par des opérations à long terme. En 2011, l'endettement s'est poursuivi et a été influencé, à concurrence de 207,5 millions d'euros, par la liquidation volontaire du  *Holding communal*.

La variation de la dette peut être mise en relation avec l'évolution du solde budgétaire et du solde de financement SEC. Comme le montre le tableau ci-dessous, une dégradation de ces soldes est effectivement constatée en 2009. Ensuite, ces soldes présentent une amélioration, mais demeurent néanmoins négatifs.

#### Évolution du solde budgétaire<sup>255</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012
Solde budgétaire hors section particulière de la Région	- 136,2	- 776,4	- 439,8	- 477,1	- 323,2
Solde de financement SEC (*)	- 56,8	- 812,8	- 367,6	- 484,7	- 191,3

(\*) Source : ICN

(en millions d'euros)

#### Composition de la dette directe

La dette directe de la Région wallonne est essentiellement financée à taux fixe (89,5 %). La dette financée à taux flottant (10,5 %) l'est, pour partie, à des taux dont la variation est plafonnée. La totalité de la dette est financée en euros.

<sup>255</sup> Le solde budgétaire de la Région est égal à la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires. Le solde de financement se calcule au départ du solde budgétaire du regroupement économique (y compris les organismes qui font partie du périmètre de consolidation), dont on soustrait les octrois de crédits et prises de participation (OCCP) nets et les amortissements nets. Il fait souvent l'objet de corrections par l'ICN.

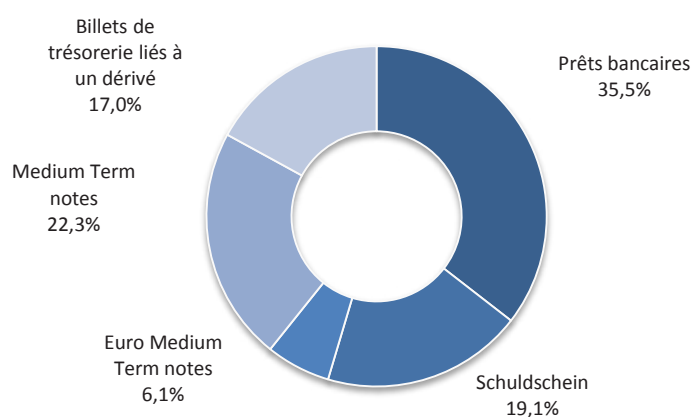
Composition de la dette directe (\*)

	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	%
<b>Taux fixe</b>	<b>4.030,2</b>	<b>4.409,4</b>	<b>4.884,9</b>	<b>89,5%</b>
emprunts privés	748,0	928,0	878,0	16,1 %
emprunts privés documentation de type <i>Schuldschein</i>	1.031,0	921,0	968,5	17,7 %
emprunts privés (ex dette indirecte)	178,6	141,5	109,0	2,0 %
emprunts privés (ex <i> Holding communal</i> )	0,0	155,9	154,2	2,8 %
emprunts obligataires	0,0	0,0	0,0	0,0 %
emprunts privés obligataires documentation de type <i>stand alone</i>	100,0	160,0	160,0	2,9 %
emprunts privés à taux variable swappés à taux fixe	417,0	417,0	467,0	8,6 %
émissions de MTN non swappés	444,0	380,0	431,3	7,9 %
émissions de BT liés à un dérivé à taux fixe	881,6	954,1	830,0	15,2 %
émissions de FRN liés à un dérivé à taux fixe	0,0	0,0	0,0	0,0 %
émissions de MTN liés à un dérivé à taux fixe	230,0	352,0	552,0	10,1 %
émissions de EMTN	0,0	0,0	335,0	6,1 %
<b>Taux flottant</b>	<b>525,0</b>	<b>575,0</b>	<b>575,0</b>	<b>10,5 %</b>
emprunts privés	80,0	80,0	80,0	1,5 %
emprunts privés documentation de type <i>Schuldschein</i>	75,0	75,0	75,0	1,4 %
emprunts privés à taux fixe swappés à taux variable	0,0	0,0	0,0	0,0 %
emprunts obligataires swappés à taux variable	0,0	0,0	0,0	0,0 %
emprunts privés à taux variable swappés à taux variable	0,0	90,0	90,0	1,6 %
émissions de BT liés à un dérivé à taux variable	50,0	100,0	100,0	1,8 %
émissions de MTN swappés à taux variable	320,0	230,0	230,0	4,2 %
<b>Total</b>	<b>4.555,2</b>	<b>4.984,4</b>	<b>5.459,9</b>	<b>100,0 %</b>
% taux fixe	88,5 %	88,5 %	89,5 %	
% taux flottant	11,5 %	11,5 %	10,5 %	

(\*) Source : administration régionale wallonne

(en millions d'euros)

Répartition par type d'outils



La dette directe est financée en faisant appel à des emprunts bancaires (35,5 %), en émettant des titres financiers sur le marché obligataire local et européen, en l'occurrence, les

programmes MTN (22,3 %) et EMTN (6,1 %) <sup>256</sup>, en recourant à des émissions dématérialisées apparentées au *Schuldschein* (19,1 %) et, enfin, en émettant des billets de trésorerie (17,0 %).

### Charges d'intérêt

En 2012, le taux implicite, à savoir les charges d'intérêts payées rapportées au stock de la dette directe, affiche une légère diminution pour atteindre 3,44 %. À titre d'information, les opérations réalisées au cours de l'année 2012 affichent un taux moyen pondéré de 3,45 % et une durée de vie résiduelle (maturité) moyenne pondérée de 11,32 années.

#### Charges d'intérêt et taux implicite

	2010	2011	2012
Charges d'intérêts sur dette directe	149,50	185,44	187,61
Stock de dette directe	4.555,15	4.984,43	5.459,87
Taux implicite	3,28 %	3,72 %	3,44 %

*(en millions d'euros)*

#### 10.4.3.3 Dette indirecte (hors Fadels)

Au 31 décembre 2012, l'encours de la dette indirecte s'élève à 797,0 millions d'euros. Elle correspond en grande partie (99,8 %) à la dette des SPABS transférée par la Communauté française <sup>257</sup> (795,3 millions d'euros) et constituée d'emprunts non amortissables. Le solde (1,7 millions d'euros) porte sur des opérations relatives à la Société wallonne des eaux (SWDE).

#### Dette indirecte

	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	%
<b>Taux fixe</b>	<b>413,3</b>	<b>412,5</b>	<b>402,4</b>	<b>50,5 %</b>
SPABS	400,7	400,7	400,7	50,3 %
SWCS	9,3	9,3		
SWDE	3,3	2,5	1,7	0,2 %
<b>Taux flottant</b>	<b>394,6</b>	<b>394,6</b>	<b>394,6</b>	<b>49,5 %</b>
SPABS	394,6	394,6	394,6	49,5 %
<b>Total</b>	<b>808,0</b>	<b>807,2</b>	<b>797,0</b>	<b>100,0 %</b>
% taux fixe	51,2 %	51,1 %	50,5 %	
% taux flottant	48,8 %	48,9 %	49,5 %	

Source : administration régionale wallonne

*(en millions d'euros)*

<sup>256</sup> La Région dispose de deux programmes MTN (*Medium Term Note*) et d'un programme EMTN. Le programme EMTN (*Euro Medium Term Note*) a été mis en place en 2012. Ce programme, qui a un plafond de 2 milliards d'euros, permet un accès rapide et continu au marché des capitaux et la réalisation d'émissions publiques destinées aux investisseurs institutionnels.

<sup>257</sup> Dette reprise par la Région wallonne dans le cadre des accords de la Saint-Quentin et de l'opération de refinancement de la Communauté française.

#### **10.4.3.4 Dette à long terme envers le Fadels**

Suite à l'accord intervenu le 16 décembre 2003 entre les gouvernements fédéral et régionaux relatif au règlement définitif des dettes du passé et des charges qui y sont liées en matière de logement social, une convention a été signée le 6 juillet 2004 entre le gouvernement wallon et le Fadels. Cette convention précise que la Région wallonne est redevable envers le Fadels d'un montant de 790,2 millions d'euros en acquittement du montant dû par la Société wallonne du logement (SWL). Elle ouvre la possibilité, pour la Région, de rembourser anticipativement tout ou partie de la dette et stipule que la Région s'engage à rembourser intégralement le capital restant dû au plus tard le 6 janvier 2025.

Chaque année, la Région verse au Fadels le montant des intérêts dus en application de cette convention. Comme elle n'a procédé à aucun remboursement anticipé, l'encours de sa dette envers le Fadels s'établit toujours, fin 2012, à 790,2 millions d'euros.

En outre, dans le cadre des opérations liées au Fadels, une convention a également été signée le 27 mai 2004 entre le gouvernement wallon et la SWL, par laquelle la Région s'engage à verser annuellement à cette dernière le déficit récurrent d'annuités qui provient du déséquilibre entre les actifs et les passifs transférés à la Région wallonne. Le montant de la créance détenue par la SWL sur la Région wallonne en vertu de cette convention s'élevait, au 31 décembre 2012, à 25.377.237,54 euros<sup>258</sup>.

#### **10.4.4 Dette à court terme**

##### **10.4.4.1 Trésorerie de la Région wallonne**

La trésorerie de la Région wallonne est essentiellement constituée d'un état global, fusionnant la quasi-totalité des comptes financiers ouverts auprès du caissier de la Région (à savoir, la banque Belfius). Au 31 décembre 2012, le solde de cet état global s'élevait à - 1.160,4 millions d'euros<sup>259</sup>. Ce montant, communiqué par l'administration régionale wallonne, ne reflète pas exactement la situation de trésorerie de la Région. En effet, il correspond au solde global de la fusion des comptes constituée auprès de Belfius, alors que la Région possède d'autres comptes en dehors de cette fusion, ainsi que des caisses gérées dans les différents services de l'administration régionale. La Cour ne peut donc préciser le montant exact de ces avoirs financiers. À titre d'information, le dernier compte général établi par la Région évalue ces avoirs, pour l'année 2011, à environ 7 millions d'euros.

Un programme de papier commercial assure le financement des positions débitrices, tandis que des opérations de placement sont effectuées en cas de position créditrice. Les comptes afférents aux opérations de placement et d'émissions de trésorerie affichaient un solde nul au 31 décembre 2012.

---

<sup>258</sup> Au 31 décembre 2012, le solde de la dette Fadels dans les comptes de la SWL s'élevait à 967.053.261,85 euros.

<sup>259</sup> Source : situation mensuelle de décembre 2012 de la trésorerie régionale. Jusqu'au 31 décembre 2012, la Région disposait d'un contrat caissier avec la banque Belfius lui autorisant un débit en compte de 2,5 milliards d'euros. Le 17 juillet 2012, un nouveau contrat caissier avec Belfius a porté ce montant à 3,25 milliards d'euros à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

#### Évolution du solde global de trésorerie

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Billets de trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 79,9	0,0
Solde du compte courant	- 666,9	- 497,1	- 839,4	- 1.454,1	- 724,7	- 869,7	- 1.160,4
Dette à court terme	- 666,9	- 497,1	- 839,4	- 1.454,1	- 724,7	- 949,6	- 1.160,4
Variation du solde de trésorerie		169,8	- 342,3	- 614,7	729,4	- 145,0	- 290,8

(en millions d'euros)

#### 10.4.4.2 Trésorerie des institutions publiques

Le principe de la centralisation des trésoreries d'institutions publiques a été consacré par deux décrets du 19 décembre 2002<sup>260</sup>. Le système prévoit que les organismes ouvrent leurs comptes financiers auprès du caissier de la Région (Belfius) et y déposent l'ensemble de leurs avoirs. Ces avoirs constitueront, tant qu'ils ne sont pas utilisés, une réserve de liquidité à la disposition de la Région, qui bénéficie des intérêts créditeurs sur ces montants. La fusion des soldes de tous les comptes de la Région wallonne et des organismes concernés permet d'alléger les charges d'intérêts liées aux positions débitrices en réduisant de facto l'endettement de la Région.

Au 31 décembre 2012, l'apport global des 29 institutions publiques reprises dans le système de centralisation des trésoreries s'élevait à 1.371,1 millions d'euros, qui peut être ventilé en fonction de la classification sectorielle des institutions reprises dans le système de centralisation des trésoreries.

---

<sup>260</sup> Décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons ; décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons dont les missions touchent les matières visées aux articles 127 et 128 de la Constitution. Les arrêtés d'exécution ont été adoptés par le gouvernement le 16 janvier 2003. Une circulaire ministérielle du 26 mars 2003, modifiée le 2 mai 2012, en précise les modalités de mise en œuvre.

Apport des organismes inclus dans le système de trésorerie centralisée au 31 décembre 2012 (hors WBI)

Trésorerie des organismes repris dans la centralisation	Trésorerie centralisée	Trésorerie non centralisée	Trésorerie organismes non soumis au contrôle de la Cour (*)	Total trésorerie
APAQ-W	1,2	-	-	1,2
CRAC	422,5	-	-	422,5
CRAW	16,6	0,0	-	16,6
CGT	17,7	-	-	17,7
Fonds d'égalisation des budgets de la Région wallonne	-	-	-	-
Fonds piscicole de Wallonie	-	0,9	-	0,9
ISSeP	4,6	-	-	4,6
IPW	2,5	-	-	2,5
IWEPS	10,2	-	-	10,2
WBI	-	-	-	-
AWIPH	38,7	-	-	38,7
AWEX	21,6	2,3	-	23,9
AWT	0,4	-	-	0,4
FOREM	84,2	0,1	-	84,2
IFAPME	31,6	7,9	-	39,6
RWEAP	0,4	-	-	0,4
SRIW	-	-	203,7	203,7
OPT	-1,3	-	-	-1,3
Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation	-	-	-	-
CWaPE	-	3,3	-	3,3
OWD	15,6	-	-	15,6
SRWT – consolidé	18,8	20,8	-	39,6
AWAC	15,6	-	-	15,6
Sofico	-	31,9	-	31,9
ASE	7,3	-	-	7,3
AST	4,7	-	-	4,7
Sowaspace	-	-	60,0	60,0
Sofipole	-	-	33,6	33,6
Sowafinal	171,2	0,1	-	171,2
Fiwapac SA	-	-	36,9	36,9
Geligar	-	-	9,4	9,4
<b>Trésorerie centralisée organismes repris dans périmètre</b>	<b>884,1</b>	<b>67,2</b>	<b>343,7</b>	<b>1.295,1</b>
SWL	298,3			
Sogepa	80,0			
Spaque	74,1			
SWCS	28,3			
Sowaer	11,2			
Sowalfin	2,8			
Les Marronniers	-2,8			
ISF	-4,9			
<b>Trésorerie centralisée organismes hors périmètre</b>	<b>487,0</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>1.371,1</b>			

(en millions d'euros)

Au 31 décembre 2012, le solde des trésoreries centralisées des organismes repris dans le périmètre SEC s'élevait à environ 884,1 millions d'euros. En outre, parmi les institutions soumises au contrôle de la Cour reprises dans le périmètre, certaines disposaient d'avoirs financiers (67,2 millions d'euros) non inclus dans le système de centralisation. La Cour relève que WBI disposait d'une trésorerie de 21,7 millions d'euros, qui n'est, à ce jour, pas centralisée en raison de la triple tutelle auquel l'organisme est soumis<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> Wallonie Bruxelles International (WBI) a été créé le 20 mars 2008 suite à la signature d'un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française.

Enfin, d'après les informations contenues dans les comptes annuels des institutions reprises dans le périmètre SEC mais non soumises au contrôle de la Cour<sup>262</sup> et non centralisées, leurs avoirs en trésorerie s'élèveraient à environ 343,8 millions d'euros au 31 décembre 2012.

La Cour recommande d'examiner la possibilité d'élargir la centralisation des trésoreries aux organismes dont les missions sont, en tout ou partie, financées par le budget régional.

#### Trésorerie des institutions non soumises au contrôle de la Cour

Institutions	Comptes propres (bilan)	Comptes hors bilan (missions déléguées)	Total
SRIW	124,1	79,7	203,7
Sowaspac	0,1	60,0	60,2
Sofipole	1,2	32,5	33,6
Fiwapac SA	4,2	32,7	36,9
Gelicar	0,1	9,3	9,4
<b>Total</b>	<b>129,7</b>	<b>214,2</b>	<b>343,8</b>

(en millions d'euros)

#### 10.4.5 Emprunts souscrits par des institutions reprises dans le périmètre de consolidation

Certaines institutions reprises dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne ont également souscrit des emprunts. Dans les rapports de la dette présentés par la Région wallonne, ces montants sont repris en dettes garanties. La situation de ces emprunts au 31 décembre 2012 est présentée dans le tableau ci-dessous.

#### Emprunts des institutions reprises dans le périmètre SEC

Organismes	Montant	%
CRAC	86,3	6,9 %
AWEX	0,2	0,0 %
Groupe TEC	261,3	20,8 %
Sofico	155,5	12,4 %
Fiwapac SA	750,0	59,7 %(*)
Geligar	4,1	0,3 %(*)
<b>TOTAL</b>	<b>1.257,33</b>	<b>100,0 %</b>

(en millions d'euros)

(\*) Institutions non soumises au contrôle de la Cour

#### 10.4.6 Engagements de remboursements d'emprunts

En plus de ses dettes directes et indirectes, la Région intervient dans le remboursement d'emprunts souscrits par l'intermédiaire du CRAC et de la Sowafinal.

<sup>262</sup> À savoir, la SRIW, la Sofipole, la Sowaspac et la Fiwapac.

#### 10.4.6.1 Emprunts dont le remboursement est pris en charge par la Sowafinal

La Sowafinal est une filiale spécialisée de la SRIW créée le 22 novembre 2005. Elle a pour objet de gérer, dans le cadre de missions déléguées par la Région, un financement alternatif en vue d'accélérer l'assainissement des sites d'activité économiques désaffectés, l'aménagement et l'équipement de zones d'activité prioritaires, l'équipement des zones portuaires et microzones d'activité en tissu urbanisé, la réalisation d'infrastructures d'accueil d'activités économiques ou encore la mise en œuvre du programme prioritaire des boues de dragage. La Sowafinal s'engage à supporter, en totalité ou en partie, les remboursements et les charges d'emprunt souscrits par les différents opérateurs. Le remboursement de ces emprunts est couvert par une dotation annuelle de la Région à concurrence des subventions qu'elle octroie pour les travaux et le solde est à la charge des opérateurs.

Durant l'année 2012, le montant total des ordonnancements régionaux en faveur de la Sowafinal s'est élevé à 46,2 millions d'euros.

##### Interventions régionales 2012 en faveur de la Sowafinal

Division organique	Programme	A.B.	Montant
18 <i>Entreprises, emploi recherche</i>	4 <i>Zonings</i>	01.xx	15,2
16 <i>Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie</i>	3 <i>Rénovation et revitalisation urbaine et sites d'activité économique désaffectés</i>	01.xx	28,4
14 <i>Mobilité et voies hydrauliques</i>	11 <i>Voies hydrauliques de la Région, construction et entretien du réseau, partie génie civil</i>	51.xx	2,6
<b>Total</b>			<b>46,2</b>

(en millions d'euros)

Pour les projets relatifs à l'assainissement des sites pollués, le remboursement des prêts est assuré par des augmentations de capital successives de la Spaque.

Au 31 décembre 2012, le montant total des emprunts dont les remboursements seront pris en charge par la Région s'élevait à 610,6 millions d'euros<sup>263</sup>.

##### Emprunts contractés dans le cadre des missions déléguées à la Sowafinal

Secteurs	Montant
Zones portuaires	22,4
Sites pollués	311,6
Zones d'activité économiques prioritaires	190,4
Sites d'activité économiques désaffectés	86,3
<b>Total</b>	<b>610,6</b>

(en millions d'euros)

<sup>263</sup> Soit 4,04 conventions de crédit dans le cadre du programme d'emprunt lancé en 2005 et clôturé fin 2012.

### 10.4.6.2 Emprunts dont les remboursements sont pris en charge par le CRAC

Le CRAC s'est engagé à supporter, en totalité ou en partie, les remboursements et les charges d'emprunts souscrits par des communes et des bénéficiaires de subventions. Ceux-ci ont pris la forme d'emprunts subsidiés par le CRAC (financement alternatif).

Le tableau ci-dessous reprend l'encours des engagements financiers du CRAC à la date du 31 décembre 2012.

Engagements financiers du CRAC au 31 décembre 2012

	Solde restant dû 31/12/2012	Ouverture de crédits non consolidés	Total dettes CRAC
CRAC LT (emprunts communaux)	1.455,2	-	1.455,2
<b>Total emprunts communaux</b>	<b>1.455,2</b>	<b>-</b>	<b>1.455,2</b>
Bâtiments	78,3	19,9	98,2
AIS	22,0	-	22,0
CRAC II	120,0	11,0	131,0
IMS I	249,3	5,9	255,2
Sports	87,2	9,8	96,9
Logement	25,1	25,8	50,9
Tourisme	7,9	6,2	14,1
Ureba	60,8	13,1	73,9
<b>Total financement alternatif</b>	<b>650,5</b>	<b>91,8</b>	<b>742,2</b>
<b>Total dettes CRAC</b>	<b>2.105,7</b>	<b>91,8</b>	<b>2.197,4</b>

(en millions d'euros)

Au 31 décembre 2012, le montant total des emprunts dont les remboursements seront pris en charge par le CRAC s'élevait à 2.197,4 millions d'euros.

Enfin, la Cour signale qu'outre ces engagements de remboursement d'emprunts, la Région est également tenue au respect d'autres engagements financiers, notamment en matière de financement des infrastructures de gestion des déchets (octroi de promesses fermes de subsides), qui font l'objet d'octroi de subventions annuelles de la Région, dont la liquidation est liée au respect de certaines conditions. Ce type d'engagements n'a pas été examiné dans le cadre du présent rapport<sup>264</sup>.

### 10.4.7 Leasings financiers

#### 10.4.7.1 Introduction

Dans le cadre de son analyse, la Cour a essayé d'inventorier les opérations de type crédit-bail ou location-vente relatives à des immeubles conclues par la Région wallonne ou par des institutions publiques reprises dans son périmètre de consolidation au sens du SEC. Le SEC tient compte de la réalité économique des opérations : il considère que dans le cadre de ce

<sup>264</sup> Montant actualisé en mars 2009 du plan d'investissements publics en matière de gestion des déchets : 476.653.258 euros. La procédure d'octroi des subsides est prévue par l'arrêté du 13 décembre 2007 relatif au financement des installations de gestion des déchets.

type d'opérations financières, un prêt est accordé au preneur<sup>265</sup>, en l'occurrence la Région. En contrepartie, le bien est enregistré en investissement<sup>266</sup>, comme s'il était acheté par l'acquéreur, le jour où il en prend possession, au prix qu'il aurait payé en cas d'opération au comptant. Lors des remboursements des annuités, le SEC subdivise les paiements en une composante «remboursement du principal » (code 91.70 *Amortissements sur leasings financiers*) et une composante «intérêts » (code 21.50 *Intérêts sur leasings financiers*).

En principe, les leasings financiers devraient faire l'objet d'une comptabilisation dans un compte de patrimoine<sup>267</sup>, en vertu des règles de comptabilité publique et de comptabilité nationale.

#### 10.4.7.2 Opérations conclues par la Région

Afin d'identifier les contrats de promotion-vente conclus par la Région, la Cour a examiné les ordonnancements inscrits, en 2012, à la charge des articles budgétaires 91.01 *Interventions résultant des opérations de promotion – remboursement de capital* et 21.01 *Interventions résultant des opérations de promotion – paiement des intérêts* du programme 31 *Implantation immobilière* de la division organique 12 *Budget, logistique et technologie de l'information et de la communication*. La partie afférente au remboursement du capital est dotée d'un code 9 et constitue de facto une opération sans effet sur le calcul du solde de financement.

##### Interventions résultant des opérations de promotion au cours de l'année

DO	Prg	AB	Libellé article de base	Credits d'ordonnancement	Ordonnancements	Taux exéc.
12	31	91.01	<i>Interventions résultant des opérations de promotion (remboursement de capital)</i>	19,2	18,9	98,7 %
12	31	21.01	<i>Interventions résultant des opérations de promotion (remboursement des intérêts)</i>	3,7	3,3	89,9 %

(en millions d'euros)

Cet examen a permis d'identifier quatorze contrats de promotion-vente relatifs à des biens immobiliers (dont deux sont arrivés à échéance en 2012). D'après les informations communiquées à la Cour, le solde du capital restant dû relatif à ces opérations avoisinerait 82 millions d'euros. Ce montant doit être considéré comme une dette de la Région au sens du SEC, et devrait figurer au compte de patrimoine.

##### Dettes résultant de leasings financiers par la Région wallonne

	Capital remboursé en 2012	Intérêts remboursés en 2012	Dette au 31/12/2012
Leasings financiers de la Région	18,9	3,3	81,6

(en millions d'euros)

<sup>265</sup> Catégorie F4/AF4. Le prêt est enregistré pour un montant équivalent au montant enregistré en investissement.

<sup>266</sup> Sous un groupe 7 selon la nature du bien.

<sup>267</sup> À l'actif pour la valeur des biens et au passif pour le montant des engagements contractés.

### 10.4.7.3 Opérations conclues par les organismes publics repris dans le périmètre

Des opérations de leasing financier relatives à des immeubles ont également été identifiées au sein des organismes repris dans le périmètre de consolidation. Au 31 décembre 2012, la dette afférente à ces opérations s'élevait à 44,0 millions d'euros.

Dettes résultant de leasings financiers conclus par des organismes publics

Organismes	Capital remboursé en 2012	Intérêts remboursés en 2012	Montant dette au 31/12/2012
Wallonie-Bruxelles international	0,9	1,3	21,3
Agence wallonne à l'exportation	0,8	0,8	15,5
FOREM	1,7	2,1	7,1
<b>Total</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>44,0</b>

(en millions d'euros)

## 10.5 Dettes garanties par la Région wallonne

### 10.5.1 Introduction

La dette garantie n'est pas reprise dans la dette publique totale car elle ne se concrétisera que si l'emprunteur ne peut faire face à ses obligations contractuelles. Elle n'a d'impact budgétaire qu'en cas d'intervention de l'autorité régionale. Toutefois, elle présente un risque budgétaire, qui doit être évalué et maîtrisé.

Actuellement, les comptes de la Région sont toujours tenus sur la base d'une comptabilité de caisse. Par conséquent, ils ne mentionnent, en principe, que les seules interventions en garantie. Cette méthode de comptabilisation, basée sur les encaissements et les décaissements, ne permet pas d'avoir une vision claire et complète de l'ensemble des engagements régionaux.

Dans le cadre de la nouvelle comptabilité publique, la Région devra tenir une comptabilité générale qui s'étendra à l'ensemble de ses avoirs, droits, dettes, obligations et engagements de toute nature. Par conséquent, les garanties qu'elle octroie devront figurer dans ses comptes (hors bilan) et les risques d'intervention devront être évalués et faire l'objet d'une comptabilisation en comptes de provisions.

La Cour des comptes n'est pas en mesure de garantir l'exhaustivité des données concernant les garanties accordées par la Région wallonne au travers des filiales spécialisées de la SRIW ou de la Sowalfin<sup>268</sup>, puisqu'elle ne les contrôle pas. Elle constate toutefois que, sur la base des informations publiées dans les comptes annuels déposés à la BNB, des dettes bénéficient effectivement de garanties régionales, mais qu'elles ne sont pas reprises dans les tableaux

<sup>268</sup> La Sowalfin est une société anonyme de droit public créée par le décret du 11 juillet 2002 afin de favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises en Wallonie par la mise à disposition de produits financiers adaptés. Elle n'est pas reprise dans le périmètre de consolidation SEC. Toutefois, elle octroie des garanties régionales en mission déléguée et bénéficie de la garantie de la Région lorsqu'elle emprunte hors mission déléguée. La Sowalfin accorde, en missions déléguées confiées par le gouvernement wallon, des garanties en couverture de crédits bancaires. Les engagements de la Sowalfin pour ce type de produits sont plafonnés à 400 millions d'euros. La Sowalfin agit également sur fonds propres et peut contracter des emprunts assortis d'une garantie de la Région. Pour ce type d'activités, l'encours maximum des engagements de la Sowalfin garantis par la Région est fixé à 250 millions d'euros.

dressés par l'administration wallonne et adressés à l'ICN. À titre d'exemple, les comptes 2012 de la Caisse d'investissement de Wallonie (CIW) font apparaître une dette garantie par la Région wallonne d'environ 81,6 millions d'euros. Par ailleurs, sur la base des seules informations reprises dans les comptes annuels, la Cour estime ne pas être en mesure d'évaluer les garanties accordées via la Sowalfin. À titre d'information, toutes interventions confondues, un montant de 106,9 millions d'euros a été ordonnancé au profit de la Sowalfin à la charge du budget 2012 de la Région wallonne.

### **10.5.2 Octroi des garanties régionales**

Chaque année, le dispositif du budget initial des dépenses énumère les garanties régionales que le gouvernement wallon peut accorder au cours de l'année budgétaire. Ces dispositions définissent notamment les limites d'intervention de la Région ainsi que le type d'opérations pouvant bénéficier de ces garanties régionales.

La garantie de la Région peut être donnée au cas par cas, à l'occasion d'un emprunt particulier, ou bien concerner tout emprunt, par disposition légale ou en vertu du statut particulier de l'entité.

### **10.5.3 Suivi des garanties accordées**

La direction du financement recense les données relatives aux garanties octroyées à des institutions publiques ou par l'intermédiaire de sociétés publiques ou privées. D'autres garanties, telles que celles accordées en matière agricole ou dans le cadre des lois d'expansion économique, sont gérées au sein des directions opérationnelles.

La Cour rappelle que la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres prévoit la publication d'informations pertinentes sur les engagements conditionnels, telles les garanties publiques.

La Cour considère que, pour pouvoir satisfaire à l'ensemble des obligations de rapportage auprès des instances européennes, la Région devrait organiser un suivi transversal et centralisé des dettes garanties, en ce compris les garanties accordées au travers des différents outils wallons, ce qui permettrait également une meilleure évaluation et une plus grande maîtrise des risques.

Dans sa réponse, le ministre annonce qu'il va donner instruction à ses services de lui soumettre un projet de circulaire visant à définir les modalités d'un rapportage centralisé et régulier en la matière. La Région va, par ailleurs, mettre en place un point de contact unique, ou SPOC (*single point of contact*), afin de répondre à la demande formulée à cet égard par l'ICN en suite des visites de dialogues d'Eurostat. Le SPOC sera l'intermédiaire unique entre l'ICN et les différents services et organismes régionaux en charge de la production des données statistiques exigées par l'encadrement européen.

### **10.5.4 Encours des dettes garanties – organismes hors périmètre SEC**

Le tableau ci-après ventile les dettes garanties prévues dans le dispositif du décret budgétaire et confirmées par arrêté du gouvernement wallon ; ces montants ont été communiqués par la direction du financement. Les données relatives aux institutions soumises au contrôle de la Cour des comptes ont été vérifiées.

D'après ces informations, le montant total des dettes garanties par la Région wallonne s'élevait, au 31 décembre 2012, à 6.007,2 millions d'euros.

**Dettes garanties par la Région wallonne – organismes hors périmètre SEC**

<b>Garanties accordées</b>	<b>Montants garantis</b>	<b>%</b>
<b>a. Garanties 1<sup>er</sup> rang</b>	<b>4.917,4</b>	<b>81,9 %</b>
Les Lacs de l'Eau d'Heure	-	0 %
SWCS	2.436,5	40,6 %
Ecetia	229,0	3,8 %
Hôpital psychiatrique Les Marronniers	6,7	0,1 %
SWDE	4,2	0,1 %
SWL	1.289,8	21,5 %
Le circuit de Spa Francorchamps	22,6	0,4 %
Sowaer	193,4	3,2 %
Lois expansions économiques	14,3	0,2 %
PASS	2,7	0,0 %
Sonaca	11,6	0,2 %
FLFNW	706,0	11,8 %
Durobor (Sogepa)	0,4	0,0 %
<b>b. Garanties de bonne fin</b>	<b>1.089,8</b>	<b>18,1 %</b>
SWCS	59,7	1,0 %
FLFNW	5,8	0,1 %
Les guichets du crédit social	412,3	6,9 %
Anciens guichets de Bruxelles	5,1	0,1 %
Les entités locales du FRCE	8,3	0,1 %
Prêts jeunes	128,8	2,1 %
Prêts tremplin	211,8	3,5 %
SWDE (*)	78,0	1,3 %
SRWT (**)	180,0	3,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>6.007,2</b>	<b>100,0 %</b>

*(en millions d'euros)*

(\*) En application de l'article 120 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, le gouvernement wallon s'est porté garant, au sens de l'article 138 de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle, du respect des engagements qui lui reviennent eu égard à la constitution de retraites légales issues des règles de pensions établies pour la SWDE. Dans l'état actuel des engagements de pension de la SWDE encore à couvrir et au vu des hypothèses actuaires, il s'agit d'un montant qui peut être estimé à hauteur de 78 millions d'euros.

(\*\*) La Région s'est engagée, par décret du 3 mars 2011, à supporter le coût de certains engagements sociaux de la SRWT (soit les régimes de pensions complémentaires et des rentes de survie avant ou après retraite applicables au personnel de la Société régionale et des sociétés d'exploitation; les allocations d'invalidité des allocataires sociaux de l'ex-SNCV; les allocations versées aux travailleurs ayant atteint 55 ou 58 ans d'âge et tombant dans le champ d'application des conventions collectives organisant un régime d'allocation complémentaire au chômage en faveur de certains travailleurs licenciés). Ce montant peut être estimé à 180 millions d'euros.

Le montant de la dette garantie au 31 décembre 2012 concerne principalement le secteur du logement<sup>269</sup>.

Le code du logement autorise l'octroi d'aides sous forme de garanties de bonne fin de remboursement de prêts hypothécaires, de prêts octroyés par le fonds de réduction du coût global de l'énergie et de prêts économiseurs d'énergie<sup>270</sup>. Le gouvernement peut percevoir, à l'intervention des entreprises hypothécaires, une contribution de solidarité, dont le montant a été fixé à 0,2 % du montant prêté<sup>271</sup>. Ces contributions sont versées sur un fonds de solidarité ouvert au nom de la Région sous forme de compte auprès d'un organisme bancaire.

Ce fonds, qui peut également être alimenté par des contributions volontaires de la Région, est destiné à financer l'exécution des garanties de bonne fin accordées par la Région. En cas d'insuffisance de moyens du fonds, la dépense est imputée à la charge du budget des dépenses de la Région.

Au 31 décembre 2012, le compte relatif à ce fonds affichait un solde de 6.851.952,76 euros. La Cour signale que ce compte n'est pas repris dans les comptes du caissier centralisateur. Les montants des contributions versées sur ce compte et les appels de garanties qui y sont prélevés ne font pas l'objet d'une comptabilisation au budget de la Région wallonne. Seules les contributions de la Région sont imputées au budget régional. À titre d'information, en 2012, les commissions perçues et les interventions en garanties se sont élevées respectivement à 507.936,32 euros et 678.564,3 euros.

La Cour relève que cette méthode de comptabilisation est peu transparente. Ce compte devrait être repris dans la situation globale de trésorerie de la Région wallonne.

Lors de la réunion contradictoire, le département de la trésorerie de la DGT2 a annoncé avoir pris des mesures pour incorporer ce compte dans la fusion.

### **10.5.5 Dettes garanties par la Région wallonne en matière agricole**

La garantie régionale peut également être accordée par le gouvernement wallon aux emprunts contractés par des agriculteurs et des sociétés agricoles pour des investissements ou des fonds de roulement en agriculture et horticulture dans le cadre du fonds d'investissement agricole (FIA), de l'aide à l'investissement pour le développement en agriculture (AIDA) et de l'aide à l'investissement pour le secteur agricole (ISA). La gestion de ces garanties relève de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGARNE).

D'après les informations communiquées à la Cour par cette direction, l'encours des garanties dans le secteur agricole avoisinerait, au 31 décembre 2012, 200 millions d'euros. À titre d'information, en 2012, suite à la défaillance des débiteurs, le montant versé au titre de garantie régionale s'est élevé à 617.384,71 euros<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> À savoir la SWCS et les guichets du crédit social, la SWL et le FLFNW et les garanties de bonne fin.

<sup>270</sup> Article 23 du code wallon du logement.

<sup>271</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 30 avril 2009 déterminant les conditions auxquelles la garantie de bonne fin de la Région est accordée au remboursement des prêts visés à l'article 23 du code wallon du logement.

<sup>272</sup> Allocation de base 51.05 *Exécution de la garantie en principal, intérêts et charges accessoires en matière d'emprunts en agriculture* du programme 4 *Aides à l'agriculture* de la division organique 15 *Agriculture, ressources naturelles et environnement*.

## Encours garantis par la Région en matière agricole

	Garanties accordées en 2012	Interventions en 2012	Encours garanties au 31/12/2012
Garanties secteur agricole	11,2	0,6	199,3

(en millions d'euros)

Source : DGARNE

## 10.6 Participations de la Région wallonne

### 10.6.1 Établissement d'un bilan et tenue d'un inventaire

#### 10.6.1.1 Introduction

La Région wallonne ne disposait pas, au 31 décembre 2012, d'un inventaire détaillé, exhaustif et centralisé des participations qu'elle a acquises directement ou qui ont été acquises, pour son compte et en son nom, dans le cadre de missions déléguées confiées par le gouvernement wallon.

La Cour rappelle les obligations comptables en matière d'établissement d'un bilan et de tenue d'un inventaire des éléments constitutifs du patrimoine, dont font partie les participations financières.

#### 10.6.1.2 Imputations au budget régional

Les octrois et prises de participations font l'objet d'une imputation en code 8 (OCPP) au budget régional. Certaines opérations comptabilisées ne permettent toutefois d'identifier ni le type d'intervention ni le bénéficiaire final de l'opération. Par conséquent, il n'est actuellement pas possible, sur la base des seules imputations budgétaires, d'identifier l'ensemble des participations acquises par ou pour compte de la Région wallonne au cours d'un exercice déterminé.

### 10.6.2 Participations acquises par des institutions publiques pour compte de la Région wallonne

#### 10.6.2.1 Valorisation comptable des participations acquises en missions déléguées

Les participations acquises par des institutions agissant au nom et pour compte de la Région wallonne sont enregistrées dans leurs comptes en droits et engagements hors bilan, à leur valeur d'acquisition. Elles ne font l'objet d'une réduction de valeur que si les sociétés concernées sont déclarées en faillite, concordat ou liquidation. Cette comptabilisation, justifiée dans les comptes des institutions désignées comme mandataires des opérations, ne reflète pas la valeur réelle du portefeuille à la date d'établissement de leurs comptes.

En principe, la Région devrait faire apparaître ces actifs dans son compte de patrimoine. Toutefois, si elle dresse annuellement un compte de patrimoine, le solde du montant repris à titre d'immobilisations financières dans le compte 2011<sup>273</sup> n'a pu être justifié<sup>274</sup>.

Enfin, la Cour signale que les participations financières reprises dans le compte de patrimoine établi par la Région devraient être valorisées conformément à l'arrêté du 25 juin 1976<sup>275</sup> : celui-ci prévoit une mise en concordance annuelle de la valeur des participations avec la valeur comptable calculée sur la base de l'avoir social net résultant du dernier bilan de l'entreprise disponible dans l'année pour laquelle le bilan est établi. À titre d'information, la réglementation SEC préconise également de valoriser les actions et participations sur la base de la valeur de marché à la date d'établissement du compte de patrimoine.

#### **10.6.2.2 Inventaire des participations acquises en missions déléguées**

Les participations reprises dans les tableaux ci-après ont été acquises au nom et pour compte de la Région wallonne par des institutions agissant dans le cadre de missions déléguées qui leur ont été confiées par le gouvernement wallon.

---

<sup>273</sup> Dernier compte établi par l'administration.

<sup>274</sup> Cf. le point 10.2 *Portée et limites de l'audit*.

<sup>275</sup> Arrêté relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État.

## Participations acquises en missions déléguées par la Sogepa

### Participations acquises au nom et pour compte de la Région par la Sogepa

	Montant souscrit	Montant non appelé	Montant remboursé	Réduction de valeur	Valeur comptable	% détention
<b>Entreprises liées (*)</b>	<b>77.039.354,35</b>	-	<b>217.250,00</b>	<b>8.256.539,62</b>	<b>68.565.564,73</b>	
AMOS	3.410.113,66		183.250,00		3.226.863,66	46,40 %
Ateliers de la Meuse	2.217.552,00		34.000,00		2.183.552,00	50,04 %
Campus Charleroi	5.500.000,00				5.500.000,00	55,54 %
Compagnie financière du Val	1.058.703,66				1.058.703,66	80,00 %
Fosoder	371.840,29			371.840,26	0,03	30,22 %
Hippodrome de Wallonie	1.708.931,99				1.708.931,99	75,53 %
IPHIB	867.627,34			867.627,33	0,01	100,00 % (1)
Le circuit de Spa-Francorchamps	18.563.311,66				18.563.311,66	75,90 %
Parc d'aventure scientifique (PASS)	4.786.120,00				4.786.120,00	83,17 %
Spa Grand prix SA	29.400.000,00				29.400.000,00	100,00 %
BSCA	2.138.081,67				2.138.081,67	
CDVS	6.817.071,93			6.817.071,92	0,01	100,00 % (2)
Coqard	200.000,00			199.999,99	0,01	45,71 % (1)
EMS	0,15			0,12	0,03	100,00 % (1)
<b>Entreprises avec liens (**)</b>	<b>75.132.146,11</b>	<b>1.593.750,00</b>	-	<b>38.363.242,08</b>	<b>35.175.154,03</b>	
Acéries Somville	1.045.787,05				1.045.787,05	46,74 %
Biebuyck	860.600,34				860.600,34	15,60 %
Blanchisserie Basse-Meuse	300.000,00				300.000,00	23,00 %
BNL Food Investments	7.858.080,00				7.858.080,00	46,76 %
Brochage Landervijn	200.000,00				200.000,00	25,82 %
Celabor -Celac	182.201,74				182.201,74	49,00 %
CE+T	997.332,71				997.332,71	12,47 %
Centre de valorisation de la viande	1.983.148,20				1.983.148,20	50,00 %
Defim	1.251.361,43				1.251.361,43	49,25 %
Defimos	186.341,44				186.341,44	49,33 %
Euro heat pipes	1.000.000,00				1.000.000,00	16,66 %
Euro-M flexible packaging	1.000.000,00				1.000.000,00	45,51 %
Fiwapac	3.498.000,00				3.498.000,00	49,00 % (3)
Foncière liégeoise	125.000,00	93.750,00			31.250,00	50,00 %
Geltech	200.000,00				200.000,00	1594,00 %
Groupe Delaunoit	90.000,00				90.000,00	32,70 %
Immo digue	2.000.000,00	1.500.000,00			500.000,00	46,67 %
Ipex	400.000,00				400.000,00	25,00 %
IP Trade	2.770.861,91				2.770.861,91	33,16 %
Libramont exhibition & congress	1.600.000,00				1.600.000,00	17,32 %
Mockel	325.928,00				325.928,00	16,90 %
Pirson International	4.833.923,73				4.833.923,73	48,81 %
Spacebel	2.560.089,17				2.560.089,17	41,26 %
Val Saint-Lambert	1.500.000,00				1.500.000,00	17,24 %
Atelier Herni Paulus	223.104,17			223.104,16	0,01	29,50 % (1)
Ateliers Louis Carton	2.850.775,54			2.850.775,53	0,01	32,07 % (2)
Ciset International	1.239.467,62			1.239.467,61	0,01	21,59 % (1)
Ernaelsteen	2.602.882,01			2.602.881,99	0,02	22,10 % (2)
Eurolotte SA	2.478.935,25			2.478.935,22	0,03	24,23 % (2)
Geminus	200.000,00			199.999,99	0,01	21,70 % (2)
Gruno & Chardin	345.787,05			345.787,04	0,01	18,00 % (2)
Houget Duesberg Bosson	150.000,00			149.999,99	0,01	22,60 % (2)
LDP Holding	13.304.926,65			13.304.678,55	248,10	28,96 % (2)
Manufacture Royal Boch	250.000,00			249.999,99	0,01	49,99 % (2)
MBG	867.627,34			867.627,31	0,03	23,80 % (2)
Perfo Jaspas	371.716,34			371.716,32	0,02	47,03 % (2)
Promocell	1.983.148,20			1.983.148,19	0,01	29,14 % (1)
Verlipack Holding II	11.495.120,22			11.495.120,19	0,03	19,65 % (2)
<b>Entreprises autres (**)</b>	<b>11.798.089,87</b>	-	<b>4.790.000,00</b>	<b>2.594.748,83</b>	<b>4.413.341,04</b>	
Andel	743.679,17				743.679,17	5,43 %
Eurefi/F.TD.	1.177.635,50				1.177.635,50	5,29 %
Hamon	5.000.000,00		4.790.000,00		210.000,00	1,39 %
Heraclès = GISAC (3E)	37.184,03				37.184,03	4,73 %
Gerresheimer Momignies	166.762,73				166.762,73	1,00 %
Liège expo 2017	1.000,00				1.000,00	0,01 %
Liège-Guillemins – Soc. développement	2.478,94				2.478,94	0,01 %
Socran	37.184,03				37.184,03	4,54 %
Tecteo (secteur 4)	1.377.403,79				1.377.403,79	1,60 %
Thermic Distribution Europe	360.000,00				360.000,00	
Zentech	299.988,00				299.988,00	7,55 %
Cuvette du Congo	51.561,85			51.561,84	0,01	11,51 %
Fonderies du Lion usine	2.135.293,50			2.135.293,49	0,01	36,94 % (2)
Forir International	160.000,00			159.999,99	0,01	26,00 % (2)
Frost	0,02			-	0,02	
Idelux	24,79			-	24,79	
Anciens ateliers Mouyard	247.893,52			247.893,51	0,01	12,00 % (2)
<b>Total participations acquises via la Sogepa</b>	<b>163.969.590,33</b>	<b>1.593.750,00</b>	<b>5.007.250,00</b>	<b>49.214.530,53</b>	<b>108.154.059,80</b>	

(en euros)

Participation : (\*) > 50 % ; (\*\*) entre 10 % et 50 % ; (\*\*\*) < 10 %

(1) Société en liquidation

(2) Société en faillite

(3) Pour financer l'intervention régionale dans Fiwapac sous forme de participation à hauteur de 3.498.000 euros et de prêt à hauteur de 146.002.00 euros, la Sogepa, au travers de sa trésorerie gérée en fonds propres, a octroyé un prêt à la Région wallonne de 150.000.000 euros

À noter que la Sogepa intervient également sous la forme de prêts aux entreprises. Cette activité ne rentre pas dans le cadre de l'analyse réalisée par la Cour. Toutefois, à titre d'information, au 31 décembre 2012, 135 prêts étaient repris dans le portefeuille de prêts accordés par la Sogepa en missions déléguées par le gouvernement wallon. La situation globale de ces prêts est reprise dans le tableau ci-dessous.

**Prêts accordés par la Sogepa en missions déléguées**

Montant	Abandon de créance	Solde restant dû	Réduction de valeur (*)	Valeur comptable
200.883.877,10	1.947.958,40	17.855.217,85	69.464.637,44	111.616.063,41

(en euros)

(\*) 1 société sous concordat, 10 en liquidation, et 28 en faillite

**Participations acquises en missions déléguées par la Spaque**

La situation, au 31 décembre 2012, des participations acquises en missions déléguées par la Spaque est reprise dans le tableau ci-dessous.

**Participations acquises au nom et pour compte de la Région par la Spaque**

Participations	Montant souscrit	Montant non appelé	Réduction de valeur	Valeur comptable	% détention
Sitrad SC	n.c.			-	20,00 % (1)
Tradecowall SC	n.c.			99.157,4	14,20 %
Recynam SA	267.725,0	66.931,3		200.793,8	46,55 %
Recyliège SA	100.400,0			100.400,0	12,10 %
Valorem SA	186.663,8			186.663,8	25,10 %
Recymex SA	248.885,1			248.885,1	25,10 %
Recyhoc SA	497.770,2			497.770,2	25,10 %
<b>Total participations acquises via la Spaque</b>	<b>1.301.444,1</b>	<b>66.931,3</b>		<b>1.333.670,3</b>	

(en euros)

(1) Société en faillite

**Autres participations acquises en missions déléguées**

Sans pouvoir garantir l'exhaustivité des participations qui auraient été acquises en missions déléguées par des institutions non soumises à son contrôle, la Cour a relevé les informations suivantes dans les comptes de ces institutions.

Autres participations acquises par des institutions non soumises au contrôle de la Cour

Institutions	Montant souscrit	Montant non appelé	Réduction de valeur	Valeur comptable
<b>Fiwapac</b>	<b>949.800.746,5</b>			<b>949.800.746,5</b>
Actions Ethias	496.501.000,0	-	-	496.501.000,0
Actions Dexia	349.999.996,5	-	-	349.999.996,5
Actions Sonaca	74.999.750,0	-	-	74.999.750,0
Actions CIW	20.000.000,0	-	-	20.000.000,0
Obligations Vitrufin	8.300.000,0	-	-	8.300.000,0
<b>Sofipole</b>	<b>51.354.788,5</b>			<b>51.354.788,5</b>
Immobilisations financières détenues pour compte RW	51.354.788,5	-	-	51.354.788,5 (*)
<b>Sowaspac</b>	<b>237.673.895,5</b>			<b>237.673.895,5</b>
Wespavia	<b>237.218.210,8</b>	-	-	<b>237.218.210,8</b> (**)
SN air Holding	<b>455.684,7</b>	-	-	<b>455.684,7</b> (**)
<b>SRIW</b>	<b>79.659.916,8</b>			<b>79.659.916,8</b>
Participations acquises par la SRIW en missions déléguées	79.659.916,8	-	-	79.659.916,8 (*)

(en euros)

(\*) Aucun détail

(\*\*) Estimation sur la base des informations reprises dans les comptes annuels 2012

Dans le cadre de son examen, la Cour a adressé une demande au cabinet du ministre de tutelle afin d'obtenir un inventaire détaillé des participations acquises par le groupe SRIW. La Cour constate que l'information qui lui a été transmise se limite au rapport d'activité de la SRIW pour l'année 2012 et à une copie de la note au gouvernement wallon du 31 janvier 2013 relative au rapport d'activité de la SRIW pour l'année 2011. Ces documents ne lui permettent pas de dresser un inventaire des participations effectivement acquises par l'intermédiaire de cet outil économique.

### 10.6.3 Participations détenues par des institutions reprises dans le périmètre de consolidation

Les participations détenues par des institutions reprises dans le périmètre de consolidation sont reprises dans les tableaux ci-dessous.

Participations acquises par des institutions soumises au contrôle de la Cour et reprises dans le périmètre

	Organisme	Montant souscrit	Montant non appelé	Réduction de valeur	Valeur comptable	% détention
<b>Entreprises liées (*)</b>						
TEC Hainaut	SRWT	11.323.461,2	0,0	0,0	11.323.461,2	
TEC Hainaut	SRWT	775.262,2	0,0	0,0	775.262,2	67,3 %
TEC Namur-Luxembourg	SRWT	188.523,0	0,0	0,0	188.523,0	67,4 %
TEC Liège-Verviers	SRWT	4.401.349,5	0,0	0,0	4.401.349,5	67,9 %
TEC Brabant Wallon	SRWT	222.509,2	0,0	0,0	222.509,2	67,3 %
TEC Charleroi	SRWT	5.735.817,2	0,0	0,0	5.735.817,2	67,5 %
<b>Entreprises avec liens (**)</b>						
		186.953,7	0,0	- 24.789,4	162.164,4	
C-TEC	SRWT	90.000,0	0,0	0,0	90.000,0	36,0 %
Belgian Mobility Card	SRWT	15.375,0	0,0	0,0	15.375,0	25,0 %
Optimobil Wallonie	SRWT	25.000,0	0,0	0,0	25.000,0	25,0 %
Sowafore	TEC-Liège Verviers	56.578,7	0,0	- 24.789,4	31.789,4	33,2 %
<b>Entreprises autres (**)</b>						
		515.796,1	0,0	0,0	515.796,1	
Aqualis	SRWT	511.897,0	0,0	0,0	511.897,0	3,6 %
Soc.coop.L'habitation Jemeppienne	TEC-Liège Verviers	696,6	0,0	0,0	696,6	3,8 %
Crédit Populaire SA	TEC-Liège Verviers	966,8	0,0	0,0	966,8	1,0 %
Soc.coop. Le confort mosant	TEC-Liège Verviers	1.239,5	0,0	0,0	1.239,5	0,4 %
Ecetia finances	TEC-Liège Verviers	297,5	0,0	0,0	297,5	0,0 %
SA Prévoyance des travailleurs intellectuels	TEC-Charleroi	698,86	0,0	0,0	698,9	1,10 %
<b>Total SRWT-TEC</b>		<b>12.026.211,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 24.789,4</b>	<b>12.001.421,7</b>	
Sofinex		1.000.000,0	0,0	0,0	1.000.000,0	40,0 %
<b>Total AWEX</b>		<b>1.000.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.000.000,0</b>	
Triage-Lavoir		250.000,0	0,0	0,0	250.000,0	20,0 %
<b>Total IPW</b>		<b>250.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>250.000,0</b>	
<b>Total</b>		<b>13.276.211,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 24.789,4</b>	<b>13.251.421,7</b>	

Participation : (\*) > 50 % ; (\*\*) entre 10 % et 50 % ; (\*\*\*) < 10 %

Le CGT détient également une participation dans la SA Immowal (transférée par la Sogepa), qui n'est actuellement pas valorisée dans ses comptes.

Participations acquises par des institutions non soumises au contrôle de la Cour et reprises dans le périmètre

Liens	Montant souscrit	Montant non appelé	Réduction de valeur	Valeur comptable	% détention
Vitrufin	3.500.000,0	0,0	0,0	3.500.000,0	25,00 %
<b>Total Fiwapac</b>	<b>3.500.000,0</b>			<b>3.500.000,0</b>	
Vesalius Biocapital II Sicar	10.000.000,0	7.500.000,0	0,0	2.500.000,0	14,78 %
<b>TOTAL Sofipole</b>	<b>10.000.000,0</b>	<b>7.500.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2.500.000,0</b>	
<b>Entreprises liées</b>	<b>410.381.505</b>	<b>10.530.583</b>	<b>37.565.910</b>	<b>362.285.012,0</b>	
Fiwapac	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	51,00 %
Geligar	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,92 %
Samanda SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,99 %
SRIW Finance SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,99 %
SRIW Immobilier	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,99 %
Société de financement des eaux	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	80,00 %
Société d'invest. agricole de Wallonie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	90,00 %
Sofibail	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	77,67 %
Sofipole	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	60,00 %
Sofriwal	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,99 %
Sowafinal	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,84 %
Sowaspace	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,92 %
Sowecsom SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	50,50 %
Sparaxis SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,98 %
SRIW Techno SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	99,99 %
SRIW Environnement SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	75,75 %
<b>Entreprises avec liens</b>	<b>142.933.285</b>	<b>7.560.716</b>	<b>38.532.600</b>	<b>96.839.969</b>	
Gauder & Cie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	37,61 %
Acapela Group SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	32,51 %
Aseptic Technologies SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	39,79 %
CASQC Préfarails SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	20,00 %
Prayon SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	45,31 %
All Tag Security SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	13,00 %
Barthel Pauls SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	22,09 %
Belrobotics SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	14,47 %
Capricorn Health Tech Fund SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	11,89 %
Cissoïd SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	25,84 %
DCINEX SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	15,61 %
De Smet SA Engineers	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	18,00 %
DG Infra + SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	15,04 %
Eurogare SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	25,00 %
Euroscreen SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	13,56 %
Floridienne Chimie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	27,43 %
Fonderies J.Marichal Ketin SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	20,00 %
IBV SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	37,61 %
Immo TN SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	25,13 %
Ipex SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	26,19 %
Isomatex SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	26,19 %
Kitozyme SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	16,81 %
Lazer SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	40,00 %
Liège Expo SCRL	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	12,89 %
Nanocyl SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	15,30 %
Pairi Daiza SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	15,30 %
Promethera Biosciences SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	12,16 %
Quality Assistance SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	12,22 %
Sofinex	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	20,00 %
Sowalfin SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	13,24 %
Viridaxis SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	24,13 %
Xylowatt SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	16,38 %
Zentech SA	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	18,66 %
<b>Entreprises autres</b>	<b>57.531.140</b>		<b>8.990.934</b>	<b>48.540.206</b>	
<b>Total SRIW</b>	<b>610.845.930,0</b>	<b>18.091.299,0</b>	<b>85.089.444,0</b>	<b>507.665.187,0</b>	

(en euros)

D'après les informations reprises dans les comptes annuels de la SRIW, celle-ci possède un portefeuille de participations d'un montant estimé, fin 2012, à quelque 507,7 millions d'euros.

## 10.7 Rapportage

Le règlement (CE) 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009<sup>276</sup> impose aux États membres de transmettre des données<sup>277</sup> relatives à la procédure concernant les déficits excessifs à Eurostat deux fois par an<sup>278</sup> en vue de la production de statistiques.

En Belgique, l'ICN<sup>279</sup> est responsable de la production des comptes des administrations publiques, de la collecte des données statistiques<sup>280</sup> et de la production des statistiques à la Commission (Eurostat). C'est donc à l'ICN que la Région wallonne doit communiquer les données nécessaires.

Afin de définir les modalités de transmission des données nécessaires à l'établissement des comptes des administrations publiques et des statistiques liées à la procédure concernant les déficits excessifs, un protocole a été établi entre l'ICN, l'État fédéral, les régions et les communautés ; il prévoit notamment l'établissement, dans les deux ans à partir de sa signature, de tableaux, tableurs et listes en vue de la production de données cohérentes établies conformément à la méthodologie du règlement (CE) 479/2009 et du SEC. Le protocole recommande en outre d'utiliser la base documentaire générale, créée par l'accord de coopération du 1<sup>er</sup> octobre 1991, pour la transmission des données. Des fiches ont été établies afin de standardiser la transmission des données notamment pour ce qui concerne les garanties, les comptes financiers des administrations publiques, les participations financières, et le rapportage pour les administrations qui ne relèvent pas du secteur des administrations publiques. Ce protocole a été approuvé par le gouvernement wallon le 12 juillet 2013 et adopté par le comité de concertation le 17 juillet 2013.

Par ailleurs, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres prévoit que les systèmes nationaux de comptabilité publique couvrent de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contiennent toutes les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC. Elle précise également que, pour tous les sous-secteurs de leurs administrations publiques, les États membres publient des informations pertinentes sur les engagements conditionnels<sup>281</sup> susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques, y compris leur étendue. Les États membres publient également des informations sur les participations des administrations publiques au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs. Les dispositions pour se conformer à cette directive doivent entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2013.

Lors de son audit, la Cour a constaté un manque d'exhaustivité des données transmises par l'administration en matière de dettes garanties. Cette situation résulte notamment de

---

<sup>276</sup> Relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs. Le règlement (UE) N° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques renforce les pouvoirs de contrôle d'Eurostat sur les données notifiées par les États membres.

<sup>277</sup> Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) sert de base à l'établissement de ces données.

<sup>278</sup> À savoir, fin mars et fin septembre.

<sup>279</sup> L'ICN est, conformément à la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, responsable de la production des comptes des administrations publiques.

<sup>280</sup> L'ICN s'assure également de la conformité des données transmises avec les règles de comptabilité nationale.

<sup>281</sup> La directive définit les engagements conditionnels comme l'ensemble des obligations potentielles qui dépendent de la survenance ou non d'un événement futur incertain, ou les obligations actuelles pour lesquelles un paiement n'est pas probable ou dont le montant probablement dû ne peut être évalué d'une manière fiable.

l'absence de centralisation des données nécessaires au rapportage à l'ICN. La Cour attire également l'attention sur le fait que la Région ne dispose actuellement d'aucun inventaire exhaustif de ses participations. Par conséquent, elle ne peut se prononcer sur la capacité de la Région wallonne à répondre à ses obligations de rapportage pour le 31 décembre 2013.

## 10.8 Conclusions

Dans le cadre de l'examen qu'elle a consacré aux dettes et aux participations de la Région wallonne, la Cour a étendu son analyse à l'ensemble des institutions reprises dans son périmètre de consolidation au sens du SEC. Elle ne peut toutefois garantir l'exhaustivité des informations recueillies, puisque toutes ces institutions ne sont pas soumises à son contrôle et que, par conséquent, certaines opérations lui échappent. La Cour rappelle également que le gouvernement wallon avait prévu dans sa *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014* d'examiner, en collaboration avec elle, la manière d'étendre sa mission de contrôle sur les institutions dépendant de la Région, dont les sociétés anonymes de droit public chargées de missions déléguées au nom et pour le compte de la Région wallonne.

Dans l'attente de la mise en place de la nouvelle comptabilité publique, la Région wallonne est toujours soumise, pour ce qui concerne les aspects patrimoniaux, aux dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991. Celles-ci imposent, entre autres, la production d'un compte des variations du patrimoine, l'établissement d'un bilan et la tenue d'un inventaire des éléments constitutifs du patrimoine. Le bilan et le compte des variations du patrimoine figurent dans les comptes généraux établis annuellement par la Région. La Cour a constaté que l'exhaustivité et l'exactitude des opérations qui y étaient enregistrées ne pouvaient toutefois être garanties. Par ailleurs, l'administration n'a pu produire un inventaire détaillé des participations financières qui justifiaient le solde du compte en fin d'exercice. La Cour rappelle que les principes comptables de régularité, de sincérité et d'image fidèle constituent les fondements de toute comptabilité. Ces principes sont également repris dans le décret du 15 décembre 2011 précité. Toutefois, les bilan et compte de patrimoine établis par la Région n'y répondent actuellement pas. La Cour insiste dès lors sur la nécessité de veiller à que ces comptes donnent dorénavant une image fidèle, sincère et régulière de la situation financière et patrimoniale de la Région.

Concernant le cadre organisationnel, la Cour relève que le nombre d'agents affectés au service chargé de la gestion de la dette directe de l'administration est insuffisant pour assurer une séparation des fonctions correcte. Du fait de l'implication dans la gestion de la dette directe du cabinet du ministre des Finances et d'un consultant externe, elle recommande de s'assurer que l'administration puisse disposer en permanence de toute l'information utile.

De manière générale, la Cour constate que la Région wallonne n'a pas échappé au contexte économique et financier difficile de ces dernières années et qu'elle a été confrontée à un accroissement de sa dette.

Au 31 décembre 2012, la dette à long terme de la Région se présente comme suit.

<b>Dette long terme consolidée</b>	<b>Montants</b>
<b>Dette à long terme de la Région</b>	<b>7.128,7</b>
Dette directe et dette reprise	5.459,9
Dette indirecte	797,0
Dette Fadels	790,2
Leasings financiers immobiliers de la Région	81,6
<b>Dette à long terme des institutions consolidées</b>	<b>1.301,3</b>
Dettes des institutions consolidées	1.257,3
Leasings financiers immobiliers des institutions consolidées	44,0
<b>Engagements de remboursement de la Région</b>	<b>2.808,0</b>
Engagements de remboursement du CRAC	2.197,4
Engagements de remboursement de Sowafinal	610,6

En matière de garanties accordées, la Cour estime que, pour assurer une saine gestion des finances publiques, la Région doit être en mesure, d'une part, d'identifier et de suivre quotidiennement l'ensemble de ses engagements et, d'autre part, d'évaluer les risques qui en découlent. La Cour est d'avis que ces objectifs ne peuvent être atteints que par un suivi centralisé et par la mise en place de procédures pour assurer un rapportage régulier des opérations impliquant un engagement régional qui sont réalisées par les institutions publiques wallonnes.

Au 31 décembre 2012, les dettes garanties par la Région se présentent comme suit.

<b>Dettes garanties</b>	<b>Montants</b>
Garanties de 1 <sup>er</sup> rang	4.917,4
Garanties de bonne fin	1.089,8
Garanties agricoles	199,3

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen des dettes garanties par la Région wallonne, la Cour a identifié un compte bancaire, dénommé fonds de solidarité, qui n'est pas repris dans les comptes généraux établis par la Région. Ce compte enregistre, d'une part, les contributions des entreprises hypothécaires désireuses de bénéficier de la garantie de la Région pour les prêts qu'elles accordent et, d'autre part, l'exécution des garanties. La Cour a également signalé le manque de transparence des opérations imputées sur ce compte, puisqu'elles ne font l'objet d'aucune imputation au budget de la Région.

Enfin, suite aux crises des dettes souveraines de certains États membres de la zone euro, les instances européennes insistent de plus en plus sur la qualité des données et des informations qu'ils produisent. La Cour des comptes considère que la tenue d'une comptabilité publique exhaustive est une condition préalable et indispensable à la production de statistiques de qualité. Elle constate que le projet de réforme de la comptabilité publique tarde à se mettre en place et que la Région wallonne ne s'est pas encore dotée des procédures et des outils informatiques nécessaires à la tenue d'une comptabilité générale en partie double. La Cour insiste sur l'importance d'une accélération de la mise en œuvre de cette réforme. En effet, la comptabilité en partie double ne doit pas être considérée uniquement comme une obligation légale, mais comme une opportunité : elle constitue non seulement un outil de gestion destiné à aider et faciliter les prises de décisions des responsables, mais elle garantit également la transparence vis-à-vis des tiers, car elle fournit

une information de la situation économique et financière selon un système normalisé et réglementé de comptes.

Sur ce point, le ministre rejoint l'analyse de la Cour sur l'existence d'une comptabilité publique exhaustive comme condition préalable et essentielle à la production de statistiques de qualité. Il rappelle le travail législatif déjà accompli et signale que le développement complet de la comptabilité générale est, quant à lui, lié à la mise en place d'un nouvel outil informatique destiné à remplacer le GCOM.

Ce 25<sup>e</sup> cahier d'observations adressé au Parlement wallon a été adopté le 17 décembre 2013 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le premier président : Ph. ROLAND ;

Les conseillers : M. de FAYS,  
P. RION,  
D. CLAISSE,  
Fr. WASCOTTE ;

Le greffier : A. BOLLY.