

COUR DES COMPTES
7^{ÈME} DIRECTION
DOSSIER 3.158.997

PROVINCE DE HAINAUT

-

EXAMEN DE L'OCTROI ET DU CONTRÔLE
DES SUBVENTIONS

Rapport approuvé par la Chambre française de la Cour le 26 février 2008

TABLE DES MATIERES

PREAMBULE	4
PREMIERE PARTIE : LES SUBVENTIONS EN PROVINCE DE HAINAUT.....	6
1. APERCU BUDGETAIRE ET REGLEMENTAIRE.....	6
1.1. VOLET BUDGÉTAIRE.....	6
1.2. VOLET RÉGLEMENTAIRE	6
2. TYPES D’A.S.B.L. SUBVENTIONNEES EN PROVINCE DE HAINAUT	9
2.1. LES A.S.B.L. DE CATÉGORIE I	9
2.2. LES A.S.B.L. DE CATÉGORIE II.....	11
2.3. LES « AUTRES A.S.B.L. »	13
3. PANORAMA DES SUBVENTIONS EN NUMERAIRE ALLOUEES PAR LA PROVINCE EN 2004	14
4. SYSTÈME DE CONTRÔLE MIS EN PLACE.....	15
4.1. LE C.G.O.....	15
4.1.1.Présentation	15
4.1.2.L’effectif du service	17
4.1.3.L’étendue, la nature et la portée des contrôles opérés par ce service	17
4.2. LE RECEVEUR PROVINCIAL	18
4.3. LES DIRECTIONS GÉNÉRALES.....	18
DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE ET RESULTATS DU CONTRÔLE OPERE PAR LA COUR.....	19
1. METHODOLOGIE DU CONTRÔLE	19
2. RESULTATS DES CONTRÔLES OPERES	21
2.1. CRITIQUE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE TEL QUE PRATIQUÉ JUSQU’AU 1 ^{ER} JUILLET 2007.....	21
2.2. LA PROBLÉMATIQUE DES AIDES EN NATURE	22

2.2.1. Etat des lieux	22
2.2.2. Commentaires généraux	23
2.2.3. Commentaires sur les mises à disposition de personnel.....	24
2.2.4. Commentaires sur les mises à disposition de locaux.....	27
2.2.5. Commentaires sur les aides en matière de dépenses de fonctionnement.....	27
2.3. QUALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS	29
2.3.1. Les arrêtés d'octroi	29
2.3.2. Les conventions	31
2.3.3. Les contrats et plans de gestion.....	33
2.4. MÉCONNAISSANCE DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES	39
2.4.1. Recours à des articles au libellé trop général	39
2.4.2. Non-respect de la distinction entre subsides ordinaires et extraordinaires	41
2.5. MODALITÉS DE LIQUIDATION ET DE JUSTIFICATION DES SUBVENTIONS	42
2.5.1. Justification inadéquate par certaines associations des subventions reçues	42
2.5.2. Appréciation générale du contrôle effectué par le C.G.O.....	45
2.5.3. Le versement en une seule tranche et le principe de report de la justification	46
2.5.4. La thésaurisation.....	48
3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54
A N N E X E.....	54

PREAMBULE

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 tenu compte des modifications induites par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes². Pour rappel, ce décret a légitimé la création (ou la participation) par ces dernières d'associations sans but lucratif, qualifiées de para-provinciales, et a instauré l'obligation de passer des contrats de gestion avec certaines de ces institutions.

Le contrôle de la Cour a été réalisé au cours des années 2006 et 2007, concurremment avec les missions particulières qui lui sont imposées légalement, à savoir les analyses budgétaires et l'examen des comptes annuels. Il s'est presque exclusivement focalisé sur les subventions octroyées aux A.S.B.L., de loin les plus nombreuses. Dans un souci d'efficacité, sur la base des premiers résultats de son contrôle, la Cour a déjà communiqué aux autorités provinciales un certain nombre de remarques et de recommandations d'ordre général, une première fois, par le biais de son rapport sur le projet de budget 2007 et, une seconde fois, dans le cadre de son rapport sur les comptes annuels 2005³.

En réponse aux remarques et recommandations formulées dans les deux rapports susvisés, les autorités provinciales ont pris un certain nombre de mesures. Ainsi, une commission élargie a été mise en place afin mener une réflexion en profondeur sur les procédures d'octroi et de contrôle des subventions⁴. Par ailleurs, des premières réformes ont été décidées par le collège provincial et ont fait l'objet d'une communication au conseil⁵. Elles sont mentionnées dans le présent rapport.

Les conclusions provisoires de ce contrôle ont été portées à la connaissance de Monsieur le Greffier provincial en date du 11 septembre 2007. Celles-ci ont été discutées au cours d'une réunion qui s'est tenue le 8 octobre 2007 entre des

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 relatives à l'exercice du contrôle de la Cour des comptes n'ont pas été abrogées par le décret du 1^{er} février 2004 organisant les provinces wallonnes.

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 clarté, ce texte sera désigné, dans la suite du rapport, par les mots « le Code ».

³ Rapport de la Cour des comptes du 14 décembre 2006 relatif au projet de budget 2007 (pages 22 à 28) et rapport de la Cour des comptes du 6 février 2007 relatif aux comptes annuels 2005 (pages 30 à 37).

⁴ Séance du conseil provincial du 21 décembre 2006.

⁵ Séance du conseil provincial du 16 mars 2007.

représentants de l'administration provinciale et l'auditorat de la Cour. En outre, le Greffier provincial a transmis à la Cour le 19 décembre 2007 un mémoire en réponse qui avait été préalablement, en date du 13 décembre 2007, soumis au collège provincial. Les éléments principaux de ce mémoire ont été intégrés dans le présent rapport.

PREMIERE PARTIE : LES SUBVENTIONS EN PROVINCE DE HAINAUT

1. APERCU BUDGETAIRE ET REGLEMENTAIRE

1.1. VOLET BUDGÉTAIRE

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

- au service ordinaire, 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 » ;
- au service extraordinaire, elles sont enregistrées au bilan, d'une part, au débit d'un compte d'actif immobilisé, à savoir un compte de la classe 26⁶, 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 précité.

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 Code⁷.

Ce texte définit la subvention comme étant « *toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination (...), octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général (...)*⁸ ».

⁶ Plus exactement, le compte 2624, libellé : « *Autres (par exemple subsidés d'investissements alloués)* ».

⁷ *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).*

⁸ *Article L3331-2 du Code. L'exposé des motifs de la loi du 14 novembre 1983 précisait qu'il fallait entendre par cette définition « toute intervention, dotation ou cotisation, comme toute assistance ou aide prodiguée en espèces ou en nature, 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 le Code impose en la matière. On insistera en particulier sur un élément nouveau⁹ : l'obligation pour les provinces de conclure un contrat de gestion avec certains bénéficiaires de subventions.

⁹ Article L-2223-15 du Code.

Tableau 1 – Présentation schématique des obligations imposées aux provinces

Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation		Montants des aides en espèces et en nature			
		<i>Ponctuellement, par subvention</i>			
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
A la charge du	Nature de l'obligation				
Bénéficiaire (tous)	<i>Utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée, sous peine de devoir la restituer</i>	L3331-3 et 7, al. 1 ^{er} , 1 ^o	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
	<i>Justifier de l'emploi de la subvention (sauf exceptions légales), sous peine de devoir restituer la partie non justifiée</i>	L3331-3 et 7, al. 1 ^{er} , 2 ^o	Non obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
	<i>Permettre le contrôle sur place, par le dispensateur, de l'emploi de la subvention, sous peine de devoir la restituer</i>	L3331-6 et 7, al. 1 ^{er} , 3 ^o			Obligatoire
Bénéficiaire (personne morale)	<i>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</i>	L3331-5			(sauf disposition contraire du dispensateur qui peut imposer au bénéficiaire tout ou partie de ces obligations)
Dispensateur	<i>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</i>	L3331-4			Obligatoire
	<i>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</i>	L3331-8			Obligatoire
Obligations		Références du Code	<i>Annuellement, par bénéficiaire (A.S.B.L.)</i>		
A la charge du	Nature de l'obligation		A partir de 50.000 EUR par an		
Dispensateur	<i>Conclure avec le bénéficiaire un contrat de gestion précisant la nature et l'étendue des tâches de service public qu'il devra assumer ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer la réalisation de ses missions (*)</i>	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Dispensateur (collège provincial)	<i>Etablir, et présenter au conseil, un rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion</i>	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
Dispensateur (conseil provincial)	<i>Vérifier annuellement, sur base du rapport d'évaluation, la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion</i>	L2223-12 à 15	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire

(*) Les articles L-2223-12 à 15 constituent une sous-section particulière libellée : « Les participations provinciales aux intercommunales, A.S.B.L. et autres associations ». Dans le cas de création ou de participation à des A.S.B.L. et autres associations, l'article L-2223-13 stipule que le contrat est valable trois ans et renouvelable. Par contre, aucune durée n'est formellement précisée pour les contrats de gestion à conclure avec des bénéficiaires (intercommunales, A.S.B.L. ou autres associations) de subventions atteignant au moins 50.000 EUR par an. Dans le cas de participation à des intercommunales (L-2223-12), le Code ne prévoit pas d'obligation de conclure un contrat de gestion (la lettre-circulaire de l'autorité de tutelle du 17 février 2005 renvoie à cet égard au « plan stratégique », d'une durée d'un an, déjà organisé par la législation relative aux intercommunales).

2. TYPES D'A.S.B.L. SUBVENTIONNEES EN PROVINCE DE HAINAUT

On recense en province de Hainaut différents types d'A.S.B.L. subventionnées.

2.1. LES A.S.B.L. DE CATÉGORIE I

Les A.S.B.L. « de catégorie I¹⁰ » sont définies comme étant des associations para-provinciales intégrées aux institutions provinciales et complémentaires à l'exploitation et au fonctionnement de ces dernières. En 2004¹¹, la province a subventionné – en numéraire et en nature¹² – 44 A.S.B.L. de ce type dont 10 sont adjointes aux institutions médico-pédagogiques provinciales¹³ et 6 relèvent des établissements de travail adapté¹⁴.

¹⁰ Qualification donnée par la province elle-même.

¹¹ Les chiffres cités ci-après sont tirés du rapport annuel sur les comptes 2004 réalisé par un service dénommé « Contrôle de gestion et organisation ». Ce service sera par la suite désigné par l'appellation « C.G.O. ».

¹² On notera qu'en 2004, 12 A.S.B.L. de catégorie I n'ont bénéficié d'aucune aide en numéraire.

¹³ En abrégé, I.M.P.P.

¹⁴ En abrégé, E.T.A.

Tableau 2¹⁵ – Aides en numéraire et en nature octroyées aux A.S.B.L. de catégorie I au cours de l'année 2004

Dénomination complète	Montant des subventions		
	Aides en nature (*)	Subventions en numéraire 2004	Aides totales
Grand Hornu images	907.072	829.514	1.736.586
ETA Métalgroup	986.462	124.368	1.110.830
Province de Hainaut association sport / études	1.039.844	24.789	1.064.633
Amélioration du bien-être des handicapés du Centre Arthur Régniers	0	1.054.217	1.054.217
ETA les reparts	855.361	19.119	874.480
Centre provincial d'hébergement et de formation de cadres du Hainaut	808.148	0	808.148
Association pour la gestion et l'exploitation touristiques et sportives des voies d'eau du Hainaut	0	768.655	768.655
Fédération du tourisme de la Province de Hainaut	7.065	723.016	730.081
Centre provincial d'essais industriels de Charleroi	729.852	0	729.852
International Hainaut tourisme	222.780	487.335	710.115
ETA le relais de la Haute Sambre	534.419	129.548	663.967
Contacts	579.303	0	579.303
Centre de recherches, d'essais et de contrôles pour l'industrie du textile	494.573	39.663	534.236
ETA moulin de la Hunelle	351.293	125.387	476.680
Institut médico-pédagogique du Hainaut à Marcinelle	0	444.732	444.732
Les foyers provinciaux du Hainaut	432.576	0	432.576
Ecole clinique	0	380.659	380.659
ETA le roseau vert	270.204	46.236	316.440
Hainaut santé	32.033	277.286	309.319
Service provincial des arts de la scène	22.201	285.078	307.279
Institut d'enseignement spécial de Ghlin	0	298.276	298.276
Hainaut développement	0	297.125	297.125
Mess du gouvernement provincial	295.952	0	295.952
Centre informatique	0	247.894	247.894
Les artistes du Hainaut	9.756	215.298	225.054
Institut médico-pédagogique du Hainaut à Marchienne-au-Pont	0	205.498	205.498
Promotion de Mariemont	182.249	0	182.249
Institut le roseau vert	0	159.074	159.074
Hygiène publique	24.727	126.426	151.153
Centre d'étude, de recherche et d'information scientifiques et technologiques	122.978	0	122.978
Institut médico-pédagogique du Hainaut à La Louvière	0	121.961	121.961
Hainaut cinéma	35.590	64.621	100.211
ETA Criquelions services	0	72.584	72.584
Centre provincial de formation pédagogique	23.738	41.500	65.238
Centre de transposition semi-industrielle de la recherche appliquée	51.199	0	51.199
Institut provincial d'aide précoce - Les Tourelles	0	50.257	50.257
Office des artisans des industries et des métiers d'art du Hainaut	0	38.195	38.195
Centre agronomique de recherches appliquées du Hainaut	0	33.720	33.720
Hainaut action communautaire	9.756	17.395	27.151
Institut européen interuniversitaire de l'action sociale	3.533	11.775	15.308
Confédération des universités du temps disponible	11.333	0	11.333
Centre international audio-visuel et de recherches	8.726	0	8.726
Centre de documentation et de recherches sociales	3.329	0	3.329
Arts culinaires en Hainaut	0	0	0
Total	9.056.052	7.761.201	16.817.253

(*) Les montants mentionnés dans cette colonne doivent être considérés comme purement indicatifs puisque ils proviennent des bénéficiaires eux-mêmes. De plus, plusieurs d'entre eux n'ont pas fourni d'informations en la matière.

¹⁵ Sauf indications contraires, les montants repris dans les tableaux et figures du présent rapport sont exprimés en euros (EUR).

2.2. LES A.S.B.L. DE CATÉGORIE II

Les A.S.B.L. de « catégorie II¹⁶ » sont des institutions para-provinciales soumises à la loi sur le contrôle des subventions, qui ne sont pas directement complémentaires à une institution provinciale. Au cours de l'exercice 2004, la province a subsidié - *en numéraire et en nature* – une petite centaine d'associations de cette catégorie dont notamment les centres culturels régionaux, les conseils sociaux des hautes écoles, les sections locales de la Ligue des droits de l'homme et des maisons de la laïcité.

¹⁶ Qualification donnée par la province elle-même.

Tableau 3 – Aides en numéraire et en nature octroyées aux A.S.B.L. de catégorie II au cours de l'année 2004¹⁷

Dénomination complète	Montants des subventions		
	Aides en nature	Subventions en numéraire 2004	Aides totales
Heureux abris	0,00	297.473,00	297.473,00
Musée des arts contemporains	184.324,00	10.000,00	194.324,00
Technocité	0,00	173.600,00	173.600,00
Centres locaux pour la promotion de la santé du Hainaut occidental	143.941,00	7.437,00	151.378,00
Accueil et famille	8.395,00	86.397,00	94.792,00
Maison des sciences, de la vie, de la terre, jardin géologique	80.861,00	250,00	81.111,00
Maison du Hainaut à Charleroi	17.753,00	49.747,00	67.500,00
Ronde maison	45.021,00	22.300,00	67.321,00
Association pour la promotion et pour la coordination des investissements en Hainaut	0,00	67.006,00	67.006,00
Association provinciale d'éleveurs détenteurs de bétail (bovins)	0,00	67.000,00	67.000,00
Espace Europe	50.976,00	14.874,00	65.850,00
Union Mons-Hainaut	0,00	61.973,00	61.973,00
Fédération des agents honoraires	38.511,00	17.460,00	55.971,00
Service d'accompagnement des personnes handicapées en milieu ouvert	35.515,00	15.619,00	51.134,00
Carrefour économie technologie enseignement	0,00	50.000,00	50.000,00
Ecomusée du Centre	31.351,00	9.950,00	41.301,00
Patrimoine musée international du carnaval et du masque	0,00	40.000,00	40.000,00
Centre d'actions touristiques des provinces wallonnes	0,00	39.663,00	39.663,00
Maison Losseau	31.182,00	6.943,00	38.125,00
Vers la vie Marcinelle	15.411,00	22.311,00	37.722,00
Association pour l'action de développement communautaire	33.997,00	0,00	33.997,00
Association sportive de l'enseignement provincial	0,00	27.268,00	27.268,00
Centre de la tapisserie de la Communauté française	0,00	19.633,00	19.633,00
Centre interculturel de Mons-Borinage	0,00	18.592,00	18.592,00
Centre interculturel du Centre	0,00	18.592,00	18.592,00
Association communautaire interprovinciale diffusion audio-visuelle	0,00	15.000,00	15.000,00
Archéologie industrielle de la Sambre - Site du bois du Cazier	0,00	12.500,00	12.500,00
Centre de la dentelle et métiers d'arts	0,00	12.400,00	12.400,00
Hainaut culture et démocratie	0,00	12.400,00	12.400,00
Centre Infor Jeunes Mons	0,00	12.395,00	12.395,00
Centre Infor Jeunes Tournai	0,00	12.395,00	12.395,00
Picardie laïque	0,00	12.395,00	12.395,00
Centre interuniversitaire formation permanente	0,00	11.775,00	11.775,00
Centre de coopération de recherche pédagogique et technique	11.138,00	0,00	11.138,00
Club maison de la presse Mons	0,00	9.817,00	9.817,00
Maison de la presse Charleroi	0,00	9.817,00	9.817,00
Promotion théâtre	7.095,00	2.500,00	9.595,00
Centres culturels régionaux (5 x 8.700 EUR)	0,00	43.500,00	43.500,00
Centre d'essais horticoles de Wallonie	0,00	6.740,00	6.740,00
Espace environnement	0,00	5.581,00	5.581,00
MIRESEM	0,00	5.215,00	5.215,00
Comité de l'enseignement provincial d'Hornu	0,00	5.000,00	5.000,00
Le tour de la Région wallonne	0,00	4.958,00	4.958,00
Maisons de la laïcité (16 x 4.957 EUR)	0,00	79.312,00	79.312,00
Association pour la gestion des lacs de l'Eau d'Heure	0,00	3.718,00	3.718,00
Comité interprovincial de la médecine préventive de la Communauté française	0,00	3.718,00	3.718,00
L'observatoire revue d'actions sociales	0,00	3.718,00	3.718,00
Chambre provinciale d'agriculture	0,00	3.200,00	3.200,00
Comité interprovincial des affaires sociales de la Communauté française	0,00	2.479,00	2.479,00
Sections de la Ligue des droits de l'homme (4 x 2.479 EUR)	0,00	9.916,00	9.916,00
Entente carolorégienne pour l'intégration de personnes handicapées	0,00	2.430,00	2.430,00
Association du cheval trotteur	0,00	2.000,00	2.000,00
Conseil de l'enseignement des communes et provinces	0,00	1.600,00	1.600,00
Infor homes Wallonie	0,00	1.239,00	1.239,00
Wallonia nostra	0,00	1.239,00	1.239,00
Haute école de la province de Hainaut à Mons	1.131,00	0,00	1.131,00
Croix rouge de Belgique - Province de Hainaut	0,00	992,00	992,00
Union francophone des belges à l'étranger	0,00	248,00	248,00
Fonds Emile Cornez	0,00	124,00	124,00
15 associations	0,00	0,00	0,00
Total	736.602,00	1.454.409,00	2.191.011,00

¹⁷ Source : rapport du C.G.O. sur les comptes 2004.

2.3. LES « AUTRES A.S.B.L. »

Comme cela sera explicité dans la suite de ce rapport, ces A.S.B.L., contrairement à celles de catégorie I et II, ne sont pas contrôlées par le C.G.O. Elles le sont par les directions générales qui instruisent leurs demandes de subventionnement. Au total, sept directions (ou services)¹⁸ gèrent l'octroi et le contrôle des subsides alloués aux associations de ce type.

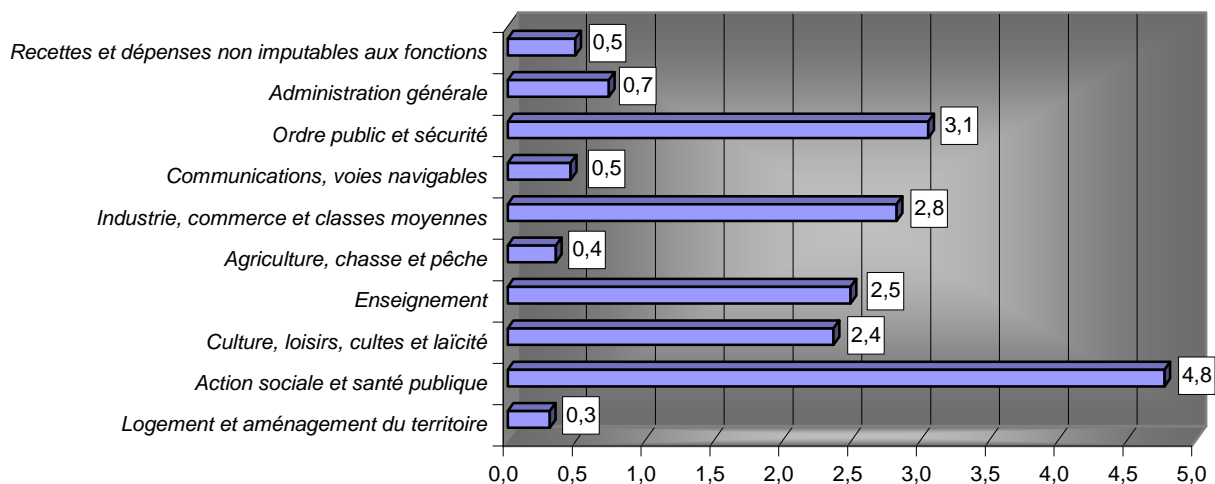
¹⁸ *La Direction générale des Affaires culturelles (D.G.A.C.), la Direction générale régionale de Mons-Borinage (D.G.R.M.B.), la Direction générale des Affaires sociales (D.G.A.S.), l'Office central des achats (O.C.A.), le Bureau d'études économiques et sociales du Hainaut (B.E.E.S.H.), le Service voyer, le Service provincial de la jeunesse (S.P.J.).*

3. PANORAMA DES SUBVENTIONS EN NUMERAIRE ALLOUEES PAR LA PROVINCE EN 2004

En 2004, des dépenses de transferts ont été engagées à hauteur de 17,9 millions EUR à l'ordinaire et 0,8 million EUR à l'extraordinaire.

Tableau 4 – Répartition fonctionnelle des dépenses de transferts ordinaires engagées en 2004 (budget ordinaire uniquement)

Fonction (n° et libellé)	Engagements 2004	Détail par sous-fonction		Engagements 2004
0 Recettes et dépenses non imputables aux fonctions	490.729,69	04	Fiscalité provinciale	490.729,69
1 Administration générale	735.254,00	10	Recettes et dépenses générales	685.427,00
		16	Aide aux pays en voie de développement	49.827,00
3 Ordre public et sécurité	3.054.263,59	34	Protection et enfermement	143.175,59
		35	Services d'incendie et secours d'urgence	2.911.088,00
4 Communications, voies navigables	458.603,00	48	Infrastructure hydraulique - Cours d'eau non navigables	458.603,00
5 Industrie, commerce et classes moyennes	2.826.141,34	51	Recherche scientifique pour le développement économique	332.191,00
		52	Commerce, artisanat et P.M.E.	104.297,83
		53	Industrie	1.645.131,51
		56	Tourisme	744.521,00
6 Agriculture, chasse et pêche	350.048,45	61	Recherche scientifique pour le développement agricole	43.720,00
		62	Agriculture, horticulture et élevage	242.328,45
		64	Sylviculture	64.000,00
70/75 Enseignement	2.490.217,20	70	Recettes et dépenses générales d'enseignement	91.821,25
		74	Enseignement supérieur	271.444,00
		75	Enseignement pour handicapés	2.126.951,95
76/79 Culture, loisirs, cultes et laïcité	2.366.882,13	76	Jeunesse, culture, sports et loisirs	1.650.360,14
		77	Beaux-arts, archéologie et protection de la nature	49.061,99
		79	Cultes et laïcité	667.460,00
8 Action sociale et santé publique	4.771.874,06	80	Recettes et dépenses non ventilables	14.873,00
		82	Sécurité sociale	518.931,46
		83	Assistance sociale	1.965.504,06
		84	Aides sociales et familiales	4.983,00
		87	Santé publique et hygiène publique	2.267.582,54
9 Logement et aménagement du territoire	306.252,29	92	Logements	306.252,29
Total	17.850.265,75			17.850.265,75

Figure 1- Répartition fonctionnelle des dépenses ordinaires de transferts

4. SYSTÈME DE CONTRÔLE MIS EN PLACE

Les quelques considérations qui suivent présentent les acteurs du contrôle de l'utilisation des subventions. Elles exposent la situation qui a prévalu jusqu'au 1^{er} juillet 2007, date à laquelle ces procédures ont été réformées.

4.1. LE C.G.O.

4.1.1. Présentation

Le C.G.O. a été créé en 1994. Les attributions de ce service ont été fixées, pour la première fois, dans une déclaration de missions adoptée par le conseil provincial le 21 juin 1994. Celle-ci confiait au C.G.O. :

- l'exercice du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions (contrôle du respect de la loi du 14 novembre 1983¹⁹) ;
- le contrôle comptable (de type révisoral) des A.S.B.L. subventionnées ainsi que le respect par celles-ci des dispositions légales qui leur sont applicables ;
- le conventionnement des aides provinciales ;
- la réalisation d'études financières et d'organisation.

La mise en place de ce dispositif de contrôle visait à améliorer la qualité de la gestion des A.S.B.L. et, par conséquent, à optimiser l'utilisation des deniers publics.

Au fil des années, le C.G.O. s'est vu confier de nouvelles missions, notamment celle d'élaborer annuellement, à l'attention du conseil provincial, un rapport sur les comptes annuels des A.S.B.L. Par ailleurs, le contrôle du C.G.O. s'est étendu, intégrant celui du bon emploi des deniers publics. Il est à noter enfin que les méthodes de travail de cette cellule s'inspirent désormais des normes INTOSAI²⁰

Le C.G.O. a également été chargé de s'assurer du respect par les A.S.B.L. des nouvelles dispositions de la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

De surcroît, ladite cellule a été investie de la responsabilité de mettre en place les nouveaux dispositifs imposés par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, relativement au contrôle des A.S.B.L. subventionnées, en l'occurrence ceux relatifs aux contrats de gestion, aux droits d'interpellation des administrateurs et aux droits de visite et de consultation des conseillers provinciaux.

¹⁹ Aujourd'hui insérée dans le Code.

²⁰ L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) est l'organisation qui chapeaute le contrôle externe des finances publiques. Elle assure un cadre institutionnel depuis plus de 50 ans aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), pour le transfert et la multiplication des connaissances afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et accroître, par conséquent, la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans les pays respectifs.

4.1.2. L'effectif du service

En 2006, le service a pu compter sur une équipe de 11 agents (cette équipe ne comportait que 6,5 agents, début 2005) dont 7,5 universitaires (parmi lesquels deux agents de direction) et 3,5 gradués ou équivalents.

4.1.3. L'étendue, la nature et la portée des contrôles opérés par ce service

4.1.3.1. L'étendue des contrôles opérés par le C.G.O. en 2003 et en 2004

Il est à noter que le C.G.O. n'est compétent qu'à l'égard des A.S.B.L. dites para-provinciales, à savoir celles que la province qualifie de catégorie I et II.

Tableau 5 – Etendue des contrôles opérés en 2003 et en 2004 par le C.G.O.

	Années	Bénéficiaires de subventions < à 50.000 EUR	Bénéficiaires de subventions > à 50.000 EUR	Total
Nombre de subventions	2003	87	42	129
	2004	96	38	134
Nombre de bénéficiaires	2003	83	29	112
	2004	80	30	110
Montant des subventions	2003	979.639	10.259.093	11.238.732
	2004	957.501	8.089.002	9.046.503

4.1.3.2. La nature et la portée des contrôles opérés par le C.G.O.

En l'absence de manuel de contrôle, le C.G.O. a élaboré des directives générales qui ont été adoptées par le collège provincial le 28 août 2002 :

- subventions inférieures à 1.250 EUR : remise des comptes annuels et d'un rapport de gestion au C.G.O. La liquidation s'effectue avec ou sans contrôle ;
- subventions comprises entre 1.250 EUR et 25.000 EUR : remise des comptes annuels et d'un rapport de gestion au C.G.O. La liquidation s'effectue sur la base de pièces justificatives probantes relatives aux subventions précédentes avec ou sans contrôle sur place ;
- subventions supérieures à 25.000 EUR : remise des comptes annuels et d'un rapport de gestion au C.G.O. La liquidation s'effectue sur la base de

pièces justificatives probantes relatives aux subventions précédentes avec contrôle sur place.

4.2. LE RECEVEUR PROVINCIAL

Le receveur provincial est investi d'une compétence générale de contrôle de la légalité 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.

Dans les faits, eu égard aux procédures de contrôle qui ont prévalu jusqu'au 1^{er} juillet 2007, le receveur provincial n'exerçait qu'un contrôle accessoire sur les subsides. Celui-ci était effectué au moment de l'engagement et de l'imputation et portait respectivement sur :

- la disponibilité des crédits ;

- l'existence d'un contrôle des subsides précédents, ce dernier étant attesté par la communication du rapport de contrôle du C.G.O..

On ajoutera que le receveur provincial rédigeait les arrêtés d'octroi.

4.3. LES DIRECTIONS GÉNÉRALES

Elles assurent le contrôle des subsides qui ne visent pas les A.S.B.L. provinciales.

DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE ET RESULTATS DU CONTRÔLE OPERE PAR LA COUR

1. METHODOLOGIE 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.

Pour réaliser ce contrôle, la Cour s'est appuyée essentiellement sur les enregistrements portés en 2004 dans le grand livre des engagements et sur les rapports annuels établis par le C.G.O. relativement à l'utilisation des subsides octroyés pour les années 2004 et 2005.

Elle a tenu plusieurs entrevues avec les responsables du C.G.O., le receveur provincial et, de façon plus marginale, avec les responsables du contrôle des subventions à la Direction générale des Affaires culturelles.

Un questionnaire, dont une copie est jointe en annexe, avait été rédigé en vue de ces entretiens.

Des contrôles de pièces ont été enfin effectués relativement à un échantillon de dossiers. Celui-ci a été constitué de la manière suivante :

- a) en ce qui concerne les A.S.B.L. de catégories I et II

Les dossiers de subventionnement des années 2004 et 2005 de 18 A.S.B.L. de la catégorie I et de 22 A.S.B.L. de la catégorie II, ont été examinés. La sélection de ces A.S.B.L. a été effectuée sur la base de l'importance du montant annuel des subventions et de différents ratios financiers²¹.

²¹ Les ratios suivants ont été utilisés :

- le rapport entre la trésorerie et les placements, d'une part, ainsi que le total de l'actif, d'autre part ;
 - le rapport entre le fonds associatif (alimenté annuellement par les bonis successifs) et les dettes à court terme, d'une part, ainsi que le total du passif, d'autre part ;
 - le nombre de mois de charges décaissables couvert par l'ensemble de la trésorerie.
- Ces ratios ont été par ailleurs appliqués dans le cadre de l'examen de la situation financière des A.S.B.L. (cf. infra).

L'examen a porté sur :

- les comptes annuels de l'exercice ;
 - le rapport d'activités de l'exercice ;
 - la balance des comptes généraux ;
 - le rapport de contrôle de type « révisoral » ;
 - le rapport de contrôle du C.G.O. (qui porte sur la justification du subside précédent) ;
 - l'attestation de conformité des pièces²² et le tableau des pièces produites à l'appui de la justification de la subvention ;
 - le dossier d'audit contenant notamment :
 - o copie des pièces justificatives contrôlées par échantillonnage sur place ;
 - o copie des éventuelles conventions passées avec l'A.S.B.L.
 - les dossiers de mandatement contenant notamment l'arrêté d'octroi ;
 - les contrats de gestion et les rapports d'évaluation 2005 ;
- b) en ce qui concerne les « autres A.S.B.L. »

Pour ce qui concerne les autres A.S.B.L., la Cour a procédé à l'examen d'une trentaine de dossiers à la Direction générale des Affaires culturelles à La Louvière. Pour ce qui concerne les subsides alloués et contrôlés par les autres directions ou services provinciaux, la Cour n'a effectué aucun contrôle, étant donné que ces subsides portaient sur des montants peu importants ou constituaient des dépenses de transferts obligatoires²³.

²² Il s'agit d'un document standardisé complété par tous les bénéficiaires des subventions, par lequel il est attesté que les pièces produites au titre de justificatifs de la subvention n'ont pas été utilisées aux mêmes fins pour d'autres subsides alloués, le cas échéant, par d'autres pouvoirs subsidants.

²³ Intervention dans le déficit des fabriques d'église par exemple.

2. RESULTATS DES CONTRÔLES OPERES

2.1. CRITIQUE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE TEL QUE PRATIQUÉ JUSQU'AU 1^{ER} JUILLET 2007

Comme cela a été explicité ci-avant, le contrôle des subventions (du moins pour ce qui concerne les A.S.B.L. para-provinciales) relevait, jusqu'au 1^{er} juillet 2007, presque exclusivement du C.G.O., le receveur provincial n'exerçant en la matière qu'un rôle accessoire.

Cette situation ne paraissait pas conforme à la répartition des compétences de contrôle au sein des provinces, telle qu'elle est organisée par le Code. Pour rappel, jusqu'au 1^{er} juillet 2007, le contrôle exercé par le C.G.O. sur les A.S.B.L. subventionnées était double :

- un contrôle de légalité (respect des dispositions de la loi du 14 novembre 1983) ;
- un contrôle de type révisoral qu'il effectuait en sa qualité d'organe chargé de l'audit interne et externe.

On aurait pu considérer que le C.G.O., lorsqu'il contrôlait la légalité des subventions, exerçait cette mission pour le compte et sous l'autorité du receveur provincial, chargé par le Code de « *procéder au paiement des dépenses sur mandats réguliers, et sous sa responsabilité* »²⁴. Pareille interprétation est toutefois battue en brèche par les éléments suivants :

- le C.G.O. ne relève pas organiquement des services du receveur provincial et n'a jamais fonctionné sous sa responsabilité. Bien plus, en sa qualité d'organe chargé de l'audit interne, il est habilité à effectuer des audits de procédures sur lesdits services ;
- seul le rapport de liquidation des subventions était communiqué au receveur qui ne disposait dès lors jamais des pièces justificatives de celles-ci.

²⁴ Article L 2212-68, b, du Code.

Pour obvier à ces problèmes, les autorités provinciales ont mis en chantier une réforme des procédures qui a pris effectivement cours au 1^{er} juillet 2007. Cette réforme répartit les missions de contrôle des subventions de la manière suivante :

- le receveur provincial est chargé du contrôle de régularité et de légalité pour toutes les subventions en numéraire et en nature. A cette fin, une cellule « subsides » a été créée au sein de ses services.
- le C.G.O. est investi, parallèlement à ses autres missions d'audit externe à l'égard des A.S.B.L., du rôle d'auditeur interne pour les services provinciaux (financiers et autres).

Eu égard au caractère récent de cette réforme, la Cour n'a pas été en mesure d'en évaluer la mise en œuvre.

2.2. LA PROBLÉMATIQUE DES AIDES EN NATURE

2.2.1. Etat des lieux

La subvention étant définie par le Code²⁵ comme étant *“toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination (...)”*, les différents seuils fixés par la législation (par exemple celui de 50.000 EUR²⁶ obligeant la province à passer un contrat de gestion) doivent être calculés en tenant compte des aides en nature (mise à disposition de personnel, de locaux, de matériel). Ces exigences rendaient indispensable la constitution d'un inventaire exhaustif et valorisé, par bénéficiaire, de telles interventions.

Un tel inventaire existe. Il a été réalisé par les allocataires de subventions eux-mêmes sur la base de formulaires établis par le C.G.O. On notera d'emblée que cet inventaire n'est pas exhaustif. Sur les 142 A.S.B.L. para-provinciales de catégorie I (44 associations) et de catégorie II (98 associations) recensées en 2005²⁷, seules 108 d'entre elles ont renvoyé le questionnaire qui leur avait été soumis par le C.G.O. En outre, toutes les associations ayant retourné le questionnaire n'ont pas rempli l'ensemble des rubriques.

²⁵ Article L 3331-2.

²⁶ Visé à l'article L2223-15 du Code qui stipule que *« (...) l'obligation relative au contrat de gestion (...) est applicable, au moins, dans tous les cas où la province subventionne, (...) une intercommunale, une A.S.B.L. ou une association autre pour une aide équivalente à 50.000 EUR au minimum par an ».*

²⁷ Chiffres tirés du rapport du C.G.O. relatif aux comptes 2005 des A.S.B.L..

On notera que certaines associations subventionnées, en particulier les A.S.B.L. intégrées aux I.M.P., ont éprouvé des difficultés à réaliser cet inventaire, tant elles sont imbriquées au sein des services provinciaux²⁸.

Le formulaire normalisé élaboré par la C.G.O. comportait les rubriques suivantes :

- montant des subsides en numéraire reçus en 2005 ;
- mises à disposition d'agents provinciaux. L'association était invitée à dresser la liste des agents concernés et à mentionner le nombre d'heures que ceux-ci lui consacrent hebdomadairement ;
- mises à disposition de locaux. L'association était invitée à évaluer la surface occupée ;
- aides en matière de fonctionnement (chauffage, électricité, eau, nettoyage, entretien technique du bâtiment, véhicules, matériel, mobilier) ;
- garanties d'emprunts.

2.2.2. Commentaires généraux

Certaines mises à disposition de personnel, de locaux et de matériel ont, par le passé, fait l'objet de conventions avec les tiers bénéficiaires. Celles-ci sont cependant, pour la plupart, complètement obsolètes. En ce qui concerne plus particulièrement les mises à disposition de personnel, elles ne mentionnent pas nominativement les agents provinciaux, détachés au sein de ces associations.

La Cour constate par ailleurs que les inventaires dressés par les associations n'ont fait l'objet d'aucune validation par le C.G.O.. A cet égard, la province a précisé, dans son mémoire en réponse, que l'établissement des aides en nature repose sur la confiance placée en la personne (bien souvent un agent provincial détaché), qui a recueilli et consigné les informations. Par ailleurs, elle souligne que l'administrateur-délégué ou le chargé de la gestion journalière qui, au nom du conseil d'administration, transmet les informations, s'engage personnellement en certifiant sur l'honneur la

²⁸ Il est dès lors difficile d'établir avec précision, par exemple, le temps de travail qu'un agent partiellement mis à disposition consacre à l'association ou encore la superficie des locaux que la province concède à celle-ci.

véracité des données communiquées à la province. Il convient par ailleurs de noter que les nouvelles procédures, applicables à partir du 1^{er} juillet 2007, confient aux services du receveur provincial²⁹, l'établissement, la valorisation et la mise à jour annuelle de l'inventaire des aides en nature. L'entérinement de toutes les mises à disposition, via des arrêtés ou des conventions formelles, devrait faciliter l'exécution par le receveur provincial de cette nouvelle mission. Dans son mémoire en réponse, la province a précisé que toutes les informations relatives aux aides en nature seront annexées annuellement aux conventions conclues avec les bénéficiaires de subventions (cf. infra).

Enfin, elle relève que certaines associations sont tellement imbriquées dans les services provinciaux avec lesquels elles collaborent que l'existence de deux personnalités juridiques au sein de l'entité ainsi constituée est purement formelle. Cette situation est susceptible de battre en brèche les règles régissant l'organisation et le fonctionnement d'une personne publique (recrutement du personnel, marchés publics). Elle rend aussi parfois malaisée la justification des subventions allouées à ces associations. La suppression de certaines d'entre elles pourrait être utilement envisagée par la province.

Dans son mémoire en réponse, la province a souligné qu'elle était consciente de la problématique soulevée par la Cour. Elle a signalé qu'une étude visant à la rationalisation des A.S.B.L. serait entamée en 2008. Elle a précisé également que des décisions avaient été prises dans ce sens le 5 septembre 2007, notamment la transformation en régies ordinaires des A.S.B.L. liées aux I.M.P. et des deux mess provinciaux ainsi que la suppression (ou la fusion) de certaines associations (La Maison du Hainaut et PHASE³⁰).

2.2.3. Commentaires sur les mises à disposition de personnel

Sur les 108 associations qui ont rentré leur questionnaire, 56 ont déclaré bénéficier de telles aides en nature, 44 ont mentionné qu'elles n'en disposaient pas et 8 se sont abstenues de répondre.

Parmi les 56 associations précitées, 2 ont omis de mentionner le nombre d'agents faisant l'objet d'une mise à disposition et 7 n'ont pas valorisé celle-ci.

Le nombre d'agents provinciaux mis à disposition est variable (de 1 à 54 agents). Il se chiffre au total à 468.

²⁹ Cf. rapport du collège provincial au conseil du 16 mars 2007.

³⁰ Les activités de ces associations supprimées devraient être reprises par un service provincial ou par une régie.

Tableau 6 – Inventaire des mises à disposition de personnel

Bénéficiaires	Nombre	Valorisation
Association pour la gestion et l'exploitation touristiques des voies d'eau du Hainaut	54	824.705,01
Fédération du Tourisme de la province de Hainaut	52	1.141.078,94
Province de Hainaut - Association sport école	33	976.896,87
Grand Hornu Images	30	697.872,48
ETA - Métalgroup	26	939.462,49
Centre agronomique de recherches appliquées du Hainaut	25	331.680,49
Contacts	23	319.432,72
Centres provinciaux d'hébergement et de formation de cadres du Hainaut	23	599.069,78
Hainaut développement	18	387.505,49
ETA - Relais de la Haute Sambre	16	471.779,22
Foyers provinciaux du Hainaut	16	364.177,46
ETA - Le moulin de la Hunelle	15	pas valorisé
Centre provincial d'essais industriels de Charleroi	14	664.488,24
CRECIT	12	485.342,92
International Hainaut Tourisme	8	277.913,10
ETA - Le roseau vert	7	273.230,31
Criquelions Services	7	pas valorisé
Ronde Maison	6	53.418,55
Musée des arts contemporains au Grand Hornu	6	196.380,56
Office provincial du Hainaut des artisanats, des industries et des métiers d'arts	5	28.756,64
Centre d'études, de recherches et d'informations scientifiques et technologiques	5	33.326,89
IMP - Le Roseau vert	4	53.739,53
Hainaut Cinéma	4	44.122,36
IEIAS	3	81.773,21
Service provincial des arts de la scène	3	25.581,59
Les Tourelles	3	pas valorisé
ETA - Les remparts	3	63.766,48
Maison Léon Losseau	3	63.619,33
Centre provincial de formation pédagogique	3	68.242,95
Centre de la gravure et de l'image imprimée de la CF	3	pas valorisé
Vers la vie	3	8.428,95
Accueil et famille	3	6.931,93
Centre local de promotion de la santé du Hainaut occidental	3	102.234,01
Fondation Prince Laurent	3	86.755,29
Association pour l'action de développement communautaire	2	49.813,00
Hainaut Santé	2	33.331,45
Les artistes du Hainaut	2	21.246,84
Espace Europe	2	52.745,87
Service d'accompagnement pour personnes handicapées en milieu ouvert	2	37.248,00
Maison des sciences de la vie et de la terre et jardin géologique d'Obourg	2	84.473,73
IMP - Institut médico-pédagogique du Hainaut à La Louvière	1	pas valorisé
Association pour la gestion des lacs de l'Eau d'Heure	1	pas valorisé
Centre de transposition semi-industrielle de la recherche appliquée	1	38.856,31
Centre de coopération et de recherche pédagogique et technique	1	2.273,99
Centre de populiculture du Hainaut	1	242,18
Hainaut Action Communautaire	1	10.125,70
Fonds Emile Cornez	1	21.281,56
Promotion théâtre espace culturel provincial	1	rétrocession
Eco-musée régional du Centre. Centre minier du Bois-du-Luc	1	46.720,00
Journées internationales de l'élevage et de l'agriculture de Tournai	1	1.831,46
Fédération des agents honoraires de la province de Hainaut	1	41.287,38
Maison du Hainaut à Charleroi	1	18.278,00
Floralies du Hainaut	1	pas valorisé
Club Maison de la presse du Hainaut	1	34.629,00

A cet égard, la Cour recommande que :

- les inventaires existants soient complétés de façon à ce qu'ils reprennent l'ensemble des agents détachés au sein des A.S.B.L. ;
- ces inventaires soient dûment vérifiés et actualisés par la province ;
- chaque détachement soit officialisé par un arrêté ou par une convention de mise à disposition nominative ;
- la province respecte les dispositions de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Cette loi interdit la mise à disposition d'agents contractuels mais prévoit la possibilité de dérogations au cas par cas.

Dans son mémoire en réponse la province a communiqué, les mesures qui ont été prises par une résolution du conseil provincial du 26 juin 2007 en vue de conférer une plus grande régularité aux procédures de détachement du personnel.

Cette résolution prévoit :

- en ce qui concerne le personnel statutaire, la modification du règlement du personnel provincial non enseignant en vue d'autoriser les détachements d'agents auprès d'A.S.B.L.. Chaque détachement devra par ailleurs faire l'objet d'un arrêté de mise à disposition ;
- en ce qui concerne le personnel contractuel, l'introduction de demandes de dérogations individuelles auprès de l'Inspecteur en chef des lois sociales compétent, conformément à l'article 32 de la loi du 24 juillet 1987 précitée et la conclusion des conventions tripartites (province, A.S.B.L. et agent) d'une durée d'un an renouvelable ;
- conclusion avec toute A.S.B.L. concernée d'une convention-cadre, spécifiant notamment les droits et obligations des parties en matière de droit social et d'octroi et de contrôle des subventions.

2.2.4. Commentaires sur les mises à disposition de locaux

Sur les 108 associations qui ont rentré le questionnaire, 36 ont déclaré qu'elles bénéficiaient d'une telle intervention, 37 ont souligné qu'elles n'occupaient aucun local provincial et, enfin, 35 n'ont pas répondu à ce volet particulier.

Parmi les 36 associations précitées, 19 ont évalué la surface occupée (en m²) et 17 ne l'ont pas fait. Pour certains bénéficiaires, le C.G.O. s'est livré à une valorisation calculée sur la base de nombre de m².

La Cour recommande dès lors que :

- l'inventaire des mises à disposition de locaux soit complété ;
- l'aide du service technique des bâtiments soit sollicitée afin de valider les surfaces mises à disposition. Cette tâche ne devrait pas poser de difficultés puisque la province est dotée d'un logiciel performant détaillant la superficie de chaque local pour l'ensemble des bâtiments provinciaux ;
- des arrêtés ou conventions de mise à disposition de locaux soient adoptés dans tous les cas.

2.2.5. Commentaires sur les aides en matière de dépenses de fonctionnement

Ces aides portent sur la prise en charge de dépenses énergétiques (chauffage, électricité, eau) et de nettoyage des locaux ainsi que sur la mise à disposition de biens mobiliers. Sur les 108 associations qui ont rentré le questionnaire, 97 ont répondu à cette partie du questionnaire et 11 n'ont rien mentionné.

Tableau 7 – Inventaire des aides en matière de dépenses de fonctionnement

	oui	non	non mentionné	Total	% de bénéficiaires
Entretien technique du bâtiment	41	56	11	108	38,0%
Chauffage	40	57	11	108	37,0%
Electricité	40	57	11	108	37,0%
Eau	38	59	11	108	35,2%
Nettoyage	38	59	11	108	35,2%
Matériel	28	69	11	108	25,9%
Mobilier	25	72	11	108	23,1%
Véhicules	18	79	11	108	16,7%

On notera que ces interventions font en général l'objet d'une tentative de valorisation.

La Cour recommande que :

- cet inventaire soit complété ;
- des arrêtés ou des conventions soient adoptés dans tous les cas ;
- ces interventions soient valorisées sur la base de critères uniformes.

En conclusion, la province a informé la Cour qu'elle avait le projet de mettre en place en la matière un système d'informations commun, qui devrait permettre, à chaque service provincial concerné par la problématique des A.S.B.L., de mettre à disposition ses informations et d'accéder à celles gérées par les autres services.

2.3. QUALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS

2.3.1. 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 subside³¹.

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 accordée, les mentions³² figurant dans l'arrêté doivent être libellées de façon précise et univoque, en particulier celles qui énoncent l'objet et la nature de la subvention ainsi que les modalités de versement et de justification des montants octroyés.

Pour rappel, les arrêtés d'octroi sont rédigés par les services du receveur provincial, sur la base du rapport de liquidation de la subvention précédente, établi par le C.G.O..

Il ressort des dossiers examinés que les arrêtés d'octroi font mention :

- dans les attendus :
 - o de la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions ;
 - o de la réception par le C.G.O. des comptes de l'exercice précédent et de leur contrôle par celui-ci ;

³¹ Quand il s'agit de subsides réglementés, l'arrêté ne crée pas le droit au subside, il ne fait que le concrétiser.

³² Ces mentions 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.

- de l'objet social poursuivi par le bénéficiaire et du fait que la subvention provinciale vise à permettre à celui-ci de le réaliser ;
- dans le corps des arrêtés :
 - de l'identité du bénéficiaire et du numéro de compte bancaire sur lequel la subvention doit être liquidée ;
 - du montant de la subvention et de l'article budgétaire à la charge duquel celle-ci doit être imputée ;
 - des pièces à produire et le délai endéans lequel elles doivent être communiquées.

Ces arrêtés donnent lieu aux observations suivantes :

- en ce qui concerne les attendus :
 - la référence à la loi du 14 novembre 1983 est obsolète et doit être remplacée par les références actuelles, à savoir les articles L 3331-1 à L 3331-9 du Code ;
 - les voies de recours, imposées par loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, ne sont jamais mentionnées. La province, dans son mémoire en réponse, a précisé que ces mentions figureront dans les nouvelles conventions qui entreront en vigueur en 2008 ;
- en ce qui concerne le corps de l'arrêté :
 - l'objet et la nature de la subvention ne sont pas libellés de façon précise et univoque. La mention de l'objet du subside s'apparente généralement à une clause de style (« promouvoir l'objet social de l'A.S.B.L. »). Par ailleurs, la nature de la subvention n'est jamais précisée (subsidiation de dépenses de personnel, de dépenses de fonctionnement,...). Enfin,

les pièces à produire sont définies de façon vague³³. Ces lacunes ont pour conséquence qu'un large pouvoir discrétionnaire est laissé aux bénéficiaires en ce qui concerne l'utilisation et la justification de la subvention. C'est ainsi que beaucoup de subventions destinées à promouvoir l'objet social de l'A.S.B.L. sont indifféremment justifiées par des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel, voire par des charges d'amortissements ou des charges financières ;

- o les modalités de liquidation ne sont pas précisées. Concrètement, l'arrêté ne mentionne jamais si la subvention est liquidée en une ou plusieurs tranches ou si des conditions particulières sont prescrites pour l'obtention du solde du subside ;
- o il n'est jamais question des sanctions liées au non-respect des dispositions réglementant l'octroi et l'emploi des subsides, à savoir le remboursement de la partie non justifiée de la subvention ou la suspension des liquidations des interventions futures.

En vue de remédier à ces manquements, les services du receveur provincial ont élaboré un nouveau modèle d'arrêté. La Cour a pu constater qu'il répondait adéquatement aux remarques formulées ci-dessus.

2.3.2. Les conventions

- a) les plus anciennes

Elles concernent essentiellement les octrois d'aides en nature. La plupart sont encore en vigueur aujourd'hui. Elles ont fait l'objet de commentaires au point 2.2.2 ci-avant.

- b) les plus récentes

Depuis plusieurs années, la province a contractualisé un certain nombre de subventions, particulièrement celles allouées aux A.S.B.L. de la catégorie I.

³³ La formule utilisée est presque toujours la même : « le bénéficiaire fournira (...) les bilans et comptes de l'année (...) ainsi que la justification détaillée de l'utilisation de la subvention provinciale ».

Ces conventions, établies selon un modèle normalisé, sont subdivisées en cinq parties :

- nature et montant de la subvention ;
- conditions d'utilisation de la subvention ;
- contrôle de l'emploi de la subvention ;
- justification de la subvention ;
- dispositions diverses.

Ces conventions, quand elles existent, permettent de remédier en partie aux manquements relevés au niveau des arrêtés d'octroi. Il reste que les éléments qu'elles contiennent prêtent le flanc à plusieurs critiques :

- 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;
- la qualification de la subvention reste trop vague. Elle est le plus souvent libellée de la façon suivante : « *le subside couvre les dépenses engagées par l'A.S.B.L., inhérentes à l'exécution correcte de son but social...* ». La même critique avait été formulée à propos des arrêtés d'octroi ;
- la nature des dépenses susceptibles de servir de justificatifs à l'utilisation de la subvention est étendue. En effet, toutes les dépenses pouvant être rattachées 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. Ces conventions vont même jusqu'à stipuler, mais seulement à titre exceptionnel, que les charges d'amortissements (classe comptable 63) peuvent également être prises en compte. La Cour considère en l'occurrence que l'objet et la nature de la subvention doivent être bien précisés et que les justificatifs à produire doivent être mis en adéquation avec son objet. Un subside destiné à couvrir des dépenses de personnel ne devrait ainsi être justifié que par des dépenses de ce type.

En conclusion, la Cour recommande que les conventions existantes fassent l'objet des aménagements propres à corriger les anomalies relevées et à prendre en compte les implications de la réforme intervenue en

matière de procédures de contrôle (renforcement du rôle exercé par le receveur provincial). Enfin, elle suggère que la province examine si ces conventions ne feront pas, à terme, double emploi avec l'arrêté d'octroi, dans sa nouvelle version établie par le receveur provincial. Dans son mémoire en réponse, la province a reconnu le caractère obsolète de certaines conventions. Elle a toutefois fait part de son intention de maintenir le système des conventions, qui, par les éléments que celles-ci comprennent, contribue à garantir la bonne exécution des obligations des parties. Par ailleurs, elle a précisé que les aides en nature feront l'objet d'annexes à la convention et constitueront un avenant renouvelable annuellement.

2.3.3. Les contrats et plans de gestion

a) 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 2005³⁴ de nouvelles obligations pour les provinces.

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

³⁴ Soit un an après l'entrée en vigueur du susdit décret.

Tableau 8 – Obligations imposées aux provinces en matière de plans, contrats de gestion et rapports annuels d'évaluation – Présentation schématique

Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation		Prescriptions relatives aux plans et contrats de gestion				
	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
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 autre association 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 relève 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 avec une régie autonome 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 relative au contrat de gestion 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 ».³⁵
- (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 pour vérification 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).

³⁵ 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 précité des 17 octobre et 7 novembre 2005.

1) L'exhaustivité des assujettis

La Cour a constaté que la province a, de manière générale, respecté son obligation de passer des contrats de gestion avec les A.S.B.L. au sein desquelles elle est représentée ou bénéficiant de subsides annuels d'au moins 50.000 EUR. Au total, la province a conclu 74 contrats de gestion dont 36 avec des A.S.B.L. de la catégorie I et 38 avec celles de la catégorie II.

Aucun contrat de gestion n'a toutefois été conclu entre la province et, d'une part, les partis politiques et, d'autre part, les centres culturels régionaux.

Les quatre partis démocratiques représentés au conseil provincial ont tous bénéficié de subventions en numéraire supérieures à 50.000 EUR au cours des années 2004 et 2005. Un contrat de gestion devrait donc être conclu avec chacun d'eux.

Par ailleurs, même si la totalité des aides provinciales annuelles, allouées aux centres culturels régionaux, n'atteint pas toujours ce palier de 50.000 EUR³⁶, le fait que la province y soit représentée lui impose de passer des contrats de gestion avec ceux-ci. Les autorités provinciales ont toutefois considéré³⁷ que les contrats-programmes existants³⁸ faisaient office de contrats de gestion. La Cour ne peut toutefois se rallier à cette opinion étant donné que contrairement aux contrats de gestion, les contrats-programmes ne donnent pas lieu à l'établissement d'un rapport annuel d'évaluation, soumis au conseil provincial.

Pour ce qui concerne les plans et contrats de gestion à passer avec les régies provinciales, la Cour a pu s'assurer que la province avait intégralement respecté ses obligations, tant avec les 10 régies originaires qu'avec la régie autonome.

2) Le respect du délai

L'ensemble des contrats et plans de gestion a bien été conclu avant le 30 mars 2005, conformément aux dispositions du Code.

³⁶ Subsides octroyés en 2005 : Maison culturelle d'Ath (47.307 EUR), Centre culturel régional de Charleroi (59.570 EUR), Centre culturel régional du Centre à La Louvière (56.059 EUR), Centre culturel transfrontalier « Le Manège » à Mons (32.389 EUR) et Maison culturelle de Tournai (46.841 EUR).

³⁷ Décision du collège provincial du 19 avril 2007.

³⁸ Passés tous les quatre ans entre les A.S.B.L., les villes ou communes concernées, la province et la Communauté française.

3) Confusion d'intérêts

Les contrats de gestion et le rapport d'évaluation des A.S.B.L., présidées par un membre du collège provincial, sont signés par celui-ci³⁹. La Cour attire l'attention des autorités provinciales sur les conflits d'intérêts que de telles situations peuvent générer.

Dans son mémoire en réponse, la province a reconnu que dans les faits, la présidence de beaucoup d'A.S.B.L. para-provinciales revient à un député provincial. Elle a toutefois précisé que le nouveau collège provincial, issu des élections d'octobre 2006, a exprimé sa volonté de céder progressivement la présidence desdites A.S.B.L. à des conseillers provinciaux. Elle en a dès lors conclu que le problème soulevé par la Cour était appelé à terme à se résoudre de lui-même. Elle a, en outre, ajouté que, dans l'intervalle, le collège veillera, par des mesures d'organisation interne, à éviter tout conflit d'intérêts.

4) 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 définies⁴⁰.

En ce qui concerne les indicateurs, la Cour a relevé que, dans de nombreux contrats, ceux-ci étaient soit imprécis, soit inadéquats, soit mal formulés de sorte qu'ils ne permettent pas de mesurer la façon dont le bénéficiaire a rempli la mission qui lui a été confiée. Ces constats sont corroborés dans les rapports d'évaluation. A maintes reprises⁴¹, ceux-ci font état du fait que les critères n'ont pas pu être évalués

³⁹ Ce constat a été effectué auprès des associations suivantes (liste non exhaustive) : Voies d'eau du Hainaut, Centre informatique du Hainaut, Centre international audio-visuel et de recherches, la Fédération du Tourisme, Hainaut action communautaire, Institut européen interuniversitaire de l'action sociale, les artistes du Hainaut, International Hainaut Tourisme, Service des arts de la scène, Hainaut développement.

⁴⁰ A titre d'exemple, le contrat de gestion relatif au Centre informatique provincial définit ces tâches comme suit : « l'objet social de l'association est le juste reflet des tâches confiées par la province ».

⁴¹ Ce constat a été effectué pour les rapports d'évaluation concernant les institutions suivantes : I.M.P. « Amélioration du bien-être des handicapés du Centre Arthur Régniers », Hainaut Santé, Hygiène publique en Hainaut, International Hainaut Tourisme, Club « Maison de la presse du Hainaut », la Maison du Hainaut, Maison « Léon Losseau », l'Observatoire revue d'action sociale et médico-sociale en Région wallonne, PROMAR, Promotion théâtre, Ronde Maison, SAPHO, Centre informatique du Hainaut...

tant qualitativement que quantitativement. Ce problème a été porté à la connaissance du conseil provincial en date du 19 décembre 2006.

Enfin, la Cour a relevé deux cas dans lesquels le besoin spécifique d'intérêt public couvert par des A.S.B.L. semblait pouvoir être satisfait par les services provinciaux.

Il s'agit des A.S.B.L. « Centre informatique du Hainaut » et « Hainaut développement ».

A.S.B.L. « Centre informatique du Hainaut »

Le subside octroyé à cette A.S.B.L. porte exclusivement sur des dépenses de personnel (essentiellement des informaticiens). Cette association est par ailleurs totalement intégrée dans les services provinciaux (elle occupe des locaux de la province et utilise son matériel informatique). Elle a pour tâche principale d'organiser, de promouvoir et de développer l'informatique et son utilisation au sein des services provinciaux. Dans ces conditions, la Cour s'interrogeait sur les raisons qui justifient le maintien d'une structure distincte des services provinciaux.

Dans son mémoire en réponse, la province a mis en évidence les éléments suivants :

- l'association a été créée en 1975, à une époque où la législation applicable aux provinces ne parlait pas de « besoins spécifiques d'intérêt publics et ne réglait la participation d'une province dans une association ;
- les statuts arrêtés en 1975 prévoyaient que les activités de l'association devaient bénéficier au secteur public local du Hainaut et pas seulement aux services provinciaux. C'est la raison pour laquelle le monde universitaire montois et l'intercommunale IGRETEC⁴² ont été invités à participer à la création de cette association ;
- aujourd'hui, le but social de l'association a été réorienté. Celle-ci doit veiller « à l'encouragement d'une informatique citoyenne au service du tout public hennuyer ». L'association peut également mener des actions de partenariat avec les communes, la Région wallonne et les services du

⁴² Dénommée à l'époque IEGSP.

Gouverneur dans le domaine de la sécurité. Dans ce cadre, elle agira « au titre de centre de compétences en cartographie informatisée facilitant la documentation des citoyens et des impétrants ».

La province a toutefois reconnu que ces différentes activités d'intérêt public n'étaient pas majoritaires.

l'A.S.B.L. « Hainaut développement »

L'article 2 du contrat de gestion relatif à cette association précise que « les relations entre le service provincial (en l'occurrence, l'Agence de développement de l'économie et de l'environnement) et l'A.S.B.L. sont fusionnelles ». On peut dès lors également s'interroger sur l'utilité de maintenir deux entités distinctes pour remplir les mêmes missions.

Dans son mémoire en réponse, la province a souligné que l'association n'avait pour seul objectif que de gérer tout projet du service provincial susmentionné, susceptible de bénéficier de financements belges ou européens. Elle a précisé que la création de l'ASBL visait à conférer à la gestion de ces projets une souplesse de fonctionnement qu'une structure administrative provinciale ne peut pas offrir. Elle a également signalé que la grande majorité des appels à projets, notamment européens, ne s'adresse pas aux services administratifs. La présence de l'association a ainsi permis à la province de se procurer des moyens de financement complémentaires, sans lesquels, dans un contexte de restrictions budgétaires, différentes actions n'auraient pu être menées. Enfin, pour éviter toute confusion administrative et comptable entre l'institution provinciale et l'association, un changement de la dénomination de cette A.S.B.L. est envisagé. L'appellation « HD Gestion » est actuellement proposée.

Dans son rapport adressé au conseil provincial le 21 décembre 2006, le collègue provincial a fait part de son intention de mener une réflexion en vue d'améliorer l'efficacité des contrats de gestion notamment par une révision de leurs clauses, une reformulation des tâches de service public confiées aux A.S.B.L. et une redéfinition des critères d'évaluation.

Dans son mémoire en réponse, la province signale qu'un groupe de travail a été mis en place le 3 décembre 2007 en vue de négocier les nouveaux contrats de gestion à conclure pour le triennat 2008 – 2010. Ce groupe de travail se penchera sur les aspects « Missions/tâches de service public » et « Critères/indicateurs » desdits contrats. Il a pour objectif de faire ratifier les nouveaux contrats de gestion pour le 31 mars 2008 au plus tard.

b) les rapports d'évaluation

A la date du vote du budget 2007, tous les rapports d'évaluation avaient été établis. Ils ont fait l'objet d'une note synthétique établie par le C.G.O. et communiquée par le collège provincial au conseil provincial le 21 décembre 2006. Chaque rapport est appuyé d'un certain nombre de documents (fiche signalétique et comptes annuels de l'association, types de contrôle exécuté par le C.G.O., ...).

A ce sujet, la Cour relève que l'option retenue par la province en matière de rapports d'évaluation, à savoir laisser aux bénéficiaires eux-mêmes le soin de les réaliser, contrevient aux dispositions du Code⁴³, aux termes desquelles les rapports d'évaluation doivent être élaborés par le collège provincial.

2.4. MÉCONNAISSANCE DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

2.4.1. Recours à des articles au libellé trop général

Dans le cadre de son contrôle, la Cour avait identifié quatre articles budgétaires au libellé très général, dont les crédits étaient destinés au subventionnement de nombreux bénéficiaires. Cette façon de procéder méconnaît les dispositions de l'article 5 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale, qui stipulent que « *le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses...* ». Il s'agissait des articles :

- 530/640511 « *Intervention dans les frais d'études, de recherches et de gestion de projets visant au développement de nouveaux créneaux économiques et culturels en Hainaut en ce compris l'octroi de subventions aux centres de recherches de la province de Hainaut dont la collaboration sera reprise pour la réalisation de ces projets ou sous formes de participation en capital, ainsi que la mise en œuvre de programmes européens* ».
- 750/640709 et 833/640815 « *Subventions aux Mess, A.S.B.L., etc.* ».
- 833/640808 « *Subventions de fonctionnement aux A.S.B.L. des ateliers protégés provinciaux* ».

⁴³ Article L 2223-13, § 2, 3^e alinéa.

Lors de l'établissement du budget 2008, la province a largement tenu compte des remarques que la Cour avait formulées à ce sujet dans son avant-projet de rapport daté du 11 septembre 2007. Il en résulte qu'à ce jour, seul le premier de ces articles continue à poser problème.

Article 530/640511

En 2005, cet article a été doté de crédits à hauteur de 1,9 million EUR, qui ont été engagés jusqu'à concurrence de 1,3 million EUR. Selon son libellé, ses crédits pouvaient être utilisés à la fois pour l'octroi de subsides et pour des prises de participation. Or, la codification économique (compte général 64) de cet article limite l'utilisation des crédits au seul octroi de subventions ordinaires. Les prises de participation relèvent, en effet, des dépenses extraordinaires du service de la dette (compte général 28).

Dans la réalité, durant les exercices 2004 et 2005, les crédits n'ont servi qu'à l'octroi de subventions à des A.S.B.L., dont la majorité d'entre elles a bénéficié, par ailleurs, de subsides nominatifs à la charge d'autres articles.

Tableau 9 – Principaux bénéficiaires en 2005 des crédits inscrits à l'article 530/640511. Recensement des autres subventions allouées à leur profit

	530/640511	Autres	Total
<i>Voies d'eau du Hainaut</i>	198.500,00	458.603,00	657.103,00
<i>Technocité</i>	188.600,00	0,00	188.600,00
<i>Hainaut Santé</i>	139.500,00	79.579,00	219.079,00
<i>Hainaut développement</i>	137.979,32	260.735,00	398.714,32
<i>Initialité ingénierie et territoire</i>	99.000,00	0,00	99.000,00
<i>Grand Hornu Images</i>	87.000,00	309.867,00	396.867,00
<i>Fédération du Tourisme</i>	58.981,25	620.354,00	679.335,25
<i>CETE</i>	56.000,00	0,00	56.000,00
<i>Université de Mons-Hainaut</i>	50.000,00	0,00	50.000,00
<i>International Hainaut Tourisme</i>	44.502,00	462.535,00	507.037,00
Total	1.060.062,57	2.191.673,00	3.251.735,57

La Cour a constaté que de nombreux bénéficiaires des crédits inscrits à l'article 530/640511 ne présentaient aucun rapport avec la fonction principale

« Industrie, commerce et classes moyennes » à laquelle sont rattachés les articles budgétaires dont le code fonctionnel⁴⁴ commence par le chiffre 5.

A titre d'exemple, on notera que les subsides alloués à l'association « Voies d'eau du Hainaut » auraient dû être imputés à un article de la classe fonctionnelle « Communications, voies navigables »⁴⁵, ceux octroyés à l'association « Hainaut santé » à un article de la fonction « Action sociale et santé publique »⁴⁶ et, enfin, ceux consentis à l'association « Grand Hornu Images » et à l'Université de Mons-Hainaut à un article de la fonction « Enseignement, culture, loisirs, cultes et laïcité »⁴⁷.

Afin de pallier ce manque de transparence budgétaire, la Cour a recommandé, d'une part, que le libellé de cet article soit revu et recentré sur les dépenses ordinaires de transferts et, d'autre part, que l'ensemble des crédits alloués à une même association pour un objet similaire soit regroupé sur un seul article nominatif. Elle a également préconisé que les subsides soient imputés à la charge d'articles dotés de la codification fonctionnelle appropriée.

La plupart de ces recommandations ont été mises en œuvre lors de l'établissement du projet de budget 2008. Seul, le libellé de cet article continue à poser problème puisqu'il prévoit toujours la faculté d'affecter les crédits à des prises de participations en capital.

2.4.2. Non-respect de la distinction entre subsides ordinaires et extraordinaires

En vertu de la réglementation comptable applicable aux provinces, les subsides ordinaires doivent être imputés à la charge d'un article doté d'un code économique 640⁴⁸ et être justifiés par des dépenses de personnel ou de fonctionnement. Les subsides extraordinaires doivent, quant à eux, être enregistrés en regard d'un article de code économique 2624⁴⁹ et être justifiés par des dépenses d'investissements. Il ne peut donc y avoir aucune confusion entre ces deux types de subsides.

⁴⁴ Trois premiers chiffres de l'article.

⁴⁵ Au sein de laquelle les codes fonctionnels des articles budgétaires commencent par le chiffre 4.

⁴⁶ Au sein de laquelle les codes fonctionnels des articles budgétaires commencent par le chiffre 8.

⁴⁷ Au sein de laquelle les codes fonctionnels des articles budgétaires commencent par le chiffre 7.

⁴⁸ Et être, en comptabilité générale, comptabilisés dans un compte de charges.

⁴⁹ Et être, en comptabilité générale, comptabilisés dans un compte de bilan.

La Cour a toutefois constaté que certains bénéficiaires justifient des subsides ordinaires par des dépenses d'investissements. C'est le cas notamment des A.S.B.L. « Association pour l'action et le développement communautaire »⁵⁰ et « International Hainaut Tourisme »⁵¹. La province aurait dû rejeter ces dépenses.

Par ailleurs, il ne ressort pas toujours clairement de l'arrêté d'octroi si la subvention est destinée à couvrir des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissements. Ainsi, la province a octroyé au profit de l'A.S.B.L. « Association pour la promotion et la coordination des investissements en Hainaut », un subside destiné à la réalisation de son objet social. Or, celui-ci est tellement large⁵² qu'il implique l'engagement de dépenses de fonctionnement et d'investissements. Dès lors, la province aurait dû dans son arrêté d'octroi préciser à quels types de dépenses la subvention pouvait être utilisée et effectuer l'imputation budgétaire en conséquence.

2.5. MODALITÉS DE LIQUIDATION ET DE JUSTIFICATION DES SUBVENTIONS

2.5.1. Justification inadéquate par certaines associations des subventions reçues

a) Les A.S.B.L. associées aux services provinciaux

Certaines de ces A.S.B.L. (les I.M.P. par exemple) produisent régulièrement, au titre de justification des subventions reçues, des factures libellées au nom du service provincial auquel elles sont associées. Ces anomalies mettent à nouveau⁵³ en évidence les ambiguïtés d'un tel mode de fonctionnement, qui devrait faire l'objet d'une réforme de fond.

Dans son mémoire en réponse, la province a rappelé qu'elle allait mener une réflexion sur une rationalisation des A.S.B.L. para-provinciales.

b) L'A.S.B.L. « Association pour la promotion et la coordination des investissements en Hainaut »

⁵⁰ Laquelle a justifié sa subvention de l'année 2005 par des dépenses relatives à des travaux de construction.

⁵¹ Laquelle a justifié sa subvention de l'année 2005 par l'acquisition d'un véhicule automobile, d'un congélateur et de matériel informatique.

⁵² A savoir : promouvoir et coordonner des investissements en Hainaut. Ses statuts prévoient qu'elle peut faire toutes les opérations accessoires se rattachant à son objet principal et notamment acquérir les immeubles nécessaires à son fonctionnement ».

⁵³ Cf. supra point 2.2.2.

La Cour a procédé à l'examen de l'ensemble des pièces produites par cette association pour justifier l'utilisation de la subvention de 67.006 EUR que la province lui a allouée en 2005. Cette subvention, destinée à contribuer à la réalisation de son objet social (pour rappel⁵⁴ : promouvoir et coordonner des investissements en Hainaut), a été imputée à la charge d'un article rattaché par son code fonctionnel (commençant par le chiffre 5) à la fonction « Industrie, commerce et classes moyennes⁵⁵. Il en ressort que ces pièces portent principalement sur des dépenses liées à des missions à l'étranger (Vietnam, Cuba, Maroc, Paris, Venise et Saint-Petersbourg) touchant les secteurs de l'enseignement, de la culture et du tourisme, effectuées par des membres du conseil d'administration – par ailleurs membres ou ex-membre du collège provincial.

L'examen de ces pièces suscite quatre remarques.

- Il ne paraît pas y avoir de rapport direct entre l'objet de la subvention, tel qu'on peut le déduire de l'imputation budgétaire⁵⁶, et la manière dont elle a été utilisée. A titre d'exemple, la mission au Vietnam avait notamment pour objet l'enseignement du français dans ce pays. Dans son mémoire en réponse, la province signale que, en 2001, l'assemblée générale de l'association a décidé de modifier ses statuts et son objet social en supprimant le qualificatif « industriels » de l'intitulé de l'association ainsi que des articles dans lesquels il figure afin de permettre à cette dernière de se livrer à toutes activités de promotion (sociales, culturelles, ...) en faveur du Hainaut. Elle considère dès lors que la remarque relative à l'absence de rapport direct entre l'objet de la subvention et son utilisation n'est pas fondée. A ce sujet, la Cour observe que ces différentes considérations ne justifient pas le caractère inadéquat de l'imputation.
- Les pièces justificatives, relatives aux missions à l'étranger, reflètent deux types de dépenses : d'une part, l'octroi d'indemnités forfaitaires journalières (le per diem – 350 EUR par jour -), d'autre part, le remboursement de frais réellement exposés, appuyés de pièces justificatives. A cet égard, la Cour observe que le remboursement des frais de missions à l'étranger exposés par le personnel provincial n'est opéré que sur la base de pièces prouvant les frais réellement exposés⁵⁷. Il s'ensuit qu'en la matière, la province traite de manière plus rigoureuse son personnel et ses mandataires que les représentants d'A.S.B.L.⁵⁸ dont elle subventionne les activités. Dans son mémoire en réponse, la province signale que le versement du « per diem » a été abandonné depuis le 1^{er}

⁵⁴ Cf. point 2.4.4.

⁵⁵ Le second chiffre du code fonctionnel est le 1. Le code 51 renvoie à la sous-fonction : « Recherche scientifique pour le développement économique ».

⁵⁶ Promouvoir la recherche scientifique pour le développement économique.

⁵⁷ Ce qui exclut l'octroi d'indemnités forfaitaires.

⁵⁸ Qui peuvent être aussi membres du personnel ou mandataires de la province.

janvier 2006 et que l'association respecte depuis lors les recommandations de la Cour, à savoir des remboursements sur la base de déclarations de créances, appuyées des pièces prouvant les frais exposés.

- Ces pièces comportent également une facture de 12.180 EUR relative à une mission à Cuba. Cette facture, émise par une association également subventionnée par la province (International Hainaut Tourisme), ne donne aucune information sur les prestations qui sont facturées. Dans son mémoire en réponse, la province indique que la facture concernait l'achat de billets d'avion pour deux membres du conseil d'administration et leurs épouses, ces dernières participant à cette mission au titre de membre du « Comité féminin pour les relations extérieures de l'APCIH⁵⁹ ».
- L'association n'a pas utilisé en 2005 l'intégralité des sommes qui lui ont été octroyées. Dans son avant-projet de rapport, la Cour a relevé que la province n'avait pas réclamé le remboursement du reliquat non utilisé (12,5 milliers EUR). Dans son mémoire en réponse, la province signale que, dans le cadre du contrôle des subventions 2006, elle a invité l'association à rembourser les montants qui n'avaient pas été justifiés⁶⁰.

De manière accessoire, cette association a fait état, pour justifier de l'utilisation de la subvention 2005, des indemnités forfaitaires qu'elle liquide mensuellement au profit de son président, vice-président et administrateur-délégué⁶¹. Ces indemnités sont destinées à couvrir les frais (restauration, drinks, déplacements en voiture personnelle, pourboires, fleurs, taxis ...) exposés par ces personnes dans le cadre de l'exécution de leurs mandats. Outre ces indemnités forfaitaires, l'association a accordé à son président le remboursement – sur la base de pièces justificatives – de plusieurs dépenses de restauration exposées en Belgique. La Cour considère qu'il serait préférable que l'association renonce à l'octroi d'indemnités forfaitaires et rembourse les frais réellement exposés par ses représentants. Dans son mémoire en réponse, la province informe la Cour que l'association a abandonné le système d'indemnités forfaitaires depuis le 1^{er} janvier 2006.

En conclusion, la province aurait intérêt à mieux préciser l'objet de la subvention, le type de dépenses que celle-ci peut couvrir et les modalités de justification de ces dépenses. Elle devra aussi veiller à mettre en adéquation l'imputation budgétaire et l'objet de la subvention.

⁵⁹ Ce comité a été constitué au sein de l'association, en vertu d'une décision prise au cours de la réunion du conseil d'administration du 5 juin 2003.

⁶⁰ Décision du collège provincial du 19 septembre 2007.

⁶¹ 372 EUR par mois au profit du président et 186 EUR par mois pour les deux autres membres, soit un total annuel de 8.808 EUR.

c) Remarques diverses

La Cour a constaté que plusieurs associations⁶² justifient partiellement les sommes qui leur ont été allouées par des charges d'amortissements. Ce procédé est critiquable et ne devrait plus être admis à l'avenir étant donné qu'il ne s'agit pas de dépenses donnant lieu à des décaissements. Par ailleurs, il peut y avoir double subventionnement si l'acquisition des biens qui font l'objet de ces amortissements a été préalablement subsidiée par la province. Dans son mémoire en réponse, la province signale qu'elle prendra en compte à l'avenir les remarques de la Cour.

Enfin, les dossiers justificatifs introduits par les bénéficiaires de subventions contiennent souvent de simples tickets de caisse et des souches de restaurant, collés sur des feuilles volantes et dépourvus de toute explication. A l'avenir, pareilles pièces ne devraient être admises que si elles sont accompagnées d'une déclaration de créances établie par la personne qui a exposé les frais et d'une motivation établissant le lien entre la dépense et l'objet de la subvention. Dans son mémoire en réponse, la province a précisé que le C.G.O. relevait systématiquement ce genre de situation lorsqu'elle se présentait.

2.5.2. Appréciation générale du contrôle effectué par le C.G.O.

Les investigations menées par la Cour ont montré que d'une façon générale, le C.G.O. s'est acquitté de ses missions de contrôle de manière satisfaisante. Elle a toutefois constaté que le nombre de pièces comptables examinées par ce service, dans le cadre du contrôle des subventions, est laissé à la discrétion des agents qui composent ce service et que ce nombre était variable. Il en résulte que, dans certains cas, la taille de l'échantillon de pièces contrôlées⁶³ n'est pas de nature à offrir une assurance suffisante de la bonne utilisation et de la correcte justification de la subvention.

Si la Cour est consciente de la difficulté de procéder systématiquement à un examen complet de l'utilisation de toutes les subventions, elle estime toutefois que des normes minimales devraient être établies, le cas échéant, en fonction des montants alloués ou du type de subventions octroyées (réglementées ou non). En tout état de cause, la fixation de ces règles incombera au receveur provincial à qui échoit désormais le contrôle de légalité des subsides.

⁶² Cette remarque concerne par exemple les A.S.B.L. « Vers la vie », « Technocité » et l'I.M.P. « Amélioration du bien-être des handicapés du Centre Arthur Régniers ».

⁶³ A titre d'exemple, la subvention allouée en 2005 au Centre informatique du Hainaut a été justifiée par une liste de prestations de 37 personnes, dont une seule ligne a fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Dans son mémoire en réponse, la province a signalé que la nature des contrôles a été étendue et qu'un échantillon minimum de pièces à examiner a été imposé aux agents chargés de ce contrôle.

2.5.3. Le versement en une seule tranche et le principe de report de la justification

Conformément aux articles L3331-3 et L3331-7, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code, tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de son emploi sous peine de devoir restituer la partie non justifiée. Par ailleurs, le dispensateur de la subvention a, en vertu de l'article L3331-8 du Code, l'obligation de surseoir à l'octroi de subventions ou de fractions de subventions aussi longtemps que le bénéficiaire ne produit pas les justifications requises pour les sommes qu'il a reçues précédemment.

La Cour a examiné le respect de ces dispositions.

Cet examen a révélé que la province alloue régulièrement les subsides d'une année alors même que ceux des exercices précédents n'ont pas été intégralement utilisés. Par ailleurs, elle n'exige qu'exceptionnellement la restitution des sommes non justifiées. Ainsi, au cours de l'exercice 2005, un seul cas de demande de remboursement a été identifié.

Dans tous les autres cas, la province a pratiqué un système de report permettant au bénéficiaire de justifier, par des dépenses afférentes à des exercices ultérieurs, la part des subventions qui n'ont pas été utilisées pendant l'année au cours de laquelle elles ont été octroyées.

A titre indicatif, le tableau suivant relève les cas d'espèce les plus significatifs. Les années figurant à la tête de chacune des colonnes indiquent l'exercice au cours duquel les subventions ont été octroyées et les montants représentent les soldes restant à justifier au 31 décembre 2005. On notera, par ailleurs, que la province a alloué sans réserve les subventions prévues au budget de l'année 2006 en faveur de ces associations.

Tableau 10 – Exemples de subsides non justifiés⁶⁴

Bénéficiaires	2001	2002	2003	2004	2005	Total
<i>Voies d'eau du Hainaut</i>	38.930,86	0,00	206.249,38	111.552,00	216.552,00	573.284,24
<i>Fédération du Tourisme</i>	0,00	0,00	19.944,00	53.062,50	98.414,08	171.420,58
<i>Grand Hornu Images</i>	0,00	0,00	247.894,00	0,00	109.335,77	357.229,77
<i>Hainaut développement</i>	0,00	1.411,46	23.777,14	69.797,15	202.165,56	297.151,31
Total	38.930,86	1.411,46	497.864,52	234.411,65	626.467,41	1.399.085,90

De telles pratiques permettent aux bénéficiaires concernés de thésauriser des montants importants (cf. infra) et de les faire fructifier à leur profit, alors que la trésorerie provinciale est régulièrement confrontée à des manques de liquidités, l'obligeant à recourir à l'émission de billets de trésorerie.

La Cour recommande qu'à l'avenir la province ne liquide les subventions qu'après s'être assurée que leurs bénéficiaires ont intégralement justifié les montants qui leur ont été alloués au cours d'exercices antérieurs ou qu'après les avoir invités à rembourser les sommes non justifiées. Elle attire également l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article L2212-68, b), du code⁶⁵, le receveur provincial est susceptible de refuser le paiement des subventions à des allocataires qui n'auraient pas satisfait à toutes leurs obligations.

Dans son mémoire en réponse, la province a signalé que, depuis la réorganisation du contrôle des subventions, intervenue le 1^{er} juillet 2007, les subsides ne sont plus alloués en une seule liquidation mais en trois tranches. Deux avances sont liquidées, la première de 50 % à l'engagement, la seconde de 25 %, libérée lorsque l'utilisation du subside de l'exercice précédent a été justifiée. Le solde de 25 % est versé si le bénéficiaire a justifié de l'utilisation de la première avance⁶⁶.

Par ailleurs, elle souligne que depuis le 1^{er} juillet 2007, le collège provincial a pris plusieurs décisions visant à obliger certains bénéficiaires à rembourser des parties de subsides non justifiées. Il a également, dans d'autres cas, limité la liquidation du subside de l'année au prorata de la partie du subside précédent non justifiée.

⁶⁴ Sources : rapports de contrôle et de liquidation des subsides établis par le C.G.O. pour les exercices 2004 et 2005.

⁶⁵ « Le receveur provincial est chargé de procéder (...) au paiement des dépenses sur mandats réguliers, seul et sous sa responsabilité ».

⁶⁶ Ces nouvelles modalités de liquidation des subventions ont été approuvées par une résolution du conseil provincial.

La province a fourni à la Cour certaines de ces décisions en annexe à son mémoire en réponse. Cette annexe comporte toutefois une décision du collège provincial, datée du 13 septembre 2007, autorisant le report à l'année 2008 d'un subside extraordinaire non justifié de 693.785 EUR au profit de l'A.S.B.L. « International Hainaut Tourisme ». La province n'a donc pas totalement mis un terme à cette pratique contraire aux dispositions régissant l'octroi et le contrôle des subventions.

2.5.4. La thésaurisation

La circulaire budgétaire 2007 rappelait aux provinces qu'elles étaient tenues :

- 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 en vue d'obtenir des organismes para-provinciaux une participation maximale à l'effort de maîtrise entrepris par la province.

Le respect de ces dernières recommandations impliquait que le collège provincial procède à une analyse de la situation financière des A.S.B.L. qu'elle subventionne et, le cas échéant, qu'il réévalue le montant annuel de celles-ci.

Il appert que le collège provincial n'a pas, à ce jour, mené à son terme cette évaluation.

La Cour a analysé les comptes annuels normalisés 2004 des 44 A.S.B.L. de la catégorie I, tels qu'ils ont été publiés dans le rapport annuel du C.G.O.

Pour les besoins de cette analyse financière, la Cour a utilisé un certain nombre de ratios permettant de mesurer l'importance absolue et relative de la trésorerie dans les actifs et des fonds propres dans les ressources de ces A.S.B.L.⁶⁷. Elle a également mesuré le nombre de mois de charges décaissables que pouvait supporter leur trésorerie globale.

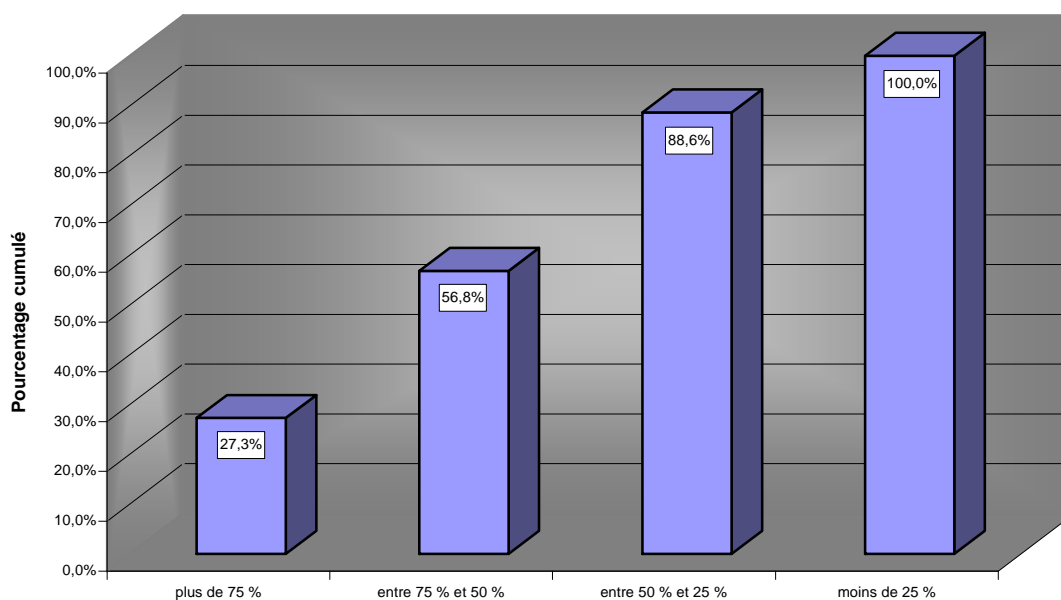
⁶⁷ *Même si la province admet la pertinence de l'étude de la Cour en la matière, elle indique dans sa réponse que les ratios utilisés se basent sur la situation bilantaire à la clôture de l'exercice souvent influencée favorablement par le versement du subside provincial, régulièrement liquidé en fin d'année.*

Cette analyse a permis de dégager les conclusions suivantes :

a) de nombreux bénéficiaires disposent d'une importante trésorerie

Il ressort de la figure suivante que 27,3 % des bénéficiaires (12 associations) disposaient au 31 décembre 2004 d'une trésorerie globale (placements et valeurs disponibles consolidés) supérieure à 75 % du total de l'actif et 56,8 % (25 associations), d'une trésorerie supérieure à 50 % dudit total.

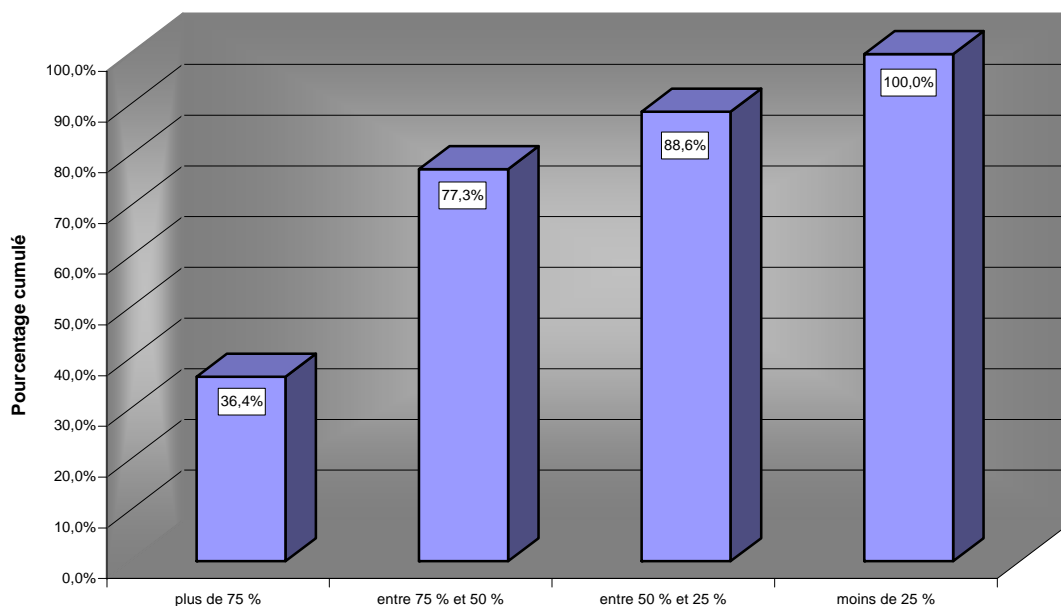
Figure 2 – Importance relative cumulée de la trésorerie globale au sein des actifs



b) de nombreux bénéficiaires disposent d'un important fonds associatif⁶⁸

La figure suivante indique, en effet, que plus des trois quarts des bénéficiaires (34 associations) disposaient d'un fonds associatif représentant plus de la moitié du passif.

Figure 3 – Importance relative cumulée du fonds associatif au sein du passif

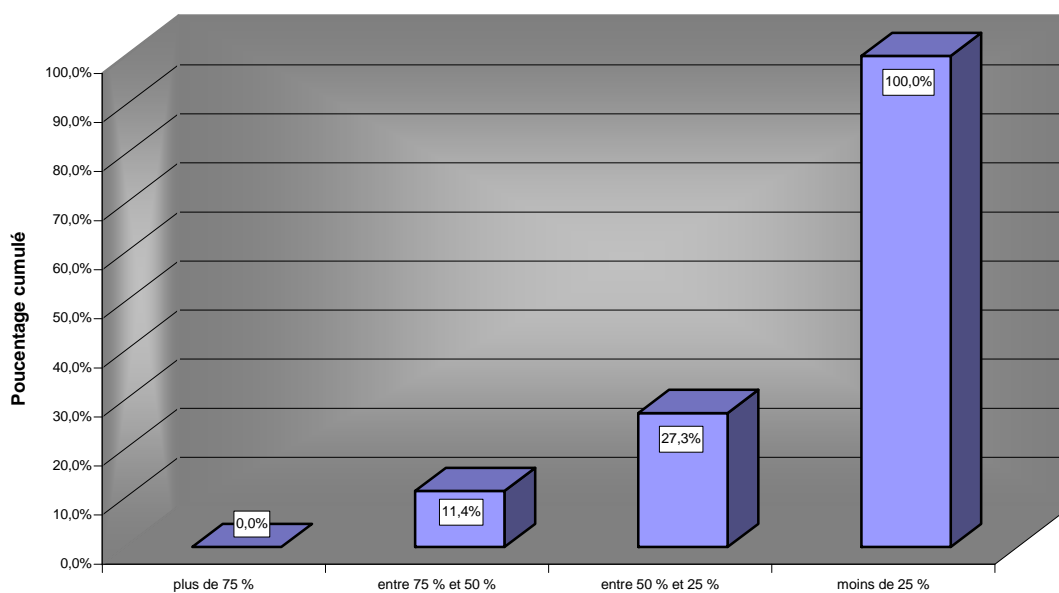


⁶⁸ Correspondant au capital en comptabilité des entreprises, le fonds associatif est alimenté par les bonis enregistrés par les comptes de résultats successifs.

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

Il ressort de la figure suivante que seulement 27,3 % bénéficiaires (12 associations) affichaient des dettes à court terme supérieures à 25 % du total du passif.

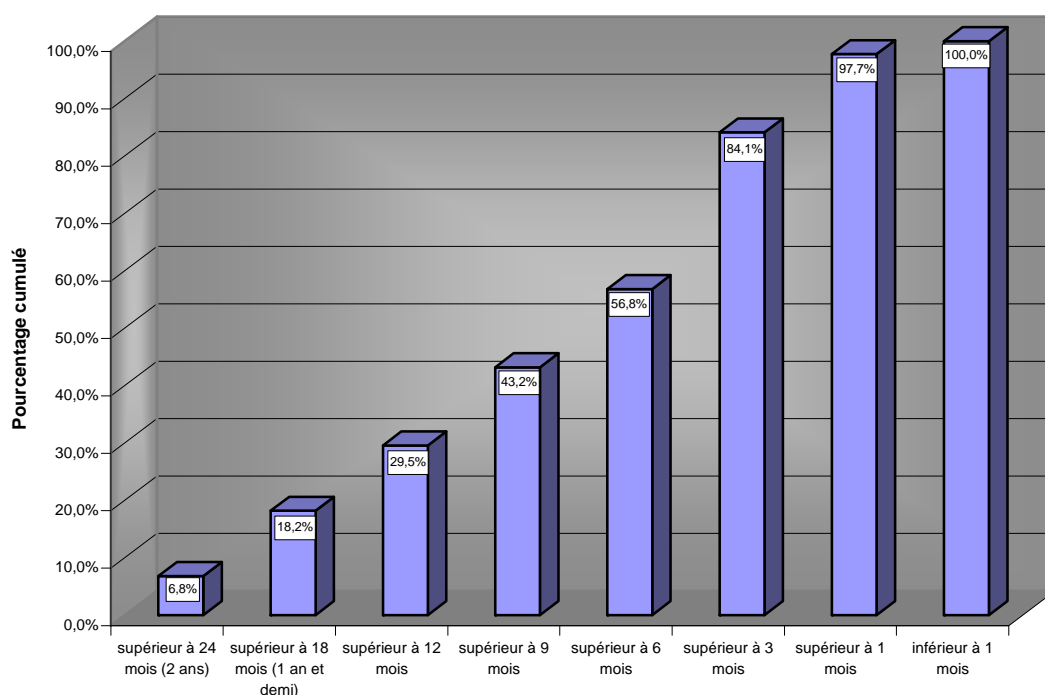
Figure 4 – Importance relative cumulée des dettes à un an au plus



d) de nombreux bénéficiaires disposent d'une trésorerie leur permettant de couvrir de nombreux mois de charges décaissables⁶⁹

La figure suivante indique que près de 30 % des A.S.B.L. de la catégorie I (13 associations) disposaient d'une trésorerie suffisante pour couvrir au moins un an de charges décaissables.

Figure 5 – Nombre de mois de charges décaissables couverts par la trésorerie globale



⁶⁹ On entend par charges décaissables : le total des charges diminuées des amortissements, des réductions de valeur, des moins-values et des provisions constituées.

Au vu de ces constats, la Cour recommande que la province réévalue à l'avenir la hauteur de ses interventions au profit de ces A.S.B.L. (subventions en numéraires et aide en nature).

Dans son mémoire en réponse, la province a reconnu la pertinence de l'étude de la Cour. Elle a toutefois signalé que :

- la plupart des subsides nominatifs prévus au budget 2008 ont fait l'objet d'une réduction forfaitaire de 10 % ;

- certaines A.S.B.L. ont bénéficié de subsides importants relatifs à des projets interrégionaux ou européens de longue durée. A l'avenir, ceux-ci ne seront plus octroyés que sur la base d'états d'avancement des projets.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans les limites des investigations qu'elle a réalisées et compte tenu des éléments apportés par la province dans le cadre de son mémoire en réponse, la Cour est en mesure de dégager les conclusions suivantes :

- le contrôle réalisé par le C.G.O., relativement à l'utilisation des subventions octroyées par la province en 2004 et en 2005, peut être jugé satisfaisant ;
- les problèmes, liés à l'attribution du contrôle de la légalité des subventions à un service ne relevant pas de l'autorité hiérarchique du receveur provincial, sont désormais résolus ;
- la province a d'ores et déjà donné suite aux premières observations (notamment en ce qui concerne la qualité et l'exactitude des arrêtés d'octroi) que la Cour avait formulées dans ses rapports sur le projet de budget 2007 et sur les comptes annuels 2005 ;
- le statut et le fonctionnement d'un certain nombre d'A.S.B.L., imbriquées au sein même des services provinciaux, posent question. A cet égard, la Cour prend acte de la volonté des autorités provinciales d'opérer une rationalisation dans ce secteur et des premières concrétisations de cette volonté ;
- la province a commencé à réclamer le remboursement des subventions non justifiées et à réduire le montant des subsides alloués à des bénéficiaires qui n'avaient pas satisfait à toutes leurs obligations pour des subventions antérieures.

Il reste néanmoins un certain nombre de problèmes auxquels il conviendrait de remédier à l'avenir. A ce sujet, la Cour formule les recommandations suivantes :

a) quant aux aides en nature :

- les aides en nature devraient être exhaustivement inventoriées, valorisées et consacrées par des arrêtés ou des conventions de mises à disposition. La Cour prend note que ces tâches seront réalisées par le receveur provincial, lequel a déjà pris diverses initiatives en vue de les mener à bien ;

b) quant aux conventions :

- puisque l'autorité provinciale souhaite maintenir la procédure de contractualisation des subventions, il conviendrait qu'elle revoie et améliore certaines clauses de ces conventions ;

c) quant aux contrats de gestion :

- des contrats de gestion devraient être passés entre la province et les partis politiques qui perçoivent des subventions annuelles supérieures à 50.000 EUR, d'une part, et les centres culturels régionaux, d'autre part ;
- les indicateurs d'évaluations des missions confiées aux A.S.B.L. 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 ;
- lorsqu'une A.S.B.L. est présidée par un membre du collège provincial, il convient de se prémunir contre les risques de conflits d'intérêts. La Cour a pu constater que des premières mesures ont été mis en place afin de réduire ces risques ;
- les rapports d'évaluation des contrats de gestion devraient être réalisés par les services de la province et non plus par les bénéficiaires eux-mêmes ;

d) quant à la méconnaissance de certains principes budgétaires :

- la province devrait éviter (notamment par une meilleure rédaction des arrêtés d'octroi) toute confusion entre subventions ordinaires et extraordinaires, imputer correctement celles-ci à la charge d'articles dotés

de la codification économique adéquate⁷⁰ et refuser que des subventions ordinaires soient justifiées par des dépenses d'investissements ;

e) quant aux justifications des subventions :

- pour éviter à l'avenir toute contestation, la province aurait intérêt à mieux préciser l'objet de la subvention ainsi que les modalités de justification de celle-ci ;
- les tickets de caisse et les souches de restaurant devraient être appuyés d'une déclaration de créances établie par la personne qui a exposé la dépense et d'une note exposant l'adéquation entre la dépense et l'objet de la subvention ;

f) quant à la réévaluation de l'importance des subventions annuelles :

- la province devrait, conformément aux recommandations de l'autorité de tutelle, procéder à l'examen de la situation financière des A.S.B.L. qu'elle subventionne et réévaluer, le cas échéant, le montant qu'elle leur octroie annuellement. Un premier pas a été posé dans ce sens lors de l'établissement du budget 2008, qui a prévu une réduction forfaitaire de 10 % des subventions annuelles allouées à la plupart des A.S.B.L. provinciales.

⁷⁰ Compte 640XXX pour les subventions ordinaires et compte 2624XX pour les subsides extraordinaires.

A N N E X E

- Date :

1. SERVICE – DONNÉES GÉNÉRALES

- Nom du service :

- Nom et titre du responsable :

- Nom(s) et coordonnée(s) de personne(s) de contacts pour informations complémentaires ou ultérieures :

- Quel est le nombre d'agents chargés du contrôle des subventions dans le service et leurs qualifications ?

- Commentaires éventuels :

2. SUBVENTIONS OCTROYÉES DONT LE SERVICE A LA CHARGE DU CONTRÔLE – DONNÉES CHIFFRÉES

- Quel est le montant total annuel des subventions octroyées dont le service a la charge du contrôle ?

	2003	2004
Subventions inférieures à 50.000 EUR		
Subventions à partir de 50.000 EUR		
TOTAL		

- Quel est le nombre total de subventions octroyées dont le service a la charge du contrôle ?

	2003	2004
Subventions inférieures à 50.000 EUR		
Subventions à partir de 50.000 EUR		
TOTAL		

- Quel est le nombre de bénéficiaires distincts de subventions dont le service a la charge du contrôle ?

	2003	2004
Bénéficiaires sur l'année d'un total de subventions inférieures à 50.000 EUR		
Bénéficiaires sur l'année d'un total de subventions d'au moins 50.000 EUR		

- Commentaires éventuels :

3. CONTRÔLES – DIRECTIVES

- Existe-t-il des directives ou instructions formalisées quant à la fréquence, la nature et la portée des contrôles à effectuer et à la tenue des dossiers administratifs relatifs aux subventions ?

- Si oui, quelles sont ces directives et instructions ? Comment ont-elles été établies et par qui ? Font-elles l'objet d'un contrôle interne particulier, d'évaluations et d'adaptations corollaires ? S'agit-il d'instructions provinciales générales ou propres au service ?

(le cas échéant : copie de ces directives ou instructions)

- Si non, existe-t-il des pratiques de contrôles non écrites mais appliquées de manière récurrente et constante ? Quelles sont-elles ? Font-elles l'objet d'évaluations et d'adaptations corollaires ? En l'absence de formalisation, comment leur application est-elle elle-même contrôlée ?

- Commentaires éventuels :

4. CONTRÔLES – FRÉQUENCE, NATURE, PORTÉE

- Quel rôle revient à votre service dans le traitement administratif des dossiers de subvention ?

- Quel est le contenu de base des dossiers administratifs de subventions dont votre service a la charge ?

- Quel est le cheminement administratif des dossiers de subventions ?

- A quels stades ou étapes de ce cheminement sont-ils soumis à votre contrôle ?

- Pour chacun de ces stades ou étapes, le contrôle est-il :

- systématique ?

- annuel (pour la liquidation du solde) ?

- cyclique ou périodique ? Le cas échéant, selon quels critères et périodicité ?

- occasionnel ?

- Plus particulièrement, un contrôle a-t-il lieu, et sous quelle forme :

- à l'engagement ?

- à l'imputation de l'(des) avance(s) ?

- à l'imputation du solde ?

- autre ?

- Dans la mesure où le contrôle n'est pas systématique à chaque étape, pouvez-vous estimer le nombre et/ou la part relative des contrôles effectués par votre service (pour 2004) selon le schéma suivant :

Contrôles réalisés	2004
<i>A l'engagement</i>	
<i>A l'imputation des avances</i>	
<i>A l'imputation du solde</i>	
<i>Autre (à préciser)</i>	
TOTAL	

- Dans la mesure où le contrôle n'est pas systématique, pouvez-vous fournir le nombre de subventions contrôlées en 2004 ?

Contrôles réalisés	2004
Subventions inférieures à 50.000 EUR	
Subventions à partir de 50.000 EUR	
TOTAL	

- Aux stades ou étapes où le dossier est soumis à votre contrôle, quelle est la nature du contrôle effectué ? Notamment, quel est la portée du contrôle réalisé :

- sur les pièces produites : *(ex. : identification du bénéficiaire sur la facture, date de facture, objet de la facture et nature des dépenses, double emploi des factures – soit pour une même subvention, soit d'une année à l'autre soit pour d'autres pouvoirs subsidiaires-, preuves de paiement des factures, baux, ...)*

- sur les comptes produits : *(ex. : calcul et analyse de ratios financiers – lesquels ?-, et pour quels enseignements en terme de contrôle, ...)*

- sur les rapports d'activités produits : *(ex. : vérification de l'adéquation des activités à l'objet de la subvention, ...)*

- Si la nature, la fréquence ou la portée du contrôle est(sont) variable(s), comment ces modalités sont-elles choisies par rapport à une subvention ou un bénéficiaire déterminé ou selon le caractère ponctuel ou récurrent de la subvention ?

- Notamment, dans quels cas un contrôle sur place est-il réalisé ? Comment est-il réalisé et par qui ? Quels sont les éléments contrôlés dans ces cas ?

- Pouvez-vous fournir le nombre de contrôles sur place effectués en 2004, ainsi que, à titre comparatif, pour 2003, selon le schéma suivant :

	2003	2004
Subventions inférieures à 50.000 EUR		
Subventions à partir de 50.000 EUR		
TOTAL		

- Commentaires éventuels :

5. CONTRÔLES – RÉSULTATS

- Des rapports de contrôle sont-ils établis ?

- Si oui ; Selon quelle fréquence ? A quelle étape du traitement du dossier ? Sous quelle forme ? Avec quel contenu ? A qui sont-ils transmis ? Sont-ils transmis au receveur provincial ? Si les rapports ne sont pas systématiques, dans quels cas sont-ils établis ? Le cas échéant, des rapports spécifiques sont-ils établis en cas de contrôle sur place ? Avec quel contenu ?

- Des dossiers permanents (historique) sont-ils tenus à jour ? Par subvention ? Par bénéficiaire ? Dans quels cas et comment sont-ils exploités / consultés pour le contrôle des subventions de l'année ?

- Quels sont les effets obtenus par les contrôles ? Sont-ils évalués ?

- Conduisent-ils, soit en général, soit pour une subvention ou un bénéficiaire déterminé à :

(en cas de réponse positive, préciser la nature des effets/résultats et des adaptations subséquentes)

- des révisions ou adaptations ultérieures :

- des modalités de liquidation des subventions ?

- des modalités de justification de l'emploi des subventions ?

- de la nature et de la forme des pièces à fournir ?

- du montant de la subvention ?

- des modalités, portée, nature et fréquence des contrôles ?

- des instructions/directives de contrôle ?

- de la fréquence ou portée des contrôles sur place ?

- des instructions/directives de tenue des dossiers administratifs ?

- autre :

- des récupérations, réductions ou suspensions de subventions ? *(le cas échéant le nombre de cas en 2003)*

- Commentaires éventuels :