

COUR DES COMPTES

DOSSIER 3.345.515

PROVINCE DE NAMUR

-

*EXAMEN DE L'OCTROI ET DU CONTRÔLE
DES SUBVENTIONS*

Rapport

*Approuvé par la chambre française de
la Cour des comptes le 22 juillet 2009*

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	4
1. APERÇU BUDGÉTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE	5
1.1. VOLET BUDGÉTAIRE	5
1.2. VOLET RÉGLEMENTAIRE	5
2. APERÇU DES SUBVENTIONS EN NUMÉRAIRE ALLOUÉES PAR LA PROVINCE EN 2006 ET 2007	8
3. LES BÉNÉFICIAIRES DE SUBVENTIONS EN PROVINCE DE NAMUR	11
3.1. LES INTERCOMMUNALES	15
3.1.1. Le BEP	15
3.1.2. INASEP	18
3.1.3. IMAJE	18
3.2. LES A.S.B.L.	19
3.2.1. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Industrie, commerce et classes moyennes »	19
3.2.2. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Culture, loisirs, cultes et laïcité »	20
3.2.3. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Action sociale et santé publique »	21
4. SYSTÈME DE CONTRÔLE MIS EN PLACE	21
4.1. LES DIRECTIVES	21
4.2. LE RECEVEUR PROVINCIAL	25
4.3. LES DIRECTIONS GÉNÉRALES D'ADMINISTRATION	25
5. MÉTHODE DU CONTRÔLE	27
6. RÉSULTATS DES CONTRÔLES OPÉRÉS	27
6.1. CONTRÔLE DES SUBVENTIONS	27

6.1.1. Insuffisance du contrôle	28
6.1.2. Propositions de réforme du receveur provincial	31
6.2. QUALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS	32
6.2.1. Les arrêtés d'octroi	32
6.2.2. Les conventions existantes	34
6.2.3. Les contrats et plans de gestion	37
6.3. DISTINCTION ENTRE SUBSIDES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES	42
6.4. SITUATION FINANCIÈRE DES BÉNÉFICIAIRES	43
7. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS	47

PRÉAMBULE

En vertu des missions de contrôle qui lui sont dévolues par la loi provinciale¹, la Cour a examiné les procédures mises en œuvre par la province en matière d'octroi de subventions et de contrôle de leur utilisation.

Cet examen avait notamment pour objectif de vérifier si la province a bien pris en compte les modifications introduites par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes². Pour rappel, ce décret a consacré la possibilité pour ces dernières de créer des associations sans but lucratif³, qualifiées de para-provinciales. Il a par ailleurs instauré l'obligation de conclure des contrats de gestion avec certaines institutions bénéficiant de subventions à la charge de leur budget.

Le contrôle de la Cour a été réalisé au cours du premier semestre de l'exercice 2008⁴.

Les conclusions provisoires de ce contrôle ont été portées à la connaissance de M. le greffier provincial en date du 14 octobre 2008. Par un courrier du 18 février 2009, le receveur provincial a transmis le mémoire en réponse de l'administration provinciale. Un projet de rapport, intégrant les éléments principaux de ce mémoire, a été adressé à M. le président du Collège provincial en date du 17 mars 2009. Celui-ci n'a fourni aucune réponse à la Cour.

¹ Plus particulièrement par l'article 66, § 2, qui prévoit que « Chaque année, lors d'une séance qui a lieu au mois d'octobre, la députation permanente [le collège provincial] soumet au conseil provincial (...) les comptes de l'exercice précédent, accompagnés des observations de la Cour des comptes ». Par ailleurs, l'article 112bis de la loi provinciale confie à la Cour le contrôle des comptes des recettes et des dépenses des provinces.

On rappellera que les dispositions de la loi provinciale ont été abrogées par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, à l'exception de celles relatives à l'exercice du contrôle de la Cour des comptes.

² Ce décret est aujourd'hui intégré dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation (arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux). Dans un souci de lisibilité, ce texte sera désigné, dans la suite du rapport, par les mots « le Code ».

³ Ou de participer à de telles associations.

⁴ La réalisation de ce contrôle avait été annoncée par une lettre du 12 février 2008, adressée au Président du collège provincial.

1. APERÇU BUDGÉTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE

1.1. VOLET BUDGÉTAIRE

Les subventions sont octroyées à la charge des crédits budgétaires de transferts. En comptabilité générale, elles donnent lieu à des enregistrements différents, selon qu'elles revêtent la nature de dépenses ordinaires ou extraordinaires :

- dans le premier cas, les subventions sont comptabilisées, d'une part, au débit d'un compte de charges (compte de résultats), à savoir le compte 640xx « Subsidés alloués », et, d'autre part, au crédit d'un compte de dettes à un an au plus (passif du bilan), en l'occurrence le compte 481xx « Subsidés de fonctionnement promis » ;
- dans le second cas, elles sont enregistrées au bilan, d'une part, au débit d'un compte d'actif immobilisé, à savoir un compte de la classe 26, et au crédit d'un compte de dettes à un an au plus (passif du bilan), en l'occurrence le compte 481xx précité.

Les subsides ordinaires doivent être justifiés par des dépenses de personnel ou de fonctionnement, les subsides extraordinaires par des dépenses d'investissements.

1.2. VOLET RÉGLEMENTAIRE

L'octroi de subventions par les provinces est régi principalement par la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions, dont les dispositions ont été intégrées dans le Code⁵. Celles-ci ont fait l'objet d'une nouvelle circulaire explicative du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique⁶ de la Région wallonne.

Cette circulaire rappelle, dans son préambule, que les dispositions légales ont essentiellement pour objectif de garantir que les subventions allouées par les pouvoirs publics provinciaux sont utilisées par les bénéficiaires pour réaliser effectivement le

⁵ Troisième partie du Code (Dispositions communes aux communes et à la supracommunalité), Livre III (Finances des provinces et des communes), Titre III (Octroi et contrôle des subventions octroyées par les communes et les provinces).

⁶ Circulaire du 14 février 2008 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions, adressée aux provinces et aux communes. Cette circulaire remplace les dispositions relatives au contrôle et à l'octroi des subventions, insérées dans la circulaire budgétaire du 4 octobre 2007. Dans un souci de lisibilité, ce texte sera désigné dans la suite du rapport par l'appellation « la circulaire ».

but en vue duquel elles ont été accordées, la notion de subvention devant être entendue dans un sens général.

La loi précitée du 14 novembre 1983 définit ainsi la subvention comme étant « toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyés en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général (...)»⁷ ».

L'exposé des motifs de la loi précisait qu'il fallait entendre par cette définition « toute intervention, dotation ou cotisation⁸, comme toute assistance ou aide prodiguée en espèces⁹ ou en nature¹⁰, en vue de favoriser les activités d'autrui, considérées comme étant d'intérêt général, la notion de subvention n'excluant pas toutefois l'existence d'une contrepartie en faveur du subsidiant ».

Le tableau suivant présente de manière schématique les principales obligations que les dispositions relatives aux subventions, telles que coordonnées dans le Code, imposent aux provinces.

Par rapport aux obligations de la loi du 14 novembre 1983, on soulignera un élément nouveau¹¹ : l'obligation pour les provinces de conclure un contrat de gestion avec certains bénéficiaires de subventions et de faire, chaque année, rapport au conseil provincial au sujet de son exécution.

⁷ Article L3331-2 du Code.

⁸ La circulaire énonce en revanche que les cotisations ne sont pas visées par cette définition. Elle cite en exemple, entre autres, les cotisations versées par les provinces à l'A.P.W. (Association des provinces wallonnes) et dans le même esprit celles versées par les communes à l'U.V.C.W. (Union des Villes et Communes de Wallonie).

⁹ Ces aides en espèces sont, dans la circulaire, qualifiées de subventions directes.

¹⁰ Ces aides en nature sont, dans la circulaire, qualifiées de subventions indirectes. Celle-ci cite comme exemple les mises à disposition de locaux, de matériel et de personnel.

¹¹ Article L-2223-15 du Code. Cette obligation est entrée en vigueur le 30 mars 2005.

Tableau 1 – Présentation schématique des obligations imposées aux provinces

			Montants des aides en espèces et/ou en nature		
			Ponctuellement, par subvention		
A la charge du	Obligations	Références du Code	Inférieures à 1.239,47 EUR	De 1.239,47 EUR à 24.789,35 EUR	Supérieures à 24.789,35 EUR
Bénéficiaire (tous)	Utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle est octroyée, sous peine de devoir la restituer	L3331-3 et 7, al. 1 ^{er} , 1 ^o	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
	Justifier de l'emploi de la subvention (sauf exceptions légales), sous peine de devoir restituer la partie non justifiée	L3331-3 et 7, al. 1 ^{er} , 2 ^o	Non obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
	Permettre le contrôle sur place, par le dispensateur, de l'emploi de la subvention, sous peine de devoir la restituer	L3331-6 et 7, al. 1 ^{er} , 3 ^o			Obligatoire
Bénéficiaire (personne morale)	Transmettre au dispensateur, avec toute demande de subvention, et annuellement (sauf subventions légalement obligatoires à la charge du budget), ses bilan et comptes, accompagnés d'un rapport de gestion et de situation financière	L3331-5	(sauf disposition contraire du dispensateur qui peut imposer au bénéficiaire tout ou partie de ces obligations) (b)	(sauf disposition contraire du dispensateur qui peut exonérer le bénéficiaire de tout ou partie de ces obligations) (b)	Obligatoire
Dispensateur	Préciser dans la décision d'octroi, outre la nature, l'étendue et les conditions d'utilisation de la subvention, les justifications exigées et les délais de production de celles-ci (a)	L3331-4			Obligatoire
	Surseoir à l'octroi de subventions ou de fractions de subventions aussi longtemps que, pour des subventions ou fractions de subventions reçues précédemment, le bénéficiaire ne produit pas les justifications requises ou s'oppose à l'exercice du contrôle sur place	L3331-8			Obligatoire
			Annuellement, par bénéficiaire		
A la charge du	Obligations	Références du Code	A partir de 50.000 EUR par an		
Dispensateur	Conclure avec le bénéficiaire un contrat de gestion, précisant la nature et l'étendue des tâches de service public qu'il doit assumer ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Dispensateur (collège provincial)	Etablir, et présenter au conseil, un rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Dispensateur (conseil provincial)	Vérifier annuellement, sur la base du rapport d'évaluation, la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire

a) Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit. Par ailleurs, la circulaire dispose qu'une inscription nominative au budget suffit, en ce qui concerne les subventions prévues par un contrat pluriannuel passé entre une province et une A.S.B.L, pour les exercices couverts par le contrat.

b) Cette liberté, laissée au dispensateur, d'assouplir ou de renforcer les obligations imposées aux bénéficiaires de subventions inférieures ou égales à 24.789,35 EUR, l'autorise à adapter l'ampleur et la nature du contrôle qu'il estime devoir être réalisé, en fonction de l'importance relative de la subvention. Nonobstant cette faculté, la subvention doit dans tous les cas être utilisée aux fins pour lesquelles elle est octroyée, sous peine de devoir être restituée. Par ailleurs, la circulaire recommande de soumettre au conseil, en annexe du budget ou par une délibération séparée, un tableau ventilant l'ensemble des subsides inférieurs à 1.239,47 EUR, par bénéficiaire, destination, montant et article budgétaire.

A titre d'information, on notera également que depuis le 20 janvier 2008¹², dans le cadre de la tutelle générale d'annulation, les décisions d'octroi de subventions, ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 EUR (indexés), doivent être transmises au Gouvernement wallon, dans les quinze jours de leur adoption, accompagnées de leurs pièces justificatives¹³. Elles ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été ainsi transmises. Ces dispositions ne visent pas les subventions accordées en vertu d'une loi ou d'un décret.

2. APERÇU DES SUBVENTIONS EN NUMÉRAIRE ALLOUÉES PAR LA PROVINCE EN 2006 ET 2007

En 2007, des dépenses de transferts ont été engagées à hauteur de 12,1 millions EUR à l'exercice propre du budget ordinaire¹⁴ (10,8 millions en 2006) et 0,2 million EUR au budget extraordinaire (1,8 million EUR en 2006).

¹² Article L-3122-2 du Code, en ce qui concerne les provinces et les communes, et L3122-3, en ce qui concerne les intercommunales. Ces textes ont été insérés dans le Code par les articles 9 et 10 du décret du 22 novembre 2007 modifiant certaines dispositions du code de la démocratie locale et de la décentralisation.

¹³ Au sens de l'article L3111-2, 3^e nouveau du Code, les pièces justificatives sont « tous les documents et annexes de nature à étayer un acte administratif. Constitue notamment une pièce justificative, le dossier qui a été soumis aux membres de l'organe qui a adopté la décision ou à l'organe lui-même ». La circulaire comporte la liste des pièces justificatives qui doivent accompagner les actes soumis à une transmission obligatoire à l'autorité de tutelle. En ce qui concerne les subventions des provinces, le dispensateur doit fournir « le cas échéant », d'une part, « la certification que les pièces justificatives ont été transmises par le bénéficiaire lors de la demande de subvention » et, d'autre part, « la convention passée avec l'association ».

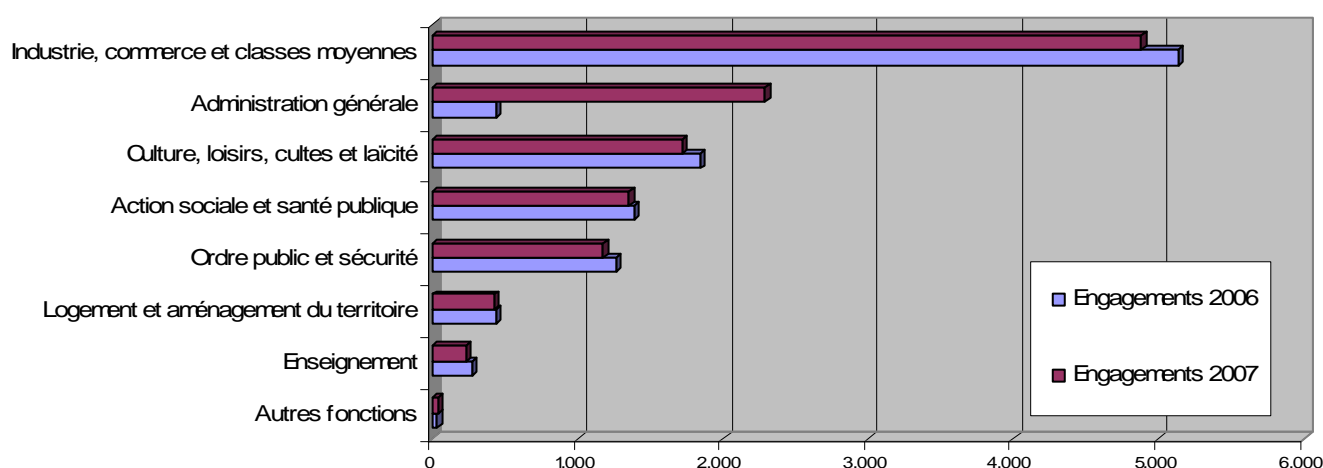
¹⁴ Un montant de 3,8 millions EUR a par ailleurs été engagé à la charge du budget des exercices antérieurs. Ce montant recouvre essentiellement (3,6 millions EUR) des dépenses pour non-valeurs, indus et remboursements, en particulier dans le secteur du logement, lesquelles n'ont pas la nature d'un subside.

Tableau 2 – Répartition fonctionnelle des dépenses de transferts ordinaires engagées en 2006 et 2007 (exercice propre)

Fonction (n° et libellé)	Engagements 2006	Engagements 2007	Détail par sous-fonction	Engagements 2006	Engagements 2007
0 Recettes et dépenses non imputables aux fonctions	29.022,76	26.530,79	00 Recettes et dépenses non ventilables	19.993,76	19.397,96
			04 Fiscalité provinciale	9.029,00	7.132,83
1 Administration générale	439.753,88	2.294.092,47	10 Recettes et dépenses générales	343.574,60	2.191.562,62
			16 Aide aux pays en voie de développement	96.179,28	102.529,85
3 Ordre public et sécurité	1.266.798,00	1.172.652,17	33 Police et sécurité routière	51.000,00	78.187,17
			35 Services d'incendie et secours d'urgence	1.215.798,00	1.094.465,00
4 Communications, voies navigables	82,00	89,00	42 Routes provinciales	82,00	89,00
5 Industrie, commerce et classes moyennes	5.137.005,61	4.877.887,80	52 Commerce, artisanat et P.M.E.	1.353.743,68	1.380.000,00
			53 Industrie	3.277.894,00	3.042.224,80
			56 Tourisme	505.367,93	455.663,00
6 Agriculture, chasse et pêche	250,00	10.250,00	61 Recherche scientifique (développement agricole)	250,00	10.250,00
70/75 Enseignement	272.953,29	232.124,64	70 Recettes et dépenses générales d'enseignement	22.125,29	22.903,03
			73 Enseignement secondaire	250.828,00	209.221,61
76/79 Culture, loisirs, cultes et laïcité	1.840.473,91	1.722.127,80	76 Jeunesse, culture, sports et loisirs	1.461.100,91	1.179.998,80
			79 Cultes et laïcité	379.373,00	542.129,00
8 Action sociale et santé publique	1.386.258,10	1.354.469,69	80 Recettes et dépenses non ventilables	222.510,53	196.716,38
			83 Assistance sociale	10.634,61	
			84 Aides sociales et familiales	459.330,10	468.526,30
			87 Santé publique et hygiène publique	693.782,86	689.227,01
9 Logement et aménagement du territoire	441.313,97	427.672,09	92 Logements	441.313,97	427.672,09
Total	10.813.911,52	12.117.896,45		10.813.911,52	12.117.896,45

En EUR

Figure 1- Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires de transferts (exercice propre – années 2006 et 2007) (*)



(*) Les rubriques sont classées sur la base des engagements comptabilisés en 2007.

En milliers EUR

On notera que les crédits ordinaires de transferts (exercice propre) autorisent d'autres dépenses que des subventions. Ainsi, pour ce qui concerne l'exercice 2007, ils ont été affectés à :

- la constitution de provisions (code économique 6353x) pour un montant de 2,9 millions EUR, entièrement engagé et imputé. On notera en particulier, en 2007, la constitution d'une provision en vue d'alléger l'impact des pensions (pour un montant de 1,8 million EUR, imputé à l'article 104006/63530/000) ;
- des remboursements et non-valeurs (code économique 6420x) pour un montant de 62,5 milliers EUR (engagés à hauteur de 38,9 milliers EUR).

Les crédits spécifiquement affectés à l'octroi de subventions se chiffraient en 2007 à 9.615.772,00 EUR, engagés à hauteur de 9.152.519,66 EUR. Ils sont en baisse par rapport à ceux votés lors de l'exercice précédent (-5,6%). Les montants de subventions engagés en 2007 sont, quant à eux, inférieurs de 4,3 % à ceux de l'exercice précédent, le taux de consommation des crédits affichant une hausse par rapport à l'année 2006.

Pour le surplus, on observera l'absence d'utilisation des crédits¹⁵ destinés à l'octroi de « crédits-ponts » à certaines associations ou groupements. L'octroi de ces « crédits-ponts » est régi par un règlement adopté le 19 mai 2006 par le conseil provincial et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006. Les principales dispositions de ce règlement peuvent être résumées comme suit :

- cet avantage est réservé aux institutions « *pouvant témoigner d'un caractère pérenne [.../...] et de bonnes pratiques de gestion et de gouvernance* ». L'appréciation de cette qualité appartient au collègue, « *étant entendu que le statut d'a.s.b.l. d'une association constitue une preuve irréfragable lui permettant de satisfaire à cette condition* » ;
- un seul « crédit-pont » peut être octroyé à une association par exercice social. Il n'est accordé qu'au titre « *d'avance sur des subsides promérités et destinés à couvrir des dépenses de personnel* ». Son montant ne peut excéder celui des subsides promérités non perçus et, par exercice social, 25 milliers EUR ;

¹⁵ Article 000002/64265/000, crédité d'un montant de 100 milliers EUR au budget 2007 et 25 milliers EUR au budget 2006.

- ces avances sont remboursables sans intérêts¹⁶ dès réception par le bénéficiaire du subside en vue duquel elles ont été accordées, et en tout cas au plus tard un an après la liquidation du « crédit-pont ». Aucune nouvelle avance ne peut être octroyée avant le remboursement intégral du « crédit-pont » précédent.

On rappellera que ce type d'aide est soumis aux dispositions légales et réglementaires relatives à l'octroi et au contrôle des subventions. Le règlement stipule à cet égard que les bénéficiaires de « crédits-ponts » sont tenus « *de fournir dans les délais les documents requis* » par ces dispositions « *au service du receveur provincial* ».

Nonobstant l'absence d'application à ce jour de ce règlement, la Cour émet certaines réserves quant au principe de la présomption irréfragable « *de bonnes pratiques de gestion et de gouvernance* » établie par l'article 2 du règlement en faveur de toute association organisée en a.s.b.l. Elle estime qu'avant de liquider de telles avances, la province devrait s'assurer qu'elles sont bien nécessaires, au regard de la trésorerie détenue par l'association et des dépenses auxquelles elle devra effectivement faire face. Elle rappelle également qu'il n'est pas souhaitable d'accorder des subventions à des associations de fait, comme semble le permettre le règlement précité.

3. LES BÉNÉFICIAIRES DE SUBVENTIONS EN PROVINCE DE NAMUR¹⁷

Le tableau suivant présente les bénéficiaires de subventions de 10.000 EUR et plus sur la base des comptes des exercices 2006 et 2007 pour les trois fonctions qui concentrent l'essentiel des dépenses de subventions (cf. figure 1).

¹⁶ A cet effet, un article a été créé au budget des recettes 2006 et 2007 (article 000002/74219/000 « Récupération d'avances faites pour crédits-ponts »). Aucun droit n'y a été imputé tant en 2006 qu'en 2007.

¹⁷ Sur la base des comptes annuels 2006 et 2007.

Tableau 3 – Principaux bénéficiaires des dépenses de transferts ordinaires engagées en 2006 et 2007 (exercice propre) dans les fonctions 5, 76/79 et 8

Fonctions principales et Articles	Bénéficiaires	Comptes 2006			Comptes 2007		
		Crédits ajustés	Engagements	Consommation	Crédits ajustés	Engagements	Consommation
5 - Industrie, commerce et classes moyennes		5161,9	5137,0	99,5%	4.878,0	4.877,9	100,0%
524019/64000/006							
530018/64261/000	Intercommunales B.E.P. (4 articles)	4508,0	4508,0	100,0%	4.442,4	4.442,2	100,0%
530018/64261/001							
569023/64000/000							
562023/64000/001							
530018/64000/009	Fédération du tourisme de la province de Namur a.s.b.l.	330,0	330,0	100,0%	296,0	296,0	100,0%
530018/64000/010	NEW a.s.b.l.	123,9	123,9	100,0%	100,0	100,0	100,0%
562023/64000/003	Namur Congrès a.s.b.l.	123,9	123,9	100,0%	0,0	0,0	-----
562023/64000/004	C.A.T.P.W. (association touristique des provinces wallonnes)	39,7	39,7	100,0%	39,7	39,7	100,0%
562023/64000/004	Gestion des lacs de l'eau d'heure a.s.b.l.	13,8	10,7	77,6%	0,0	0,0	-----
5xxxxx/64000/0xx	Autres bénéficiaires (2 articles 2006 / 16 articles 2007)	22,5	0,7	3,3%	0,0	0,0	0,0%
76/79 - Culture, loisirs, cultes et laïcité		2018,4	1840,5	91,2%	1.743,7	1.722,1	98,8%
76 - Jeunesse, culture, sports et loisirs		1518,8	1461,1	96,2%	1.201,5	1.180,0	98,2%
762040/64000/015	Centre culturel régional de Namur	173,5	173,5	100,0%	173,5	173,5	100,0%
762040/64000/017	Centres culturels locaux	198,6	180,7	91,0%	168,6	168,6	100,0%
762040/64000/009	Centre culturel régional de Dinant	123,9	123,9	100,0%	123,9	123,9	100,0%
762040/64000/026	Centre culturel régional de Viroinval	92,0	92,0	100,0%	102,0	102,0	100,0%
762040/64000/033	Festival international du film francophone	134,2	134,2	100,0%	99,2	99,2	100,0%
762040/64000/010	Centre de chant choral	80,5	80,5	100,0%	80,5	80,5	100,0%
762040/64000/012	Centre international de musique chorale	79,8	79,8	100,0%	69,8	69,8	100,0%
762040/64000/054	Maison de la poésie et de la langue française a.s.b.l.	48,1	48,1	100,0%	34,7	34,7	100,0%
762040/64000/020	Infor jeunes a.s.b.l.	37,2	37,2	100,0%	30,0	30,0	100,0%
762040/64000/006	Cinébus	15,0	14,9	99,2%	22,3	22,3	100,0%
762040/64000/050	Festival international du rire	24,8	24,8	100,0%	20,0	20,0	100,0%
762040/64000/036	Association internationale Adolphe Sax	18,6	18,6	100,0%	18,6	18,6	100,0%
762040/64000/044	Namur média a.s.b.l.	43,6	43,6	100,0%	18,6	18,6	100,0%
762040/64000/038	Namur en mai (promotion des arts forains)	42,4	36,4	85,8%	13,4	13,4	100,0%
762040/64000/021	Office des métiers d'art a.s.b.l.	13,0	13,0	100,0%	11,7	11,7	100,0%
762040/64000/051	Abbaye de Brogne	37,2	37,2	100,0%	0,0	0,0	-----
762040/64000/053	Giro d'Italia 2006 a.s.b.l.	33,1	33,1	100,0%	0,0	0,0	-----
762040/64000/0xx	Autres bénéficiaires (20 articles 2006 / 16 articles 2007)	323,5	289,8	89,6%	214,8	193,3	90,0%
79 - Cultes et laïcité		499,6	379,4	75,9%	542,1	542,1	100,0%
790044/64000/003	Centre d'assistance morale	323,5	323,5	100,0%	385,1	385,1	100,0%
790044/64000/000	Fabrique de l'Eglise-Cathédrale	108,9	0,0	0,0%	95,7	95,7	100,0%
790044/64000/001	Maisons de la laïcité	37,2	37,2	100,0%	33,0	33,0	100,0%
790044/64000/002	Mouvements d'action laïque	16,7	16,7	100,0%	15,0	15,0	100,0%
790044/64000/00x	Autres bénéficiaires (2 articles)	13,4	2,0	14,7%	13,4	13,4	100,0%
8 - Action sociale et santé publique		1553,5	1386,3	89,2%	1.537,4	1.354,5	88,1%
874054/64261/000	Intercommunale I.N.A.S.E.P. s.c.r.l.	551,0	551,0	100,0%	557,0	557,0	100,0%
844047/64000/000-2	Service provincial d'aides familiales a.s.b.l. (2 articles)	241,8	202,5	83,8%	256,7	256,0	99,7%
801045/64000/006	Maison de nos enfants a.s.b.l.	120,0	120,0	100,0%	120,0	99,2	82,6%
844047/64000/001	Services d'aides familiales	86,6	86,4	99,8%	90,0	88,0	97,8%
872052/64261/000	Association de pouvoirs publics solidarité et santé	110,0	99,1	90,1%	115,0	81,2	70,6%
844071/64000/000	Intercommunale I.M.A.J.E. (2 articles)	104,5	100,9	96,6%	74,5	70,0	94,0%
835062/64000/001							
870083/64264/000	Entraide Sida a.s.b.l.	33,8	33,1	97,8%	43,8	43,1	98,3%
801045/64000/005	Centre d'action interculturelle de la province de Namur a.s.b.l.	42,0	37,2	88,5%	37,2	37,2	100,0%
844045/64000/000	Bébébus	40,0	40,0	100,0%	36,0	36,0	100,0%
801051/64000/007	Fondation Lacroix a.s.b.l.	11,2	11,2	99,6%	11,2	11,2	100,0%
8xxxxx/64xxx/0xx	Autres bénéficiaires (11 articles 2006 / 14 articles 2007)	212,7	105,0	49,4%	196,1	75,7	38,6%
Total fonctions 5 - 76/79 - 8		9233,4	8743,1	94,7%	8.701,2	8.496,6	97,6%
Autres fonctions		2735,7	2450,2	89,6%	4.445,7	4.163,4	93,7%
Total des dépenses ordinaires de transferts (toutes fonctions - exercice propre)		11469,5	10813,9	94,3%	12.604,8	12.117,9	96,1%
Part des 3 fonctions sélectionnées		80,5%	80,9%		69,0%	70,1%	
Remboursements et non-valeurs (64200-201-209)		70,5	34,5	48,9%	62,5	38,9	62,2%
Constitution de provisions (services incendie)		1.215,8	1.215,8	100,0%	1.092,0	1.092,0	100,0%
Constitution de provisions (pensions)		0,0	0,0	-----	1.834,5	1.834,5	100,0%
Total des dépenses ordinaires de transferts hors remboursements, non-valeurs et provisions		10.183,2	9.563,7	93,9%	9.615,8	9.152,5	95,2%
Part des 3 fonctions sélectionnées		90,7%	91,4%		90,5%	92,8%	

En milliers EUR

Le tableau ci-avant recense les subventions sur la base des engagements comptables réalisés durant l'exercice considéré. Il ne tient dès lors pas compte des aides allouées par la province sous une autre forme, notamment en nature. Ces dernières peuvent bénéficier tant à des a.s.b.l. qu'à des intercommunales. L'identification et la valorisation de ces aides permettent de donner une image plus conforme de la hauteur des interventions provinciales que le seul examen des dépenses de transferts stricto sensu.

Les aides en nature revêtent une importance accrue depuis que la province est soumise à l'obligation¹⁸ de conclure un contrat de gestion avec tout bénéficiaire d'une aide, quelles qu'en soient la forme et la dénomination, « *équivalente à 50.000,00 EUR au minimum par an* ».

La Cour n'a pu se faire produire un inventaire, exhaustif et coordonné par bénéficiaire, des aides accordées, tant en espèces qu'en nature. De même, elle n'a pas eu connaissance de l'existence de règles générales que la province aurait adoptées pour la valorisation des interventions en nature. Certes, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de gestion, chaque direction générale a tenté de procéder à un recensement des diverses interventions allouées pour le secteur qu'il couvre. Mais, en fin de compte, ce travail est globalement apparu de qualité inégale et de surcroît peu fiable, comme en atteste le tableau suivant.

Ce tableau présente les données (arrêtées en juillet 2007) d'une fiche descriptive du partenariat avec l'intercommunale IMAJE (Intercommunale des Modes d'Accueil pour Jeunes Enfants), établie le 22 août 2007 par l'administration provinciale. Ces données sont comparées, d'une part, aux engagements enregistrés à la charge des crédits ordinaires de transferts dans le compte 2007, et, d'autre part, à une première évaluation du soutien financier de la province à IMAJE, réalisée en janvier 2007 par la même administration.

¹⁸ Article L-2223-15 du Code, entré en vigueur au cours de l'année 2005.

Tableau 4 – Interventions provinciales au bénéfice de l’intercommunale IMAJE jusqu’en juillet 2007

Nature des aides allouées		Compte budgétaire	Evaluations par l'administration	
		<i>Subsides enregistrés en dépenses ordinaires de transferts dans le compte 2007</i> <i>Montant des engagements</i>	<i>Evaluation du soutien financier provincial à IMAJE (janvier 2007)</i>	<i>Fiche descriptive du partenariat (août 2007)</i>
<i>Interventions financières directes</i>	Subside annuel pour activités (service "Le Lien")	70.000,00	-----	30.000,00
<i>Personnel ou temps de travail mis à disposition</i>	Personnel mis à disposition	-----	514.814,24	620.790,04
	Prestations d'écoutes téléphoniques	-----	-----	42.289,06
<i>Locaux mis à disposition</i>	Valeurs locatives cumulées	-----	oui (non évalués)	30.160,00
	Prise en charge des frais des bâtiments	-----	6.910,42	-----
<i>Aides techniques</i>	Imprimerie	-----	4.067,28	4.067,28
<i>Interventions financières indirectes</i>	Prise en charge des frais d'affranchissement	-----	oui (non évalués)	34.560,00
	Prise en charge des frais de téléphone	-----	14.000,00	-----
Totaux		70.000,00	539.791,94	761.866,38
		<i>Montant des engagements 2007</i>	<i>Evaluation du coût annuel (janvier 2007)</i>	<i>Evaluation du coût annuel (juillet 2007)</i>

En EUR

Ce tableau soulève les commentaires suivants.

- La fiche précitée du 22 août 2007 ne reprend plus l'aide allouée pour « les frais des bâtiments (eau, gaz, électricité, contrats d'entretien, ...) », à hauteur de 6.910,42 EUR par an, ainsi que les frais de téléphone (14.000 EUR par an), tels qu'ils figuraient dans le document établi en janvier 2007.
- Par ailleurs, la fiche établie par l'administration mentionne en regard des aides leur « référence actuelle », autrement dit les actes sur la base desquels les aides sont allouées. Il s'agit, d'une part, d'une convention conclue le 26 avril 1996 (avec ses avenants ultérieurs) et, d'autre part, de décisions unilatérales du collège provincial. On notera qu'aucun acte n'est mentionné en regard de deux types d'aides. La première de ces aides consiste en la prise en charge par la province des frais d'affranchissement (estimés à 34.560,00 EUR par an). La seconde porte sur des prestations d'écoutes téléphoniques, effectuées pour le compte du service « Ecoute Enfants » de IMAJE, par du personnel provincial (coût estimé à 42.289,06 EUR par an). Dans ce dernier cas, il apparaît, d'une part, que ces prestations n'ont jamais fait l'objet de décision formalisée mais uniquement d'accords verbaux et, d'autre part, que ledit personnel provincial est par ailleurs subventionné par la Communauté française (P.M.S.) ou la Région wallonne (Services de Santé mentale).

Dans son mémoire en réponse, l'administration provinciale a signalé qu'il ne pouvait y avoir confusion entre les deux types de prestations. Elle a précisé à cet égard que les prestations du personnel provincial au profit de l'intercommunale étaient effectuées sur une base volontaire dans le cadre de leur connaissance du réseau des acteurs locaux. Elles se déroulaient durant des plages horaires limitées, à raison de trois heures une fois par mois, et en dehors des prestations de ces agents pour la province, subventionnées ou non par la Communauté française (P.M.S.) ou par la Région wallonne (Services de Santé mentale).

La Cour relève enfin que la direction provinciale concernée a opté, en vue d'estimer la valeur de l'aide accordée à l'intercommunale IMAJE sous la forme de mise à disposition de locaux, pour une valeur locative, calculée « *sur avis d'une agence immobilière namuroise* ». En ce qui concerne les aides techniques à l'imprimerie, la fiche précise qu'il s'agit du « *prix infrastructure* ». A défaut de règles d'évaluation fixées uniformément pour tous les services provinciaux, la Cour n'a pas l'assurance que les critères d'évaluation, utilisés en l'occurrence, le sont de manière généralisée. La Cour recommande dès lors l'adoption de telles règles.

Les principaux bénéficiaires des aides provinciales, à savoir, d'une part, des intercommunales et d'autre part, des a.s.b.l., sont présentés ci-après.

3.1. LES INTERCOMMUNALES

La province intervient en faveur du BEP (Bureau économique de la province de Namur), de INASEP (Intercommunale Namuroise de Services Publics) et de IMAJE évoquée ci-avant.

3.1.1. Le BEP

Le BEP recouvre¹⁹ actuellement quatre sociétés intercommunales distinctes, actives sur l'ensemble du territoire provincial :

- l'association intercommunale Bureau économique de la province de Namur s.c.r.l. (BEP proprement dit), intercommunale mixte associant la province de Namur, les 38 communes de la province, des associations représentatives du secteur privé et les facultés universitaires de Namur et Gembloux. Outre sa

¹⁹ S'agissant d'un ensemble intégré, le plan stratégique et le rapport annuel sont présentés en une brochure unique pour les 4 sociétés.

mission de coordination générale des autres structures, le BEP a pour mission statutaire la réalisation d'études, démarches, travaux et tâches de gestion et d'exécution par le biais de ses départements actifs dans les domaines de l'aide aux entreprises, de l'ingénierie touristique, de la mise en œuvre des programmes européens, de l'aménagement du territoire, de la promotion des expositions et congrès et de la gestion intégrée des déchets ;

- la société intercommunale BEP-Expansion économique s.c.r.l., intercommunale mixte associant la province de Namur, les 38 communes de la province, le BEP ainsi que le secteur privé, représenté par des entreprises commerciales et des a.s.b.l.²⁰. Cette société a repris fin 2004, pour l'ensemble du territoire provincial, les activités en matière d'expansion économique, qu'assumaient auparavant, sur la base d'une répartition géographique, quatre « Sociétés Intercommunales d'Aménagement et d'Equipement Economique » (S.I.A.E.E.). Sa mission statutaire consiste à aménager, développer et gérer les infrastructures d'accueil pour entreprises²¹ ;
- la société intercommunale BEP-Environnement s.c.r.l., intercommunale pure associant essentiellement la province de Namur, les 38 communes de la province et le BEP. A l'instar de BEP-Expansion économique, cette société a repris fin 2004, pour l'ensemble du territoire provincial, les activités de collecte et de traitement des déchets, que géraient auparavant les quatre S.I.A.E.E. ;
- une quatrième intercommunale a été constituée le 25 juin 2007, avec pour mission la création et l'exploitation d'un crématorium à Ciney. Cette société intercommunale associe le BEP, les provinces de Namur et Luxembourg et des communes de ces deux provinces.

Le tableau suivant présente les crédits de transferts prévus au budget ordinaire en faveur des intercommunales précitées ainsi que, pour mémoire, les crédits ordinaires, destinés à financer les charges de l'emprunt lié à la prise de participation de la province dans la nouvelle intercommunale BEP-Crématorium²².

²⁰ Parmi celles-ci, figurent deux autres bénéficiaires principaux de subsides provinciaux, relevant de la fonction « Industrie, commerce, classes moyennes », à savoir la Fédération du Tourisme de la province de Namur a.s.b.l. et Namur Europe Wallonie a.s.b.l. Cette dernière a.s.b.l. est également associée au BEP.

²¹ Parcs d'activités économiques, halls relais, incubateurs, parc scientifique CREALYS, ...

²² Les opérations afférentes à cet emprunt ont été imputées au compte de l'exercice 2006 (article 878018/28010/000 « Libération de parts de capital souscrites en faveur de l'intercommunale BEP-Crématorium », crédité de 13.650 EUR, montant entièrement engagé et imputé, et financé par emprunt : article 878018/17010/000 « Emprunt pour libération de parts de capital souscrites en faveur de l'intercommunale BEP-Crématorium »).

**Tableau 5 – Crédits de dépenses ordinaires 2006 à 2008
(intercommunales BEP)**

Comptes 2006 et 2007 (exercice global) et budget 2008											
Articles	Libellés	Crédits ajustés			Budget initial 2008	Engagements			Imputations		
		2006	Δ 2006-2007	2007		2006	Δ 2006-2007	2007	2006	Δ 2006-2007	2007
Dépenses ordinaires de transferts		4.508.000	-24.507	4.483.493	4.381.800	4.508.000	-24.635	4.483.365	3.381.000	-9.860	3.371.140
524019/64000/006	SUBVENTION AU BEP POUR L'ENCADREMENT DES ENTREPRISES	1.353.000	+ 27.000	1.380.000	1.380.000	1.353.000	+ 27.000	1.380.000	1.014.750	+ 20.250	1.035.000
530018/64261/000	COTISATION AU BEP (2,50 EUR INDEXES/HABITANT) Y COMPRIS LES DEPENSES DE PERSONNEL	2.250.000	+ 102.353	2.352.353	2.410.000	2.250.000	+ 102.225	2.352.225	1.687.500	+ 75.000	1.762.500
530018/64261/000-2006	PRISES EN CHARGE PAR LA PROVINCE		+ 41.140	41.140	0		+ 41.140	41.140		+ 41.140	41.140
530018/64261/001	CONTRIBUTION FORFAITAIRE DE LA PROVINCE AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE MENEES PAR LES INTERCOMMUNALES	780.000	-190.000	590.000	483.800	780.000	-190.000	590.000	585.000	-142.500	442.500
569023/64000/000	PARTICIPATION FINANCIERE A LA CELLULE D'INGENIERIE TOURISTIQUE DU BEP	125.000	-5.000	120.000	108.000	125.000	-5.000	120.000	93.750	-3.750	90.000
Dépenses ordinaires de dette		376	+ 566	942	943	116	+ 825	941	0	+ 941	941
878018/43003/000	AMORTISSEMENTS D'EMPRUNTS POUR LIBERATION DE PARTS DE CAPITAL SOUSCRITES EN FAVEUR DE L'INTERCOMMUNALE BEP-CREMATORIUM		+ 459	459	477		+ 458	458		+ 458	458
878018/65000/000	INTERETS D'EMPRUNTS CONTRACTES POUR LIBERATION DE PARTS SOUSCRITES EN FAVEUR DE L'INTERCOMMUNALE BEP-CREMATORIUM	376	+ 107	483	466	116	+ 367	483		+ 483	483
Sous-total exercice propre		4.508.752	-64.515	4.444.237	4.383.686	4.508.232	-64.124	4.444.107	3.381.000	-49.118	3.331.882
Sous-total exercices antérieurs (2006)		0	+ 41.140	41.140	0	0	+ 41.140	41.140	0	+ 41.140	41.140
TOTAL Exercice global		4.508.752	-23.375	4.485.377	4.383.686	4.508.232	-22.984	4.485.247	3.381.000	-7.978	3.373.022

On observe depuis 2006 une réduction globale des crédits. Par ailleurs, le libellé trop général de l'article 530018/64261/001 ne fait pas ressortir que le BEP est le seul bénéficiaire de cette intervention. La Cour rappelle sa recommandation²³ visant à modifier ce libellé.

²³ Recommandation formulée dans l'avis remis par la Cour sur le projet de budget 2008.

3.1.2. INASEP

La province a engagé un montant de 557 milliers EUR en faveur de cette intercommunale en 2007. Créée en 1978, cette s.c.r.l. associe la province et les communes de la province de Namur pour l'assainissement de leurs eaux usées²⁴. Par convention et en tant qu'associée, la province apporte également une aide à l'intercommunale par la mise à disposition d'agents dans ses bureaux d'études. Au cours de l'exercice 2007, 20 agents provinciaux²⁵ ont ainsi été mis à disposition de l'INASEP.

3.1.3. IMAJE

Créée le 17 octobre 1990 à l'initiative de la province, cette intercommunale, constituée sous la forme d'une s.c.r.l.²⁶, a pour objet la création, l'équipement, la gestion et l'encadrement de services destinés à la garde d'enfants en province de Namur²⁷. La province de Namur dispose statutairement de cinq délégués à l'assemblée générale parmi lesquels trois au moins représentent la majorité au conseil provincial, de deux représentants²⁸ au conseil d'administration (15 membres), dont l'un fait partie du bureau (7 membres) avec le titre de vice-président²⁹.

En 2007, l'intervention provinciale en espèces en faveur de cette intercommunale (70 milliers EUR), plus particulièrement en faveur du service « Le Lien », a été réduite de quelque 30 milliers EUR par rapport à l'exercice précédent. Outre cette intervention en numéraire, IMAJE bénéficiait (cf. tableau 4 ci-avant) de

²⁴ Son siège est situé à Naninne. Elle dispose d'un service d'exploitation des ouvrages d'épuration, un service de distribution d'eau, un laboratoire d'analyse et quatre bureaux d'études spécialisés (égouttages, voiries, ouvrages d'assainissement et bâtiments).

²⁵ 16 agents à temps plein et 4 à temps partiel. Globalement (bilan social au 31 décembre 2007), l'INASEP mentionne dans son registre du personnel 214 équivalents temps plein. On notera qu'au budget 2008, dans le respect des principes de transparence et spécialité budgétaires, la province a créé des articles spécifiques pour l'imputation des dépenses de traitements des agents mis à la disposition de l'INASEP. Ainsi, les dépenses relatives aux traitements des agents du Service technique provincial « Voirie », mis à la disposition de l'INASEP, ne sont plus imputées à l'article 420016/62010/000 « Traitements et salaires S.T.P. Voirie » mais à l'article 482016/62010/000 « Traitements et salaires du personnel mis à disposition de l'intercommunale INASEP ». Il en est de même des traitements des agents auparavant imputés à l'article 137013/62010/000 « Traitements et salaires du service technique du patrimoine immobilier ».

²⁶ Son siège social est situé à Sambreville. Son capital social comprend deux catégories de parts : celles (type A) réservées aux communes de la province, et celles (type B) destinées aux autres associés (C.P.A.S., province de Namur et personnes physiques ou morales de droit public ou privé poursuivant le même objet que l'intercommunale).

²⁷ Sa mission consiste en l'accueil des enfants de 0 à 12 ans, via divers services répartis sur l'ensemble du territoire de la province.

²⁸ Ne peuvent être nommés à cette fonction que des membres du collège ou du conseil provincial.

²⁹ On rappellera pour mémoire que les conseillers provinciaux disposent d'un droit de consultation et de visite. Ils peuvent consulter les budgets, comptes et délibérations des organes de gestion et de contrôle des intercommunales. Ils peuvent également en visiter les bâtiments et services.

locaux et de personnel³⁰ mis à disposition par la province, ainsi que de la prise en charge par celle-ci de divers frais (eau, électricité, chauffage, communications téléphoniques, frais postaux, papeterie et fournitures de bureau, entretien des locaux, travaux d'imprimerie). Depuis septembre 2007, ces interventions ont été fortement réduites³¹. En contrepartie, sa subvention en numéraire a été augmentée (150 milliers EUR au budget 2008).

3.2. LES A.S.B.L.

3.2.1. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Industrie, commerce et classes moyennes »

Dans cette fonction, les principales associations bénéficiaires relèvent du secteur du tourisme. Deux a.s.b.l. ont bénéficié d'un montant d'au moins 100.000 EUR : la Fédération du Tourisme de la province de Namur (appelée ci-après la F.T.P.N.) et Namur Europe Wallonie (appelée ci-après NEW). On notera en 2007, la disparition du subside au profit de l'a.s.b.l. « Namur Congrès », qui s'explique par sa transformation en un service spécifique (« Namur Congrès-Convention Bureau »), intégré à la F.T.P.N.. Sa mission demeure, depuis sa création en 1999, la promotion du tourisme d'affaires en province de Namur.

Organisée en a.s.b.l., la F.T.P.N. est composée de membres du conseil provincial, ainsi que de représentants du secteur public et du secteur privé, actifs dans le domaine touristique. Elle a pour objet le développement et la promotion du tourisme en province de Namur, avec pour objectif la mise en œuvre du schéma directeur de développement touristique de la province, arrêté pour la période 2005-2012³². Son conseil d'administration comprend statutairement un minimum de 27 membres, dont cinq proposés par le collège provincial et un représentant du BEP³³.

³⁰ 11 personnes (salaires et frais de déplacement).

³¹ Depuis septembre 2007, l'intercommunale prend notamment elle-même en charge le loyer, l'électricité, l'eau, les communications téléphoniques, les frais postaux, les frais de déplacement pour missions du personnel mis à disposition. Quatre de ces agents ont par ailleurs réintégré la province.

³² Ses actions s'inscrivent également dans le cadre des contrats de partenariat conclus entre la Région wallonne et la province de Namur. En matière de promotion touristique, il est prévu que les actions provinciales ne dépassent pas le champ wallon et bruxellois, la promotion de la Wallonie au-delà de ces territoires étant réservée à l'O.P.T. (Office de promotion du tourisme), transformé en a.s.b.l. en mars 2007.

³³ La F.T.P.N. et le BEP, notamment via sa cellule d'ingénierie touristique, agissent en collaboration, l'a.s.b.l. ayant pour rôle la promotion, la communication et la commercialisation, tandis que le BEP assure des missions d'études, de conception, de formation et d'accompagnement de projets en matière de développement et de structuration de l'offre touristique.

Outre la nouvelle cellule Namur Congrès, la F.T.P.N. est organisée en 4 unités : administration, commercialisation, promotion et communication. Elle occupait 27 personnes en 2007³⁴. Ses ressources proviennent essentiellement de subventions publiques³⁵ et de recettes propres³⁶. L'intervention provinciale s'est élevée à 330 milliers EUR en 2006 et 296 milliers EUR en 2007.

NEW a été créée en 1988 au titre d'agence de promotion de la région namuroise, travaillant en collaboration avec d'autres organismes namurois, tels que les précités BEP et F.T.P.N. Outre la province (100 milliers EUR en 2007), son financement est assuré par les cotisations de membres et par la Ville de Namur.

3.2.2. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Culture, loisirs, cultes et laïcité »

En ce qui concerne la culture, les principaux bénéficiaires de subventions sont les trois centres culturels régionaux de Namur, Dinant et Viroinval. Celles-ci sont prévues dans des contrats-programmes associant d'autres pouvoirs subsidiaires, en particulier la Communauté française. Les crédits prévus en leur faveur au budget initial 2008 sont inchangés par rapport à 2007 (399,4 milliers EUR, montants entièrement engagés).

Les interventions provinciales au profit des cultes et de la laïcité revêtent, quant à elles, un caractère obligatoire.

Dans le domaine de la laïcité, les aides sont notamment régies par la loi du 21 juin 2002³⁷. L'article 26 de ladite loi prévoit une intervention provinciale au profit de l'établissement d'assistance morale de la province³⁸, destinée à couvrir l'excédent de certaines charges sur les produits. Les charges éligibles sont énumérées à l'article 27 du même dispositif légal³⁹. En 2007, l'intervention provinciale au profit dudit établissement s'est élevée à 385,1 milliers EUR.

³⁴ Source : Rapport d'activités 2007.

³⁵ Outre l'aide financière de la province, la F.T.P.N. a bénéficié en 2007 de subventions du Commissariat général au tourisme (42,5 milliers EUR), du ministère de la Région wallonne et du FEDER (235,7 milliers EUR) ainsi que d'interventions diverses (40,1 milliers EUR).

³⁶ 46.824,06 EUR en 2007.

³⁷ Relative au conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues.

³⁸ La loi prévoit la reconnaissance d'un seul établissement d'assistance morale par province.

³⁹ A savoir : les rémunérations du personnel, les frais nécessaires à l'exercice de l'assistance morale (frais d'immeubles,...) et le remboursement des emprunts contractés par l'établissement afin d'acquiescer ou de rénover des biens immobiliers.

Pour ce qui concerne les cultes, l'article L2232-1 du code impose aux conseils provinciaux de porter annuellement au budget des provinces les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains⁴⁰, ainsi que celles relatives aux cultes islamique et orthodoxe⁴¹. Concrètement, la province est seulement tenue de prendre en charge le déficit de la fabrique de la cathédrale de Namur et des administrations des cultes islamique et orthodoxe. Les déficits des administrations des trois autres cultes reconnus (protestant, anglican et israélite) sont, quant à eux, à la charge des budgets communaux. Au cours de l'exercice 2007, les subsides provinciaux au profit des cultes se sont élevés à 109,1 millions EUR.

3.2.3. Les a.s.b.l. relevant de la fonction « Action sociale et santé publique »

Les a.s.b.l. « Service provincial d'aides familiales » (256,0 millions EUR) et « Mozaïc / Maison de nos enfants » (99,2 millions EUR) sont les deux principaux bénéficiaires des subsides provinciaux engagés en 2007 dans cette fonction. On notera que les crédits prévus en faveur de ces deux associations ont été revus à la baisse dans le budget initial 2008, puisqu'ils sont passés respectivement de 257 millions EUR à 227 millions EUR et de 120 millions EUR à 100 millions EUR.

4. SYSTÈME DE CONTRÔLE MIS EN PLACE

Les considérations qui suivent présentent les directives et les acteurs de l'octroi et du contrôle de l'utilisation des subventions.

4.1. LES DIRECTIVES

Dès l'adoption de la loi du 14 novembre 1983, la province de Namur a édicté des directives propres à lui permettre de satisfaire à ses obligations légales.

En premier lieu, en date du 12 janvier 1984, le collège provincial⁴² a chargé les fonctionnaires dirigeants des différents services de prendre les mesures d'exécution appropriées. Deux circulaires administratives ont également été édictées en date du 25 mars 1998 et du 12 mai 2000.

⁴⁰ Conformément à la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes et au décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église.

⁴¹ Ainsi que le prévoit la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

⁴² A l'époque, la députation permanente.

Cette dernière fixe la composition du dossier à soumettre au collège pour tout octroi d'une subvention récurrente supérieure à 1.239,47 EUR :

- le cas échéant, une copie signée de la convention, lorsqu'il s'agit d'une subvention contractuelle ;
- l'arrêté d'octroi de l'année précédente précisant les obligations du bénéficiaire ;
- les pièces justificatives imposées au bénéficiaire, soit par la convention, soit par la décision d'octroi du collège ;
- le procès-verbal d'approbation des comptes par l'assemblée générale ;
- l'attestation du service gestionnaire établissant, de manière détaillée, que les obligations imposées au bénéficiaire ont été respectées et que ses comptes enregistrent correctement la subvention allouée ;
- le projet d'arrêté d'octroi de la nouvelle subvention.

Pour les subventions supérieures à 6.197,34 EUR, la plupart des pièces énumérées ci-avant doivent également être transmises aux services chargés de l'établissement du budget en vue d'être annexées à ce dernier.

Les directives, issues des différentes circulaires précitées ainsi que de diverses décisions particulières du collège, ont été coordonnées dans un vade-mecum relatif au « Contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions provinciales » (appelé ci-après le vade-mecum). Ce sont ces dispositions, telles que mises à jour le 10 octobre 2005, qui étaient d'application au moment du contrôle effectué par la Cour.

Ces dernières précisent notamment la nature et la portée du contrôle à réaliser, à savoir :

- vérifier que la subvention a été utilisée conformément aux fins pour lesquelles elle a été octroyée ;
- contrôler les justifications fournies par le bénéficiaire au regard des conditions et obligations fixées dans la décision d'octroi et établir un rapport d'évaluation de la bonne fin des activités et des projets subsidiés ;
- examiner les comptes, le bilan, ainsi que le rapport de gestion et de situation financière que le bénéficiaire d'un subside au moins égal à 1.239,47 EUR est tenu de produire. Deux objectifs sont assignés à cet examen : analyser la situation financière du bénéficiaire et vérifier que l'intervention de la province a été correctement enregistrée dans la comptabilité de celui-ci.

Par ailleurs, en amont du contrôle de l'emploi des subsides, le collège provincial a adopté le 1^{er} février 2007 une note relative aux critères d'attribution des aides techniques et financières accordées sur la base d'articles budgétaires génériques⁴³, destinés à soutenir les actions d'associations dans certains secteurs d'activités.

Cette note comporte un modèle de grille d'analyse sur la base de laquelle les services gestionnaires doivent examiner les demandes de cette nature. Les critères de cette grille sont destinés à apprécier la recevabilité de la demande. Ils ont dès lors pour effet de canaliser l'avis du service gestionnaire⁴⁴.

Ces critères portent sur le délai disponible pour réaliser le projet à dater du jour du dépôt de la demande d'aide, la crédibilité financière du projet, son impact en termes de « visibilité » pour l'institution provinciale et, pour les projets importants dépassant l'intérêt strictement provincial, sur l'existence ou non d'une aide d'un autre pouvoir public. Le collège a également arrêté 9 cas d'exclusion⁴⁵. Il avait prévu d'évaluer le système trois mois après sa mise en œuvre. Selon les informations recueillies par la Cour, cette évaluation n'aurait pas encore été réalisée.

Le tableau suivant présente les crédits concernés par ces articles⁴⁶.

⁴³ Ces articles sont repris dans le tableau ci-après.

⁴⁴ Dans cet avis, les services gestionnaires doivent également tenir compte de critères d'éligibilité des projets et des critères internes de sélection également arrêtés par le collège.

⁴⁵ A savoir :

- 1 le sport (sauf en appui des politiques provinciales prioritaires) ;
- 2 les fancy-fairs, kermesses et fêtes dites « sous-locales » ;
- 3 les frais de fonctionnement des associations ;
- 4 l'absence de personnalité juridique ;
- 5 l'existence d'une autre aide provinciale ;
- 6 la qualité d'organisme commercial ou de personne privée ;
- 7 l'établissement en dehors du territoire de la province (sauf en cas d'intérêt provincial avéré) ;
- 8 le non-respect, à l'occasion d'aides antérieures, des procédures légales ou réglementaires ;
- 9 l'évaluation négative – confirmée par le collège – lors d'aides antérieures.

⁴⁶ On notera que l'article 160098/64000/000 « Crédits à disposition du collège provincial pour partenariat pour pays en voie de développement » n'est pas repris dans la note communiquée à la Cour.

Tableau 6 – Dépenses ordinaires de transferts : crédits mis à disposition du collège (aides techniques et financières)

Articles	Libellés	Crédits budgétaires					Engagements	
		2006		2007		2008	2006	2007
		Initiaux	Ajustés	Initiaux	Ajustés	Initiaux		
Crédits mis à la disposition du collège pour aides financières		270.000	274.000	210.000	171.949	170.000	204.067,99	145.697,00
101005/64000/006	CREDITS A DISPOSITION DU COLLEGE PROVINCIAL AFIN DE SOUTENIR DIVERS PROJETS	-----	-----	-----	-----	170.000		
160098/64000/000	CREDITS A DISPOSITION DU COLLEGE PROVINCIAL POUR PARTENARIAT POUR LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT	30.000	30.000	20.000	4.688	0	18.089,28	4.687,85
160098/64000/003	CREDITS A DISPOSITION DU COLLEGE PROVINCIAL POUR ACTIONS EN MATIERE DE RELATIONS INTERNATIONALES	35.000	35.000	25.000	25.000	0	3.090,00	22.842,00
762040/64000/001	CREDITS A DISPOSITION DU COLLEGE PROVINCIAL EN VUE DE FAVORISER L'ESSOR CULTUREL ET SOCIAL OU AIDER LES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS DE MEME BUT	175.000	179.000	140.000	120.286	0	176.910,34	104.180,00
801045/64000/002	CREDITS A DISPOSITION DU COLLEGE PROVINCIAL POUR ENCOURAGER LES REALISATIONS SOCIALES OU EDUCATIVES ET AIDER LES ORGANISATIONS DE MEME BUT	30.000	30.000	25.000	21.975	0	24.067,65	18.675,00
Crédits mis à disposition du collège pour aides techniques		61.544	61.544	55.430	55.430	0	44.477	43.348
701072/64000/001	SUBVENTIONS SOUS FORME D'AIDES TECHNIQUES PAR L'IMPRIMERIE POUR LE SECTEUR ENSEIGNEMENT	4.430	4.430	4.430	4.430	0	2.615,29	2.982,03
762040/64000/031	SUBVENTIONS SOUS FORME D'AIDES TECHNIQUES PAR L'IMPRIMERIE POUR LE SECTEUR CULTURE-SPORT-TOURISME	22.489	22.489	20.000	20.000	0	15.113,52	15.827,80
801051/64000/001 puis, en 2007, 801045/64000/009	SUBVENTIONS SOUS FORME D'AIDES TECHNIQUES PAR L'IMPRIMERIE POUR LE SECTEUR SOCIAL ET SANTE	21.000	21.000	21.000	21.000	0	20.558,86	21.000,00
879094/64000/001	SUBVENTIONS SOUS FORME D'AIDES TECHNIQUES PAR L'IMPRIMERIE POUR LE SECTEUR ENVIRONNEMENT - AGRICULTURE	13.625	13.625	10.000	10.000	0	6.189,66	3.538,01
TOTAL		331.544	335.544	265.430	227.379	170.000	248.545	189.045

En EUR

A la lecture du tableau, on observe que les crédits relatifs aux aides techniques ont été supprimés au budget initial 2008. Ils avaient pour objet d'imputer au budget les prestations fournies gratuitement (totalement ou partiellement) par l'imprimerie provinciale et accordées à des associations « provinciales » déterminées au préalable par le collège, ou sur la base d'une décision ponctuelle de ce dernier⁴⁷.

Quant aux crédits relatifs aux aides financières, ils ont été globalisés au budget initial 2008 sur un seul article (101005/64000/006), comme prévu dans la note précitée.

⁴⁷ Ces aides étaient de deux types : soit seul le prix des fournitures était facturé, soit la gratuité totale était accordée.

4.2. LE RECEVEUR PROVINCIAL

Le receveur provincial est investi d'une compétence générale de contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses provinciales. Il ne peut donc en principe autoriser le paiement d'une subvention qu'après s'être assuré que toutes les dispositions légales ont été correctement appliquées.

En matière de subvention, le vade-mecum précise que le receveur devra refuser la liquidation de toute nouvelle subvention à un bénéficiaire qui ne produit pas les justifications requises ou s'oppose à l'exercice du contrôle. Il fixe par ailleurs la nature et l'étendue du contrôle à réaliser par le receveur. Celui-ci est chargé de vérifier :

- le caractère complet du dossier de subventionnement qui lui est transmis, c'est-à-dire la présence de toutes les pièces et de toutes les justifications imposées par la loi ou l'arrêté d'octroi ;
- la régularité des pièces produites ;
- l'enregistrement correct du subside provincial dans la comptabilité du bénéficiaire ;
- l'utilisation du subside conformément à sa destination.

Ces directives précisent toutefois que le contrôle du receveur provincial s'effectue « *uniquement sur la base des pièces qui lui sont produites* ». Le contrôle par ce dernier de la conformité de l'emploi du subside repose ainsi sur la foi d'une attestation établie par le fonctionnaire dirigeant du service gestionnaire.

Dans les faits, pour la période examinée, le receveur provincial n'a exercé qu'un contrôle limité sur les subsides, à savoir :

- lors de l'engagement de la dépense, un contrôle de régularité ;
- lors de la liquidation du solde, vérification, d'une part, de la présence dans le dossier de l'attestation standardisée de contrôle, par laquelle le service gestionnaire certifie que le contrôle des subsides alloués a été réalisé et, d'autre part, de l'enregistrement correct du subside provincial dans la comptabilité du bénéficiaire.

4.3. LES DIRECTIONS GÉNÉRALES D'ADMINISTRATION

Chaque service gestionnaire est, pour les matières qui le concernent, l'interlocuteur privilégié du pouvoir subsidiant provincial et du demandeur (ou du bénéficiaire) du subside.

Les directives contenues dans le vade-mecum lui confient la mission de vérifier matériellement que le bénéficiaire a utilisé correctement la subvention au regard de la destination qui lui avait été assignée par la province, et qu'il s'est conformé, le cas échéant, à d'autres obligations qui lui auraient été imposées au moment de l'octroi.

Dans ce cadre, les services gestionnaires sont invités, d'une part, à motiver correctement le projet d'arrêté du collège, en y faisant apparaître que le bénéficiaire a respecté les obligations qui lui ont été imposées au cours de l'exercice précédent et, d'autre part, à transmettre un dossier de liquidation complet.

Il leur appartient donc de réunir toutes les pièces requises pour l'examen d'une première demande de subside ou pour la justification, a posteriori, de l'utilisation des montants reçus. Ces tâches sont réalisées, soit d'initiative, en vue de la constitution d'un dossier de liquidation complet, soit à un stade ultérieur de la procédure, à la demande du receveur provincial.

S'il s'agit d'un subside non récurrent et d'un montant supérieur à 1.239,47 EUR, le service gestionnaire doit contrôler l'emploi qui en a été fait pour le 30 juin de l'année suivant celle de l'attribution. Le dossier de contrôle doit être soumis au collège et un arrêté particulier attestant des contrôles effectués doit être rédigé⁴⁸.

Le service gestionnaire est également chargé des éventuels contrôles sur place. La procédure arrêtée par le collège prévoit la rédaction d'un procès-verbal à l'issue de chaque contrôle. Les bénéficiaires doivent être prévenus par les services gestionnaires de la possibilité d'un tel contrôle.

Enfin, chaque service gestionnaire doit tenir, pour les bénéficiaires de son secteur, un dossier de référence complet⁴⁹ comprenant, au moins, les statuts actualisés de l'organisme ou de l'institution, les arrêtés d'octroi, les arrêtés de contrôle annuel, copie des échanges de correspondance, les comptes, bilans et rapports d'activités de chaque exercice, copie des fiches et des attestations de contrôle, copie des rapports de contrôle sur pièces et sur place.

⁴⁸ Modalités de contrôle arrêtées par le collège le 5 avril 2001. Pour les subsides inférieurs à 1.239,47 EUR, le service gestionnaire n'est pas tenu par ces obligations. Les directives rappellent cependant qu'il doit être à même d'apporter la preuve matérielle que le contrôle de l'emploi de la subvention a bien été réalisé.

⁴⁹ Décision du collège provincial du 22 février 2001.

5. MÉTHODE DU CONTRÔLE

Le contrôle effectué par la Cour a porté sur le respect, par la province, de ses obligations en matière d'octroi, de comptabilisation et de contrôle de l'emploi – par les bénéficiaires – des subventions. Il s'est essentiellement concentré sur les trois directions générales au sein desquelles les subventions les plus importantes sont allouées.

Pour réaliser ce contrôle, la Cour s'est appuyée essentiellement sur les enregistrements portés en 2006 et 2007 dans le grand livre des engagements et des imputations.

Elle a tenu plusieurs entrevues avec le receveur provincial et avec les fonctionnaires dirigeants des trois directions précitées. Un questionnaire, dont une copie est jointe en annexe du présent rapport, avait été rédigé en vue de ces entretiens. Une réunion de travail a en outre été organisée le 19 mars 2008 avec le greffier provincial, le receveur provincial et les fonctionnaires dirigeants des cinq directions générales de la province, en vue de débattre des premières constatations du contrôle.

Des contrôles sur pièces ont été enfin effectués sur un échantillon de dossiers dans ces trois directions générales⁵⁰, notamment de dossiers de bénéficiaires (intercommunales et a.s.b.l.) d'interventions d'au moins 50.000 EUR par an. Ce sont les dossiers de mandatement contenant entre autres l'arrêté d'octroi et les dossiers tenus par bénéficiaire, qui ont été principalement examinés.

6. RÉSULTATS DES CONTRÔLES OPÉRÉS

6.1. CONTRÔLE DES SUBVENTIONS

La Cour a pu observer que les dossiers par bénéficiaire sont globalement bien tenus. Par contre, elle considère que le contrôle des subventions effectué par l'administration provinciale est trop partiel au regard des exigences posées par les dispositions légales et réglementaires et par les directives internes.

⁵⁰ Il s'agit – pour rappel – de :

- l'Administration de l'Action sociale, de la Santé et du Logement ;
- l'Administration de la Culture, du Tourisme et des Loisirs ;
- le Service juridique, Contentieux, Marchés publics, et Affaires générales.

Dans son mémoire en réponse, l'administration provinciale a signalé, d'une manière générale, que le contrôle qui est réalisé (contrôle conjoint par le service financier et les services fonctionnels) est conforme au vade-mecum. Elle a souligné que jusqu'à présent, ce contrôle n'a jamais fait l'objet de remarques de la Cour. Elle a estimé qu'il était extrêmement difficile de faire exercer ce contrôle par un seul service, considérant, d'une part, que les services financiers seuls ne peuvent attester de la bonne utilisation sur le fond des montants alloués et que, d'autre part, les services du secteur concerné n'ont pas spécialement les compétences comptables pour vérifier l'ensemble des documents.

6.1.1. Insuffisance du contrôle

Les pièces justificatives des dépenses effectuées à l'aide des subventions octroyées ne font pas l'objet d'un contrôle systématique. En outre, la province n'utilise pas de son droit, consacré par les dispositions du Code et rappelé par le vade-mecum, d'exercer un contrôle sur place. L'administration provinciale a souligné à cet égard dans son mémoire en réponse qu'elle ne possédait actuellement pas les moyens humains compétents ni le temps nécessaire pour effectuer ces contrôles sur place.

Il apparaît pourtant que les conventions et les arrêtés d'octroi prévoient, conformément à la législation, la production des pièces justificatives des dépenses subsidiées, indépendamment de la transmission des comptes, bilans et rapports d'activités (de gestion et de situation financière). Toutefois, la province ne reçoit généralement que ces derniers documents et omet de réclamer les pièces justificatives des dépenses proprement dites.

Par ailleurs, lesdits comptes et bilans, de même que les rapports d'activités, ne font pas l'objet d'une réelle analyse, propre à permettre au collège provincial de décider, en toute connaissance de cause, de l'opportunité d'octroyer un subside ou de l'adaptation du montant de celui-ci. Seul l'enregistrement, dans la comptabilité du bénéficiaire, de la subvention provinciale en produits ou en créances (dans l'hypothèse où elle n'aurait pas encore été effectivement perçue par le bénéficiaire) fait l'objet d'une vérification systématique.

Il reste que des attestations de contrôle sont émises par le service gestionnaire, à l'attention des services du receveur provincial et du collège, et jointes aux dossiers visant à liquider la subvention. Compte tenu des directives provinciales, du libellé et des mentions de ces attestations, elles présentent le risque d'induire en

erreur, quant à la portée effective du contrôle réalisé, les services ou autorités appelés à viser les dossiers au stade ultérieur de la procédure d'examen⁵¹.

En réalité, ce risque est double. D'une part, la province pourrait allouer des aides inopportunes ou injustifiées, à défaut d'une analyse complète du dossier. D'autre part, elle pourrait ne pas être à même de détecter les situations susceptibles de nécessiter une demande de remboursement, fût-ce partiel, d'un subside précédemment alloué, notamment en raison d'une utilisation non entièrement justifiée ou non conforme à l'emploi fixé par le collège provincial.

La Cour recommande qu'à l'avenir la province ne liquide plus les dernières tranches des subventions sans s'être assurée que leurs bénéficiaires ont bien dépensé – et de manière conforme – l'intégralité des montants qui leur ont été alloués au cours d'exercices antérieurs ou sans les avoir invités à rembourser les sommes non justifiées. Elle attire l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article L2212-68, b), du Code, le receveur provincial est habilité à refuser le paiement des subventions à des allocataires qui n'auraient pas satisfait à toutes leurs obligations.

En outre, pour les subventions les plus importantes, il s'indiquerait de vérifier l'origine des diverses ressources de l'institution subventionnée et d'exercer ponctuellement des contrôles sur place afin de vérifier la qualité et la fiabilité de la comptabilité ainsi que la réalité des activités. Idéalement, il conviendrait aussi de s'assurer que les mêmes pièces justificatives n'ont pas été produites à plusieurs pouvoirs subsidiaires. A ce sujet, il apparaît que les services provinciaux n'ont de manière générale pris aucune initiative visant à instaurer une collaboration avec les services de contrôle des autres autorités subsidiaires.

La Cour recommande dès lors la mise en œuvre d'un programme minimal de contrôle sur place de l'ensemble des bénéficiaires des subventions les plus importantes, selon un cycle et des modalités qu'il incombe au collège provincial de déterminer.

La Cour a par ailleurs consacré un examen particulier aux pièces justificatives des dépenses (subsidies 2007) produites⁵² par trois bénéficiaires, à savoir le BEP, la F.T.P.N. et l'a.s.b.l. « Maison de nos enfants ».

⁵¹ La Cour a observé qu'un dossier de liquidation soumis au collège comportait à la fois l'attestation établissant que le bénéficiaire avait satisfait à toutes ses obligations et une réserve portant sur le défaut de production des pièces justificatives des dépenses.

⁵² Comme expliqué ci-avant, ces pièces n'étaient pas nécessairement en possession de l'administration provinciale. Celle-ci a dû, le cas échéant, les réclamer auprès du bénéficiaire. Dans le cas du BEP, la Cour a été autorisée à les consulter au siège de l'intercommunale.

– En ce qui concerne le BEP, dans la limite des investigations qu'elle a opérées, la Cour a pu s'assurer que la comptabilité est tenue avec rigueur et qu'elle renvoie de manière précise aux pièces justificatives, directement accessibles. L'intercommunale a par ailleurs établi des documents récapitulatifs détaillés des différentes dépenses financées par les interventions provinciales. L'examen de ces pièces n'appelle pas de remarques.

– En ce qui concerne la F.T.P.N., la Cour a observé que de nombreuses pièces de dépenses ne comportent ni de visa pour leur mise en liquidation ni de mentions relatives à leur paiement. D'autres ne font référence à aucun contrat ou commande de prestations⁵³. Par ailleurs, beaucoup de pièces produites en vue de justifier les aides provinciales comportent des mentions manuscrites les ventilant en « fonds propres » et « financement sur subsides européens ». Un contrôle plus approfondi pourrait être utilement effectué en vue de s'assurer que des dépenses ne font pas l'objet d'un double subventionnement.

Le subside provincial (296.000 EUR) est justifié pour un montant de 296.946,49 EUR. Certaines des factures fournies sont toutefois sujettes à réserves étant donné qu'elles sont mentionnées « en attente » dans le récapitulatif établi par l'association. Elles proviennent essentiellement de l'imprimerie provinciale (datées du 25 février 2008, elles portent sur un montant de 17.628,89 EUR) et de l'a.s.b.l. « Fédération du Tourisme de la province de Liège » (brochure « Château de Meuse : 22.000 EUR). Au total, les pièces recevables s'élèvent à 257.317,60 EUR.

Parmi les pièces justificatives de la subvention de l'exercice 2007, la Cour a également relevé la présence d'une facture établie le 31 décembre 2006 (Caudalie communication : 6.122,60 EUR). Au total, 28 factures ont été adressées par ce fournisseur pour un montant global de 44.170,51 EUR.

– En ce qui concerne l'association « Maison de nos enfants », les pièces produites en copie ne comportent pas toujours de visa de mise en liquidation de la direction de l'association. En outre, certaines déclarations de créance ne sont pas appuyées de pièces justificatives probantes. Enfin, des prestations de supervision, réalisées par un prestataire externe pour un montant de 3.500 EUR, sont justifiées par des documents manuscrits sur papier libre, peu explicites de la nature des prestations effectuées et sans référence à une commande ou à un contrat particulier.

⁵³ Déclarations de créance pour prestations intellectuelles non soumises à T.V.A. (article 44, § 3, alinéa 3 du code de la T.V.A.) relatives à la rédaction de textes (brochures et chapeaux d'introduction pour dossiers téléchargeables).

6.1.2. Propositions de réforme du receveur provincial

Pour obvier à ces problèmes, le receveur provincial a, au cours du contrôle effectué par la Cour, proposé de modifier les modalités de contrôle de l'utilisation des subventions comme suit :

- les directions générales resteraient l'interlocuteur privilégié du bénéficiaire ou du demandeur de subside et demeureraient chargées, comme le prévoient les directives actuelles, de réunir toutes les pièces justificatives requises et de transmettre au receveur et au collège provincial des dossiers complets. La nouveauté résiderait dans la mise en place d'un contrôle d'admissibilité des pièces produites, à évaluer en fonction des actions menées par l'institution subventionnée et des conditions fixées par l'autorité subsidiaire ;
- les services du receveur provincial seraient plus attentifs à vérifier la qualité du dossier produit. Ils effectueraient une analyse plus poussée des comptes et bilans du bénéficiaire, et ce dès l'instruction de la demande d'octroi du subside (et non plus seulement a posteriori). Les services du receveur rendraient ainsi un avis à propos de la santé financière de l'organisme, sous la forme d'un document standardisé. L'objectif serait de fournir au collège tous les éléments nécessaires à sa prise de décision.

Il avait signalé qu'en cas d'accord du collège, ces mesures pourraient entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2009.

Dans sa réponse du 18 février 2009, l'administration provinciale a relevé que la mise en œuvre de cette réforme avait été retardée par des problèmes pratiques de modalités de production de pièces et de traitement des dossiers durant la période transitoire, pour le règlement desquels elle souhaitait consulter la Cour. Celle-ci n'a toutefois été saisie d'aucune demande allant dans ce sens.

6.2. QUALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS

6.2.1. Les arrêtés d'octroi

L'allocation d'un subside requiert l'adoption d'un arrêté d'octroi par le collège provincial. Cet acte fait naître le droit au subside⁵⁴.

Le contenu de l'arrêté doit répondre à diverses prescriptions stipulées dans le Code. Ainsi, toute décision octroyant une subvention doit, sauf exceptions, en fixer la nature, l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire, voire le délai dans lequel celles-ci devront être produites.

Afin de permettre ultérieurement la vérification du respect du principe selon lequel toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée⁵⁵, les arrêtés doivent être libellés de façon précise et univoque, en particulier pour ce qui concerne l'objet et la nature de la subvention ainsi que les modalités de versement et de justification des montants octroyés.

Ces principes sont énoncés dans le vade-mecum, qui rappelle aux services gestionnaires que la faisabilité et l'efficacité du contrôle dépendent essentiellement des obligations qui ont été initialement imposées au bénéficiaire, lesquelles doivent être mentionnées dans l'arrêté d'octroi de manière concise et précise.

Les projets d'arrêtés d'octroi sont préparés par les services gestionnaires. Les arrêtés examinés donnent lieu aux observations suivantes :

- en ce qui concerne les attendus :
 - o certains arrêtés font encore référence en 2007 à la loi du 14 novembre 1983. Cette référence est obsolète et doit être remplacée par les références actuelles, à savoir les articles L 3331-1 à L 3331-9 du Code ;
 - o la mention des voies de recours, imposée par loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, est systématiquement absente. Par ailleurs, certains arrêtés

⁵⁴ Quand il s'agit de subsides réglementés, l'arrêté ne crée pas le droit au subside, il ne fait que le concrétiser.

⁵⁵ Ces exigences sont particulièrement importantes lorsque les subsides sont facultatifs, c'est-à-dire lorsqu'il n'existe pas d'autre fondement juridique que l'arrêté d'octroi. Elles permettent également au bénéficiaire de connaître avec précision les obligations qui lui sont imposées.

font référence à la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, tandis que d'autres l'omettent ;

- en ce qui concerne précisément la motivation de l'acte, qui se doit d'être aussi précise et complète que possible, tant en droit qu'en fait, les activités d'intérêt général et les objectifs poursuivis par le demandeur ne sont pas mentionnés ;
 - les attendus ne font pas mention du contrôle de la bonne fin des subventionnements précédents (respect des dispositions légales et réglementaires ainsi que des obligations imposées au bénéficiaire, en particulier la justification de l'emploi conforme du subside) et corollairement de l'absence d'obstacles au nouvel octroi en résultant.
- en ce qui concerne le corps de l'arrêté :
- le numéro de compte financier sur lequel la subvention doit être liquidée, la forme juridique (personne morale), la dénomination exacte et l'adresse du bénéficiaire ne sont pas systématiquement mentionnés ;
 - l'objet et les conditions d'utilisation de la subvention, en particulier la nature et le type de dépenses admissibles (fonctionnement, personnel, etc.), ainsi que la nature, la forme et la qualité des justificatifs à fournir⁵⁶, ne sont pas libellés de façon suffisamment précise et univoque. La mention de l'objet du subside s'apparente parfois à une clause de style (« pour la poursuite des activités » du bénéficiaire). Ces omissions ou ambiguïtés dans l'acte d'octroi peuvent avoir pour effet de donner aux bénéficiaires une marge d'appréciation excessive en ce qui concerne l'utilisation et la justification de la subvention. En tout état de cause, elles rendent le contrôle plus difficile ;
 - les délais imposés dans l'arrêté d'octroi pour la production des pièces justificatives ne correspondent pas toujours à ceux prévus dans les conventions conclues avec les bénéficiaires⁵⁷. Certains arrêtés conditionnent la liquidation (totale ou partielle, en cas d'avance) à la production de pièces, mais sans en préciser le délai de communication. On notera que les arrêtés (relatifs à des subventions conventionnelles)

⁵⁶ Outre les bilans, comptes et rapports d'activités, il est fait état de la production de « pièces justificatives », sans autre précision.

⁵⁷ Ainsi, dans le secteur de la Santé, de l'Action sociale et du Logement, certains arrêtés imposent la date du 30 juin, tandis que les conventions fixent la date du 31 mars et ou du 28 février.

imposent parfois des conditions supplémentaires à celles fixées dans la convention⁵⁸ ;

- o les sanctions liées au non-respect des dispositions légales, à savoir le remboursement de la partie non justifiée d'une subvention ou la suspension de la liquidation des interventions futures, ne sont pas systématiquement mentionnées. Les sanctions sont parfois présentées comme une faculté de l'autorité subsidiaire, alors que la loi les impose pour les subventions égales ou supérieures à 1.239,47 EUR. Si le dispensateur souhaite en exonérer le bénéficiaire, il doit le prévoir formellement et ne peut le faire qu'à la condition que la subvention ne dépasse pas un montant de 24.789,35 EUR.

6.2.2. Les conventions existantes

Des conventions ont parfois été conclues avec des a.s.b.l. et des intercommunales pour régir les aides financières et en nature.

On notera que ces conventions, lorsqu'elles existent, compensent en partie les manquements relevés au niveau des arrêtés d'octroi. Elles contiennent en effet, selon les cas⁵⁹, l'engagement de principe du subventionnement (dans la limite des crédits budgétaires), la motivation de l'intervention provinciale, son évaluation chiffrée ou son mode de calcul, ses modalités de liquidation, la durée de validité de la convention (souvent à durée indéterminée), sa date de prise d'effets, ses modalités de dénonciation, la nature des dépenses que le subside est destiné à couvrir et les éventuelles contreparties, notamment en matière de collaboration avec les services provinciaux ou d'obligation de mention du partenariat provincial sur les supports promotionnels du bénéficiaire.

On notera qu'en ce qui concerne les centres culturels, les contrats-programmes conclus avec la province contiennent parfois une clause particulière subordonnant l'octroi de la subvention à la conclusion d'un accord annuel de collaboration, *« négocié et évalué de manière contradictoire durant le mois de novembre de l'année précédente. Cet accord reprend les projets particuliers sur lesquels la province et le centre culturel entendent collaborer durant l'année suivante ainsi que l'ensemble des moyens prévus par chacune des parties pour leur réalisation »*.

⁵⁸ Exemple : le contrat-programme de l'a.s.b.l. « Centre international pour la musique chorale » stipule que la province verse le solde de la subvention annuelle (15 %) après réception des comptes d'exploitation et du bilan au 31 décembre de l'année précédente. Outre les comptes, l'arrêté d'octroi du 26 avril 2007 impose la production des pièces justificatives de l'emploi de la subvention.

⁵⁹ Les conventions n'obéissent pas à un modèle uniforme.

En matière de contrôle, les conventions prévoient également la fourniture de pièces justificatives (en sus des comptes annuels et des rapports d'activités) pour une date déterminée (variable selon les conventions). On rappellera à ce sujet que, nonobstant ces dispositions, les pièces justificatives des dépenses proprement dites ne sont pas régulièrement fournies par les bénéficiaires et qu'elles ne sont pas réclamées par la province.

En outre, les conditions prévues dans ces conventions ne sont pas systématiquement respectées, tels les délais de production des pièces, les formes à respecter et les délais de liquidation.

Par ailleurs, certains éléments qu'elles contiennent prêtent le flanc à critique :

- la référence à la loi du 14 novembre 1983 est obsolète et doit être remplacée par celle des articles L 3331-1 à L 3331-9 du Code ;
- le délai de fourniture des comptes et des rapports d'activités n'apparaît pas toujours réaliste, s'agissant en principe d'obtenir les rapports et les comptes après leur approbation par l'assemblée générale du bénéficiaire.⁶⁰ Par ailleurs, comme cela a été souligné ci-avant, des discordances sont parfois constatées entre les dates-butoir mentionnées dans les conventions et celles reprises dans les arrêtés d'octroi annuels ou dans les courriers adressés aux bénéficiaires par l'administration provinciale ;
- les conventions de partenariat conclues avec les associations ne permettent pas toujours d'appréhender de manière exhaustive l'ensemble des interventions provinciales qui leur sont allouées, soit qu'elles font l'objet d'avenants multiples non coordonnés, soit que certaines aides sont allouées par ailleurs⁶¹ ou que de nouvelles aides récurrentes n'y ont pas été intégrées par le biais d'un avenant⁶² ;

⁶⁰ A titre d'exemple, la convention conclue en 2001 avec l'a.s.b.l. « Service provincial d'aide familiale » (appelée ci-après S.P.A.F.) prévoit la fourniture des pièces (dont le compte annuel) pour le 25 février de l'année qui suit l'exercice pour lequel la subvention est octroyée. En pratique, ce délai n'est pas respecté. Le bénéficiaire avait déjà sollicité le 7 février 2003 une révision de ce délai conventionnel, en soulignant de surcroît l'ambiguïté des courriers reçus de la province dans le cadre du contrôle des subventions, ceux-ci faisant référence à une autre date-butoir (31 mars de l'année suivante). En ce qui concerne la convention du 15 janvier 2001 conclue entre la province et l'a.s.b.l. « Infor Jeunes Namur », les rapports d'activités doivent être présentés le 28 février au plus tard. Ce délai n'est pas respecté.

⁶¹ Par exemple les aides indirectes que représente la gratuité des frais d'imprimerie et des frais d'affranchissement.

⁶² A titre d'exemple, à l'aide conventionnelle allouée au S.P.A.F. précité sur la base des heures prestées (convention de septembre 2001 approuvée par le conseil provincial – 200 milliers EUR engagés en 2007 à la charge de l'article 844047/64000/000), s'ajoute depuis 2005 une aide récurrente, basée sur une décision du collège provincial de janvier 2005, destinée à couvrir les frais de location (canon) et de fonctionnement (forfait) du nouveau bâtiment occupé par l'association à Denée. Cette association a ainsi bénéficié d'aides supplémentaires (par rapport à la convention) d'un montant de 81,7 milliers EUR en 2005, de 54,8 milliers EUR en 2006 et de 56,0 milliers EUR en 2007 (article 844047/64000/002).

- hormis la mention (obsolète) de la loi du 14 novembre 1983, de nombreuses conventions anciennes ne prévoient pas réellement de règles, critères et rapports d'évaluation. Conclues à durée indéterminée, elles ne précisent pas les modalités de leur renouvellement ;
- les conventions, lorsqu'elles prévoient l'allocation d'aides en nature, n'en effectuent pas une évaluation en numéraire⁶³. Elles ne précisent pas non plus les règles à suivre pour y procéder. Il est dès lors difficile de chiffrer le montant global des interventions provinciales en faveur d'un tel bénéficiaire. Dans le cas où ce dernier recevrait exclusivement des aides en nature ou des aides en nature couplées avec un subside annuel en numéraire inférieur à 50.000 EUR, il apparaît pourtant indispensable de chiffrer les interventions non financières en vue de déterminer si l'obligation de conclure un contrat de gestion est applicable⁶⁴ ;
- la Cour a examiné la convention du 19 mai 2004, associant la Communauté française, la province et la ville de Namur, visant à soutenir l'a.s.b.l. « Centre international de musique chorale ». Elle observe que plusieurs dispositions du contrat ne s'appliquent qu'au seul pouvoir subsidiant communautaire, bien qu'il ne soit pas en l'espèce le principal dispensateur de l'aide. C'est le cas des dispositions fixant les conditions de liquidation d'une avance de 85 %, les contreparties en termes de « visibilité » promotionnelle, les modalités de justification et de contrôle et les obligations de gestion et d'équilibre financiers du bénéficiaire. L'évaluation (contrôle des critères de qualité et de fonctionnement à respecter par l'a.s.b.l.) est in fine confiée, outre l'instance d'avis compétente (Conseil de la musique classique et contemporaine), à la Communauté française. La province ayant considéré que ces contrats-programmes tenaient lieu de contrats de gestion, la Cour recommande de veiller à ce que cette délégation du contrôle et de l'évaluation reste compatible avec les prérogatives et obligations propres de la province dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la procédure d'évaluation prévue par le Code pour les bénéficiaires avec lesquels un contrat de gestion a été conclu ;
- d'une manière générale, la nature des dépenses susceptibles de servir de justificatifs à l'utilisation de la subvention est trop large. La Cour considère en l'occurrence que l'objet et la nature de la subvention doivent être bien

⁶³ Ainsi, à titre d'exemple, une convention conclue, le 17 février 2006, avec l'a.s.b.l. « Office des métiers d'art de la province de Namur », prévoyait la possibilité pour le collège provincial de « mettre à disposition, à raison d'un 4/5^{ème} temps, un membre du personnel provincial afin de l'aider à la réalisation de ses activités » (article 1^{er}). La convention n'évalue ni ne plafonne, le cas échéant, l'avantage octroyé, et le grade de l'agent n'est pas précisé.

⁶⁴ Elle l'est quant l'aide totale atteint au moins 50.000 EUR par an.

précisés⁶⁵ et que les justificatifs à produire doivent être mis en adéquation avec son objet⁶⁶.

La Cour recommande dès lors que les conventions existantes soient modifiées - par avenant le cas échéant - pour corriger les anomalies mentionnées ci-avant. Il conviendrait que la province examine également si certaines de ces conventions ne font pas double emploi avec les contrats de gestion, lorsque ceux-ci sont obligatoires.

6.2.3. Les contrats et plans de gestion

Les notions de « plan de gestion », de « contrat de gestion » et de « plan d'entreprise », figurant dans le Code, sont issues du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes. Elles impliquent depuis le 30 mars 2005⁶⁷ de nouvelles obligations pour les provinces.

Le tableau suivant présente, de manière schématique, ces nouvelles obligations.

⁶⁵ Quand la nature de l'intervention provinciale n'est pas précisément définie, toutes les dépenses rattachables aux classes 60 (approvisionnements et marchandises), 61 (services et biens divers), 62 (rémunérations, charges sociales et pensions) et 64 (autres charges d'exploitation) du plan comptable des provinces peuvent concourir à la justification des subsides reçus.

⁶⁶ Un subside destiné à couvrir des dépenses de personnel ne devrait ainsi être justifié que par des dépenses de ce type.

⁶⁷ Soit un an après l'entrée en vigueur du susdit décret.

Tableau 7 – Obligations imposées aux provinces en matière de plans, contrats de gestion et rapports annuels d'évaluation – Présentation schématique

		Références du Code	Assignment d'un plan de gestion valable 3 ans (1)	Conclusion d'un contrat de gestion valable 3 ans (2)	Conclusion d'un contrat de gestion (3)	Plan d'entreprise annuel (4)	Rapport d'évaluation annuel (5)
Régies	Régie provinciale ordinaire (dénuée de personnalité juridique distincte)	L2223-1	X				X
	Régie provinciale autonome (dotée de la personnalité juridique)	L2223-9		X		X	X
Intercommunales	Intercommunale créée par ou à laquelle participe la province	L2223-12					
	Intercommunale que la province subventionne jusqu'à concurrence de 50.000 EUR au minimum par an	L2223-15			X		X
A.S.B.L. et autres associations	A.s.b.l. ou autre association créée par ou à laquelle participe la province	L2223-13		X			X
	A.s.b.l. ou association autre que la province subventionne jusqu'à concurrence de 50.000 EUR au minimum par an	L2223-15			X		X

- 1) *Le plan de gestion, renouvelable, précise la nature et l'étendue des tâches de service public que la régie doit assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions. L'assignation d'un plan de gestion à une régie ordinaire est de la compétence du conseil provincial.*
- 2) *Le contrat de gestion, renouvelable, précise la nature et l'étendue des tâches de service public que la régie autonome ou l'association doit assumer, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions. La conclusion d'un contrat de gestion est de la compétence du conseil provincial.*
- 3) *Par extension, prévue à l'article L2223-15, l'obligation de conclure un contrat de gestion et d'en évaluer annuellement l'exécution s'applique aux bénéficiaires de subventions provinciales, en espèces ou sous toute autre forme, à partir d'un montant de 50.000 EUR par an. Dans ce cas, l'obligation s'impose également aux intercommunales, sans que le Code en précise davantage les modalités. Les intercommunales sont en tout état de cause tenues d'établir annuellement un « plan stratégique, identifiant chaque secteur d'activités et incluant notamment les prévisions financières pour l'exercice suivant »⁶⁸.*
- 4) *Chaque année, le conseil d'administration d'une régie autonome doit soumettre au conseil provincial un plan d'entreprise mettant en œuvre le contrat de gestion.*
- 5) *Le rapport annuel d'évaluation est établi par le collège provincial (régie ordinaire, A.S.B.L. ou autre association) ou par le conseil d'administration de la régie autonome. En ce qui concerne les intercommunales, le Code ne précise pas à qui incombe cette mission. Le rapport d'évaluation est soumis au conseil provincial pour lui permettre de vérifier de la réalisation des obligations découlant du plan ou du contrat de gestion (régie ordinaire, A.S.B.L. et autres associations) ou pour approbation (régie autonome).*

⁶⁸ Article 16, § 3, alinéa 2, du décret régional wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales. La lettre-circulaire du 17 février 2005 du ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique (non publiée au Moniteur belge) invite les provinces à s'inspirer de cette notion de « plan stratégique » pour l'élaboration des contrats de gestion. D'autres éléments d'interprétation des dispositions du Code, relatives aux contrats de gestion, ont été fournis à la province par des lettres du ministre des 17 octobre et 7 novembre 2005.

a) L'exhaustivité des assujettis

Conformément aux articles L 2223-13 § 2 et L 2223-15 du Code, les provinces avaient l'obligation de conclure, avant le 30 mars 2005, un contrat de gestion, non seulement avec les a.s.b.l. et les autres associations qu'elles subventionnent pour un montant d'au moins 50.000 EUR par an⁶⁹, mais aussi avec celles qu'elles créent ou auxquelles elles participent. A la clôture du contrôle réalisé par la Cour (fin du premier semestre 2008), la province n'avait pas encore complètement satisfait à ses obligations.

Le 23 novembre 2006, le collège provincial approuvait un modèle de contrat de gestion, le soumettait pour avis à la Région wallonne et invitait l'administration provinciale à dresser l'inventaire des associations concernées.

Dans son rapport relatif aux comptes annuels 2006 transmis aux autorités provinciales le 19 juin 2007, la Cour signalait que la province avait établi un inventaire des institutions soumises aux obligations décrétales prérappelées. Selon cet inventaire, 56 institutions étaient concernées. Lors de l'examen du projet de budget 2008, la Cour a été mise en possession d'une liste - réputée définitive - des bénéficiaires de subventions pour lesquelles un contrat de gestion devait être conclu. Cette liste ne comprenait plus que 39 institutions. Il s'est avéré ultérieurement⁷⁰, que cette liste était encore susceptible de modifications.

La Cour rappelle que la province est restée en défaut de dresser un inventaire complet et valorisé de l'ensemble des aides qu'elle alloue. Cet inventaire constituait pourtant un préalable indispensable à la détermination correcte de la liste des associations soumises à la conclusion du contrat de gestion.

b) Le respect du délai

Le collège provincial avait enjoint à l'administration provinciale de veiller à ce que tous les contrats de gestion soient signés pour le 31 décembre 2007 au plus tard. Celle-ci n'a toutefois pas pu mener cette mission à bonne fin.

⁶⁹ Il en va de même, mutatis mutandis, pour les intercommunales.

⁷⁰ Ainsi, il n'y aurait plus lieu de conclure un contrat de gestion avec le Port autonome de Namur. Celui-ci a estimé que le contrat faisait double emploi avec ses statuts ; selon les informations communiquées par l'administration provinciale, la Région wallonne se serait alignée sur la position de l'organisme. En ce qui concerne le CIGER et LOTH-INFO, l'administration provinciale attend la décision du collège quant à la poursuite de la participation provinciale dans ces associations. A l'inverse, des contrats ont été conclus avec les associations « Office des Métiers d'Art » et « Namur Média », lesquelles ne figuraient plus dans la dernière liste communiquée à la Cour.

A la date de clôture du contrôle, seuls 3 contrats de gestion et 1 plan de gestion avaient fait l'objet d'une publication au Bulletin provincial (les a.s.b.l. « Association des provinces wallonnes »⁷¹, « La Maison de nos enfants »⁷², le « Service social du personnel provincial »⁷³ et la régie « Château de Namur »⁷⁴). D'autres contrats ont toutefois été conclus⁷⁵.

En ce qui concerne les centres culturels, le collège provincial a décidé⁷⁶ de considérer les contrats-programmes passés avec les trois centres culturels régionaux⁷⁷ comme des contrats de gestion. Conformément aux dispositions du code, il procédera à une évaluation annuelle de ceux-ci. Cette même option pourrait être suivie, selon l'administration provinciale, pour les a.s.b.l. « Centre international de musique chorale » et « Centre de chant choral ».

c) Confusion d'intérêts

Il est fréquent que des membres du collège provincial occupent des fonctions de direction ou de gestion (administrateur ou président) dans des associations avec lesquelles des contrats de gestion ou des contrats-programmes ont été ou devraient être conclus⁷⁸.

⁷¹ Résolution du conseil du 25 avril 2008, contrat entrant en vigueur à la date de sa signature et publié le 29 juillet 2008 au Bulletin provincial ; ce contrat est signé mais non daté.

⁷² Résolution du conseil du 21 mars 2008, contrat signé, publié le 2 juillet 2008 au Bulletin provincial et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

⁷³ Résolution du conseil du 22 février 2008, contrat entré en vigueur à la même date et publié le 2 juillet 2008 au Bulletin provincial.

⁷⁴ Résolution du conseil du 22 février 2008 assignant à la Régie « Château de Namur » un plan de gestion entrant en vigueur à la même date et publié au Bulletin provincial le 11 avril 2008.

⁷⁵ Selon les informations communiquées par les services provinciaux à la fin du premier semestre 2008, six contrats avaient été conclus avec des associations du secteur culturel (Maison de la Poésie, Office des Métiers d'Art, Rock about Nam, Festival international du film francophone, Fédération du Tourisme de la province de Namur, Namur Média), en sus des contrats-programmes ; deux contrats avec celles du secteur des Affaires générales (Service social du personnel provincial, Association des provinces wallonnes) ; deux contrats avec celles du secteur de l'Enseignement (Cercle équestre de l'école provinciale d'élevage et d'équitation de Gesves et Régie « Château de Namur ») ; quatre avec celles du secteur de l'Action sociale, de la Santé et du Logement (Service provincial d'aides familiales, Maison de nos enfants, Centre d'action interculturelle, Centre d'adaptation et de reclassement professionnel à Philippeville).

⁷⁶ Par un arrêté du 22 novembre 2007.

⁷⁷ Qui bénéficient tous trois de subsides supérieurs à 50.000 EUR. Ce n'est par contre pas le cas des centres culturels locaux.

⁷⁸ C'est par exemple le cas dans les associations suivantes : Canal C, Centre d'adaptation et de reclassement professionnel (présidence), Centre culturel régional « Action Sud » (présidence), Ciger a.s.b.l., Centre culturel régional de Dinant, Centre culturel régional de Namur (vice-présidence), Centre de chant choral, Centre équestre de Chevetogne (présidence), Centre international de musique chorale (présidence), Fédération du tourisme de la province de Namur (présidence), Namur-Média (présidence), Vidéoscope Rochefort.

Cette situation peut présenter un risque de conflits d'intérêts ou rendre difficile la réalisation d'un contrôle ou d'une évaluation objective et indépendante des subventions accordées et des conventions conclues.

Les exemples suivants illustrent toute l'étendue du risque susmentionné :

- la convention liant la province à l'a.s.b.l. « Centre international pour la musique chorale » est signée, pour l'association, par son directeur exécutif et par son président, celui-ci signant par ailleurs la convention en tant que représentant de la province, et agissant comme député rapporteur pour les dossiers d'octroi. Le traitement du dossier de subventionnement est marqué par la même ambiguïté puisque l'agent du service gestionnaire provincial qui signe le dossier, atteste des contrôles réalisés et donne son visa en qualité de premier directeur, est également membre de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. (et trésorier de celle-ci pour une période limitée) ;
- les statuts du S.P.A.F. précité prévoient que les membres composant l'assemblée générale sont pour moitié proposés par le conseil provincial de Namur mais agissent à titre personnel et n'engagent pas la province⁷⁹. Parmi eux, figure d'office, au titre de « membre de droit, le membre du collège provincial qui a les Affaires sociales dans ses attributions »⁸⁰. De même, le conseil d'administration (de minimum 9 membres) « doit être composé pour moitié de membres proposés par le conseil provincial » dont d'office « le membre du collège provincial qui a les Affaires sociales dans ses attributions » ;
- l'a.s.b.l. « Centre d'adaptation et de reclassement professionnels (C.A.R.P.) » est représentée, pour la signature du contrat de gestion conclu avec la province, par son directeur et sa présidente, qui est par ailleurs membre du collège provincial en charge de cette institution ;
- la direction de l'intercommunale IMAJE est assurée par du personnel provincial mis à disposition de celle-ci. Certains dossiers présentés par l'administration provinciale au collège, relatifs à des interventions en faveur de cet organisme, sont signés par la personne qui en assume la direction ;

⁷⁹ Article 5 des statuts.

⁸⁰ Article 6 des statuts.

- La convention précitée du 17 février 2006, conclue entre la province et l'a.s.b.l. « Office des métiers d'art » (mise à disposition de personnel), est signée, au titre de président de l'association, par un membre du collège provincial.

La Cour invite la province à prendre en compte les risques évoqués ci-dessus et notamment à envisager la transformation de certaines associations en régie provinciale ordinaire.

d) Le contenu des contrats de gestion

En vertu des dispositions du Code, le contrat doit au minimum préciser la nature et l'étendue des tâches de service public confiées à l'association et les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions. L'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public ne pouvant être satisfait par les services provinciaux doit également être démontrée.

Si les tâches de service public sont bien mentionnées dans tous les contrats, certaines ne sont pas clairement définies, ce qui rendra leur évaluation malaisée. En outre, les indicateurs quantitatifs n'apparaissent pas pertinents, étant donné qu'ils visent à mesurer des éléments pour lesquels les contrats ne comportent pas d'objectifs chiffrés évaluables. Globalement, la formulation des indicateurs manque de précision et de rigueur.

e) Les rapports d'évaluation

Compte tenu du retard dans l'adoption des contrats proprement dits, les premiers rapports d'évaluation ne devraient être présentés au conseil qu'à l'occasion du vote du budget 2010.

6.3. DISTINCTION ENTRE SUBSIDES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES

Pour rappel, ces deux types de subsides, qui répondent à des règles d'imputation spécifiques, ne peuvent être confondus.

Des entorses à ce principe peuvent toutefois être commises lorsque l'aide de la province prend la forme d'une cotisation. Le cas de l'A.P.P.S.S.⁸¹ en constitue un bon exemple. Le budget d'exploitation 2006 de cette association présentait un total de produits et de charges de 283.232 EUR. Les produits sont entièrement constitués des cotisations des membres, à savoir le CPAS de Namur (à hauteur de 65 %) et la province de Namur (à hauteur de 35 %). Ce budget reprenait des dépenses d'investissements à hauteur de 63.500 EUR.⁸² La cotisation votée par le conseil provincial et inscrite au budget ordinaire de la province était donc destinée à couvrir en partie des dépenses d'investissements. En l'occurrence, le problème ne s'est pas posé parce que le projet d'investissements a été abandonné.

En outre, en matière d'investissements, il est prévu que l'intervention provinciale se limite à 17,5 %, le solde de 82,5 % étant à la charge du CPAS précité. Le calcul de l'intervention provinciale n'avait toutefois pas tenu compte de cette règle particulière.

Par ailleurs, en matière de financement des cultes et de la laïcité, la province verse des subsides ordinaires, pour couvrir non seulement des charges relatives à des frais d'entretien courant de biens patrimoniaux mais aussi les charges d'emprunts conclus par l'organisme subventionné pour financer lesdits investissements.

6.4. SITUATION FINANCIÈRE DES BÉNÉFICIAIRES

Dans sa circulaire budgétaire annuelle, le ministre régional de tutelle recommande aux provinces :

- de veiller à ce que les institutions qui tirent leurs ressources des provinces mènent une politique de stricte économie ;
- de porter une attention particulière aux crédits de transferts afin d'obtenir des organismes para-provinciaux une participation maximale à l'effort de maîtrise qu'elles ont entrepris.

En vue de vérifier le respect de ces recommandations, la Cour a analysé, au sein des trois secteurs qu'elle a sélectionnés, les comptes annuels de seize bénéficiaires⁸³ de subventions provinciales.

⁸¹ Association de Pouvoirs publics Solidarité et Santé.

⁸² Travaux pour une crèche.

⁸³ Ceux qui ont bénéficié en 2006 de subventions en numéraire supérieures à 25.000 EUR. L'analyse a été effectuée sur la base des comptes présents dans les dossiers de subventionnement.

Cet examen a révélé le caractère hétérogène des états comptables fournis par ceux-ci. La Cour recommande dès lors à la province d'imposer à l'avenir, la production de comptes normalisés, à tout le moins pour les bénéficiaires les plus importants.

Pour les besoins de cette analyse financière, la Cour a utilisé un certain nombre de ratios permettant de mesurer l'importance de la trésorerie dans les actifs et des fonds propres dans les ressources des associations bénéficiaires. Elle a également mesuré le nombre de mois de charges décaissables que pouvait supporter leur trésorerie globale (les valeurs disponibles et les placements consolidés).

Cette analyse a permis de dégager les conclusions suivantes.

a) De nombreux bénéficiaires disposent d'une importante trésorerie

Au 31 décembre 2006, les bilans des seize bénéficiaires laissaient apparaître une trésorerie globale représentant en moyenne 34,9 % du total de l'actif. Deux associations (Soutien aux pays de la francophonie et NEW) affichaient une trésorerie supérieure à 75 % du total du bilan. Pour six d'entre elles (les deux associations précitées, la F.T.P.N., le S.P.A.F., la Maison de nos enfants et Namur entraide Sida), ce pourcentage est supérieur à 50 %.

En valeur absolue, l'a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie » disposait au 31 décembre 2006 d'une trésorerie globale de 173 milliers EUR (représentant 100 % de l'actif) et l'association « NEW » de 563 milliers EUR (correspondant à 81,3 % de l'actif). A titre d'information, les montants engagés en 2007 au profit de ces deux associations s'élèvent à 100 milliers EUR (NEW) et 75 milliers EUR (a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie »).

b) De nombreux bénéficiaires disposent d'importants fonds propres⁸⁴ (en ce compris les provisions)

Au 31 décembre 2006, les associations sélectionnées disposaient en moyenne de fonds propres équivalant à 49,2 % du total du passif.

⁸⁴ Les fonds propres sont traditionnellement constitués par les rubriques « Capital », « Fonds de réserve » et « Résultats reportés » du passif du bilan. Comme certaines associations disposaient également d'importantes provisions, ces dernières ont été incluses dans le calcul du ratio.

Six bénéficiaires (les a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie », « la Maison de la poésie », « NEW », « Centre d'action touristique », « Namur entraide Sida » et « Centre culturel de Philippeville ») affichaient des fonds propres supérieurs à 75 % du total du passif.

c) Les dettes les plus exigibles (à un an au plus) sont peu importantes

La moyenne des dettes à court terme de l'ensemble des bénéficiaires de l'échantillon s'élevait à 42,3 % du total du passif. Ce chiffre recouvre des situations fort contrastées puisque ce ratio oscillait entre 3,4 % (a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie ») et 111,9 % (a.s.b.l. « Centre de chant choral »⁸⁵).

d) Certains bénéficiaires disposent d'une trésorerie leur permettant de couvrir de nombreux mois de charges décaissables⁸⁶

En moyenne, les associations de l'échantillon disposaient au 31 décembre 2006 d'une trésorerie globale leur permettant de couvrir quelque 3 mois et demi de charges décaissables. Trois d'entre elles affichaient une situation particulièrement favorable : l'a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie » (près de 18 mois), l'a.s.b.l. « NEW » (plus d'un an) et la « F.T.P.N. » (près de 7 mois).

e) La part des subventions en général – et celle des subventions provinciales en particulier – dans le financement de certains bénéficiaires est importante

Dans l'ensemble, les subventions globales et celles émanant de la province représentaient en 2006 respectivement 60,6 % et 24,3 % des produits des bénéficiaires. Pour deux d'entre eux, les interventions provinciales étaient supérieures à 50 %. Il s'agit de l'a.s.b.l. « Soutien aux pays de la francophonie » (84,1 %) et de la F.T.P.N. (63,9 %).

f) Etude d'un cas particulier : le BEP.

Le BEP est le principal bénéficiaire des subventions provinciales : au cours de l'exercice 2006, la province lui a alloué un total de 4,5 millions EUR de subsides en numéraire, représentant 39,6 % de ses produits.

⁸⁵ Dont les fonds propres sont négatifs.

⁸⁶ On entend par charges décaissables : le total des charges diminuées des amortissements, des réductions de valeur, des moins-values et des provisions constituées.

L'analyse des comptes 2006 du BEP révèle une trésorerie globale de 7,4 millions EUR (constituée essentiellement de placements), représentant 37,8 % du total de l'actif. Par ailleurs, ses fonds propres affichaient au 31 décembre 2006 un solde positif de 9,4 millions EUR (48,1 % du total du passif), essentiellement constitués de fonds de réserve (6,0 millions EUR).

L'importance de la trésorerie du BEP doit toutefois s'apprécier au regard de ses charges décaissables qui s'élevaient à 10,3 millions EUR, dont 6,4 millions EUR de rémunérations, charges sociales et pensions. En outre, une partie des fonds placés n'appartenait pas en propre au BEP. Quelque 2,6 millions EUR se rapportaient à des sommes mises à sa disposition pour sa politique des logements sociaux. Ces montants avaient une contrepartie à la rubrique « Dettes à plus d'un an⁸⁷ » au passif du bilan.

Quant aux 6,0 millions EUR de fonds de réserve, ils étaient, selon les commentaires joints aux comptes annuels, pour partie nécessaires à l'exécution d'investissements futurs.

g) Conclusions

La Cour recommande qu'avant d'accorder de nouvelles subventions à certaines associations, la province examine leur situation financière, sur la base de leurs derniers comptes annuels.

⁸⁷ Plus précisément à la rubrique « Autres dettes », comptes divisionnaires 178/179.

7. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

Au terme de son contrôle, la Cour formule les remarques et recommandations suivantes.

a) Quant aux aides en nature :

La province n'a pas été attentive à inventorier et à valoriser ses aides en nature. Cette lacune pourrait avoir des répercussions sur la bonne exécution des obligations imposées à la province en matière de contrats de gestion.

b) Quant au contrôle de l'utilisation des subventions :

Le contrôle de la province ne peut être considéré comme suffisant compte tenu du défaut d'examen des pièces justificatives des dépenses et de l'absence de contrôle sur place.

c) Quant à la qualité des actes administratifs établis par la province :

La Cour recommande l'amélioration de certaines clauses des arrêts d'octroi et des conventions.

d) Quant aux contrats de gestion :

Il conviendrait que la province passe les contrats qui doivent encore l'être. Par ailleurs, les indicateurs d'évaluation des missions confiées aux associations devraient, dans certains cas, être reformulés de façon à permettre à la province de mesurer valablement la réalisation des objectifs que ces associations se sont engagées à poursuivre. Il conviendrait enfin que la province se prémunisse contre tout risque de conflits d'intérêts.

e) Quant à l'importance des subventions annuelles :

La Cour recommande à la province de réévaluer le montant des subventions accordées à certaines associations, en fonction de leur situation financière.