



Cour des comptes



Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral

Inventaire et enregistrement comptable



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, juin 2018



Cour des comptes

Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral

Inventaire et enregistrement comptable



Rapport adopté le 20 juin 2018
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral – inventaire et enregistrement comptable

Les établissements scientifiques fédéraux (ESF) qui relèvent de la compétence de la secrétaire d'État à la Politique scientifique gèrent un patrimoine culturel et scientifique qui se caractérise par sa diversité, sa singularité et sa grande valeur. Ce patrimoine comprend notamment des collections de musée, des bibliothèques, des archives, des objets de recherche ainsi que des instruments et données scientifiques. La Cour des comptes a examiné si les ESF ont inventorié et évalué ce patrimoine de manière exhaustive et précise, s'ils l'ont enregistré fidèlement dans leurs états financiers et, par conséquent, s'ils respectent la loi comptable du 22 mai 2003. Celle-ci est applicable aux ESF depuis le 1^{er} janvier 2018. Ceci implique que l'ancienne réglementation comptable spécifique aux ESF est abrogée et qu'ils sont tenus d'établir des rapports financiers selon d'autres règles et d'autres normes. En outre, les comptes des ESF seront intégrés aux comptes annuels de l'État fédéral, dont la Cour des comptes devra évaluer l'image fidèle à partir de 2020.

Contrôle interne et soutien

La qualité de l'inventaire et de l'enregistrement comptable dépend de la manière dont les ESF sont organisés, pilotés et soutenus. La Cour des comptes a constaté que leur bon fonctionnement est entravé notamment par l'incertitude quant à leur statut et le manque de vision d'avenir. L'absence de visions stratégiques, de procédures adéquates, de directives et de pilotage centralisé laissent aux gestionnaires de collections une grande autonomie par le passé. Il en résultait parfois des méthodes de travail différentes au sein d'un même ESF. La communication des gestionnaires de collections entre eux et avec les services comptables est un point faible. En raison des moyens financiers limités et d'une pénurie de personnel, des collaborateurs sont parfois affectés à des tâches pour lesquelles ils ne sont pas qualifiés. Les gestionnaires de collections ont un large éventail de missions à remplir et la séparation des fonctions n'est pas suffisamment garantie. Compte tenu du volume de travail, les ESF se concentrent surtout actuellement sur la recherche scientifique et les expositions plutôt que sur l'inventaire et l'enregistrement comptable.

Inventaire

L'inventaire des collections est réalisé généralement par des conservateurs, des archivistes ou des responsables de collections qui ne sont pas liés au service comptable. S'il a bel et bien été effectué d'une manière ou d'une autre au fil des ans, l'inventaire est incomplet et peu fiable. Les ESF ne savent pas toujours ce qu'ils doivent inventorier, car les droits de propriété sont incertains, mais aussi parce qu'ils détiennent des objets de moindre valeur. Les œuvres présentes au sein des ESF ne sont pas toutes reprises dans un inventaire. À l'inverse, les inventaires contiennent des

pièces qui n'ont jamais été la propriété de l'État. Par ailleurs, à cause du manque de formalisation et de suivi, les ESF n'ont pas un aperçu complet des prêts de longue durée à des tiers.

Les ESF ne disposent pas encore d'un inventaire centralisé qui regrouperait tous les inventaires partiels. Les inventaires présentent des lacunes à certaines périodes, en raison notamment de la disparition de registres du passé ou de l'absence d'enregistrement à ces périodes. Des pièces peuvent avoir été transférées dans une autre collection à la suite de réorganisations historiques, et se retrouver ainsi dans plusieurs inventaires partiels. Les registres contiennent aussi des objets associés à plusieurs numéros, des numéros utilisés en double, des numéros ne correspondant à aucun objet et des groupes de spécimens semblables identifiés par un seul numéro. Il est dès lors impossible de déterminer de manière univoque l'ampleur des collections des ESF. En outre, les pièces de collection ne sont pas toujours localisables directement, elles se trouvent parfois dans des locaux inadaptés, l'accès aux objets et aux données s n'est pas suffisamment protégé et les ESF n'organisent pas assez de vérifications structurées et systématiques de l'inventaire. Les risques de détérioration et de perte sont réels.

La Cour des comptes recommande aux ESF d'élaborer d'urgence un plan d'action visant à résorber l'arriéré et à combler les lacunes dans l'inventaire. Elle recommande aussi de vérifier régulièrement l'inventaire (éventuellement par échantillonnage). Pour cela, les ESF doivent toutefois recevoir un soutien structurel et des moyens suffisants. Un pilotage centralisé établissant clairement des visions, des priorités, des procédures et des directives doit être mis en place.

Enregistrement comptable

Tant que l'inventaire ne sera pas totalement en ordre, il sera impossible de réaliser un rapportage complet et fiable dans les états financiers. Jusqu'en 2017, tous les ESF, sauf les MRAH, établissaient un état de l'inventaire du patrimoine concernant les immobilisations, conformément à la réglementation en vigueur à l'époque. Les montants repris dans ces états annuels ne sont toutefois pas assez étayés. Les états sont également incomplets : les objets présents historiquement dans les collections ne sont pas tous évalués et, depuis 2002, presque tous les ESF n'enregistrent que les achats et non les donations ou les autres acquisitions, par exemple. En outre, il est absolument impossible de réconcilier ces états comptables avec les inventaires tenus par les gestionnaires de collections (conservateurs, bibliothécaires, archivistes, chercheurs). À cause de ces lacunes, ces états ne constituent pas une bonne base pour établir un bilan d'ouverture conforme à la loi comptable qui est applicable à partir de 2018 et prévoit une période transitoire d'un an pour l'enregistrement des immobilisations.

Les modalités d'exécution de la loi comptable imposent aux ESF d'établir un inventaire et de le vérifier chaque année, d'enregistrer les collections dans le bilan en tant qu'immobilisations et de les réévaluer chaque année. La mise en œuvre de ces dispositions générales n'est pourtant pas évidente dans la pratique pour le patrimoine des ESF. Il n'existe pas encore de normes (internationales) uniformes qui règlent le rapportage concernant le patrimoine culturel. L'*International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) a créé un groupe de travail en 2017 pour aboutir à une approche plus uniforme en déterminant si le patrimoine culturel doit être considéré comme des immobilisations et en définissant les possibilités en matière de méthodes d'évaluation et de rapportage. La Cour des comptes a également interrogé les institutions supérieures de contrôle (ISC) européennes afin d'examiner si et comment les

musées, les bibliothèques et les instituts de recherche à l'étranger enregistrent leur patrimoine dans leurs comptes et états financiers. D'après la note de discussion du groupe de travail de l'IPSASB et la majorité des réponses des ISC, la tendance est à l'enregistrement financier en tant qu'immobilisations, mais selon diverses méthodes d'évaluation. Les normes comptables internationales pour le secteur public (Ipsas) préconisent néanmoins de veiller à ce que les coûts de la mise en œuvre des dispositions légales ne dépassent pas les bénéfices, à savoir l'information.

En l'absence de normes, il est important que des instances telles que la Commission de la comptabilité publique (CCP) et le SPF Stratégie et Appui (Bosa) apportent des éclaircissements. À partir de leurs avis, les ESF devront ensuite définir leurs propres règles d'évaluation et adapter leurs méthodes de travail. À cet effet, les ESF doivent bénéficier d'un soutien suffisant de la part d'une cellule qui leur soit directement accessible auprès du SPP Politique scientifique ou, en cas de suppression du SPP, auprès du SPF Économie et/ou du SPF Bosa.

Table des matières

Chapitre 1	
Introduction	13
1.1	Objet de l'audit 13
1.2	Délimitation du champ d'audit 14
1.3	Questions d'audit 15
1.4	Normes d'audit 15
1.5	Méthode d'audit 16
1.6	Calendrier d'audit 17
Chapitre 2	
Organisation et contrôle interne	19
2.1	Mission, statut et culture d'organisation 19
2.2	Structure d'organisation 19
2.3	Descriptions de fonctions 20
2.4	Communication et transmission des informations 21
2.5	Politique et procédures 22
2.5.1	Procédures en matière d'acquisition 23
2.5.2	Procédures en matière de prêt 23
2.5.3	Directives pour la transmission d'informations 24
2.5.4	Politique de retrait des collections 24
2.6	Conclusion 24
Chapitre 3	
Contrôle et appui	27
3.1	Services 27
3.1.1	Stratégie et contrôle ministériel 27
3.1.2	Belspo 28
3.1.3	Service fédéral d'audit interne 29
3.2	Moyens 29
3.2.1	Inventaire électronique 30
3.2.2	Personnel 30
3.3	Conclusion 30
Chapitre 4	
Inventaire	33
4.1	Ouvrages de bibliothèque et œuvres d'art, objets rares et de collection 34
4.1.1	Méthodes d'enregistrement 34
4.1.2	Acquisitions 35
4.1.3	Identification unique 36
4.1.4	Emplacement 37
4.1.5	Protection 37
4.1.6	Exhaustivité et exactitude 38
4.1.7	Vérifications de l'inventaire 39
4.1.8	Prêts 40
4.2	Matériel et données scientifiques 41
4.2.1	Matériel scientifique 41
4.2.2	Données de recherche 42
4.3	Conclusions 43

Chapitre 5

Rapportage financier	45
5.1 Cadre réglementaire	45
5.2 Règles d'évaluation	45
5.2.1 Bases de données	46
5.2.2 Matériel scientifique	46
5.2.3 Ouvrages de bibliothèque	46
5.2.4 Objets et œuvres d'art, matériel et instruments rares	47
5.3 Évaluation et rapportage	47
5.3.1 Constatations générales	47
5.3.2 Bases de données	50
5.3.3 Matériel scientifique	51
5.3.4 Ouvrages de bibliothèque	52
5.3.5 Œuvres d'art	53
5.4 Conclusion	54

Chapitre 6

Loi du 22 mai 2003	55
6.1 Cadre légal pour l'inventaire	55
6.2 Service public fédéral Stratégie et Appui	56
6.3 Commission de la comptabilité publique	56
6.4 Normes comptables	57
6.4.1 Niveau national	57
6.4.2 Niveau international	58
6.5 Évaluation du patrimoine dans d'autres pays européens	60
6.6 Préparation	61
6.6.1 Bases de données	62
6.6.2 Matériel scientifique	62
6.6.3 Ouvrages de bibliothèque, œuvres d'art et objets rares ou de collection	63
6.7 Conclusion	64

Chapitre 7

Conclusion et recommandations	65
7.1 Conclusions générales	65
7.1.1 Contrôle interne et moyens	65
7.1.2 Inventaire	66
7.1.3 Enregistrement comptable en vertu de la réglementation actuelle	66
7.1.4 Loi du 22 mai 2003	67
7.2 Recommandations	68

Annexe

Lettre de la secrétaire d'État à la Politique scientifique	73
---	-----------

Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral

Inventaire et enregistrement comptable

Chapitre 1

Introduction

1.1 Objet de l'audit

L'État fédéral possède un patrimoine culturel et scientifique qui comprend notamment des collections de musée, des bibliothèques, des archives, des objets de recherche ainsi que des instruments et données scientifiques.

Ce patrimoine est géré par les établissements scientifiques fédéraux (ESF). Il existe plusieurs ESF qui relèvent de la compétence de divers ministres ou secrétaires d'État. Cet audit vise uniquement les dix ESF placés sous la tutelle de la secrétaire d'État à la Politique scientifique¹ :

- | | | |
|--|---|--------------------|
| 1. Institut royal d'aéronomie spatiale de Belgique (IASB) | } | pôle Espace |
| 2. Institut royal météorologique de Belgique (IRM) | | |
| 3. Observatoire royal de Belgique (ORB) | | |
| 4. Institut royal des sciences naturelles de Belgique (IRSNB) | } | pôle Nature |
| 5. Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC) | | |
| 6. Institut royal du patrimoine artistique (Irpa) | } | pôle Art |
| 7. Musées royaux d'art et d'histoire (MRAH) | | |
| 8. Musées royaux des beaux-arts de Belgique (MRBAB) | | |
| 9. Archives générales du royaume et archives de l'État dans les provinces (AGR-AEP) ² | } | pôle Documentation |
| 10. Bibliothèque royale de Belgique (BRB) | | |

Les MRAH abritent à eux seuls une quarantaine de collections comprenant (provisoirement) 210.000 numéros d'inventaire et présentant une énorme diversité d'objets : bifaces préhistoriques, momies égyptiennes, faïences de Delft, tapisseries bruxelloises, bouddhas d'Asie, bijoux, carrosses, etc. Les MRBAB gèrent aussi 20.000 peintures, images et dessins³. La

¹ Parmi les ESF qui relèvent d'autres ministres, on trouve notamment l'Institut scientifique de santé publique, le Centre belge d'étude et de recherches vétérinaires et agrochimiques, l'Institut géographique national, le Musée royal de l'armée et d'histoire militaire, le Centre d'étude de l'énergie nucléaire et l'Institut national de criminalistique et de criminologie. Ces ESF ne sont pas pris en compte dans cet audit.

² Le Centre d'études et de documentation Guerre et Sociétés contemporaines (Cegesoma) ne constitue pas un ESF. Il se présentait dans les faits comme un service de l'État à gestion séparée et est intégré aux AGR-AEP depuis le 1^{er} janvier 2016.

³ La Cour des comptes a transmis un rapport sur la connaissance et la conservation des collections des MRBAB et des MRAH à la Chambre des représentants en octobre 2009 : Cour des comptes, *Les Musées royaux des beaux-arts et les Musées royaux d'art et d'histoire - La connaissance et la conservation des collections*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2009, 69 p., www.courdescomptes.be.

BRB possède 6 millions de livres, 1 million d'estampes, 35.000 manuscrits, 300.000 imprimés anciens (1453-1830), 200.000 pièces de monnaie et médailles, 340.000 documents musicaux, 10.000 enregistrements sonores, etc. Les AGR-AEP gèrent 340 km d'archives. L'IRSNB et le MRAC sont non seulement des musées, mais mènent aussi des recherches biologiques et géologiques. L'Irpa dispose d'un inventaire photographique du patrimoine culturel belge composé de plus d'un million de photos, restaure des œuvres d'art, analyse les techniques et matériaux utilisés pour la réalisation d'œuvres d'art, étudie les mécanismes de vieillissement et est spécialisé dans les techniques de datation et de conservation préventive. Les ESF du pôle Espace rassemblent et étudient une grande variété de données sur la terre, le soleil et l'espace et jouissent d'une réputation internationale dans ce domaine.

La Cour des comptes a examiné si les ESF ont inventorié, évalué et enregistré ce patrimoine de manière exhaustive et précise dans le cadre de référence actuel afin de pouvoir satisfaire, à partir de 2019, aux nouvelles obligations découlant de la loi du 22 mai 2003⁴. Elle a examiné les actions que les établissements ont mises en œuvre, s'ils peuvent s'appuyer sur une organisation efficace, s'ils disposent de moyens suffisants et de procédures adéquates et le soutien qu'ils ont reçu du SPP Politique scientifique (Belspo). La manière de gérer le patrimoine proprement dit (maintien en état, conservation et accessibilité) ne relève pas du champ d'audit.

1.2 Délimitation du champ d'audit

L'audit a été réalisé auprès des dix ESF précités, qui relèvent de la secrétaire d'État à la Politique scientifique. Ces ESF effectuent des missions très diverses, dont :

- la fouille de sites archéologiques ;
- l'acquisition, la conservation et l'exposition de collections d'art ;
- la vente de souvenirs ;
- l'analyse et la restauration d'œuvres d'art ;
- la recherche scientifique ;
- la diffusion des connaissances.

L'audit vise le patrimoine (immobilisations corporelles et incorporelles) lié directement à ces missions. Les investissements en mobilier, matériel de bureau, ordinateurs, logiciels bureautiques, etc. ne sont donc pas concernés. L'audit se concentre sur les rubriques suivantes des états du patrimoine des ESF :

- 2023 : bases de données ;
- 245 : matériel scientifique ;
- 246 : ouvrages de bibliothèque ;
- 247 : objets et œuvres d'art, matériel et instruments rares.

⁴ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Cette loi est applicable aux ESF à partir de l'exercice 2018. En vertu de l'article 136, alinéa 2, de la loi, l'article 16 n'entre en vigueur qu'à partir de l'exercice 2019 pour l'évaluation des immobilisations corporelles et incorporelles.

Ces rubriques représentent 2,9 milliards d'euros⁵ dans leurs états du patrimoine, soit environ la totalité de leurs actifs immobilisés⁶. Les collections d'art constituent la part la plus importante de ces actifs, suivies par les ouvrages de bibliothèque. La part des bases de données augmentera probablement à l'avenir compte tenu de la numérisation croissante⁷. Le matériel scientifique est important auprès des instituts de recherche, mais aussi auprès de l'Irpa, qui analyse et restaure les œuvres d'art.

1.3 Questions d'audit

La Cour des comptes a articulé son audit autour des questions suivantes :

1. Les établissements disposent-ils d'un inventaire exhaustif, actualisé et fiable du patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral ?
2. Comment les établissements évaluent-ils le patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral et en font-ils rapport dans les comptes ?
3. Des moyens suffisants sont-ils disponibles pour l'élaboration de l'inventaire, l'évaluation et le rapportage, et un pilotage centralisé est-il prévu à cet égard ?

1.4 Normes d'audit

L'audit de la Cour s'est basé sur les normes suivantes :

Organisation, contrôle interne et pilotage

- les arrêtés portant création des établissements, l'arrêté royal du 1^{er} février 2000⁸ et l'arrêté ministériel du 15 juin 2007⁹ ;
- les normes de contrôle interne établies par le *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (normes Coso).

Inventaire

- les normes internationales d'inventaire, dont les *Standard Procedures for Collections Recording Used in Museums* (Spectrum), les normes du Conseil international des musées (Icom), la norme générale et internationale de description archivistique (ISAD(G)) et les normes du *Machine Readable Cataloging* (MARC21).

5 À titre de comparaison, les immobilisations corporelles et incorporelles s'élèvent au total à 12,4 milliards d'euros dans les comptes annuels 2016 de l'administration générale (c'est-à-dire les SPF et SPP) (voir Cour des comptes, 174^e Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2017, p. 155, www.courdescomptes.be).

6 Les actifs liés au fonctionnement des établissements ne représentent que 9,3 millions d'euros.

7 La numérisation du patrimoine culturel et scientifique des ESF et de la Cinémathèque royale de Belgique (CRB) fait l'objet d'un autre audit de la Cour des comptes, qui a été annoncé à la secrétaire d'État à la Politique scientifique, à Belspo et aux organismes concernés par lettre du 4 octobre 2017 (référence A 6-3.715.426 L1 – L14).

8 Arrêté royal du 1^{er} février 2000 fixant les règles organiques de la gestion financière et matérielle des établissements scientifiques de l'État relevant du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que services de l'État à gestion séparée.

9 Arrêté ministériel du 15 juin 2007 fixant la forme des comptes d'exécution budgétaire, du tableau récapitulatif de concordance, de l'état de l'actif et du passif et de l'état de l'inventaire du patrimoine pour les établissements scientifiques de l'État relevant du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que services de l'État à gestion séparée.

Comptabilité

- la loi du 22 mai 2003 et l'arrêté royal du 10 novembre 2009¹⁰ ;
- le manuel Classification économique (mars 2017) du SPF Stratégie et Appui ;
- le système européen des comptes (SEC2010) ;
- les normes comptables internationales pour le secteur public (Ipsas) et les normes comptables européennes pour le secteur public (Epsas).

1.5 Méthode d'audit

Les réponses aux questions d'audit ont été obtenues au moyen des méthodes suivantes :

- le suivi des constatations et des recommandations antérieures d'audits et de contrôles de comptes ;
- l'analyse de la réglementation (aussi bien la réglementation organique des ESF que la réglementation générale en matière de comptabilité) ;
- l'analyse des nouvelles initiatives au niveau national et international ;
- l'envoi d'un questionnaire aux fonctionnaires dirigeants des ESF, abordant la stratégie, l'existence de procédures, les moyens disponibles, l'élaboration d'un inventaire, l'exhaustivité, les règles d'évaluation et les contrôles ;
- l'organisation d'entretiens avec des personnes clés (conservateurs, comptables justiciables, etc.) et Belspo ;
- la réalisation de tests par échantillonnage de la mise en œuvre des procédures ;
- l'examen d'échantillons limités de l'inventaire physique permettant de vérifier l'existence des objets inventoriés (*list to floor*) et l'exhaustivité de l'inventaire (*floor to list*), limité à quelques ESF pour des raisons de faisabilité ;
- la réalisation d'une enquête auprès des institutions supérieures de contrôle (ISC) des États membres de l'Union européenne à propos du rapportage comptable concernant le patrimoine culturel.

¹⁰ Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

1.6 Calendrier d'audit

31 août 2016	<p>Annnonce de l'audit à la secrétaire d'État à la Politique scientifique, au président du comité de direction de Belspo, aux fonctionnaires dirigeants des ESF et aux présidents des commissions de gestion des quatre pôles</p>
Septembre 2016 - mars 2018	<p>Travaux d'audit</p>
4 avril 2018	<p>Envoi du projet de rapport à la secrétaire d'État à la Politique scientifique et aux fonctionnaires dirigeants des ESF, avec copie à la ministre du Budget, au président du comité de direction de Belspo et aux présidents des commissions de gestion des quatre pôles</p>
8 mai 2018	<p>Réponse coordonnée des réactions des ESF par l'intermédiaire de la secrétaire d'État à la Politique scientifique</p> <p>La secrétaire d'État déclare que la Cour des comptes soulève à raison divers problèmes généraux, que les conclusions sont pertinentes et que les recommandations seront certainement prises en compte autant que possible. Elle apporte trois nuances et propose six modifications ciblées.</p> <p>Les modifications suggérées ont toutes été apportées, à une exception près. Alors que la secrétaire d'État indique que la réévaluation des collections rencontre des difficultés principalement aux MRAH et à la BRB et se déroule bien dans les autres ESF, la Cour des comptes a constaté que, dans les faits, seuls les MRAH et la BRB ont entamé une réévaluation complète et que les autres ESF restent dans l'expectative.</p>

Chapitre 2

Organisation et contrôle interne

2.1 Mission, statut et culture d'organisation

Les ESF ont pour mission d'acquérir des éléments de patrimoine culturel matériel et immatériel, de les analyser et de les mettre à disposition publiquement à des fins d'étude et de recherche. Dans le cadre de cette mission, ils gèrent des collections qui peuvent contenir aussi bien des ouvrages de bibliothèque ou des pièces de musée que des spécimens (d'étude) (comme des insectes, des échantillons de bois, des pierres), des archives, des contenus visuels, des instruments (de mesure) scientifiques et diverses données numériques. Les établissements se concentrent eux-mêmes surtout sur la recherche scientifique qui débouche sur des publications et des expositions. Les tâches administratives telles que l'inventaire et la comptabilité sont moins prioritaires à leurs yeux.

Les ESF sont des services administratifs à comptabilité autonome¹¹. Leur gestion et leur comptabilité sont séparées par une loi de celles de l'administration générale de l'État, sans qu'une personnalité juridique distincte leur soit accordée. En réalité, les ESF gèrent (dans une mesure limitée) leur propre comptabilité et leur budget sous l'autorité d'une commission de gestion dans laquelle Belspo est représenté¹². Ils relèvent de la compétence du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions. Dans la pratique, cette compétence a été attribuée ces dernières années à différents secrétaires d'État adoptant des visions stratégiques changeantes, mais une modification du statut des ESF est prévue depuis quelques années. Conformément à l'accord de gouvernement d'octobre 2014¹³ et à l'exposé d'orientation politique du 12 avril 2017 de la secrétaire d'État à la Politique scientifique¹⁴, les ESF devraient être davantage autonomisés. Des actions concrètes en ce sens se font néanmoins toujours attendre.

2.2 Structure d'organisation

Chaque ESF a un directeur général à sa tête. Cette fonction est assurée par intérim pour la moitié des ESF¹⁵ et les directeurs des directions opérationnelles sont parfois aussi désignés temporairement. Les établissements ne disposent pas tous d'une direction d'appui avec un

¹¹ Les services de l'État à gestion séparée sont devenus des services administratifs à comptabilité autonome depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (article 77).

¹² À la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 à partir de l'exercice comptable 2018, les ESF obtiennent automatiquement le statut de « service administratif à comptabilité autonome ».

¹³ Accord de gouvernement d'octobre 2014, p. 104, point 5.3.2.

¹⁴ Voir *doc. parl.*, Chambre, 12 avril 2017, DOC 54 0020/068, Exposé d'orientation politique de la secrétaire d'État à la Politique scientifique, p. 6, point 1.1.

¹⁵ C'est le cas de l'IRM, l'IASB, les MRAH, l'Irpa et, récemment depuis un départ à la retraite, la BRB.

directeur (financier) à sa tête. Dans certains, le comptable relève directement du directeur général, qui a souvent une formation scientifique.

Les chefs de département ne sont pas toujours désignés eux non plus. Dans plusieurs établissements, le cadre moyen n'est pas pourvu suffisamment faute de moyens financiers ou en raison des visions stratégiques changeantes sur le statut des ESF. Cette situation suscite de l'incertitude et entrave le fonctionnement quotidien. Les conservateurs chargés de gérer les collections et les comptables sont souvent livrés à eux-mêmes, bien que l'importance d'un pilotage centralisé soit de plus en plus reconnue. Dans certains ESF, la gestion des collections est intégrée dans une seule direction opérationnelle ou est pilotée de manière transversale à partir de la direction générale. Dans plusieurs ESF, un coordinateur soutient les conservateurs, mais sans description de fonction claire.

2.3 Descriptions de fonctions

Les tâches et responsabilités du personnel sont souvent décrites de manière générale.

Conformément à l'arrêté royal du 1^{er} février 2000, les services comptables sont chargés de dresser l'inventaire. Dans la pratique, ils ne gèrent toutefois pas le processus dans son ensemble.

Ainsi, les services comptables inventorient par exemple le matériel scientifique¹⁶. Ils attribuent un numéro aux nouvelles acquisitions, enregistrent si possible leur emplacement et fournissent éventuellement des codes-barres ou des étiquettes autocollantes à l'utilisateur. En revanche, ils ne sont pas en mesure d'actualiser l'inventaire, car les utilisateurs omettent de leur signaler les modifications (déplacements, mises hors service, vols, etc.). Les personnes chargées des vérifications ne sont pas non plus définies clairement.

Ce sont par contre des conservateurs qui inventorient les ouvrages de bibliothèque, œuvres d'art et objets rares. Cet inventaire doit être réalisé par des membres du personnel scientifique statutaire qui reçoivent à cet effet le titre de « conservateur de collections » après approbation du ministre¹⁷. Seuls les MRAH ont introduit une demande auprès du ministre afin de conférer ce titre à leurs collaborateurs.

Les tâches, responsabilités et compétences minimales d'un conservateur sont en général décrites dans des fiches de fonction ou des documents spécifiques¹⁸. Les diverses descriptions attribuent une multitude d'activités aux conservateurs : enrichir, inventorier, conserver, préserver, numériser et rendre accessibles les collections, mettre sur pied des expositions et rédiger des publications scientifiques. Les collections ne sont pas toutes gérées par

¹⁶ Ainsi que le matériel de bureau, qui ne fait toutefois pas partie du champ d'audit.

¹⁷ Article 12 de l'arrêté royal du 12 juin 2012 portant diverses modifications relatives aux statuts des établissements scientifiques fédéraux.

¹⁸ Les MRAH disposent, par exemple, d'un document décrivant les droits et les devoirs du conservateur. Néanmoins, les gestionnaires de collection n'auraient pas tous signé ce document et les MRAH ne sont plus en possession des exemplaires signés. Par ailleurs, le document contient des dispositions dépassées ou des articles sans effet pratique, de sorte qu'une actualisation est nécessaire. Ainsi, un conservateur absent pendant plus de cinq jours devrait désigner un remplaçant chargé de superviser la collection. Or, des collections n'ont en réalité pas été gérées pendant de plus longues périodes.

un conservateur possédant les qualifications requises. Dans la pratique, la gestion des collections est aussi confiée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions de titre ou de la description de fonction. Des membres du personnel contractuel, d'anciens guides ou des bénévoles font également office de conservateur ou de préparateur¹⁹ d'une collection.

Vu la multitude des tâches qui leur sont attribuées, les conservateurs ne peuvent pas tout faire convenablement. Certaines tâches sont difficiles à concilier. La séparation des fonctions n'est pas non plus suffisamment garantie : un conservateur peut être responsable à lui seul de l'acquisition, de l'enregistrement, de la conservation et de la vérification. Cette concentration comporte des risques, tels que l'enrichissement personnel. Le contrôle interne visant à empêcher les abus, les négligences et les erreurs n'est pas assez développé (voir aussi point 2.5).

L'inventaire des archives est réalisé par des archivistes. Les AGR-AEP ont élaboré des fiches de fonction pour leurs archivistes. Ces fiches prévoient que l'archiviste est chargé de tâches de recherche scientifique, dont l'établissement d'inventaires. L'archiviste doit en outre acquérir de nouvelles connaissances, publier des articles ou des ouvrages ou faire un doctorat dans un des domaines de recherche de l'établissement. Il assure également certaines prestations de services, comme l'ouverture de la salle de lecture au public ou l'organisation de visites guidées et d'expositions. Il est responsable de l'acquisition, de la restauration et du rangement des collections dans les entrepôts, de la gestion des bases de données ainsi que de la rédaction de textes sur la vision d'avenir de ces activités. De plus, il est encouragé à diffuser ses connaissances et à diriger du personnel. Une annexe à la fiche de fonction décrit les tâches concrètement et détermine, par exemple, les inventaires que l'archiviste doit réaliser et indique à quel moment.

Enfin, le comptable est responsable du rapportage financier²⁰. La transition vers un rapportage financier conforme aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 nécessite un changement de méthodes et d'approches. Les comptables ne sont pas tous suffisamment familiarisés avec ce changement, si bien qu'un accompagnement adapté et une formation adéquate sont nécessaires.

2.4 Communication et transmission des informations

Une bonne communication et transmission d'informations sont indispensables pour réaliser un inventaire et un rapportage financier exhaustifs et actualisés. Fournir à temps la bonne information aux personnes compétentes est essentiel, mais c'est souvent là que le bât blesse. Il y a lieu d'améliorer la communication à la fois entre les responsables de collections et avec la comptabilité.

Il arrive que des pièces d'une collection soient placées dans la réserve d'une autre collection, si bien que le gestionnaire de la collection n'a pas toujours accès à l'ensemble des pièces confiées à sa gestion. De plus, il n'est pas toujours informé de l'endroit où se trouvent les pièces dont il est responsable, ni de qui les a déplacées et quand. Il n'y a pas d'instructions pour assurer que le gestionnaire soit averti au préalable et informé des changements.

¹⁹ Les préparateurs sont spécialisés dans le traitement des objets d'art et des objets rares. Ils assistent les conservateurs dans le traitement des pièces et veillent à leur bon état.

²⁰ Article 21 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000.

Dans la plupart des ESF, les gestionnaires de collections ou les utilisateurs échangent peu voire n'échangent pas d'informations avec la comptabilité. Si la comptabilité dispose des données d'achat, elle ignore souvent tout des objets qui ont été acquis d'une autre manière. Elle n'est pas non plus informée de la livraison d'objets ni de leur situation (déplacement, perte, mise hors service).

L'inventaire des gestionnaires de collections est rarement lié à l'inventaire comptable : il est en général impossible de réconcilier les deux. L'inventaire comptable comprend uniquement les achats, tandis que l'inventaire du gestionnaire de collection inclut aussi d'autres acquisitions (les donations, par exemple). Seul le service comptable du MRAC enregistre le numéro d'inventaire pour certaines acquisitions, si bien qu'il est possible en principe d'établir un lien avec l'inventaire du responsable de collection. Les MRAH ont également entamé un projet en 2016, qui vise à intégrer les inventaires des responsables de collection en Excel dans le progiciel comptable au moyen d'enregistrements minimaux (numéro d'inventaire, description, valeur et emplacement...). Cette intégration devrait permettre d'effectuer une réconciliation complète entre les inventaires comptable et opérationnel. La Cour des comptes estime que ce projet présente de nombreux avantages et recommande de le poursuivre.

2.5 Politique et procédures

Les ESF ne disposent guère de documents stratégiques et de procédures satisfaisants pour la gestion des collections, l'inventaire et l'enregistrement comptable. L'IRSNB dispose toutefois d'un règlement relatif aux collections assorti de procédures et a obtenu une accréditation ISO²¹. Conserver cette accréditation est néanmoins une tâche difficile. Le MRAC a établi un plan de gestion des collections en 2005, qui n'a plus été actualisé depuis lors. Les AGR-AEP ont établi un plan de gestion en 2011 pour la période 2012-2016. En 2017, la BRB a rédigé des plans de collection et un manuel de gestion des collections. Certains ESF disposent de plans de management et/ou opérationnels, mais ceux-ci ne définissent pas d'objectifs spécifiques pour la gestion des collections, l'inventaire et l'enregistrement comptable.

L'absence d'une vision stratégique et de procédures comporte des risques. Faute de vision sur les missions et la raison d'être des ESF ainsi que sur la contribution des collections, des acquisitions irréfléchies présentant peu de valeur ajoutée ont été réalisées dans le passé, alors que des œuvres intéressantes ont peut-être été manquées. On ne peut pas non plus exclure les vols non détectés, la perte de pièces de collection et de documents (notamment les inventaires) ni les enregistrements incorrects ou incomplets.

Les ESF prennent toutefois davantage conscience de l'importance d'avoir une vision et des procédures. Par exemple, la BRB a rédigé un manuel global en 2017. Concernant l'acquisition et le prêt, les ESF ont désormais quasiment tous élaboré des procédures ou des directives. Elles ne sont cependant pas toujours cohérentes ni formalisées. Parfois, elles n'ont pas encore été mises en pratique.

²¹ Organisation internationale de normalisation.

2.5.1 Procédures en matière d'acquisition

Le directeur général d'un ESF décide des acquisitions²². Les acquisitions d'un montant compris entre 50.000 et 250.000 euros doivent être approuvées par la commission de gestion après l'avis d'une commission d'acquisition ; celles d'un montant supérieur à 250.000 euros requièrent l'approbation du ministre.

Certains ESF ont défini des critères de sélection que les acquisitions doivent remplir. Le but est en général de combler les vides dans les collections. Des comités se prononcent parfois sur les acquisitions. Pour renforcer le contrôle sur les donations, certains ESF mentionnent des données de contact centrales sur leur site internet, envoient une lettre de remerciement ou rédigent des documents de transfert.

Cependant, des achats sont encore effectués sans consultation préalable du directeur général. Le service comptable n'est pas non plus consulté systématiquement pour s'assurer de la disponibilité de budgets²³. Des risques subsistent aussi en matière de donations, malgré les directives. Les premiers contacts se nouent parfois encore par l'intermédiaire des conservateurs. Ce risque peut être réduit en élaborant des directives internes imposant aux conservateurs de signaler, à un secrétariat général par exemple, tout contact noué par un donateur. Des lettres de remerciement ne sont pas envoyées systématiquement dans la pratique. De plus, c'est au donateur qu'il revient de signaler un manquement à partir d'une telle lettre de remerciement, si bien que la réception complète de la donation reste incertaine.

2.5.2 Procédures en matière de prêt

Les prêts à long terme accordés dans le passé posent problème en raison d'une documentation insuffisante (ou perdue). Les ESF n'ont pas un aperçu complet des pièces qui se trouvent chez des tiers. Par ailleurs, des prêts reçus de tiers ont parfois été repris à tort dans l'inventaire comme appartenant à l'ESF.

La plupart des ESF ont désormais élaboré des procédures assurant qu'un objet ne puisse plus quitter l'établissement sans une convention, les documents nécessaires au transport, l'assurance et la description de l'état.

Le prêt des pièces de musée est mieux encadré que celui des spécimens d'étude. Le prêt de spécimens est soumis à des règles plus flexibles et ne se déroule généralement pas par l'intermédiaire du directeur général. Les spécimens d'étude ne sont pas toujours transportés dans des conditions idéales. Par contre, en règle générale, le prêt de pièces de musée est géré sur le plan administratif par un responsable des enregistrements. Il demeure néanmoins difficile de savoir quelles pièces peuvent être prêtées et quitter l'ESF. Une commission examine la demande dans certains ESF, mais l'approbation formelle intervient parfois quand les pièces sont pratiquement déjà parties. Les ESF ne veillent pas suffisamment à ce que les procédures soient respectées correctement et dans les délais, ni au calendrier.

²² Article 47 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000.

²³ En ce qui concerne le MRAC, un membre du personnel peut, par exemple, acheter des minéraux lors de bourses de manière totalement indépendante. La gestionnaire de la collection de l'ORB achète de petites pièces via internet.

2.5.3 Directives pour la transmission d'informations

Comme précisé au point 2.4, la transmission d'informations entre les services opérationnels et la comptabilité ne repose sur aucune procédure ou directive. Les ESF n'ont pas une vue suffisante des flux d'informations et ne savent pas quelles informations sont nécessaires à quel moment et pour qui, ni comment des formulaires standard peuvent soutenir ce processus.

2.5.4 Politique de retrait des collections

Les ESF gèrent un patrimoine à vocation publique qui appartient au domaine public. Ce patrimoine est donc inaliénable : il ne peut ni être vendu ni faire l'objet d'un don. Lorsqu'un objet est ajouté à la collection et enregistré dans l'inventaire, il est automatiquement intégré au domaine public. Les établissements n'enregistrent dès lors pas toujours les objets acquis, un objet non enregistré pouvant encore être cédé à nouveau.

À cause de l'accumulation permanente, du manque de place croissant et de la présence de pièces moins précieuses dans les collections, la secrétaire d'État a émis l'idée en 2016 de retirer des objets des collections à des conditions strictes, qu'elle a reprise dans l'exposé d'orientation politique du 12 avril 2017. Il faut encore examiner qui pourra prendre une telle décision et comment cette procédure pourra être organisée sur le plan juridique.

En vertu de la loi du 22 mai 2003, les ESF doivent disposer d'un inventaire complet servant de base au bilan d'ouverture. Pour éviter que ce bilan soit surchargé de pièces de peu de valeur sans intérêt pour les ESF, il convient d'identifier celles qui ont leur place dans les collections et donc dans l'inventaire. Il semble dès lors opportun de dresser une liste d'articles destinés à quitter les collections, de préférence de façon formelle.

2.6 Conclusion

L'adaptation du statut des ESF fait l'objet de discussions depuis des années. Il en résulte que certains établissements sont dirigés par des cadres temporaires. La réforme définitive tarde à prendre forme.

Les ESF gèrent le patrimoine scientifique, culturel et historique pour le compte de l'État et doivent disposer d'un inventaire complet et actualisé pour cela. La qualité de cet inventaire dépend en grande partie de l'organisation de l'ESF et de l'existence de procédures.

Les ESF où le pilotage est centralisé et qui disposent d'un plan de gestion des collections et de procédures écrites concernant les acquisitions, les prêts, les enregistrements et les vérifications ont au moins élaboré une vision de base. En revanche, nombreux sont ceux qui ont encore un long chemin à parcourir : les procédures et directives d'acquisition, d'enregistrement et de vérification ne sont pas formalisées, ont été élaborées depuis peu, ne sont pas cohérentes ni appliquées dans la pratique.

Les services ne sont pas assez conscients de l'importance d'une bonne communication et de la transmission de l'information. Le manque de contrôle interne augmente la sensibilité à la fraude et comporte des risques, comme l'acquisition d'objets de moindre valeur, des enregistrements incomplets ou erronés, des vols non détectés. Les services comptables, les conservateurs et les archivistes ont un large éventail de missions à remplir et sont souvent

livrés à eux-mêmes. La séparation des fonctions n'est pas non plus suffisamment garantie. En outre, les collaborateurs n'ont pas tous les qualifications requises.

Chapitre 3

Contrôle et appui

La secrétaire d'État à la Politique scientifique exerce la tutelle sur les ESF par l'intermédiaire du service public de programmation Politique scientifique (Belspo), qui pilote et contrôle la gestion globale des établissements. Les ESF sont en général confrontés aux mêmes problèmes sur le plan opérationnel, financier et comptable. Ils doivent pouvoir compter sur l'appui et l'avis de services centraux tels que ceux de Belspo. Ces derniers doivent les aider à développer une vision, à fixer des priorités, à formuler des objectifs et à améliorer les procédures et les méthodes pour la réalisation des missions. De plus, les ESF doivent disposer de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs missions.

3.1 Services

3.1.1 Stratégie et contrôle ministériel

La secrétaire d'État assume la responsabilité politique vis-à-vis des ESF. Le pilotage est assuré par l'intermédiaire de Belspo²⁴ et les représentants au sein de la commission de gestion. L'Inspection des finances exerce un contrôle sur l'exécution du budget et le respect de la législation²⁵.

Par une lettre de 2016, la secrétaire d'État a chargé Belspo et les ESF des missions suivantes en matière de gestion des collections et d'inventaire :

1. activation de l'inventaire : les ESF doivent disposer d'un inventaire cohérent contenant les données de base nécessaires à la gestion correcte des collections ;
2. établissement d'une liste des pièces maîtresses : cette liste doit mettre en exergue les points forts des collections et constituer un instrument pour mener une politique d'acquisition ciblée ;
3. élaboration d'une politique d'acquisition formalisée : cette politique est censée améliorer le financement ;
4. démarrage d'une « politique de décollection » : il convient d'examiner, selon des règles précises, la possibilité de sortir des collections les objets peu importants qui ne présentent aucun intérêt, par exemple parce qu'il s'agit de contrefaçons ou qu'ils sont totalement dénués de valeur. Cela permettra de libérer de l'espace de stockage et d'économiser des frais d'entretien. En tant que propriétaire des collections, l'État devra valider la méthode de retrait des collections et les listes des œuvres concernées.

²⁴ Aux termes de l'article 56 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000, le ministre organise le contrôle des écritures et des pièces relatives aux opérations comptables.

²⁵ Conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000, l'inspecteur des finances accrédité auprès du ministre et en charge des dossiers des établissements est membre de la commission de gestion avec voix consultative.

Belspo a élaboré un plan d'action en juillet 2016. Dans son exposé d'orientation politique du 12 avril 2017, la secrétaire d'État considère que ce texte stratégique doit former la base de la réflexion et de l'action ultérieures. Elle précise aussi que le retrait des collections ne doit se faire que sous des conditions strictes et clairement définies. Les ESF sont invités à poursuivre leur travail en tenant compte de ce texte stratégique. L'exposé d'orientation politique a toutefois une portée générale et laisse le soin à chaque établissement d'entreprendre des actions de manière autonome dans un cadre peu précis. Le plan d'action de Belspo n'a toujours pas été entamé.

3.1.2 Belspo

Le SPP Politique scientifique (Belspo) doit soutenir les établissements dans leur gestion administrative, financière et matérielle et dans la coordination et la valorisation de leurs activités de recherche et de service public scientifique²⁶.

Belspo conclut tous les trois ans un contrat d'administration avec le gouvernement fédéral, représenté par la secrétaire d'État. Ce contrat prévoit que le SPP établisse chaque année un plan d'administration fixant des objectifs stratégiques et opérationnels.

Certains ESF soulignent cependant que leurs missions sont de nature non seulement scientifique, mais aussi culturelle. En raison de leur intégration au sein de Belspo, ces ESF n'ont aucun interlocuteur pour leurs questions sur les aspects culturels de leurs missions (à propos de la gestion d'un musée, par exemple).

Dans la pratique, Belspo assure néanmoins un pilotage centralisé, apporte un soutien financier au moyen de subventions de projets et exerce un contrôle sur la recherche scientifique. Le SPP fournit aussi un appui en cas de questions juridiques, budgétaires et comptables.

Belspo a contribué à standardiser le rapportage financier au moyen de modèles de rapportage (voir chapitre 5) et de méthodes générales. Il tente d'accompagner les ESF dans le cadre de la transition vers le respect des exigences de la loi du 22 mai 2003 en matière budgétaire et comptable. Ce soutien n'est toutefois assuré principalement que par une seule personne. Ce manque d'effectifs limite les possibilités de fournir un soutien véritable et poussé. Belspo assure parfois lui-même des missions ou des enregistrements pour le compte des ESF, comme le premier chargement du budget 2017 dans le système budgétaire électronique eBMC de l'administration centrale. Les établissements ne disposaient pas eux-mêmes des connaissances nécessaires pour effectuer cet enregistrement en temps voulu.

Belspo vérifie les comptes des ESF via un comité de contrôle. Il exerce un contrôle « desk » en vérifiant surtout la concordance entre les différents comptes, la situation des comptes bancaires et la comptabilité analytique. Il attache beaucoup moins d'importance à l'existence de procédures et à leur application.

Conformément au plan d'administration du SPP, les ESF font rapport de l'exécution de leurs activités à Belspo chaque trimestre au moyen d'un outil en ligne et sur la base

²⁶ Article 2, 3^o, de l'arrêté royal du 12 décembre 2002 portant création du service public fédéral de programmation Politique scientifique.

d'indicateurs. Ils ne reçoivent toutefois aucun retour d'information de Belspo, ce qui n'incite pas à entreprendre des actions correctrices ou d'amélioration.

Au cours des dernières années, Belspo a réalisé lui-même ou fait réaliser des audits spécifiques. Un bureau d'audit externe a évalué récemment la politique scientifique, le service au public et l'accessibilité²⁷. Les conclusions du rapport d'évaluation rejoignent celles exposées au chapitre 2 à propos de l'organisation et du contrôle interne (autonomie limitée, nécessité d'une désignation définitive des directeurs généraux par intérim, structure d'organisation perfectible, manque de vision et d'objectifs stratégiques à long terme auprès de certains ESF, moyens financiers limités, manque de personnel, infrastructure dépassée, etc.)²⁸.

Le 18 novembre 2016, le conseil des ministres a décidé de supprimer Belspo. Au départ, la suppression était programmée pour le 1^{er} janvier 2017. Il était prévu que Belspo soit intégré au SPF Économie en tant que direction générale de la politique scientifique et que le personnel soit réparti entre la nouvelle direction générale, les ESF et une nouvelle agence spatiale. La secrétaire d'État devait prendre les arrêtés d'exécution nécessaires en accord avec le ministre de l'Économie. Ces arrêtés se font attendre et la situation actuelle n'est pas connue. Belspo craint que le pilotage (limité) assuré aujourd'hui disparaisse avec la nouvelle structure.

3.1.3 Service fédéral d'audit interne

L'arrêté royal du 4 mai 2016 a créé le Service fédéral d'audit interne (FAI) auprès du SPF Chancellerie du Premier ministre. Le FAI a repris les compétences de Belspo en matière d'audit interne. Il évalue la fiabilité du contrôle interne, la gestion des risques et la bonne gouvernance. À partir de ses évaluations, il formule des recommandations destinées à améliorer le système de contrôle interne et à corriger les faiblesses qui l'affectent. Ces recommandations doivent aussi donner lieu à un dialogue avec les fonctionnaires dirigeants des services concernés.

Le FAI fixe ses activités d'audit interne prioritaires dans un plan d'audit. Un ministre ou un secrétaire d'État peut aussi le charger d'un audit. Fin 2017, les ESF n'avaient pas encore fait l'objet d'un audit²⁹.

3.2 Moyens

Les mesures d'économie imposées par l'État ont une incidence sur le fonctionnement des ESF. Bien que cet aspect ne soit pas abordé dans cet audit, les ESF indiquent qu'ils ne sont pas en mesure de conserver le patrimoine correctement à cause du manque d'entretien des bâtiments. Les restrictions budgétaires limitent les possibilités d'acquisitions ou de recrutement de personnel adéquat.

²⁷ L'inventaire n'est pas abordé dans cette évaluation.

²⁸ Un résumé de l'audit par ESF est disponible sur le site de Belspo.

²⁹ Voir Cour des comptes, « Organisation d'un audit interne dans l'administration fédérale », 174^e Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2017, p. 189-190, www.courdescomptes.be.

3.2.1 Inventaire électronique

Pour la gestion de leurs inventaires, les ESF disposent d'une base de données électronique ou d'un système de gestion des collections (voir point 4.1.1). L'objectif est d'y intégrer les inventaires existants (sur papier ou sous format Excel, Word ou Access), ce qui représente une tâche considérable et chronophage, surtout pour les données d'inventaire anciennes.

Grâce au programme Digit de Belspo, les ESF reçoivent temporairement des moyens supplémentaires pour enregistrer les données d'inventaire dans le système et éventuellement les rendre accessibles au public en ligne. Bien que toutes les données n'aient pas encore été transférées, le projet Digit-03 prend fin en 2018. Aucun ESF ne dispose pourtant d'une base de données complète et l'arrêt du financement risque dès lors de compromettre la poursuite du développement et la maintenance des systèmes de gestion des collections. Pour certains établissements, l'inventaire est tributaire des rares collaborateurs qui ont pu être engagés grâce aux moyens affectés au projet.

3.2.2 Personnel

En raison des mesures d'économie, il est compliqué de pourvoir le cadre moyen et de recruter de nouveaux collaborateurs. Dès lors, les ESF sont contraints d'affecter à l'inventaire des membres du personnel qui ne possèdent pas les qualifications requises (anciens guides, bénévoles, etc.). Faute de collaborateurs possédant des compétences spécifiques (les préparateurs, par exemple), des membres du personnel doivent reprendre des tâches auxquelles ils n'ont pas été formés. Certaines collections ne sont pas gérées pendant une longue période (plusieurs années parfois) ou sont attribuées à des gestionnaires de collections surchargés. En raison du manque de personnel, il est difficile de résorber les arriérés et de régler les problèmes en matière d'inventaire.

3.3 Conclusion

La secrétaire d'État à la Politique scientifique est compétente pour la direction stratégique, le pilotage et le contrôle des ESF. À sa demande, Belspo a élaboré en 2016 un plan d'action qui devait activer le processus d'inventaire. Elle a d'ailleurs confirmé cette vision dans son exposé d'orientation politique du 12 avril 2017. Un inventaire fiable et exhaustif du patrimoine des ESF est en effet une condition importante de la définition d'une stratégie et du rapportage financier. Le lancement d'autres initiatives est toutefois laissé aux ESF eux-mêmes.

Les ESF peuvent faire appel à Belspo pour leurs questions juridiques, budgétaires et comptables. La suppression programmée de Belspo est susceptible d'hypothéquer ce soutien. L'audit interne joue également un rôle essentiel dans l'amélioration du contrôle interne. Le Service fédéral d'audit interne a repris cette mission dévolue à Belspo, mais manque de personnel jusqu'à présent.

Par manque de moyens financiers, les établissements ne sont pas en mesure de recruter ou de remplacer le personnel approprié, ni de désigner des collaborateurs dans le cadre moyen. La réalisation de leurs tâches s'en trouve compromise. Les gestionnaires de collections sont surchargés et des tâches sont effectuées par du personnel qui n'a pas été formé à cet effet. Grâce au projet Digit de Belspo, les ESF disposent de moyens supplémentaires qu'ils mettent

à profit pour créer et compléter un inventaire électronique. Ce projet prend toutefois fin en 2018 bien que l'inventaire électronique ne soit pas encore achevé.

Chapitre 4

Inventaire

Les chapitres 2 et 3 ont exposé la gestion de l'inventaire du point de vue de l'organisation, du contrôle interne et des procédures ainsi que du pilotage et du contrôle. Ce chapitre aborde l'inventaire proprement dit des ouvrages de bibliothèque et œuvres d'art, des objets rares et de collection (par exemple, les archives, les photos, les images et les spécimens d'étude)³⁰ ainsi que du matériel scientifique et des données de recherche³¹.

Les ESF doivent établir un inventaire en vertu de leurs arrêtés organiques et de la réglementation comptable³². L'inventaire doit leur permettre de connaître leur patrimoine et de le gérer en bon père de famille afin de le conserver et de le protéger. L'inventaire revêt par ailleurs une importance cruciale pour l'évaluation financière et le rapportage dans les comptes annuels (voir chapitres 5 et 6).

La réglementation ne précise toutefois pas les conditions auxquelles l'inventaire d'une collection doit répondre. Afin d'identifier et de retrouver un objet inventorié, il faut au minimum enregistrer certaines données de base, comme un numéro unique et des informations sur l'origine et l'emplacement. Par ailleurs, il existe des normes internationales applicables à la gestion d'une collection et à l'inventaire, telles que les *Standard Procedures for Collections Recording Used in Museums* (Spectrum), les normes du Conseil international des musées (Icom) qui s'adressent surtout aux musées, le *Machine Readable Cataloging* (MARC21) pour les bibliothèques et la norme générale et internationale de description archivistique (ISAD(G)) pour l'inventaire des archives.

Les inventaires des ESF ont néanmoins une nature spécifique et complexe, qui est due à leur histoire, à l'inaliénabilité des collections et aux prêts. Pour certains ESF qui existent depuis le XIX^e siècle, l'inventaire remonte loin dans le temps. Comme les établissements ne peuvent rien retirer de leurs collections (sauf le matériel scientifique mis hors d'usage), l'inventaire ne peut que s'étendre. Les ESF peuvent prêter des pièces à des tiers à court ou à long terme. Ils peuvent aussi recevoir en prêt des pièces ou des collections appartenant à des tiers, qu'il faut pouvoir distinguer des pièces en gestion propre.

Les constats qui suivent résultent d'entretiens avec les responsables des ESF et de visites guidées réalisées en leur compagnie. Dans le cadre de son audit auprès des MRAH, du MRAC, de la BRB et des AGR-AEP, la Cour des comptes a sélectionné des échantillons

³⁰ Repris dans les comptes 246 et 247 de la comptabilité.

³¹ Repris dans les comptes 245 et 2023 de la comptabilité.

³² Articles 21, 4^o, et 38 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000.

limités. Ils visaient surtout à vérifier l'identification des objets à partir d'un numéro unique et d'une dénomination ou d'une brève description et à en évaluer la traçabilité³³.

4.1 Ouvrages de bibliothèque et œuvres d'art, objets rares et de collection

Les ESF doivent pouvoir identifier et retrouver chaque œuvre, spécimen ou pièce. Sur la base de leur enregistrement, ils doivent donc pouvoir dresser des listes reprenant l'ensemble des pièces qu'ils gèrent pour le compte de l'État. À cet effet, ils doivent noter un certain nombre de données de base (notamment un numéro unique, une dénomination, un emplacement, un mode d'acquisition) qui permettent aussi de vérifier l'inventaire.

4.1.1 Méthodes d'enregistrement

Les ESF doivent à tout moment pouvoir justifier la situation de chaque pièce et disposer d'un relevé de l'ensemble de leurs avoirs. Ils doivent ainsi enregistrer toutes les pièces et les inventorier le plus rapidement possible et de la manière la plus complète. Les systèmes automatisés offrent de larges possibilités à cet effet.

Seuls quelques établissements ont un inventaire général³⁴. La plupart tiennent des inventaires partiels par collection. Cependant, la distinction entre les collections partielles constituées au fil des ans n'est pas toujours claire. Des chevauchements sont possibles et il n'est pas toujours évident de classer des objets dans une collection en particulier. En outre, des pièces d'une collection ont été transférées dans une autre au fil des ans, ce qui entraîne un risque d'enregistrement multiple. Les inventaires partiels ont en général été établis en fonction des choix du responsable de collection et des spécificités des collections. Il est dès lors difficile d'avoir une vue globale de la collection dans son ensemble³⁵.

Au fil des ans, le mode d'enregistrement a évolué : des registres manuscrits et des fiches sur papier aux fichiers électroniques (Word, Excel ou Access) et, enfin, aux bases de données ou aux systèmes de gestion des collections. Les ESF utilisent actuellement un ou plusieurs systèmes de gestion des collections et s'efforcent de transférer les informations disponibles dans ces systèmes. En principe, le but est d'enregistrer les nouvelles acquisitions directement dans le système et de transférer dans l'intervalle le maximum de données du passé (« rétro-catalogage »). Néanmoins, tous les responsables de collections ne travaillent pas encore directement dans le système, si bien qu'il n'est pas garanti que les nouvelles acquisitions soient toutes enregistrées dans le système électronique. De plus, le rétro-catalogage est souvent laborieux et produit parfois des erreurs. La BRB a enregistré dans la base de données Vubis environ 50.000 ouvrages qui n'ont peut-être jamais été en sa possession. Les systèmes de gestion des collections ne sont dès lors ni complets ni corrects.

33 Les échantillons tenaient compte de la diversité des collections : collections de musées de grande taille ou plus petites, objets archéologiques, spécimens d'étude, bibliothèques et archives. Il n'a pas toujours été possible de réaliser les contrôles par échantillon, sur toutes les collections sélectionnées. Certains tests ont été difficiles à réaliser. En ce qui concerne le pôle Espace, seuls des entretiens avec les responsables ont été effectués.

34 Les MRBAB et l'IRSNB tiennent un inventaire général centralisé. Celui de l'IRSNB recense néanmoins tous les objets qui entrent dans l'établissement, mais qui ne sont pas forcément intégrés à la collection ou au patrimoine de l'État.

35 La BRB a commencé à dresser un inventaire des inventaires en 2017. Les AGR-AEP disposent aussi d'un inventaire des inventaires par région. Il est actualisé environ tous les deux ans.

Ces systèmes offrent en général de nombreuses possibilités, mais visent surtout la fourniture d'informations scientifiques et la mise à disposition sous forme numérique. La création de listes dans le cadre de l'inventaire et leur vérification sont moins prioritaires.

Bien que les systèmes de gestion des collections puissent englober l'ensemble des collections et donc servir d'inventaire général, les établissements emploient dans la pratique plusieurs méthodes d'enregistrement en parallèle.

Certains ESF qui détiennent une collection d'art limitée n'ont pas encore commencé à l'inventorier ou viennent d'entamer cet inventaire. Par exemple, l'IRM ne dispose pas d'une liste de ses œuvres d'art ; il s'agit essentiellement d'instruments de mesure mis hors service. L'Irpa possède une grande collection de photos qu'il recense en grande partie dans la base de données Adlib, mais il détient aussi quelques œuvres d'art dont la propriété n'est pas toujours établie et qui ne sont pas recensées. L'ORB a entamé l'inventaire de ses œuvres d'art : six cents pièces environ ont déjà été inventoriées sur un total estimé d'un millier.

4.1.2 Acquisitions

Les ESF doivent enregistrer tous les objets qui entrent chez eux. Dans ce cadre, ils doivent clairement distinguer, d'une part, les pièces qui ne sont pas la propriété de l'État ou qui ne seront pas intégrées à la collection et, d'autre part, les collections de l'État. Ils doivent donc pouvoir fournir un inventaire qui reprend uniquement les objets de l'État confiés à leur gestion.

Dans la plupart des établissements, les droits de propriété sur certaines pièces sont incertains. Certaines d'entre elles ne sont dès lors pas inventoriées, tandis que d'autres figurent à tort dans l'inventaire.

La propriété n'est pas toujours clairement établie. Plusieurs ESF détiennent des pièces qui datent d'avant l'indépendance de la Belgique. Par exemple, les MRBAB ont entamé un inventaire dès 1841. Toutes les pièces présentes ont en principe été enregistrées³⁶, à l'exception des prêts de longue durée à des tiers (qui se trouvent notamment dans des édifices religieux). Quelque 35 pièces ont toutefois une origine indéterminée, de sorte qu'elles ne figurent pas dans l'inventaire général des MRBAB. D'autres établissements sont également confrontés au problème de l'origine de pièces acquises par le passé. Plusieurs ESF ont inventorié des objets qu'ils avaient pourtant reçus de tiers dans le cadre d'un prêt ou d'un dépôt de longue durée. Certains établissements détiennent même des pièces volées.

Pour les objets que les musées possèdent depuis longtemps, le mode d'acquisition est souvent inconnu : donation, achat, découverte par l'établissement sur un site archéologique, échange ou prêt. Les informations sur le propriétaire précédent, la date d'acquisition et l'éventuelle valeur d'acquisition manquent également. Par le passé, les établissements ont aussi accepté des donations qui se sont avérées de plus faible valeur.

Les ESF prennent de plus en plus conscience de l'importance d'une politique d'acquisition cohérente. Ils élaborent des procédures, des instructions et des modèles de document

³⁶ L'inventaire inclut aussi des pièces datant d'avant l'indépendance du pays, qui ont par exemple été offertes par les Rois de France.

pour les achats, les donations et les prêts. Ces procédures ne sont toutefois pas toujours appliquées dans la pratique ou laissent à désirer. En outre, certains établissements ne sont parfois pas en mesure de relier des objets nouvellement acquis à un dossier d'acquisition. Or, la situation devrait être claire pour les nouvelles acquisitions.

4.1.3 Identification unique

En principe, une pièce inventoriée doit pouvoir faire l'objet d'une identification unique au moyen d'un numéro unique, d'une étiquette et d'une description ou d'une dénomination.

En règle générale, les ouvrages de bibliothèque et les œuvres d'art peuvent être numérotés et décrits. Cela se révèle plus difficile pour les spécimens d'étude biologiques et géologiques. La collection d'entomologie (insectes, araignées, mites, mille-pattes, etc.) de l'IRSNB comporterait entre 15 et 17 millions de spécimens. Celle du MRAC en compte environ 6 millions. Ces collections ne sont pas numérotées, mais les deux ESF disposent de relevés dans Excel qui sont classés par type, espèce, etc. Par ailleurs, l'inventaire des archives est réalisé au niveau du dossier et non par pièce.

La numérotation des pièces a parfois manqué de cohérence. L'attribution des numéros est en général liée aux collections. De nouvelles collections ont été créées au fil du temps et des objets ont changé de collection, si bien qu'une même pièce peut avoir plusieurs numéros. Un même numéro peut également apparaître dans des collections différentes. Certains numéros ne correspondent (plus) à aucun objet. Un seul numéro est parfois attribué à un groupe d'objets ou de spécimens semblables. En cas de donations importantes, les établissements reprennent souvent les numéros qui figurent dans le catalogue du donateur. Des numéros provisoires sont parfois utilisés pour des collections qui doivent être classées. Les numéros sont attribués manuellement en règle générale et, même en cas de numérotation automatique, il demeure possible de manipuler le numéro.

Le numéro attribué doit en principe être apposé sur l'objet de manière inaltérable. Or, ce n'est pas toujours le cas³⁷. Depuis quelques années, le MRAC n'attribue plus de numéros à certaines collections du département des sciences de la Terre, faute de personnel. De plus, les numéros ne sont pas toujours apposés correctement. On oublie ainsi parfois d'indiquer le préfixe. À quelques exceptions près, on n'utilise pas de codes-barres. Lorsqu'il est impossible de noter une inscription sur l'objet, on utilise des fiches qui sont placées à côté de l'objet ou attachées à l'objet, ce qui induit un risque d'erreurs (par exemple, un échange de fiches). Dans certains cas, les numéros ne sont plus lisibles, ne sont pas uniques ou sont apposés de manière incorrecte ou illisible.

La plupart des objets inventoriés reçoivent un nom ou une brève description. Dans certains cas, aucune information n'est donnée à propos de l'objet ou celui-ci ne correspond pas à sa dénomination ou à sa description. Par ailleurs, les descriptions manquent parfois de précision ou ne sont pas individualisées. Or, un objet prend de la valeur lorsqu'il est décrit de manière détaillée.

³⁷ Par exemple, l'ORB se concentre sur l'établissement de la liste d'inventaire et non sur le placement d'étiquettes.

4.1.4 Emplacement

Les pièces de collection doivent pouvoir être localisées et retrouvées à tout moment. Il convient d'élaborer un système efficace d'enregistrement pour les pièces reçues en prêt ou les objets déplacés (temporairement).

Les registres manuels sur papier ne mentionnent jamais un emplacement spécifique. En règle générale, les emplacements étaient indiqués sur des fiches ou le sont actuellement aussi dans des fichiers Excel. La plupart des systèmes de gestion des collections permettent de tenir un relevé des déplacements, mais cette option n'est pas encore utilisée. Les MRBAB ont entamé récemment un projet pilote d'identification par radio-fréquence (*Radio-Frequency Identification* - RFID). Il consiste à enregistrer le trajet d'une pièce en scannant les codes-barres grâce à des « antennes » placées dans les salles.

Les inventaires ne mentionnent pas un emplacement (correct) pour tous les objets. Dans certains ESF, les dénominations des locaux et des emplacements manquent d'uniformité. Il n'est pas rare que des objets ne se trouvent pas à l'emplacement enregistré. Même des pièces exposées sont parfois introuvables. Les emplacements provisoires, les déplacements ou les transferts pour restauration ou prêt, par exemple, ne sont pas enregistrés de manière systématique. Les collections ne sont pas toujours entreposées sur la base du numéro. Elles le sont parfois aussi en fonction d'autres critères : le lieu d'origine, l'époque, le type, la famille, le genre, l'espèce, etc. Dans ce cas, seuls des spécialistes du domaine peuvent retrouver les pièces ou les spécimens en question. Des spécimens d'étude et des ouvrages de bibliothèque peuvent se trouver dans les bureaux des membres du personnel. Les ESF n'ont pas tous fixé de règles claires concernant l'enregistrement de la personne qui a emprunté un ouvrage ou un spécimen. De surcroît, les règles existantes ne sont pas toujours respectées. Pour retrouver des objets ou des spécimens, il faut souvent s'en remettre à la mémoire collective des membres du personnel. Même cela ne suffit pas toujours.

4.1.5 Protection

Les ESF doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger à la fois les objets et les informations y relatives contre la perte ou la dégradation. Il est important de définir des autorisations pour les accès et les modifications des informations.

4.1.5.1 Protection des objets

Les collections ne sont pas toujours entreposées dans des locaux fermés. Certaines sont stockées dans des espaces de travail ouverts et sont librement accessibles aux membres du personnel et aux visiteurs de passage. Les collections entreposées en réserve ne sont pas toujours placées dans des locaux appropriés. Dans certains ESF, les collections en réserve sont entreposées dans des locaux contenant aussi des serveurs informatiques ou traversés par des câbles, de sorte que des techniciens et d'autres collaborateurs y pénètrent aussi. Peu de locaux sont protégés par un système de badge. En règle générale, on ne tient pas un registre de qui est présent dans une réserve, quand et pendant combien de temps³⁸. Les réserves se trouvent parfois à un endroit éloigné, qui n'est visité qu'une fois par mois dans certains cas.

³⁸ Les MRAH utiliseraient depuis peu des clés électroniques qui permettent de vérifier qui a employé telle clé et quand.

Il arrive que les conservateurs ne puissent pas accéder directement à des pièces confiées à leur gestion. Certaines peuvent en effet se trouver dans la collection d'un autre conservateur. Aucune directive ne règle la responsabilité en ce qui les concerne.

Les établissements n'ont pas tous élaboré de procédures encadrant la consultation, par des tiers, de spécimens à des fins de recherche par exemple. Les chercheurs externes peuvent souvent étudier plusieurs spécimens librement et sans enregistrement. Il n'y a guère de conditions à respecter non plus pour l'emballage et le transport de spécimens d'étude à l'étranger.

Les ESF élaborent rarement des mesures destinées à prévenir la perte ou la dégradation des pièces. Comme le stockage est parfois chaotique et que les responsables ne visitent pas régulièrement les salles de conservation et d'exposition, ils ne constatent pas toujours les pertes. Plusieurs musées indiquent qu'ils ne peuvent pas exercer leurs tâches de manière professionnelle à cause de l'état des bâtiments, ce qui provoque régulièrement des accidents.

4.1.5.2 Protection des informations concernant les objets

Il est plus difficile de modifier des données manuscrites sans laisser de trace visible. Il faut néanmoins veiller à conserver les registres. Les listes Word et Excel sont plus faciles à manipuler et les droits en lecture et en écriture (autorisations) sont plus difficiles à délimiter. Les informations sont souvent stockées sur un disque partagé où des personnes non autorisées peuvent les modifier. Les systèmes de gestion des collections offrent toutefois de larges possibilités d'octroyer des autorisations. La plupart des ESF n'ont pas développé de politique réfléchie en la matière. Certains n'ont pas élaboré d'instructions concernant l'espace de stockage à utiliser et ne réalisent pas assez de copies de sauvegarde. Aucun n'a défini de plan visant à garantir la continuité des données, alors que des données se perdent effectivement. Par exemple, à cause d'une panne de serveurs en 2009, le cabinet des estampes de la BRB a perdu un fichier contenant un inventaire provisoire de reproductions et d'estampes sans numéro d'inventaire. Les données n'ont pas encore été récupérées.

4.1.6 Exhaustivité et exactitude

Pour évaluer si l'inventaire est complet, il faut clairement déterminer ce qu'il doit contenir. Toute incertitude quant à la propriété des pièces entrave la réalisation d'un inventaire exhaustif et correct.

Les ESF s'interrogent sur les objets qu'ils doivent inventorier. Par exemple, l'IRM, qui analyse des pierres dans la commune de Dourbes pour évaluer l'intensité des champs magnétiques, se demande s'il doit considérer ces pierres comme une collection et donc l'inventorier. D'autres établissements détiennent des préparations qui ne sont pas inventoriées. De nombreux ESF possèdent aussi des reproductions, des copies, des objets à valeur éducative ou simplement des pièces qui n'enrichissent pas la collection. Certains objets de moindre valeur sont inventoriés et d'autres ne le sont pas. Une fois repris dans l'inventaire en tant que propriété de l'État, ils deviennent automatiquement inaliénables. Certains d'entre eux n'ont, de ce fait, jamais été inventoriés.

Le processus d'inventaire présente un arriéré. En particulier, les donations ou transferts de grande ampleur ne sont pas traités ni enregistrés et n'ont pas d'emplacement fixe. L'inventaire des archives conformément aux normes ISAD(G) pose un problème spécifique.

Il peut prendre plusieurs années. Dans les dix jours de la réception, les AGR-AEP enregistrent certes quelques données de base, comme l'origine et le propriétaire des archives, la période couverte, l'estimation du nombre de mètres d'archives et la présence éventuelle de listes de transfert. En revanche, l'établissement ne prend connaissance du contenu réel de ces archives qu'au moment de les traiter.

Dans certaines collections, les enregistrements n'ont pas été effectués ou l'ont été de manière limitée au cours de certaines périodes. En outre, des registres ont disparu. De plus, les nombreux registres anciens n'ont pas encore tous été transférés entièrement dans les systèmes de gestion des collections ; cette opération n'est parfois possible que grâce aux subventions de projet de Belspo (voir point 3.2.1).

La plupart des ESF ne disposent pas d'un relevé complet des pièces confiées à leur gestion. Certains objets de valeur n'ont pas été inventoriés. Ainsi, le bibliothécaire des MRAH sait qu'une collection intéressante de catalogues de ventes aux enchères n'a pas été inventoriée. L'ORB détient également des incunables (des ouvrages imprimés de première et deuxième éditions datant des XV^e et XVI^e siècles) qui n'ont pas été intégrés au catalogue. Les établissements ignorent même parfois si les collections non accessibles au public contiennent des pièces de valeur.

Par ailleurs, les informations enregistrées ne sont pas toujours fiables. En raison de l'incertitude qui entoure leur propriété, des objets ont ainsi été inventoriés alors qu'ils n'appartiennent pas au patrimoine de l'État (prêts à long terme ou objets volés, par exemple). Dans le cadre du rétro-catalogage, la BRB a recensé environ 50.000 pièces qu'elle ne possède peut-être même pas. En outre, les informations de base enregistrées ne sont pas toujours fidèles à la réalité (voir points 4.1.3 et 4.1.4).

4.1.7 Vérifications de l'inventaire

À partir de l'exercice 2018, les ESF sont tenus de procéder, au moins une fois par an, aux vérifications nécessaires pour établir l'inventaire de tous leurs avoirs, en vertu de l'article 16 de la loi du 22 mai 2003 et de l'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009.

Jusqu'à présent, la plupart des ESF n'ont pas procédé à des vérifications, ou du moins pas de manière systématique, et ne disposent pas non plus de procédures à cet effet. Les ESF soulignent qu'il n'est pas évident de réaliser des contrôles chaque année, en particulier pour les grandes collections comme celles des sciences naturelles à l'IRSNB (25 millions de spécimens) et au MRAC (8 millions de spécimens). Lorsque des vérifications sont effectuées, elles ne sont pas toujours répétées de manière régulière. Certains établissements indiquent qu'elles ne sont possibles que si l'inventaire lui-même est au point. Ils soulignent aussi leur caractère chronophage.

Les AGR-AEP ferment une semaine par an pour vérifier l'inventaire. Ils le vérifient par échantillon en contrôlant que tout se trouve au bon endroit dans les archives les plus consultées. Les problèmes sont signalés dans la base de données Archeion, mais ils sont rares d'après l'établissement. La Cour des comptes a néanmoins constaté une irrégularité

au sujet de deux dossiers que des lecteurs avaient consultés en janvier 2017³⁹. Au sein de l'IRSNB, le service comptable contrôle la présence physique des pièces. Ce contrôle vise uniquement les objets achetés qui ont été comptabilisés. Le service utilise à cet effet une liste qui reprend seulement une fraction de la collection totale.

Lorsqu'une collection est mise en ordre, les établissements procèdent à des vérifications. Pour les collections qui posent problème, l'inventaire est établi à partir des pièces identifiées « *on the floor* ». Le projet RE-ORG du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (Iccrom) apporte une solution intéressante pour ce type de collections. Cette organisation internationale entend dans ce cadre aider ses membres dans le monde entier à réorganiser et à stocker leurs collections de manière ordonnée afin d'en obtenir et d'en conserver une vue d'ensemble. L'Iccrom organise des ateliers dans le monde entier pour enseigner son approche et sa méthode. Dans le passé, le local de réserve Folklore de la collection Ethnologie européenne des MRAH a été sélectionné comme sujet d'étude. Le conservateur a jugé l'expérience très instructive et estime que la méthode Iccrom pourrait s'avérer utile pour plusieurs collections et divers ESF.

4.1.8 Prêts

Le prêt fonctionne dans les deux sens (en provenance et à destination de tiers) et peut être accordé à court ou à long terme. Un prêt à long terme est appelé un « dépôt » dans le jargon.

Les ESF doivent savoir quels sont leurs objets qui ont été prêtés à l'extérieur et quels sont les objets appartenant à des tiers qui sont confiés (temporairement) à leur gestion. Des problèmes se posent à cet égard pour les dépôts anciens. Par le passé, les prêts n'étaient pas toujours formalisés. Dès lors, les établissements ne disposent pas de conventions ou de documents sous-jacents, ni de listes globales. Il se peut donc que l'ESF ignore que des objets lui appartenant se trouvent chez des tiers. Et même lorsque l'ESF le sait, il n'est pas certain que les objets se trouvent effectivement là où ils doivent être ni même qu'ils existent encore. Les établissements n'exercent pas de contrôle à cet égard ou pas suffisamment. À l'inverse, les ESF ont inventorié des objets appartenant à des tiers, ce qui pose problème si leur propriétaire demande à les récupérer, car leur inventarisation implique qu'ils font partie du patrimoine de l'État. Il arrive aussi qu'on ne retrouve plus des pièces en prêt. Les ESF éprouvent aussi des difficultés lorsqu'ils demandent à récupérer des éléments de leur patrimoine. Bien souvent, la question de la propriété fait débat, les objets sont introuvables ou les tiers font preuve de mauvaise volonté.

Les ESF s'efforcent de faire le relevé des dépôts (de longue date) et de conclure de nouveaux contrats. Les contrats doivent non seulement être rédigés correctement, mais aussi empêcher toute interprétation. Par exemple, la BRB se demande si ce qui était un dépôt à l'origine n'a pas ensuite été converti en donation.

³⁹ Les AGR-AEP peuvent établir une liste de tous les documents que des visiteurs consultent dans la salle de lecture et qui ne se trouvent donc pas à leur emplacement habituel. Puisque les lecteurs ne sont pas autorisés à sortir les documents de l'établissement, la liste devrait en principe comprendre uniquement les consultations de la journée. La liste du 28 mars 2017 reprenait toutefois deux documents consultés en janvier 2017. L'établissement ignorait où ils se trouvaient. Il invoque une erreur humaine au moment de ranger les documents.

Même les prêts entre ESF posent parfois problème. Ainsi, il n'existe pas de contrat concernant les objets que l'IRM a prêtés aux MRAH. L'ORB et les MRAH ont certes conclu un contrat de prêt, mais un préfixe différent a été attribué aux pièces concernées et le contrat ne reflète pas tout à fait la réalité.

De nombreux ESF ont désormais désigné un responsable des enregistrements pour assurer le suivi administratif des dossiers de prêt. En outre, des procédures de prêt ont récemment été élaborées, qui comprennent des modèles de formulaires. À l'heure actuelle, les prêts sont accordés principalement à court terme (par exemple, dans le cadre d'une exposition temporaire ou d'un projet de recherche).

Aucun objet ou spécimen faisant l'objet d'un prêt ne devrait en principe pouvoir quitter l'établissement sans document. Comme évoqué au point 2.5.2, les procédures pour les pièces de musée sont souvent un peu plus claires et strictes que pour les spécimens d'étude. L'octroi et le traitement du prêt des spécimens pour étude sont rarement centralisés. Les procédures de prêt pour les pièces de musée doivent aussi être affinées, notamment en ce qui concerne la stratégie de sélection des pièces pouvant quitter l'établissement, la procédure d'approbation et le suivi. Un contrôle de l'application correcte des procédures est également nécessaire. Actuellement, il arrive que des objets quittent l'établissement avant même l'approbation du prêt.

Enfin, les prêts doivent aussi être enregistrés. Les systèmes de gestion des collections (TMS, MuseumPlus, Opac) offrent cette possibilité, mais les établissements ne l'exploitent pas complètement et ont des points de vue différents sur la question. Le MRAC utilise TMS aussi pour les prêts à court terme, tandis que les MRAH enregistrent uniquement les prêts à long terme dans MuseumPlus.

4.2 Matériel et données scientifiques

Tous les ESF utilisent ou produisent eux-mêmes du matériel scientifique et des données de recherche. Ces éléments ne sont pas inventoriés de la même manière que les ouvrages de bibliothèque et les œuvres d'art.

4.2.1 Matériel scientifique

Les ESF doivent disposer d'un relevé complet et actualisé de l'ensemble des instruments opérationnels, qui précise aussi les droits (et les obligations) en matière de propriété. Ils doivent également faire la distinction entre ces instruments et les éventuelles immobilisations en cours de constitution ou les articles en stock. En outre, l'emplacement de ces instruments doit être mentionné dans le relevé. Il s'agit d'organiser une communication standardisée des informations entre les utilisateurs et le responsable de l'inventaire et d'organiser un contrôle régulier de la présence et de l'utilisation des instruments.

C'est le service comptable qui réalise l'inventaire du matériel scientifique. Pour ce faire, il utilise le module « immobilisations » du progiciel comptable, bien que certains ESF emploient aussi des listes Excel. Le matériel est inscrit dans l'inventaire sur la base de la facture approuvée. Le module des immobilisations génère automatiquement un numéro, et une étiquette est imprimée et collée sur le matériel, en général par l'utilisateur.

Cet inventaire présente des problèmes spécifiques. Certains ESF produisent des instruments eux-mêmes ou en collaboration avec des tiers. À cet effet, ils achètent des pièces qu'ils assemblent ensuite en mécanisme ou en instrument. Dans le cadre d'une collaboration avec d'autres organisations (à l'étranger), les droits de propriété finale du matériel fourni ne sont pas toujours clairs (par exemple, pour les satellites spatiaux). Les établissements ne dressent pas des inventaires séparés pour les pièces achetées et le matériel directement utilisable. Ils inventorier tous les achats en tant qu'immobilisations corporelles, alors que certaines pièces d'assemblage ou de réserve constituent plutôt des articles de stock ou représentent un coût direct. L'enregistrement sur la base des factures implique de vérifier que le matériel a été reçu et mis en service. De plus, les ESF doivent autant que possible inventorier les instruments individuellement.

La plupart des ESF disposent d'étiquettes, mais il n'est pas toujours certain qu'elles soient effectivement apposées sur les instruments. L'étiquetage relève en général de la responsabilité de l'utilisateur et le service comptable vérifie rarement que les étiquettes ont bien été collées. En outre, l'étiquetage est parfois impossible (par exemple, sur les appareils de mesure en Antarctique).

L'emplacement des instruments est enregistré, pour autant qu'il soit connu. Certains instruments sont déplacés sans cesse, comme les appareils de mesure qui sont utilisés pendant deux semaines à Anvers, puis au littoral les deux semaines suivantes.

Les établissements ne disposent pas de règles concernant les déplacements, les mises hors service, les dégradations exceptionnelles, les vols ou les pertes. En règle générale, l'information n'arrive pas jusqu'au service comptable, qui ne peut donc pas actualiser l'inventaire. L'inventaire n'est, pour ainsi dire, jamais vérifié. Il contient en général un relevé des achats, sans information supplémentaire sur l'emplacement de l'instrument ou sans assurance qu'il soit encore dans l'établissement.

4.2.2 Données de recherche

Les établissements doivent pouvoir indiquer les informations qui sont disponibles et les rendre accessibles à la consultation.

Les données conservées dans le cadre de la recherche sont souvent spécifiques et volumineuses. La question est de savoir s'il faut les inventorier (et comment).

Les ESF du pôle Espace, en particulier, disposent d'une énorme capacité de stockage d'informations. L'IRM et l'IASB utilisent une seule grande base de données centralisée. Les services de l'ORB (notamment les services de sismologie-gravimétrie, de physique solaire et d'astronomie) conservent les données dans leurs propres fichiers. La base de données de l'ORB contient les données de base suivantes :

- des mesures et des images prises en temps réel et en continu par les instruments de mesure de l'établissement (radars, stations météo, détecteurs de foudre) qui sont enregistrées automatiquement à intervalles réguliers ;
- des données issues de modèles belges et étrangers propres (notamment les modèles météo) ;

- des données obtenues par l'intermédiaire ou en collaboration avec des organisations internationales telles que Eumetstat et l'ESA (images satellites, par exemple).

Ces données et résultats de mesures initiaux sont convertis en nouvelles informations de qualité supérieure qui doivent être stockées à leur tour. Des métadonnées concernant ces données sont également produites (par exemple, des informations sur l'instrument de mesure qui a fourni les données et à quel moment).

Les informations sont en général issues de collaborations avec d'autres organisations belges et étrangères et doivent dès lors souvent être partagées, ce qui ne simplifie pas la question de la propriété. Les données prises par les instruments de mesure des établissements sur le sol belge sont la propriété de l'État. Cela s'applique moins aux images prises par les satellites dans l'espace, par exemple, ou aux informations météorologiques que des particuliers transmettent à l'IRM au moyen de leur téléphone portable. La propriété intellectuelle en est rarement régie par un contrat.

Les ESF disposent de données uniques et irremplaçables qui peuvent être considérées comme faisant partie du patrimoine culturel immatériel. Ils les conservent d'une manière qui est praticable pour eux. Par exemple, la structure de la base de données de l'IRM a été élaborée par un doctorant. Des descriptions techniques des champs et des métadonnées sont disponibles ainsi qu'un site d'information de type wiki. Dans le cadre du projet de « conservation à long terme » du projet Digit-03 de Belspo, l'IASB a commencé à attribuer des DOI (*Digital Object Identifier*), à savoir des codes d'identification uniques pour les fichiers numériques. À cet effet, l'établissement dresse un relevé de tous les ensembles de données et analyse les contrats afin de vérifier quelles données sont sa propriété, après quoi il leur attribue un numéro DOI⁴⁰. Cette opération est complexe et chronophage, si bien que l'IASB se demande s'il doit poursuivre le projet.

L'accès aux données est réglé par membre du personnel. Le fait que l'IRM, l'IASB et l'ORB stockent leurs copies de sauvegarde sur le même site à Uccle constitue un risque en matière de sécurité.

D'autres ESF disposent de résultats d'analyse importants (l'IRSNB et le MRAC, par exemple), dont il est souvent difficile, voire impossible, de dresser des listes.

4.3 Conclusions

Seuls quelques ESF disposent d'un inventaire centralisé. La plupart utilisent des inventaires partiels qui sont organisés selon les conceptions du gestionnaire de collections et sont tenus à jour manuellement, dans des fichiers électroniques et/ou des bases de données spécifiques ou au moyen de systèmes de gestion des collections. Ces inventaires partiels sont toutefois souvent incomplets et peu fiables, de sorte qu'il n'y a pas de vue d'ensemble du nombre d'objets confiés à la gestion des établissements. Les données relatives aux objets ne sont pas suffisamment protégées. Les instructions concernant la conservation des données informatiques sont inexistantes ou insuffisantes. Une politique en matière

⁴⁰ Entre-temps, l'ORB s'est aussi inscrit en vue de pouvoir attribuer des numéros DOI à l'avenir.

d'autorisations fait défaut également. Certains établissements ne réalisent pas assez de copies de sauvegarde des fichiers électroniques et n'ont pas de plan de continuité. D'autres ont perdu des enregistrements.

L'inventaire accuse un arriéré dans les ESF. De grandes donations restent souvent des années sans être enregistrées ni se voir attribuer d'emplacement de stockage fixe. Durant certaines périodes, aucun enregistrement n'est de surcroît réalisé ou seuls des enregistrements limités sont effectués.

Les établissements ignorent parfois ce qu'ils doivent inventorier. Le droit de propriété n'est pas toujours connu à cause de l'origine incertaine des objets ou, pour le matériel scientifique et les données de recherche, de la collaboration avec d'autres organisations (étrangères). En l'absence de documents et de relevés formels, les établissements ne savent parfois plus à qui ils ont prêté des pièces dans le cadre de prêts à long terme. Les contrats ne reflètent pas toujours la réalité. Des œuvres dont la propriété n'a pas été établie sont absentes de l'inventaire. Par ailleurs, des œuvres n'appartenant pas à l'État y ont malgré tout été inscrites. Les établissements du pôle Espace ne savent pas clairement s'ils doivent inventorier leurs données et leur matériel et, si oui, comment. De nombreux ESF détiennent aussi des objets de moindre valeur, des copies et des objets éducatifs qui sont tantôt inventoriés, tantôt non.

Lorsqu'un objet est enregistré dans l'inventaire, il faut pouvoir l'identifier à l'aide d'un numéro unique et d'une dénomination ou d'une brève description. Il n'est toutefois pas évident de savoir si ce principe s'applique aussi aux données scientifiques. Dans plusieurs établissements, il arrive qu'un même numéro soit utilisé en double. Il se peut que plusieurs numéros soient attribués au même objet ou qu'un seul numéro corresponde à un lot d'objets semblables. L'inventaire comprend parfois des numéros qui ne sont liés à aucun objet. Les numéros ne sont pas tous apposés correctement et de manière lisible. La plupart des objets ont néanmoins un nom ou une brève description, même s'ils manquent parfois de précision.

Certaines pièces sont introuvables. Il faut souvent s'en remettre à la mémoire collective des membres du personnel. Les emplacements, les déplacements et les prêts sont trop rarement enregistrés et communiqués aux instances compétentes. L'accès aux collections n'est pas assez sécurisé : seuls quelques ESF enregistrent l'identité des personnes présentes dans un local de collection, le moment et la durée de la présence. Des tiers peuvent consulter une collection sans que cela soit enregistré. Les salles de réserve ne sont pas visitées régulièrement. Les pertes ne sont souvent pas détectées, parce que le stockage est parfois chaotique et que les responsables ne visitent pas régulièrement les salles de conservation et d'exposition. Les inventaires ne sont pas vérifiés systématiquement selon des procédures fixes.

Chapitre 5

Rapportage financier

Un rapportage financier au sujet du patrimoine artistique, culturel et scientifique confié à la gestion des ESF repose sur un inventaire. Malgré les inventaires incomplets, ce chapitre aborde ce qui se trouve néanmoins dans les comptes actuels des ESF. La réglementation en matière de rapportage financier ne satisfait pas encore aux conditions d'une comptabilité entièrement en partie double, une situation qui change avec l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003.

Ce chapitre détaille les informations qui figurent dans les comptes à l'heure actuelle. Les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 seront évoquées au chapitre 6.

5.1 Cadre réglementaire

- L'arrêté royal du 1^{er} février 2000 prévoit, en son article 21, 4^o, que le comptable est chargé de tenir l'inventaire du patrimoine.
- L'article 38 du même arrêté dispose que l'ESF établit un état de l'inventaire du patrimoine pour les actifs fixes.
- L'arrêté ministériel du 15 juin 2007 fixe la forme des comptes. L'annexe 4 à cet arrêté contient le modèle pour l'inventaire du patrimoine des actifs fixes (« compte de variation du patrimoine »). Le rapport doit comprendre les acquisitions, les désaffectations, les réévaluations ou dévaluations, les amortissements et la valeur comptable nette des banques de données, du matériel « autre » (du matériel scientifique, par exemple), des bibliothèques, des œuvres d'art, etc.

Le cadre actuel prescrit donc déjà un rapportage financier sur les bases de données, le matériel scientifique, les œuvres d'art et les ouvrages de bibliothèque.

5.2 Règles d'évaluation

Afin d'assurer un rapportage financier uniforme et cohérent concernant les œuvres d'art, les ouvrages de bibliothèque, le matériel scientifique et les bases de données, il faut que l'imputation et l'évaluation comptables soient soumises à des règles formelles. Ce n'est pas le cas. Dès 1998, les ESF avaient pourtant communiqué la valeur de leur patrimoine à l'ancienne Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'État (CIP)⁴¹, conformément aux règles fixées dans le document régissant l'évaluation des biens mobiliers corporels en

⁴¹ Cette commission avait été créée par l'arrêté royal du 29 avril 1964 instituant la Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'État. Après avoir réalisé ses premiers travaux en 1966, elle s'est à nouveau réunie en 1987 pour établir une situation fin 1986. En raison de la multitude de données et de la complexité des méthodes et techniques d'évaluation, les travaux ont duré longtemps. L'inventaire de 1986 a été soumis au Parlement le 10 janvier 1994. Le bilan a ensuite été mis à jour au 31 décembre 1992 avec pour objectif de l'actualiser tous les ans par la suite. Dans ce cadre, les ESF devaient aussi évaluer leur patrimoine chaque année. Le dernier état date du 31 décembre 2011, après quoi la CIP a été supprimée.

vue de l'établissement du bilan initial des services publics centraux⁴². Ce document définit ce qu'il faut entendre par « biens mobiliers corporels » ainsi que les méthodes d'estimation de leur valeur. Bien qu'il ne soit pas imposé aux ESF de tenir leur comptabilité dans le respect de ces règles, Belspo a estimé illogique d'appliquer d'autres règles. Le SPP a dès lors encouragé les ESF à appliquer ces règles.

5.2.1 Bases de données

La CIP décrit une base de données comme un ensemble de données entre lesquelles il existe un lien logique, qui est accessible au moyen d'un logiciel développé spécifiquement à cet effet. Il s'agit uniquement des bases de données centrales liées à l'activité principale ; les bases de données concernant les activités de soutien (la gestion du personnel, par exemple) ne doivent pas être comptabilisées séparément comme immobilisations. Pour ce qui est des logiciels de soutien, la CIP distingue l'achat d'un progiciel comptabilisé comme logiciel d'un programme développé par l'établissement qui fait partie de la base de données.

L'évaluation d'une base de données prend en compte les coûts de conception du logiciel, de formation des concepteurs et du personnel ainsi que d'encodage des données. Chaque année, le nombre de nouveaux enregistrements est multiplié par les coûts de définition et d'encodage des données. Les bases de données ne doivent pas être amorties, sauf dans le cas où il faut les réaménager complètement, ce qui entraîne un amortissement exceptionnel de la valeur totale.

5.2.2 Matériel scientifique

Selon la CIP, le matériel scientifique englobe les appareils utilisés à des fins scientifiques, techniques, de recherche, etc. Les instruments rares, onéreux et d'une durée d'utilisation supérieure à dix ans (les télescopes, par exemple) relèvent de la catégorie des « objets et œuvres d'art, matériel et instruments rares » (voir point 5.2.4).

La valeur historique (non réévaluée) du matériel scientifique est amortie sur dix ans.

5.2.3 Ouvrages de bibliothèque

La CIP distingue trois types de bibliothèques :

- les bibliothèques de loisirs ;
- les bibliothèques de dépôt (comme la BRB et les AGR-AEP)⁴³ ;
- les bibliothèques administratives (bibliothèques opérationnelles et de recherche).

Les ouvrages de bibliothèques de loisirs et ceux qui sont utilisés pour le travail quotidien ainsi que les ouvrages et archives à valeur purement documentaire ne doivent pas être repris dans l'inventaire. Les autres ouvrages sont évalués à leur prix de vente et ne sont pas amortis. L'évaluation se base sur les prix moyens du marché au cours des cinq dernières années. Elle n'est pas obligatoirement exhaustive et doit être proportionnelle à l'objectif.

⁴² CIP-2009/document n° 1, version du 5 janvier 2009.

⁴³ Outre les livres et les revues, les bibliothèques de dépôt détiennent aussi des ouvrages précieux et des incunables, des cartes et des plans, des manuscrits, des gravures, des pièces de monnaie et des médallons ainsi que toutes sortes de documents.

Étant donné que l'évaluation pose souvent problème, elle peut aussi être effectuée en fonction de critères spécifiques, tels que le type d'ouvrage (livres ordinaires, revues, livres scientifiques, livres contenant des feuilles à insérer). La CIP fixe des prix unitaires ou des prix au mètre pour procéder à une telle évaluation.

5.2.4 Objets et œuvres d'art, matériel et instruments rares

La valeur des objets et œuvres d'art dans les musées ainsi que du matériel et des instruments rares (voir point 5.2.2 pour les instruments très techniques ou très rares) est estimée à partir de la valeur de vente (prix sur les cinq dernières années). Elle n'est pas amortie.

Comme pour les ouvrages de bibliothèque, l'effort fourni pour déterminer la valeur de vente doit être proportionnel à l'objectif. Il est également possible d'évaluer les objets ou œuvres d'art de manière groupée. Une collection spécifique peut ainsi être évaluée dans son ensemble de manière approximative.

5.3 Évaluation et rapportage

5.3.1 Constatations générales

À l'exception des MRAH, les ESF ont transmis chaque année à la CIP un relevé de la valeur de leur patrimoine durant la période 1998-2011. La plupart des ESF ne disposent toutefois plus du calcul initial de ces valeurs. En règle générale, il s'agissait d'estimations approximatives réalisées par des collaborateurs scientifiques⁴⁴.

L'arrêté royal du 1^{er} février 2000 impose d'établir un compte de variation du patrimoine à partir de 2002. Un modèle est employé à cet effet depuis 2004. Les ESF utilisent pour cela un module pour gérer les immobilisations dans leur progiciel comptable. Néanmoins, ils attachent peu d'importance à ce rapportage. Les MRAH n'ont pas établi ce compte depuis des années, alors qu'ils avaient lancé un projet spécifique en 2016, prévoyant des instructions claires et étayées pour l'évaluation. Comme l'inventaire n'était pas au point, les valeurs n'ont pu être fournies qu'en partie. D'autres ESF établissent certes ce compte, mais souvent de manière informelle et en retard. Le compte n'est pas toujours approuvé par la commission de gestion, ni transmis officiellement à la Cour des comptes⁴⁵.

Les ESF se concentrent sur le compte d'exécution du budget et n'accordent guère d'attention au compte de variation du patrimoine. La plupart ne vont pas beaucoup plus loin qu'une réconciliation entre les deux comptes. Ils ne vérifient pas eux-mêmes l'exhaustivité et l'exactitude du compte de variation du patrimoine. Ainsi, l'état du patrimoine concernant les ouvrages de bibliothèque et les œuvres d'art ne peut pas être mis en relation avec les inventaires des conservateurs ou responsables de collections, bien que les immobilisations

⁴⁴ Seuls le Cegesoma et les MRBAB ont communiqué des informations partielles concernant le calcul des montants.

⁴⁵ Par exemple, le compte 2012 de l'IRM n'a pas été approuvé par la commission de gestion, mais a été transmis à la Cour des comptes, tandis que le compte 2013 a été approuvé par la commission de gestion, mais n'a pas été transmis à la Cour. Le compte 2014 n'a été ni approuvé ni transmis. Pour 2016, la Cour a reçu uniquement les comptes de l'IASB, de l'IRSNB et du MRAC. Elle a reçu officieusement les comptes de variation du patrimoine des MRBAB, de l'IRM, de l'ORB, des AGR-AEP, de l'Irpa et de la BRB. Ces comptes ont été approuvés par la commission de gestion, mais n'ont pas été transmis formellement à la Cour par le ministre des Finances. Les MRAH n'ont pas établi de compte de variation du patrimoine pour 2016.

puissent être reliées au numéro d'inventaire dans le logiciel comptable. Seul le MRAC effectue en partie cette mise en relation⁴⁶.

Lors de ses contrôles de comptes, la Cour a observé que les données détaillées dans le module des immobilisations ne correspondaient pas toujours au compte de variation du patrimoine. En outre, le logiciel comptable permettait des modifications dans des exercices clôturés, de sorte que des différences sont apparues entre les valeurs de fin et de début des exercices successifs. Par ailleurs, la distinction entre les frais et les investissements n'a pas été bien délimitée et le compte de variation du patrimoine s'avère parfois incomplet.

Le tableau suivant donne un aperçu des valeurs comptables nettes pour 2016.

Tableau 1 – Inventaire en euros au 31 décembre 2016

	Base de données 2023	Matériel scientifique 245	Bibliothèque 246	Œuvres d'art 247	Total
MRBAB	0,00	494.304,17	47.446.478,56	1.477.537.578,88	1.525.478.361,61
MRAH			72.791.800,00	582.097.092,35	654.888.892,35
MRAC	4.323.624,47	909.131,62	11.826.074,89	301.507.984,48	318.566.815,46
IRSNB	28.920,21	2.748.779,96	4.623.073,34	1.880.336,04	9.281.109,55
lrpa	13.922.327,89	1.757.200,48	1.429.549,90	0,00	17.109.078,27
BRB	16.414.338,37	653.191,27	713.963.999,80	2.279.400,44	733.310.929,88
AGR-AEP	2.704.197,44	1.369.258,94	42.501.103,90	225.447.425,94	272.021.986,22
ORB	1.859.201,44	1.145.375,89	3.242.318,64	1.983.148,20	8.230.044,17
IASB	0,00	1.305.721,09	540.268,63	0,00	1.845.989,72
IRM	23.296,71	1.985.701,62	1.083.566,99	57.568,66	3.150.133,98
Pôle Espace	0,00	113.339,36	0,00	0,00	113.339,36
Total	39.275.906,53	12.482.004,40	899.448.234,65	2.592.790.534,99	3.543.996.680,57

Source : comptes de variation du patrimoine 2016 des ESF et estimation incomplète pour les MRAH

En excluant l'estimation réalisée pour les MRAH en 2016, les montants repris ci-dessus (2,9 milliards d'euros) correspondent à 97,93 % des chiffres des bilans finaux de 2001.

⁴⁶ Un seul enregistrement comptable peut être relié à plusieurs numéros d'inventaire.

Tableau 2 – Inventaire en euros au 31 décembre 2011

	Base de données 2023	Matériel scientifique 245	Bibliothèque 246	Œuvres d'art 247	Total
MRBAB	0,00	0,00	45.994.135,32	1.469.381.699,58	1.515.375.834,90
MRAH					non transmis
MRAC	2.041.126,00	1.219.527,69	8.886.828,68	299.185.232,27	311.332.714,64
IRSNB	0,00	0,00	932.710,02	310.903,34	1.243.613,36
lrpa	5.188.525,01	1.166.558,24	3.916.934,00	0,00	10.272.017,25
BRB	11.333.692,87	0,00	693.776.376,16	0,00	705.110.069,03
AGR-AEP	245.997,46	3.446.679,86	34.932.713,89	225.309.432,25	263.934.823,46
Cegesoma ^(*)	493.148,16	0,00	4.972.803,61	0,00	5.465.951,77
ORB	1.859.201,44	2.031.597,06	2.030.247,97	1.983.148,20	7.904.194,67
IASB	0,00	4.398.221,95	61.972,00	0,00	4.460.193,95
IRM	23.296,71	4.069.065,57	0,00	49.578,70	4.141.940,98
Pôle	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	21.184.987,65	16.331.650,37	795.504.721,65	1.996.219.994,34	2.829.241.354,01

^(*) Établissement distinct jusqu'au 31 décembre 2015, le Cegesoma est intégré aux AGR-AEP depuis le 1^{er} janvier 2016.

Source : progiciel comptable des ESF

Jusqu'à l'exercice 2011 inclus (dernier rapportage à la CIP), la plupart des ESF veillaient à ce que les valeurs reprises dans le compte de variation du patrimoine correspondent à celles qui étaient rapportées à la CIP. Les MRBAB et l'IRSNB dérogeaient à ce principe parce que les montants figurant dans le relevé de la CIP étaient trop peu étayés. C'est ce qui ressort de la comparaison entre le dernier rapportage à la CIP du 31 décembre 2011 (tableau 3⁴⁷) et le compte de variation du patrimoine du 31 décembre 2016 (tableau 1).

⁴⁷ Les MRAH et l'IASB n'ont pas transmis de relevé à la CIP au 31 décembre 2011.

Tableau 3 – Inventaire en euros au 31 décembre 2011 selon le rapportage à la CIP

	Base de données 2023	Matériel scientifique 245	Bibliothèque 246	Œuvres d'art 247	Total
MRBAB	1.672.733,11		3.757.577,92	4.121.823.733,15	4.127.254.044,18
MRAH					non transmis
MRAC	3.854.049,19	301.849,64	10.900.713,81	300.553.418,15	315.610.030,79
IRSNB	8.630.185,65	498.105,40	13.022.203,61	94.618.059,25	116.768.553,91
lrpa	12.667.375,46	67.488,36	1.325.528,17		14.060.391,99
BRB	16.414.338,37	167.963,24	707.569.045,03	2.077.025,03	726.228.371,67
AGR-AEP	307.724,40	175.363,56	36.707.324,86	225.447.425,94	262.637.838,76
Cegesoma	1.910.031,56	3.005,72	5.376.059,18		7.289.096,46
ORB	1.859.201,44	663.372,05	2.797.417,26	1.983.148,20	7.303.138,95
IASB					non transmis
IRM	23.296,71	665.951,94	555.367,30	49.578,70	1.294.194,65
Total	47.338.935,89	2.543.099,91	782.011.237,14	4.746.552.388,42	5.578.445.661,36

Source : documents de la CIP

Les MRBAB ont communiqué 4.127,3 millions d'euros à la CIP au 31 décembre 2011, alors que le compte de variation du patrimoine de 2016 reprend seulement 1.525,5 millions d'euros. L'IRSNB a communiqué 116,8 millions d'euros à la CIP, tandis que le compte de variation du patrimoine de 2016 mentionne 9,3 millions d'euros.

L'évolution depuis 2002 découle des nouvelles acquisitions et, concernant le matériel scientifique, des amortissements. Aucune désaffectation ni réévaluation ne sont appliquées. Les acquisitions sont des achats, quel qu'en soit le montant. Les établissements n'enregistrent pas les autres types d'acquisitions (les donations, par exemple). Le département Anthropologie culturelle et histoire du MRAC déroge à cette règle ; il transmet une estimation à la comptabilité, qu'elle inscrit ensuite en immobilisations.

Bien que l'enregistrement des achats semble simple, il pose certains problèmes. En outre, les établissements n'emploient pas une méthode uniforme. La méthode appliquée dans les divers sous-comptes est détaillée ci-après : les ESF qui rapportent des montants (importants) sont examinés par sous-compte et il en va de même pour la méthode que les ESF utilisent pour enregistrer la valeur de départ et les modifications ultérieures au 31 décembre 2001.

5.3.2 Bases de données

La plupart des établissements ne peuvent plus expliquer comment ils ont constitué ou calculé la valeur du compte 2023 Bases de données dans la comptabilité fin 2011. Par exemple, on ne distingue pas toujours si l'acquisition ou le développement de systèmes de gestion des bibliothèques et des collections a été repris dans l'évaluation comme base de données, en tant que logiciel ou directement porté en frais. Dans la majorité des établissements, l'acquisition ou le développement des systèmes de base n'aurait pas été enregistré comme base de données. La valeur de départ du compte peut provenir d'un seul service et se rapporter à une base de données précise et non à toutes les bases. Par exemple, la valeur inscrite par l'ORB (1,8 million d'euros en 2000) concernerait uniquement les résultats de

mesure du service de sismologie-gravimétrie. Bien que d'autres services opérationnels de l'établissement génèrent aussi des résultats de mesure, l'ORB n'a jamais actualisé la valeur initiale.

Les bases de données de six ESF ont été actualisées après 2001 :

1. Jusqu'en 2010, la BRB inscrivait chaque année les coûts salariaux des membres du personnel affectés aux projets Digit-01 et 02 de Belspo sur le compte 2023 Bases de données.
2. Jusqu'en 2015, le Cegesoma calculait chaque année le nombre de nouveaux enregistrements et le multipliait par le coût salarial par enregistrement. Ce calcul n'a plus été effectué après l'intégration du Cegesoma au sein des AGR-AEP en 2016.
3. Le compte relatif aux bases de données des AGR-AEP augmentait chaque année jusqu'en 2011 (dernière année du relevé à la CIP). Cette croissance est toutefois inexplicable. Après 2011, le compte n'a plus évolué.
4. L'Irpa multiplie aussi le nombre de nouveaux enregistrements par un prix unitaire. Ce prix n'a toutefois pas évolué depuis des années et l'Irpa ne sait pas comment ce prix a été fixé ni s'il correspond à la réalité.
5. Le MRAC procède de la même manière pour les nouveaux enregistrements du département de biologie au moyen du logiciel Darwin. En revanche, il n'utilise pas cette méthode pour l'encodage dans la base de données TMS.
6. L'IRSNB a comptabilisé une série de résultats de mesure (mer du Nord) comme base de données. Il n'a pas enregistré les frais de développement du système Darwin comme immobilisations, malgré leur montant élevé.

5.3.3 Matériel scientifique

Le matériel scientifique relève du compte 245 Autre matériel. Ce compte comprend plusieurs sous-rubriques et il n'est pas toujours évident de savoir ce qui doit être inscrit dans quelle sous-rubrique : si un établissement considère un élément d'actif comme matériel de bureau, un autre le qualifiera peut-être de matériel spécifique lié à une mission en particulier. Par exemple, les AGR-AEP ont inscrit des étagères pour archives et des scanners sur le compte 245, parce que ce matériel est destiné spécifiquement à réaliser leur mission. Le compte 245 n'est par ailleurs pas toujours utilisé correctement. Le Cegesoma y a inscrit notamment des vélos, qui auraient dû être repris dans le « matériel roulant ».

Selon le guide de la CIP, les petites fournitures dont le prix d'achat est inférieur à 500 euros par pièce (prix de 1995) peuvent être directement portées en frais. La plupart des ESF enregistrent toutefois aussi de petits achats en tant qu'immobilisations. La distinction entre frais et investissements n'est pas toujours claire. Le montant n'est pas un élément déterminant à cet égard. Le matériel considéré comme investissement est enregistré en tant qu'immobilisation lors de l'approbation de la facture. Néanmoins, les services comptables ne sont souvent pas informés de la livraison. Les biens livrés pour lesquels aucune facture n'a encore été reçue ne sont donc pas enregistrés.

La réglementation comptable actuelle ne prévoit pas de comptes pour le suivi des articles en stock ou des actifs en constitution. Certains établissements disposent pourtant d'un stock de pièces de rechange. Certains ESF fabriquent aussi de nouveaux instruments (des radars, par exemple) eux-mêmes ou en collaboration avec d'autres organisations (étrangères). Leur

construction peut prendre plusieurs années et il n'est pas toujours évident de déterminer par la suite qui en est le propriétaire (des satellites spatiaux, par exemple). Dans pareil cas, en l'absence de comptes adéquats, ils enregistrent en tant que matériel scientifique des factures (d'acompte) pour le matériel en constitution ou les articles en stock qui n'ont pas encore été mis en service. Les investissements sont ensuite amortis à partir de la date de comptabilisation (et non de la mise en service effective de l'actif).

Conformément aux règles de la CIP, les ESF amortissent le matériel scientifique annuellement sur dix ans à partir de l'approbation de la facture⁴⁸.

5.3.4 Ouvrages de bibliothèque

Les ESF comptabilisent leurs achats de livres, revues et journaux en cours d'exercice sur le compte 246 Ouvrages de bibliothèque. En revanche, ils n'enregistrent pas les donations ou les ouvrages acquis via le dépôt légal (pour la BRB, par exemple). Certains établissements comptabilisent aussi des photos, des affiches, des vidéos et d'autres pièces d'archives (notamment la BRB, les AGR-AEP et le Cegesoma). Les manuscrits, les incunables et autres ouvrages anciens précieux ne sont toutefois pas tous évalués (correctement). L'incertitude règne aussi au sujet de l'évaluation initiale des ouvrages de bibliothèque (1998/2001). Selon toute vraisemblance, la valeur reprise dans les comptes de variation du patrimoine a été sous-estimée.

Ainsi, la BRB a rapporté des ouvrages de bibliothèque pour environ 713 millions d'euros (712.695.471,80 euros) en 2015, tandis qu'un recensement organisé en interne⁴⁹ indique pour plus de deux millions d'euros (2.240.933,75 euros) d'ouvrages de bibliothèque sur le compte Œuvres d'art. Près de 710 millions d'euros (709.718.290,19 euros) de la collection proviennent de l'achat de revues étrangères. Les ouvrages précieux sont évalués seulement à 47.441,26 euros, les manuscrits à 29.825 euros et les pièces de monnaie et les médailles à 12.688,36 euros. Cela révèle le manque de fiabilité de l'évaluation actuelle. La BRB est en train de réévaluer toute sa collection. On évoque une valeur supérieure à deux milliards d'euros (2.005.864.835 euros), soit près du triple de la valeur actuelle.

Avec une collection d'environ 144.000 livres et 2.000 titres de revues et pièces d'archives, les MRAH disposent aussi d'une vaste bibliothèque. Bien que, comme les autres ESF, l'établissement comptabilise annuellement les nouveaux achats depuis 2001, il n'établit pas de compte de variation du patrimoine. Le progiciel comptable le permet pourtant. Fin 2016, l'établissement a estimé la valeur des ouvrages de bibliothèque à plus de 72 millions d'euros (72.791.800 euros).

L'évaluation des bibliothèques est aussi douteuse dans d'autres établissements. Par exemple, l'ORB n'a enregistré des ouvrages de bibliothèque que pour 2 millions d'euros, alors qu'il détient une centaine de première et deuxième éditions du XV^e siècle ainsi que 23.500 ouvrages de bibliothèque (sans compter les revues électroniques).

⁴⁸ La date de mise en service n'est pas enregistrée pour l'instant.

⁴⁹ Auparavant, les achats importants qui dépassaient le budget étaient enregistrés sur le compte 247. Aujourd'hui, la distinction entre les comptes 246 Ouvrages de bibliothèque et 247 Œuvres d'art dépend de la direction opérationnelle qui procède à l'achat.

Dans le cadre de leurs activités de musée, les ESF achètent de la documentation afin de mieux décrire les objets. Ils achètent aussi du matériel d'étude scientifique à des fins de recherche. Ils considèrent néanmoins tous ces éléments comme des immobilisations, même si certains livres ou certaines revues pourraient être directement portés en frais. Il en va de même pour les abonnements électroniques. Ces dernières années, le pôle Espace a ainsi misé sur les consultations électroniques de revues. Les conséquences de la résiliation des abonnements n'apparaissent toutefois pas clairement. Si, dans ce cas, un établissement ne peut plus consulter d'anciens numéros, il reste à savoir s'il peut enregistrer ces abonnements en tant qu'immobilisations. Les ouvrages achetés à des fins de recherche sont comptabilisés comme immobilisations, mais pas les propres rapports de recherche de l'établissement. Des doubles comptages apparaissent aussi au sein du pôle Espace. Dans le cadre de la politique d'achat commune, des factures reçues par l'IASB et refacturées en partie à l'IRM et à l'ORB ont été enregistrées tant auprès de l'IASB pour le montant total qu'(en partie) auprès de l'ORB et de l'IRM.

5.3.5 Œuvres d'art

Le compte 247 Œuvres d'art contient des pièces de musée et une grande variété d'objets ou de spécimens. La BRB comptabilise des ouvrages de bibliothèque en tant qu'œuvres d'art et les AGR-AEP considèrent comme telles des pièces d'archives uniques (photos, estampes, pièces de monnaie, etc.)⁵⁰. Les œuvres d'art du pôle Espace sont souvent du matériel scientifique mis hors service (instruments de mesure, télescopes, etc.). Les établissements du pôle Nature détiennent des collections (de recherche) biologiques et géologiques comprenant toutes sortes de pierres, des espèces d'animaux (in)vertébrés, des insectes, etc.

Plusieurs ESF qui possèdent des œuvres d'art ne les intègrent pas dans leur rapportage ou ne le font que de manière limitée. Une évaluation provisoire et incomplète des collections des MRAH a abouti fin 2016 à plus de 580 millions d'euros (582.097.092,35 euros). L'Irpa posséderait aussi des œuvres d'art qui n'ont pas été évaluées. Il en va de même pour l'IRM, dont les œuvres d'art n'ont été évaluées que de manière limitée.

Le compte Œuvres d'art n'a guère évolué au cours de la période 2002-2016. Les modifications découlent des nouveaux achats, qui ont toutefois été limités par les mesures d'économie. Lors du lancement du rapportage en 2002, 99,28 % de la valeur avait déjà été comptabilisée. Ce bilan d'ouverture a été établi à partir d'une évaluation globale à propos de laquelle peu d'informations sont disponibles. Les MRBAB n'y auraient enregistré que les achats effectués depuis 1987. L'établissement n'a pas repris les acquisitions antérieures, y compris les donations, dans son compte de variation du patrimoine, mais il les a communiquées à la CIP. Le relevé du 31 décembre 2011 dépassait les 4 milliards d'euros, alors que le compte de variation du patrimoine de 2016 mentionnait 1,5 milliard d'euros. L'IRSNB n'a également enregistré que les achats, car la valeur des autres acquisitions était trop peu étayée. La valeur des objets d'art et de collection atteignait plus de 94,5 millions d'euros dans le dernier relevé de la CIP du 31 décembre 2011, contre 1,9 million d'euros seulement dans le compte de variation du patrimoine de 2016 (voir tableaux 1 et 3 au point 5.3.1). Le MRAC est le seul établissement qui comptabilise (et évalue) aussi en partie les donations⁵¹. La valeur réelle des œuvres d'art est donc sous-estimée dans l'évaluation actuelle.

⁵⁰ Pour sa part, le Cegesoma comptabilise les pièces d'archives en tant qu'ouvrages de bibliothèque.

⁵¹ Pas pour les services de biologie et des sciences de la Terre.

5.4 Conclusion

La réglementation comptable impose depuis 2002 aux ESF d'établir un état de l'inventaire du patrimoine ou « compte de variation du patrimoine ». Tous les établissements ne respectent pas cette obligation. Des règles d'évaluation adéquates leur font du reste défaut. Ils se basent sur le document régissant l'évaluation des biens mobiliers corporels pour établir le bilan initial des services publics centraux, qui a été rédigé par l'ancienne Commission pour l'inventaire du patrimoine de l'État. Ce guide ne permet toutefois pas de distinguer avec certitude ce qui doit être considéré comme une immobilisation de ce qui constitue des frais directs ou un article de stock. L'utilisation des comptes manque aussi d'uniformité. Les immobilisations en constitution ou les variations de stocks ne sont pas comptabilisées en tant que telles. La propriété du matériel fabriqué en collaboration n'est pas évidente à définir. La comptabilité ne tient pas compte de la date de mise en service, si bien que les amortissements ne correspondent pas à la durée de vie réelle.

À une exception près, les ESF ne vérifient pas si les actifs comptabilisés sont effectivement présents. Il est dès lors impossible de mettre l'inventaire comptable en concordance avec l'inventaire physique ou les inventaires partiels des conservateurs ou des responsables de collections.

Les ESF (à l'exception des MRAH) ont enregistré une valeur initiale de plus de 2,8 milliards d'euros (2.812.909.703,64 euros) dans l'état 2002 pour les bases de données, le matériel scientifique, les ouvrages de bibliothèque et les œuvres d'art. Ils sont aujourd'hui incapables de justifier le calcul de ce montant. Au 31 décembre 2016, cette valeur atteignait 2.889.107.788,22 euros (+2,71 %) ou 3.543.996.680,57 euros en tenant compte de l'estimation incomplète réalisée pour les MRAH en 2016. Depuis 2002, les ESF n'enregistrent plus que les achats et les amortissements. Toutes les autres modifications, telles que les donations, les réévaluations, les vols, les pertes, les dégradations ou les mises hors service, ne sont pas comptabilisées. Deux établissements ont tenté récemment d'évaluer ou de réévaluer les ouvrages de bibliothèque et les œuvres d'art. Les MRAH ont effectué une première estimation incomplète de 582 millions d'euros. À la suite d'une réévaluation, la BRB a abouti à une valeur de plus de 2 milliards d'euros (contre 713 millions d'euros dans les comptes). Le patrimoine semble donc sous-évalué.

L'état actuel de l'inventaire du patrimoine est, dès lors, à tous égards insuffisamment étayé, incomplet, imprécis et, donc, peu fiable.

Chapitre 6

Loi du 22 mai 2003

Un nouveau référentiel comptable s'applique aux ESF à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 le 1^{er} janvier 2018. Dorénavant, ils doivent non seulement faire rapport au sujet de l'exécution du budget, mais aussi rendre compte – au moyen d'un bilan, d'un compte de résultats et d'une annexe – du patrimoine, des résultats des opérations et de la situation financière selon les principes de la comptabilité en partie double. Leurs comptes seront intégrés aux comptes annuels de l'État fédéral⁵². Le chapitre 5 montre que le patrimoine culturel et scientifique a une grande influence sur l'image fidèle de ces comptes annuels.

L'article 136 de la loi reporte d'un an l'obligation d'enregistrer les immobilisations corporelles et incorporelles. Concrètement, ces immobilisations devront être enregistrées au plus tard au cours de l'exercice 2019. L'état du patrimoine évoqué au chapitre 5 est intégré au bilan.

Ce chapitre précise d'abord la portée de cette législation (point 6.1) et définit le rôle du SPF Bosa, notamment en matière d'interprétation et de soutien à la mise en œuvre (point 6.2). Selon le rapport au Roi de l'arrêté royal du 10 novembre 2009, la Commission de la comptabilité publique doit définir la notion d'immobilisation et élaborer les règles d'évaluation spécifiques (point 6.3)⁵³. Ce chapitre aborde également les normes comptables internationales pour le secteur public, notamment les normes d'évaluation du patrimoine culturel (point 6.4) ainsi que la manière dont les autres pays procèdent à l'inventaire et à l'évaluation comptable de ce patrimoine (point 6.5). Enfin, la préparation des ESF à la loi du 22 mai 2003 et les problèmes rencontrés à cet égard sont examinés au point 6.6.

6.1 Cadre légal pour l'inventaire

L'article 16 de la loi prévoit l'obligation d'établir au 31 décembre un inventaire des immobilisations en procédant, au moins une fois par an, aux opérations de relevé, de vérification, d'examen et d'évaluation nécessaires. Cet inventaire suit les classes de bilan du plan comptable général fixé par l'arrêté royal du 10 novembre 2009. Les comptes doivent être mis en concordance avec l'inventaire. L'article 136 précise en outre que l'évaluation des immobilisations visée à l'article 16 est introduite dans le système comptable selon un plan que les services établissent et publient en même temps que leur compte annuel.

L'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 répète l'obligation d'établir un inventaire. Les autres dispositions importantes pour les ESF sont les articles 5 (règles d'évaluation et de réévaluation de l'inventaire), 6 (évaluation distincte de chaque élément du patrimoine) et 7 (comptabilisation des éléments de l'actif à leur prix d'acquisition ou de production ou,

⁵² Article 111 de la loi du 22 mai 2003. La Cour des comptes devra certifier ces comptes annuels à partir de l'année budgétaire 2020.

⁵³ *Moniteur belge*, 11 décembre 2009.

pour les biens acquis à titre gratuit, à la valeur du marché, à la valeur de remplacement ou sur la base des avantages économiques futurs).

L'article 8, § 1^{er}, de cet arrêté impose une réévaluation annuelle. Le deuxième alinéa prévoit que les installations à caractère immobilier sont réévaluées annuellement à leur valeur de remplacement. Le troisième alinéa dispose que les immobilisations incorporelles sont réévaluées annuellement sur la base de la valeur actualisée de leurs avantages économiques futurs. Enfin, le quatrième alinéa précise que « *les ouvrages de bibliothèque, les objets et œuvres d'art, les monuments, les objets rares ou de collection, les biens meubles désaffectés ainsi que les animaux, sont, pour autant qu'il existe un marché pour ces biens, réévalués annuellement à leur valeur de marché* ».

6.2 Service public fédéral Stratégie et Appui

Le 1^{er} janvier 2017, les missions du SPF Budget et Contrôle de la gestion (B&CG) ont été intégrées au sein de la Direction générale (DG) Budget et Évaluation de la politique et de la DG Comptable fédéral et Procurement du SPF Stratégie et Appui (Bosa).

La DG Budget et Évaluation de la politique soutient et coordonne notamment la gestion de l'organisation et la politique d'intégrité au sein de l'administration fédérale. Elle soutient en outre le processus budgétaire, adapte et actualise le cadre réglementaire pour le budget et la comptabilité et contrôle le budget (et son exécution).

La DG Comptable fédéral et Procurement conseille et offre une assistance en matière de comptabilité générale, analytique et budgétaire, notamment quant à l'interprétation et la mise en œuvre de la loi du 22 mai 2003 et des normes et principes internationaux de la comptabilité publique. À l'aide de la plate-forme électronique *Find it!*, elle fournit des informations sur la législation, les procédures, les manuels, les instructions de travail, etc.

À l'origine, le soutien visait avant tout les SPF et SPP et concernait essentiellement l'utilisation du système comptable Fedcom. Plus récemment, il s'est orienté vers les autres services soumis à la loi du 22 mai 2003 à partir de 2018 ou 2019. Le SPF Bosa est un point de contact pour les ESF également. Une grande distance les sépare toutefois dans la pratique. Les établissements ne savent pas bien à qui ils doivent s'adresser. De surcroît, le service censé les soutenir serait en sous-effectif.

6.3 Commission de la comptabilité publique

La Commission de la comptabilité publique (CCP) a été créée par l'article 3 de la loi du 18 janvier 2010 modifiant la loi du 16 mai 2003⁵⁴. La commission a pour mission de conseiller les gouvernements au sujet des normes comptables et de formuler des règles en vue de leur application uniforme et régulière conformément aux normes internationales. L'arrêté royal du 11 mai 2017 a précisé les règles d'exécution relatives au fonctionnement de

⁵⁴ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

la CCP⁵⁵. Le président, le vice-président et les membres de la commission ont été nommés par arrêté royal du 12 juin 2017. La CCP a entamé ses travaux le 16 novembre 2017. Une section particulière sera créée en son sein pour examiner la question de l'inventaire et des règles d'évaluation d'un point de vue technique⁵⁶. Par le biais de ses avis, la CCP peut jouer un rôle important dans l'interprétation des règles d'évaluation et d'imputation du patrimoine confié à la gestion des ESF.

6.4 Normes comptables

6.4.1 Niveau national

Manuel de classification économique

La loi du 22 mai 2003 et l'arrêté royal du 10 novembre 2009 constituent un référentiel comptable spécifique qui a été adapté aux besoins d'information du secteur public et qui s'inspire en partie des règles comptables généralement admises en Belgique⁵⁷ et des règles européennes relatives à l'établissement des comptes nationaux sur la base de la classification économique (SEC2010). Le manuel de classification économique de mars 2017 rédigé par la DG Budget et Évaluation de la politique constitue une source d'information importante pour l'application du plan comptable et des règles d'évaluation et d'imputation⁵⁸. Il définit ce à quoi se rapportent les différents codes SEC :

Tableau 4 – Codes SEC pertinents du manuel de classification économique

Code SEC	Définition
Investissements (groupe principal 7)	Achat et production de biens de capital, dont les œuvres littéraires et artistiques originales
74.22	Acquisition de bases de données
74.80	Achats en matière de recherche et développement sous la forme de contrats de recherche avec des tiers et dont l'État devient propriétaire du résultat
74.50	Acquisition d'objets de valeur

Le manuel explique que les objets de valeur sont des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation. Dans des conditions normales, ils ne se détériorent pas avec le temps et sont acquis et détenus essentiellement au titre de réserve de valeur.

Normes comptables généralement admises

Les avis de la Commission des normes comptables (CNC) sont éclairants pour l'application des normes comptables généralement admises en Belgique (*Belgian Generally Accepted*

⁵⁵ Cet arrêté royal précise que les membres sont nommés pour quatre ans. La commission se réunit à l'invitation du président ou de dix des dix-huit membres. Le SPF Bosa en assure le secrétariat.

⁵⁶ Cette section est composée d'experts désignés par les gouvernements des communautés et régions et la Commission communautaire commune, ainsi que par le ministre du Budget et le ministre des Finances pour l'État fédéral.

⁵⁷ Voir le code de droit économique, livre 3, titre 3, chapitre 2, articles III.82 à III.95.

⁵⁸ Les comptes nationaux sont établis selon la classification économique basée sur le SEC2010. Les unités de l'administration centrale se basent sur la classification économique pour encoder de manière uniforme les opérations de dépenses et de recettes. La classification est importante sur le plan statistique, car les codes économiques reposent sur une structure macro-économique basée sur le SEC2010. C'est sur cette base que l'Institut des comptes nationaux intègre les opérations budgétaires de l'administration centrale dans le compte de l'État.

Accounting Principles ou *Belgian Gaap*). L'évaluation de collections inaliénables par les musées avait été inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de la CNC en 2015. L'étude du secrétariat scientifique à ce sujet, qui précède la rédaction d'un projet d'avis, est toutefois en suspens. Dans son avis 2011/6 Traitement comptable de l'achat d'or et d'œuvres d'art, la CNC aborde uniquement l'acquisition d'œuvres d'art par des marchands d'art, en tant qu'investissement ou à des fins plus durables telles que la décoration au sein de l'entreprise. En revanche, elle ne se prononce pas sur l'art exposé et géré par des musées.

Aussi bien le manuel de classification économique que les normes comptables belges abordent l'enregistrement comptable des œuvres d'art uniquement en tant que placement ou décoration. Autrement dit, ces normes ne sont pas d'une grande utilité pour l'évaluation et l'enregistrement comptable du patrimoine culturel et scientifique confié à la gestion des ESF.

6.4.2 Niveau international

Des cadres normatifs existent aussi au niveau international, comme les *International Financial Reporting Standards* (IFRS) et, spécifiquement pour le secteur public, les règles européennes d'établissement des comptes nationaux SEC2010, les normes comptables internationales pour le secteur public (Ipsas) et les normes comptables européennes pour le secteur public (Epsas).

IFRS

Les sociétés belges cotées en bourse doivent établir leur rapportage financier conformément aux normes IFRS. Tout comme les normes belges *Gaap*, le référentiel IFRS n'aborde toutefois pas l'évaluation, l'enregistrement et le rapportage du « patrimoine culturel » en tant que tel (considéré comme spécifique au secteur public) et les indications en la matière doivent être déduites indirectement de l'application des normes IAS 16 *Property, Plant and Equipment* ou IAS 38 *Intangible Assets*.

SEC2010

Le SEC2010 contient les règles d'établissement des comptes nationaux sur la base de la classification économique. Il traite aussi des actifs spécifiques au secteur public, comme le patrimoine et les monuments. Ceux-ci sont classés comme « actifs fixes » ou « objets de valeur », une sous-catégorie distincte des « actifs non financiers produits » d'une valeur considérable qui ne sont pas produits à des fins de production ou de consommation et qui ont une valeur à long terme. Cette catégorie comprend les œuvres d'art, les antiquités, les bijoux, les pierres précieuses, etc., qui sont évalués aux prix courants pour autant qu'il existe un marché ou, dans le cas contraire, aux prix d'acquisition actualisés. S'il n'existe pas de marché pour les biens concernés, l'évaluation peut aussi se baser sur la valeur assurée. Le rapportage sur ces données se fait globalement par catégorie ou sous-catégorie, si bien que la valeur du patrimoine repris comme immobilisations ne peut pas être déduite de ces données.

Le SEC2010 donne un aperçu statistique des comptes à partir des variations annuelles. La méthode ne tient pas compte du patrimoine qui existait déjà avant le lancement des statistiques, ni des amortissements ou des pertes de valeur. La présence de données concernant le patrimoine dans les comptes nationaux dépend des informations disponibles

et de la possibilité de réaliser une évaluation. Peu d'États membres de l'Union européenne utilisent les comptes nationaux pour réaliser un rapportage statistique sur le patrimoine⁵⁹.

Ipsas - Epsas

Les normes Ipsas constituent la référence pour le rapportage financier selon les principes de la comptabilité en partie double dans le secteur public. La loi du 22 mai 2003 n'impose pas formellement ces normes, mais le Comptable fédéral s'y réfère dans ses instructions en matière d'inventaire en attendant les avis de la CCP⁶⁰. Par ailleurs, afin d'harmoniser les normes comptables en Europe, la Commission européenne (Eurostat) travaille à ses propres normes Epsas.

Les normes Ipsas 17 *Property, Plant and Equipment* et Ipsas 31 *Intangible Assets* laissent aux administrations publiques le choix de considérer leur patrimoine culturel comme des immobilisations ou non et d'en rendre compte en conséquence dans les comptes. Ces normes ne fixent pas non plus le mode d'évaluation. Il en découle une certaine diversité dans la pratique.

La norme Ipsas 33 *First Time Adoption of Accrual Basis* prend en compte le rapport coûts-bénéfices. Lors de la première application d'une *Accrual Based Accounting* par les administrations publiques, la norme autorise des exceptions pendant une période transitoire de trois ans (notamment pour l'inventaire et l'évaluation des immobilisations). Elle prévoit des dérogations spécifiques visant à éviter que le coût de l'application correcte des normes Ipsas dépasse l'utilité de l'opération, c'est-à-dire l'information au lecteur, et à laisser à l'établissement le temps d'élaborer des processus fiables.

En avril 2017, l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) a soumis un document de consultation relatif au rapportage financier concernant le patrimoine culturel⁶¹. Il décrit le patrimoine de la manière suivante : « *Heritage items are items that are intended to be held indefinitely and preserved for the benefit of present and future generations because of their rarity and/or significance in relation, but not limited, to their archeological, architectural, agricultural, artistic, cultural, environmental, historical, natural, scientific or technological features* ». Le document de consultation vise à répondre à la question de savoir si le patrimoine culturel doit être considéré comme des immobilisations, si ces dernières peuvent être évaluées et enregistrées dans les états financiers et de quelle manière des informations peuvent être fournies.

Dans un document de discussion de mars 2017 demandé par Eurostat, le cabinet Ernst & Young a analysé les différentes approches de rapportage concernant le patrimoine culturel, en présentant leurs avantages et leurs inconvénients⁶². Dans ce document, il estime les normes Ipsas insuffisantes et suggère un pilotage plus important. Par ailleurs, il

59 Ernst & Young, *EPSAS Issue Paper on the Accounting Treatment of Heritage Assets*, 15 mars 2017, p. 37-38 (évoqué lors de la réunion du groupe de travail d'Eurostat sur les normes Epsas les 26 et 27 avril 2017). Ce document est disponible en ligne dans la bibliothèque d'Eurostat.

60 Cour des comptes, « Inventaire des immobilisations corporelles et incorporelles dans l'administration générale », 174^e Cahier, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2017, p. 162, www.courdescomptes.be.

61 IPSASB, *Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, document de consultation, avril 2017, 36 p.

62 Ernst & Young, *EPSAS Issue Paper on the Accounting Treatment of Heritage Assets*, 15 mars 2017.

estime que les études en cours ne sont pas une raison pour ne rien entreprendre. Enfin, en attendant des instructions plus précises, il recommande de suivre les normes Ipsas.

Les deux documents examinent ce qu'il faut entendre par patrimoine, quelles en sont les catégories possibles, s'il faut le considérer comme des immobilisations, pourquoi il est nécessaire de faire rapport à leur sujet, quels sont les avantages et les inconvénients des méthodes d'évaluation, des réévaluations et des réductions de valeur et quel est le rapport entre les coûts et les bénéfices. Ils considèrent que la spécificité du patrimoine culturel en tant que tel n'empêche pas l'enregistrement comptable ni le rapportage financier et qu'il est possible de l'évaluer dans de nombreux cas (sur la base du coût historique, de la valeur du marché ou de remplacement). Le document sur les normes Epsas pose également la question du rapportage financier sur les coûts d'entretien et de conservation.

6.5 Évaluation du patrimoine dans d'autres pays européens

Le problème de l'évaluation du patrimoine culturel n'est pas spécifique aux établissements scientifiques belges. Des musées, bibliothèques et instituts de recherche à l'étranger y sont confrontés également. Ces établissements font parfois l'objet d'un contrôle par une institution supérieure de contrôle (ISC) telle que la Cour des comptes. Dans le cadre d'une enquête réalisée au premier semestre 2017, la Cour des comptes a demandé à ses homologues du réseau Eurosaï d'ISC européennes si elles sont compétentes pour contrôler les comptes des musées, bibliothèques, instituts de recherche scientifique, etc., si ces établissements (ré)évaluent le patrimoine dans leurs comptes et états financiers et, si oui, comment et selon quel cadre de référence. Dix-sept ISC sur les 35 ont répondu.

L'enquête a révélé que les ISC ne sont pas chargées dans tous les pays de contrôler les comptes de ce type d'établissements. Il en ressort aussi que, dans la plupart des pays, le patrimoine culturel est repris en tout ou en partie en tant qu'immobilisations dans les comptes annuels⁶³.

Certains pays distinguent plusieurs catégories de patrimoine en fonction, par exemple, de l'objectif, de la possibilité de l'évaluer financièrement ou d'une valeur financière minimale, ou encore selon une définition des pièces qui sont enregistrées comme immobilisations ou non⁶⁴. Certains pays n'imposent l'enregistrement qu'à partir d'une certaine date, la valeur du patrimoine antérieur n'étant pas comptabilisée⁶⁵.

L'évaluation effective est en général réalisée à partir de la valeur d'acquisition⁶⁶. En l'absence de cette valeur, plusieurs pays tentent d'aboutir à une valeur raisonnable en fonction d'une

⁶³ Aux Pays-Bas, le patrimoine culturel n'est pas enregistré au titre d'immobilisations en règle générale, en raison de son caractère unique et impossible à évaluer. Il n'est pas non plus considéré en tant qu'immobilisations à Chypre. En Grèce, les établissements tiennent encore une comptabilité de caisse.

⁶⁴ La Suède enregistre uniquement les objets de grande valeur. En Bulgarie aussi, seules les acquisitions dépassant une valeur minimale sont reprises comme immobilisations. D'autres pays classent les acquisitions à l'aide de certaines définitions afin de déterminer si elles sont reprises ou non en tant qu'immobilisations.

⁶⁵ En Suède, aucun enregistrement n'a été effectué avant 2003. En Finlande, les établissements ont commencé l'évaluation et le rapportage à partir du 1^{er} janvier 1998 et le patrimoine culturel antérieur n'est pas repris dans les états financiers. Au Royaume-Uni également, la plupart des établissements n'ont pas enregistré leur patrimoine antérieur au 1^{er} avril 2001.

⁶⁶ Qui peut aussi être fixée par le propriétaire précédent, par exemple.

estimation (qui est assez rarement confiée à un véritable estimateur). La plupart des pays soulignent la difficulté à déterminer une valeur du marché. Certains estiment les pièces à une valeur symbolique⁶⁷ ou remettent toutes les valeurs à zéro en fin d'année⁶⁸. Malgré les difficultés de l'évaluation, ils jugent important d'enregistrer l'ensemble des objets dans l'inventaire comptable. Dans la pratique, ils procèdent rarement à des réévaluations voire n'y procèdent jamais. Quelques pays font néanmoins état de réductions de valeur à la suite d'une dégradation ou d'une perte, par exemple.

Dans de nombreux pays, les règles comptables reposent sur des guides de référence nationaux, qui sont en général rédigés avec la collaboration du ministère des Finances et du ministère de la Culture. L'absence de normes internationales n'apparaît pas comme un obstacle à la définition de directives nationales.

6.6 Préparation

Les établissements ne sont pas suffisamment informés des dispositions et des implications de la loi du 22 mai 2003 ou ils ne savent pas comment en tenir compte. Ils sont conscients de l'obligation d'établir un inventaire, mais ils n'en voient pas assez l'intérêt et ne sont surtout pas organisés pour dresser un inventaire correct. En matière d'évaluation et de rapportage, certains établissements comptent continuer à appliquer leur méthode actuelle. L'état de l'inventaire du patrimoine au 31 décembre 2017 ou 2018 devrait donc constituer le bilan d'ouverture des immobilisations et les modifications annuelles découleraient ensuite uniquement des achats.

Il ressort des chapitres précédents que les comptes de variation du patrimoine n'ont pas été suffisamment étayés. Ils reposent sur des inventaires incomplets et manquent de fiabilité à cause d'un contrôle interne déficient. Ces états ne peuvent pas servir de base de départ à un bilan d'ouverture au sens de la loi. La méthode de valorisation pose aussi problème en raison de la spécificité des actifs. Les tentatives de réévaluation des collections ne se déroulent pas sans heurts. L'évaluation des bases de données, du matériel scientifique, des ouvrages de bibliothèque et des œuvres d'art n'est pas une sinécure. Les définitions imprécises des notions constituent aussi un obstacle, tout comme la question de savoir si l'intégralité du patrimoine doit être évaluée dans la comptabilité de manière exhaustive ou seulement les acquisitions récentes.

Le cadre légal en matière d'inventaire et d'évaluation n'est pas suffisamment adapté au patrimoine confié à la gestion des ESF. Les normes relatives à la comptabilité et au rapportage (*Belgian Gaap*, IFRS, SEC2010, Ipsas) ne représentent pas une base assez solide. Dès lors que la CCP vient d'entamer ses travaux, elle ne pourra pas non plus apporter de solution dans l'immédiat.

⁶⁷ C'est le cas en Lettonie, en Lituanie et en Tchéquie.

⁶⁸ Ainsi, au Danemark, les nouvelles acquisitions sont enregistrées en cours d'année à leur valeur d'acquisition, laquelle est remise à zéro à la clôture de l'exercice parce qu'il est jugé inutile d'évaluer des propriétés à caractère culturel ou historique.

En d'autres termes, les établissements sont confrontés à un problème pour lequel l'État fédéral n'a pas encore défini de normes. Il est détaillé pour les différentes rubriques dans les points suivants.

6.6.1 Bases de données

L'arrêté royal du 10 novembre 2009 ne définit pas les notions de « bases de données » ou d'« immobilisations incorporelles et corporelles ». Il ne précise donc pas si les bases de données utilisées par les ESF doivent être enregistrées en tant qu'immobilisations et, si oui, dans quelle sous-classe⁶⁹. L'arrêté royal dispose que les bases de données sont évaluées à l'origine à leur prix d'acquisition ou de production et, ensuite, à la « valeur actualisée de leurs avantages économiques futurs ». La méthode actuelle, selon laquelle les ESF calculent et enregistrent le coût pour l'établissement et la saisie des enregistrements, suit le principe du prix de production. Une évaluation sur la base des avantages économiques futurs semble moins opportune en l'occurrence.

Il s'agit de répondre aux questions suivantes :

- Les systèmes de gestion des collections et les bases de données comprenant des résultats de mesure doivent-ils être comptabilisés en tant qu'immobilisations ?
- Faut-il considérer que les données relèvent du patrimoine culturel immatériel ou de la recherche et du développement ?
- Comment les ESF doivent-ils déterminer la valeur d'acquisition des données ? La méthode actuelle qui consiste à calculer le coût des nouveaux enregistrements est-elle suffisante ?
- Quelle est la valeur actualisée des avantages économiques futurs en ce qui concerne les bases de données des ESF ? Cette approche est-elle réaliste ?

6.6.2 Matériel scientifique

Conformément à l'arrêté royal du 10 novembre 2009, le « matériel scientifique » est évalué initialement à sa valeur d'acquisition (prix d'acquisition ou de production) et, à dater de l'année de sa mise en service, amorti selon les règles fixées par le ministre des Finances, sur proposition de la CCP, après avis conforme de la conférence interministérielle des Finances et du Budget. Les taux d'amortissement officiels ne sont pas encore disponibles.

À l'heure actuelle, les établissements enregistrent le matériel scientifique au titre d'immobilisations à partir de la facture d'achat approuvée. Les amortissements sont calculés sur une base annuelle. À l'avenir, ils devront amortir à partir de la mise en service effective de l'actif, qui peut être antérieure ou postérieure à la réception de la facture.

Les ESF du pôle Espace, en particulier, disposent d'instruments qu'ils ont achetés mais aussi qu'ils ont produits eux-mêmes. De surcroît, ils produisent parfois ces instruments en collaboration avec des tiers (étrangers) qui leur fournissent des pièces, si bien que la propriété de l'installation n'est pas clairement établie (pour les satellites spatiaux, par exemple). On peut se demander si les pièces constituent des immobilisations, des articles en stock ou des dépenses directes. En outre, la question est de savoir si les amortissements

⁶⁹ 2022 Logiciels, 2023 Bases de données ou 2024 Autres actifs incorporels.

sont calculés sur l'instrument dans son ensemble ou sur les composants distincts. Par exemple, la lentille d'un télescope a une durée de vie plus courte que l'instrument en soi.

Il convient de répondre aux questions suivantes :

- Comment faut-il comptabiliser les pièces des satellites, des télescopes et autres instruments de mesure ?
- S'agit-il d'immobilisations, d'articles en stock ou de frais directs ?
- Comment faut-il tenir compte des spécifications et des droits de propriété de l'ensemble ?
- Une pièce est-elle amortie au même rythme que l'instrument dans son ensemble ou à un rythme différent si elle a une durée de vie plus courte, comme cela se fait parfois pour des actifs militaires ?

6.6.3 Ouvrages de bibliothèque, œuvres d'art et objets rares ou de collection

Par analogie avec les bases de données et le matériel scientifique, les ouvrages de bibliothèque, les œuvres d'art ainsi que les objets rares et de collection doivent être évalués initialement à leur valeur d'acquisition. Si cette dernière n'est pas connue, l'arrêté royal du 10 novembre 2009 prévoit une évaluation à la valeur du marché.

L'arrêté royal ne définit pas les notions d'« ouvrages de bibliothèque, œuvres d'art, objets rares ou de collection ». Cette notion peut viser diverses catégories d'objets ou de spécimens, tels que les pièces d'archives, les photos et les enregistrements vidéo et audio, mais aussi les spécimens de recherche et le matériel de recherche mis hors service.

Il y a donc lieu de répondre aux questions suivantes en priorité :

- Que recouvre la catégorie des « ouvrages de bibliothèque, œuvres d'art, objets rares ou de collection » ?
- Tous ces éléments constituent-ils des « immobilisations » ?
- Comment ces éléments doivent-ils être évalués (à leur coût historique, à la valeur du marché, à une valeur estimée, à une valeur symbolique) ?
- Qui est responsable de cette évaluation ?
- Une réévaluation annuelle est-elle faisable ?
- Faut-il opérer des réductions de valeur en cas de perte ou de dégradation ?
- Les frais de restauration doivent-ils être comptabilisés au titre d'actifs ?
- Faut-il effectuer un rapportage concernant le coût de conservation ?
- Une valeur économique doit-elle être fixée pour les pièces en prêt ?

Les ESF soulignent encore eux-mêmes les aspects suivants :

- l'inaliénabilité du patrimoine ;
- l'absence d'un marché (pour les collections d'insectes, par exemple) ;
- la différence de prix selon qu'un objet a été acheté individuellement ou dans un ensemble⁷⁰ ;
- les fortes différences de prix sur les marchés (Paris, Londres, New York...);

⁷⁰ Par exemple, un service de table complet a plus de valeur que les pièces séparées.

- la volatilité des valeurs dans le temps ;
- le manque d'expertise au sein des établissements : les conservateurs ou gestionnaires de collections ne sont pas des évaluateurs ;
- l'investissement en temps nécessaire à l'évaluation du patrimoine historique (et donc le rapport coûts-bénéfices de cette opération).

Les établissements émettent aussi des réserves pour des raisons de sécurité. Certains conservateurs estiment qu'il n'est pas souhaitable que des tiers et des collaborateurs internes soient au courant de la valeur des pièces et de leur emplacement. Pour tous ces motifs, ils jugent ne pas pouvoir déclarer une valeur fiable et considèrent qu'une réévaluation annuelle, comme le prescrit l'arrêté royal de 2009, est irréaliste.

6.7 Conclusion

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les ESF sont soumis au référentiel comptable fixé par la loi du 22 mai 2003 et l'arrêté royal du 10 novembre 2009 (avec une période transitoire d'un an pour les immobilisations corporelles et incorporelles). La loi impose l'établissement d'un inventaire annuel, qui doit être évalué correctement dans les comptes. Les nouveaux actifs doivent être enregistrés sur la base de leur valeur d'acquisition ou de fabrication. D'autres méthodes d'évaluation doivent être appliquées aux donations et au patrimoine historique. Une réévaluation annuelle devrait aussi avoir lieu.

Le cadre légal n'est toutefois pas assez adapté au patrimoine des ESF. La Commission de la comptabilité publique, qui pourrait rendre des avis en la matière, vient d'entamer ses travaux. En attendant, le Comptable fédéral se réfère aux normes internationales Ipsas en matière d'inventaire. Ces normes n'apportent toutefois pas une solution au problème de l'enregistrement comptable et de l'évaluation du patrimoine culturel détenu par le secteur public, comme le révèlent des documents de l'IPSASB et d'Eurostat (Epsas). La Cour des comptes a réalisé une enquête auprès des institutions supérieures de contrôle européennes, dont il ressort que plusieurs États membres de l'Union européenne enregistrent le patrimoine culturel dans les comptes, mais aussi que la portée de cet enregistrement et des évaluations diverge entre les pays.

Les ESF gèrent donc un patrimoine pour lequel les dispositions de la loi du 22 mai 2003 et les normes comptables internationales manquent de clarté et de précision. Ils soulignent eux-mêmes la difficulté d'évaluer les collections de manière fiable et remettent en cause l'utilité du rapportage financier. Il n'est donc guère réaliste de penser que le patrimoine confié à la gestion des ESF sera intégré dans leur bilan de manière correcte et exhaustive fin 2019. Compte tenu de la valeur de ce patrimoine (sa matérialité), cette situation pourra avoir une incidence sur la fiabilité des comptes annuels de l'État fédéral, dans lesquels les comptes des ESF seront intégrés à partir de 2020.

Chapitre 7

Conclusion et recommandations

7.1 Conclusions générales

Les dix établissements scientifiques fédéraux (ESF) gèrent le patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral. La Cour des comptes a examiné s'ils ont inventorié, évalué et enregistré ce patrimoine de manière exhaustive et exacte afin de pouvoir satisfaire à partir de 2019 aux obligations découlant de la loi du 22 mai 2003.

La réorganisation et l'autonomisation des ESF sont envisagées depuis plusieurs années, sans qu'aucune action concrète soit entreprise.

7.1.1 Contrôle interne et moyens

La législation impose aux ESF d'établir chaque année l'inventaire du patrimoine concernant les immobilisations. La qualité de cet inventaire et le degré d'avancement en la matière dépendent de l'organisation des établissements, du développement d'une vision et de procédures ainsi que des moyens à leur disposition.

Certains établissements n'assurent pas un pilotage centralisé de l'inventaire, ne délimitent pas assez les tâches et ne veillent pas à la séparation des fonctions. Une communication interne en temps utile, exhaustive et structurée entre les collaborateurs fait aussi défaut.

L'inventaire des ouvrages de bibliothèque et des œuvres d'art a été confié à des conservateurs et des archivistes, mais aussi parfois à d'anciens guides, à des préparateurs ou à des bénévoles qui n'ont pas les qualifications requises. Chacun utilise parfois son propre système d'enregistrement, de sorte que les méthodes de travail peuvent varier fortement au sein d'un même établissement.

Les établissements accordent néanmoins de plus en plus d'attention à l'uniformisation et à l'encadrement. Plusieurs d'entre eux ont confié la responsabilité de la gestion des collections à un directeur ou coordinateur opérationnel et celle de la comptabilité à un directeur financier. Certains sont en train d'élaborer un plan stratégique et des procédures. Ces procédures ne sont toutefois pas encore toujours adéquates et sont parfois tellement récentes qu'elles n'ont pas encore été formalisées et que leur application demeure limitée.

Tous les ESF disposent de moyens budgétaires restreints, ce qui les empêche de développer leur patrimoine et retarde les recrutements et remplacements. Les collections ne sont parfois pas gérées pendant une longue période et les lacunes de l'inventaire subsistent. De plus, les établissements sont contraints d'utiliser les subventions de projets pour réaliser leurs missions clés, notamment pour élaborer et compléter le système de gestion des collections. Le mauvais état des bâtiments peut aussi être à l'origine de situations désastreuses.

7.1.2 Inventaire

L'inventaire des pièces de collection qu'ils gèrent pour le compte de l'État pose divers problèmes aux ESF, notamment la question de la propriété. Des collections remontent parfois au XIXe siècle et des pièces ont été données ou reçues en prêt dans le passé pour lesquelles les établissements ne disposent plus des documents ou des relevés. Les établissements acquièrent parfois des données en collaboration avec des organisations (internationales). Les établissements ne savent donc pas toujours si le patrimoine confié à leur gestion est effectivement la propriété de l'État et si des pièces dont ils sont propriétaires se trouvent chez des tiers. Certains ESF ont repris dans leur inventaire des pièces dont l'État n'a jamais été propriétaire.

Le contenu des collections est considéré comme bien public inaliénable. Les établissements doivent donc bien réfléchir à ce qu'ils y reprennent. En principe, ils doivent enregistrer toutes les pièces entrantes, même si toutes ne doivent pas intégrer leurs collections. Peu d'établissements font cette distinction. Les ESF inventorient parfois aussi des pièces de moindre valeur.

Au fil des ans, l'inventaire des collections a d'abord été réalisé sur des registres sous forme de livres et de fiches en papier, pour ensuite être établi dans des documents électroniques et, enfin, être dressé dans des bases de données ou des systèmes de gestion des collections. Aucun système n'est cependant complet. Les ESF accusent un arriéré en matière d'inventaire ainsi que pour la reprise des données issues d'anciens registres. Certains établissements ne parviennent pas à retrouver tous les registres du passé et leur inventaire présente des lacunes à certaines périodes. Des inventaires partiels existent également sur différents supports, si bien qu'il est impossible d'avoir une vue d'ensemble des collections.

Les pièces ne sont pas toujours identifiables de manière univoque. Les registres contiennent des numéros temporaires, des objets associés à plusieurs numéros, des numéros utilisés en double, des numéros ne correspondant à aucun objet et des groupes de spécimens semblables identifiés au moyen d'un seul numéro. Les objets ne sont pas tous étiquetés (correctement). À quelques exceptions près, les établissements n'utilisent pas de codes-barres. La dénomination ou la description des objets manque parfois de précision. Des emplacements ne sont pas notés ou le sont de manière erronée. Les modifications de la collection ne font pas l'objet d'une communication suffisante et sont rarement enregistrées.

7.1.3 Enregistrement comptable en vertu de la réglementation actuelle

Les ESF ne disposent donc pas encore d'un inventaire complet, actualisé et fiable, ce qui est pourtant indispensable à une bonne gestion. Tous, sauf les MRAH, établissent toutefois depuis 2002 un état comptable de l'inventaire du patrimoine concernant les immobilisations, conformément à la réglementation en vigueur qui date de 2000.

L'état qui est dressé par le service comptable ne correspond cependant pas aux inventaires (partiels) des gestionnaires de collections. La gestion des collections et la comptabilité relèvent en général de services séparés, qui n'ont guère conscience de l'importance de la collaboration et de la communication d'informations. La valeur du patrimoine dans le premier état de 2002 a dès lors été établie à partir d'informations incomplètes et pas toujours étayées, fournies par les services scientifiques de l'établissement.

Depuis 2002, les établissements n'enregistrent, en règle générale, que les achats ; il est exceptionnel qu'ils enregistrent aussi d'autres acquisitions, telles que les donations et les nouvelles entrées dans les bases de données. Certains achats sont classés parmi les « immobilisations », alors qu'il s'agit peut-être plutôt d'« articles en stock », d'« actifs en constitution » ou de « frais directs ». Les établissements se penchent trop peu sur cette distinction. Les services comptables disposent en général uniquement d'un bon de commande et d'une facture et ne sont pas informés de la livraison ni du lieu et de la période de mise en service. En outre, les pertes (vol, détérioration définitive, etc.), les déplacements ou les mises hors service ne donnent lieu à aucune communication et ne sont donc pas enregistrés en comptabilité. Des vérifications d'inventaire systématiques et structurées ne sont pas encore réalisées ou seulement de manière limitée.

7.1.4 Loi du 22 mai 2003

La loi du 22 mai 2003 est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2018, avec un report d'un an pour l'enregistrement des immobilisations corporelles et incorporelles. L'état actuel de l'inventaire du patrimoine concernant les immobilisations fera donc partie du bilan à partir de l'exercice 2019. Comme il est insuffisamment étayé, incomplet et peu fiable, il ne constitue pas une base adéquate pour déterminer la valeur de départ des immobilisations.

L'application pratique de certaines dispositions de la loi du 22 mai 2003 soulève aussi des interrogations. Les normes du rapportage financier concernant le patrimoine culturel doivent être précisées sur l'initiative du SPF Stratégie et Appui (Bosa) et de la Commission de la comptabilité publique (CCP). À cet égard, il faudra tenir compte des évolutions dans le domaine des normes comptables internationales Ipsas (et Epsas). Comme il ressort de ces normes et d'une analyse comparative de pays européens réalisée par la Cour des comptes, la tendance au niveau international consiste à évaluer et à enregistrer le patrimoine culturel dans le bilan en tant qu'immobilisations. Il faut néanmoins veiller à ce que les coûts d'une application correcte des règles comptables ne dépassent pas exagérément l'utilité du rapportage financier, à savoir l'information au lecteur.

Le grand nombre de problèmes et d'imprécisions rend peu réaliste que les ESF disposent à temps d'un inventaire complet et évalué correctement. Vu la matérialité du patrimoine culturel confié à la gestion des établissements (3,5 milliards d'euros), cette situation nuira à la fiabilité des comptes annuels de l'État fédéral. Les ESF doivent dès lors recevoir un soutien adéquat pour établir l'inventaire et le rapportage financier conformément au nouveau cadre comptable. L'assistance de Belspo se limite aux problèmes comptables et juridiques importants et on ignore encore comment elle sera assurée dans l'hypothèse de l'intégration de Belspo au SPF Économie.

7.2 Recommandations

Recommandations		Points du rapport
Organisation et contrôle interne		
Recommandations à la secrétaire d'État à la Politique scientifique		
1	Clarifier le statut des ESF et élaborer une vision stratégique claire à long terme, soutenue par des moyens suffisants.	2.1, 3.1, 3.2
2	Nommer un fonctionnaire dirigeant à la tête de chaque entité et veiller à la désignation d'un cadre moyen.	2.2
Recommandations aux ESF		
3	Préciser les tâches, définir les responsabilités, introduire une séparation des fonctions, désigner des collaborateurs possédant les qualifications requises, organiser des formations et un soutien.	2.3
4	Gérer le patrimoine qui leur est confié en bon père de famille : définir une vision étayée sur les missions et les activités clés (plans politiques, stratégiques et opérationnels) et élaborer, sur cette base, une politique de collection axée sur des acquisitions présentant une valeur ajoutée. Éviter l'acquisition de pièces de collection de moindre valeur, qui posent souvent des problèmes en matière d'enregistrement.	2.5
5	Établir et tenir à jour l'inventaire physique et comptable du patrimoine sur la base de procédures solides pour le traitement administratif, l'enregistrement et le suivi des avoirs.	2.5
6	Identifier les risques et faire en sorte de les limiter ou de les éliminer grâce à des procédures cohérentes et d'autres mesures de contrôle interne adéquates. Pour ce faire, définir des directives et des canaux de communication et veiller à leur respect.	2.4, 2.5
7	Dresser la liste des objets destinés à quitter la collection afin que l'inventaire demeure gérable et soumettre cette liste à l'approbation des instances politiques compétentes.	2.5.4
Pilotage et appui		
Recommandations à la secrétaire d'État à la Politique scientifique		
8	Reprendre le texte de vision rédigé en 2016 sur l'inventaire, l'établissement d'une liste de pièces maîtresses et la politique d'acquisition et de retrait des collections, poursuivre sa mise en œuvre et en assurer le suivi.	3.1.1
9	Installer des services centraux accessibles pourvus d'un personnel qualifié suffisant pour fournir des avis et un appui en vue de fixer des priorités et d'élaborer des méthodes de travail adéquates.	3.1.2
10	Apporter un soutien financier supplémentaire si nécessaire tant que l'inventaire n'est pas achevé. Procurer des moyens structurels suffisants pour la maintenance et l'actualisation.	3.2
11	Mettre à disposition les moyens financiers appropriés afin de recruter ou de remplacer du personnel qualifié et de désigner des collaborateurs dans le cadre moyen.	3.2.2, 2.2
Inventaire		
Recommandations aux ESF		
12	Élaborer des procédures et des instructions appropriées pour la gestion des collections (acquisitions, inventaire, déplacements, prêts, etc.) et le traitement comptable, en portant attention à la communication des informations, à la définition d'attributions réalistes et à la séparation des fonctions. Faire en sorte qu'elles soient respectées.	4.1, 4.2

Recommandations	Points du rapport
13 Définir des procédures en vue de l'identification unique et standardisée des pièces confiées à la gestion de l'établissement. Pour ce faire, élaborer un pilotage centralisé des responsables de collections en leur donnant des directives claires : que faut-il inscrire dans l'inventaire, de quelle manière, quels enregistrements de base faut-il réaliser, qui doit faire quoi dans quel système ? Si nécessaire, créer un point de contact central pour répondre aux questions spécifiques et demandes de renseignements.	4.1.3
14 Élaborer des procédures concernant l'enregistrement des emplacements : qui est autorisé à déplacer des objets ou du matériel, à qui faut-il communiquer les déplacements, qui les enregistre et de quelle manière ?	4.1.4
15 Définir des instructions concernant la consultation de pièces par des tiers, sécuriser suffisamment les locaux et prévoir des droits d'accès et l'enregistrement des présences.	4.1.5
16 Vérifier l'inventaire au moins une fois par an et définir des procédures à cet effet, qui délimitent clairement les responsabilités en tenant compte de la séparation des fonctions.	4.1.7
17 Établir clairement les droits de propriété en veillant à rédiger les documents nécessaires de manière correcte et à temps et à les conserver convenablement.	4.1.2, 4.1.8, 4.2
18 Définir une politique d'autorisations, une stratégie de copies de sauvegarde et un plan de continuité afin de protéger le patrimoine et les données.	4.1.5.2
19 Encoder dans les systèmes de gestion des collections non seulement les nouvelles acquisitions, mais aussi les données du passé et examiner la manière dont les systèmes peuvent générer des listes d'inventaire globales pouvant faire office d'inventaire général.	4.1.1
20 Élaborer des plans d'action concrets visant à combler les lacunes et à résorber les arriérés, et y accorder la priorité requise.	4.1.6
21 Intégrer les inventaires des responsables de collections dans la comptabilité ou au moins veiller à la concordance de ces inventaires avec la comptabilité. Utiliser la possibilité offerte par le système comptable de mentionner un numéro d'inventaire.	2.4, 5.3.1
22 Mieux étayer et actualiser les inventaires comptables, en communiquant au service comptable tous les changements : tant les nouvelles acquisitions (donations, échanges, etc.) que les pertes, les déplacements ou les mises hors service, et si nécessaire en assurer le traitement comptable.	5.3
Rapportage financier	
Recommandations à la secrétaire d'État à la Politique scientifique et à la ministre du Budget	
23 Créer les conditions de base nécessaires à l'établissement correct des comptes dans les délais, en vue de donner une image fidèle du patrimoine et de l'intégrer dans les comptes annuels de l'État fédéral.	6

Recommandations		Points du rapport
24	<p>Conformément aux avis de la CCP et aux normes comptables internationales (Ipsas), préciser et adapter si nécessaire les dispositions de la loi comptable.</p> <p>Il s'agit en particulier de clarifier les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la définition des immobilisations (incorporelles), des bases de données, du matériel, des ouvrages de bibliothèque et œuvres d'art et de leurs sous-catégories? • Les règles d'évaluation actuelles de la loi du 22 mai 2003 sont-elles appropriées ou faut-il opter pour d'autres méthodes d'évaluation (valeur du marché, réévaluation, amortissements) en ce qui concerne des actifs spécifiques? • Faut-il évaluer l'ensemble du patrimoine historique ou uniquement les acquisitions à partir d'une certaine date? • Dans ce dernier cas, faut-il donner des précisions concernant le patrimoine non évalué et les motifs pour cela dans l'annexe aux comptes? 	6.6
Recommandations aux ESF		
25	Continuer à veiller à la qualité de l'inventaire, de l'enregistrement comptable et du rapportage concernant le patrimoine culturel et scientifique, ce qui fait partie des missions essentielles des ESF et nécessite dès lors une approche structurelle.	6.6
26	Adapter les règles d'évaluation aux directives de la CCP, du SPF Bosa et de Belspo.	5.2, 6.6
27	Renforcer le professionnalisme des services comptables, notamment en assurant le pilotage par un directeur financier, en proposant des formations complémentaires et en recrutant du personnel comptable qualifié.	2.2, 2.3

Lettre de la secrétaire d'État à la Politique scientifique

(traduction)

La secrétaire d'État **Zuhal Demir**
Lutte contre la pauvreté, Égalité des chances, Personnes
handicapées, Grandes villes, Politique scientifique

Madame Hilde François, présidente
Monsieur Jozef Van Ingelgem, greffier en chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Bruxelles, le 8 mai 2018

Notre réf. :
Votre réf. : A3-3.711.388 B15

Madame la Présidente,

Monsieur le Greffier en chef,

Votre projet de rapport *Patrimoine culturel et scientifique de l'État fédéral – inventaire et enregistrement comptable* m'est bien parvenu et je vous en remercie. Je vous remercie également des quelques jours supplémentaires que vous m'avez accordés en plus du délai légal pour vous faire part de mes remarques. Vous avez, en effet, bien voulu tenir compte de la taille et de la diversité des dix établissements scientifiques fédéraux (ESF) ainsi que de l'absence de plusieurs collaborateurs durant les vacances de Pâques.

J'apprécie en outre la grande qualité de l'audit. Il est approfondi et témoigne d'une connaissance de la matière tout en restant clair dans sa formulation. Les conclusions sont pertinentes et les recommandations seront prises en compte dans la mesure du possible.

La Cour des comptes pointe à juste titre divers problèmes de nature générale.

En réponse à ces observations générales, je puis vous répondre que les ESF gèrent des collections d'ampleur et de nature très variées, ce qui est à l'origine de différences d'exhaustivité dans les inventaires. La Cour énumère et situe clairement les manquements. Elle soulève des éléments intéressants pour y remédier dans le futur. La formulation générale des constats peut donner l'impression qu'ils concernent l'ensemble des ESF, ce qui n'est toutefois pas le cas. Je souhaite me référer à cet égard aux examens par les pairs (*peer reviews*) des ESF commandées auprès de Technopolis Amsterdam. Ces études et l'audit de la Cour des comptes constituent des instruments précieux pour s'employer à améliorer l'inventaire et l'enregistrement comptable.

Je souhaiterais nuancer certains manquements mis en exergue dans votre rapport :

- Le contrôle physique annuel de l'inventaire des collections n'est pas évident, en particulier pour les collections de grande taille comme celles des sciences naturelles. L'IRSNB, par exemple, compte 25 millions de spécimens.
- Des problèmes peuvent également se poser quand il s'agit de réévaluer les collections. Il n'est pas évident de déterminer la valeur de spécimens de collections de sciences naturelles ou d'objets sans valeur de marché (collections d'insectes). S'agissant des collections qui ont une valeur de marché, le grand nombre d'objets qu'elles contiennent peut tout autant poser problème. C'est par exemple le cas des 210.000 objets répertoriés par les MRAH.
- L'accès aux réserves n'est pas toujours satisfaisant. Une évolution positive s'observe néanmoins aux MRAH qui ont instauré un contrôle renforcé au moyen de clés électroniques. Ces clés sont conservées dans une armoire et il est possible de vérifier qui a utilisé telle clé et à quel moment.

Vous trouverez ci-après quelques remarques ponctuelles concernant lesquelles je vous demanderai de bien vouloir intégrer les adaptations proposées dans votre rapport définitif.

2.5.4 Politique de retrait des collections

- Ma politique de collections prévoit quatre éléments à développer : réaliser des inventaires, définir des priorités, procéder à des acquisitions et retirer certaines pièces des collections. Ce dernier aspect constitue de loin le plus délicat, car il peut être source d'interprétations erronées. Il ne s'agit pas pour les ESF de se défaire sans discernement d'œuvres d'art en fonction de critères subjectifs, mais de retirer les objets sans valeur de leurs réserves. Dans ce cadre, j'entends aussi faire examiner comment mieux valoriser dans d'autres établissements certaines œuvres qui ne sortent jamais des réserves pour être exposées au public. Ces actions doivent en tout cas être encadrées de conditions strictes. Il s'agit d'un point sur lequel on ne saurait suffisamment insister. C'est pourquoi je propose de rajouter cette notion.
- Projet de rapport : « À cause du manque de place croissant et de la présence de pièces moins précieuses dans les collections, la secrétaire d'État a émis en 2016 l'idée de retirer des objets des collections, qu'elle a reprise dans l'exposé d'orientation politique du 12 avril 2017. On ne sait toutefois pas clairement qui pourra prendre une telle décision ni comment cette procédure pourra être organisée sur le plan juridique ».
- Proposition pour le rapport définitif : « À cause de l'accumulation permanente, du manque de place croissant et de la présence de pièces moins précieuses dans les collections, la secrétaire d'État a émis en 2016 l'idée de retirer des objets des collections à des conditions strictes, qu'elle a reprise dans l'exposé d'orientation politique du 12 avril 2017. Il faut encore examiner qui pourra prendre une telle décision et comment cette procédure pourra être organisée sur le plan juridique ».

3.1.1 Stratégie et contrôle ministériel

- Dans le prolongement de ce qui précède, je souhaite aussi apporter certaines nuances concernant le point 4. *Démarrage d'une « politique de décollection »* afin d'éviter tout malentendu. Il s'agit avant tout de retirer des objets peu importants qui ne présentent

aucun intérêt, parce qu'il s'agit de contrefaçons ou parce qu'ils sont totalement dénués de valeur.

- **Projet de rapport** : « Les œuvres qui ne correspondent pas à la politique de collection devraient sortir des collections afin de libérer de l'espace de stockage et d'économiser des frais d'entretien. En tant que propriétaire des collections, l'État devra valider la méthode de retrait des collections et les listes des œuvres concernées ».
- **Proposition pour le rapport définitif** : « Il convient d'examiner, selon des règles précises, la possibilité de sortir des collections les objets peu importants qui ne présentent aucun intérêt, par exemple parce qu'il s'agit de contrefaçons ou qu'ils sont totalement dénués de valeur. Cela permettra de libérer de l'espace de stockage et d'économiser des frais d'entretien. En tant que propriétaire des collections, l'État devra valider la méthode de retrait des collections et les listes des œuvres concernées ».

4.1.8 Prêts

- Il n'est pas correct d'affirmer que les établissements reçoivent peu de soutien de la hiérarchie lorsqu'il s'agit de récupérer des œuvres. Mon cabinet a, par exemple, pu trouver un arrangement pour des photographies des MRAH en prêt au Musée de la photographie d'Anvers, à la satisfaction des deux parties. S'agissant du dossier de Seneffe, il n'a malheureusement pas été possible de concilier la reconnaissance du droit de propriété des autorités fédérales et la durée du prêt. Cela n'enlève rien à l'engagement de mon cabinet à trouver une issue dans cette affaire ni à la possibilité qui subsiste de poursuivre les négociations. La référence de votre projet de rapport à un dossier unique, celui de Seneffe, devrait dès lors être supprimée. Il s'agit du seul dossier concret mentionné, ce qui lui confère un poids excessif.
- **Projet de rapport** : « De surcroît, les établissements ne peuvent guère compter sur le soutien de la hiérarchie pour récupérer des pièces. Par exemple, les MRAH ont fait part d'une querelle avec le château de Seneffe à la secrétaire d'État à la Politique scientifique. Elle a conseillé de laisser tomber cette affaire ».
- **Proposition pour le rapport définitif** : Suppression du passage suivant : « De surcroît, les établissements ne peuvent guère compter sur le soutien de la hiérarchie pour récupérer des pièces. Par exemple, les MRAH ont fait part d'une querelle avec le château de Seneffe à la secrétaire d'État à la Politique scientifique. Elle a conseillé de laisser tomber cette affaire ».

5.3.1 Constatations générales

- Les tableaux 1, 2 et 3 ne comportent pas de données à la ligne des MRAH en raison des chiffres incomplets de cet établissement. Le point 5.3.5 *Œuvres d'art* mentionne qu'« une évaluation provisoire et incomplète des collections des MRAH a abouti fin 2016 à plus de 580 millions d'euros (582.097.092,35 euros) ». Je propose de reprendre ce montant provisoire dans le rapport définitif en précisant qu'il est incomplet.

6.6 Préparation

- Le projet de rapport fait état de ce que la réévaluation des collections ne se déroule pas sans heurts. Telle est la réalité pour les établissements comptant le plus grand nombre d'œuvres, comme les MRAH et la BRB, mais elle se déroule à mon sens bien pour les

établissements dont les collections sont plus restreintes. Il me semble souhaitable d'opérer cette distinction.

- **Projet de rapport** : « Les tentatives de réévaluation des collections ne se déroulent pas sans heurts (aux MRAH et à la BRB). L'évaluation des bases de données, du matériel scientifique, des ouvrages de bibliothèque et des œuvres d'art n'est pas une sinécure ».
- **Proposition pour le rapport définitif** : « Les tentatives de réévaluation des collections ne se déroulent pas partout avec la même fluidité. Les établissements comptant un nombre considérable d'objets (les MRAH et la BRB) rencontrent des problèmes pratiques en raison justement du volume de leurs collections. L'évaluation des bases de données, du matériel scientifique, des ouvrages de bibliothèque et des œuvres d'art n'est pas une sinécure ».

7.1.4 Loi du 22 mai 2003

- Les modalités d'intégration de Belspo au SPF Économie n'étant pas encore définies, on ne peut certainement pas avancer que l'assistance fournie en matière comptable et juridique pourrait disparaître complètement. Je m'emploie bien au contraire à assurer une assistance aux ESF qui soit de la meilleure qualité possible, même et surtout après l'intégration.
- **Projet de rapport** : « L'assistance (...) [limitée] pourrait même complètement disparaître à la suite de l'intégration éventuelle de Belspo au sein du SPF Économie ».
- **Proposition pour le rapport définitif** : suppression de la phrase : « L'assistance (...) [limitée] pourrait même complètement disparaître à la suite de l'intégration éventuelle de Belspo au sein du SPF Économie ».

Les recommandations de la Cour des comptes me confortent dès lors dans mon intention de poursuivre l'élaboration d'un plan pluriannuel réaliste afin de concevoir des « meilleures pratiques », des directives et des procédures diverses en matière de gestion des collections et à développer des plans d'action spécifiques nécessitant un financement additionnel. Les conclusions de la Cour constituent un complément significatif aux actions visant à professionnaliser la politique de collection, une professionnalisation dans le cadre de laquelle des mesures de rattrapage sont à prendre.

En vous remerciant une fois encore de votre audit sur les ESF, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Greffier en chef, l'assurance de ma haute considération.

Zuhal Demir

Secrétaire d'État à la Politique scientifique

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur le site internet de la Cour des comptes.



DÉPÔT LÉGAL
D/2018/1128/22

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be