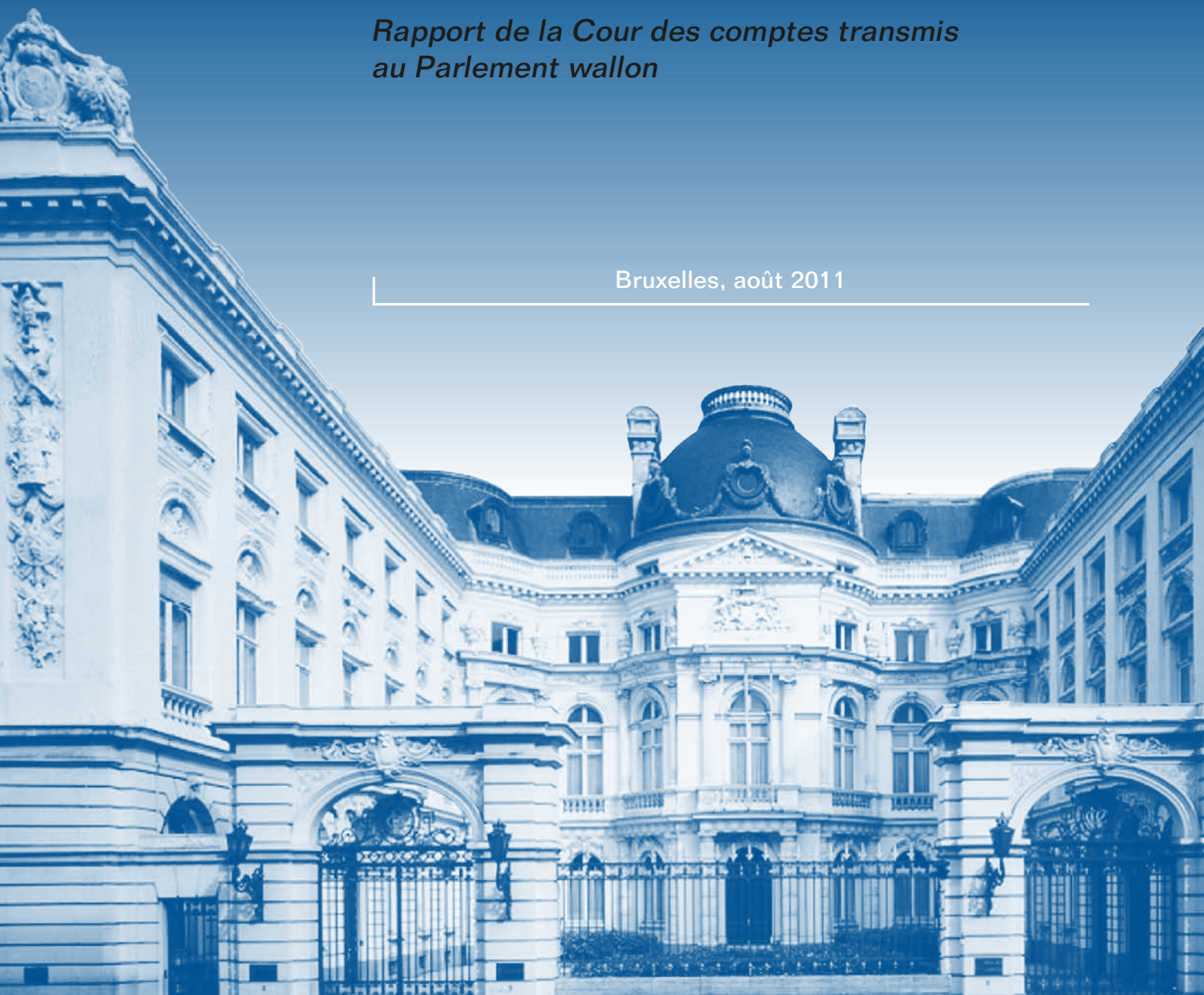


COUR DES COMPTES

**Le subventionnement régional
des investissements
communaux**

*Rapport de la Cour des comptes transmis
au Parlement wallon*

Bruxelles, août 2011



COUR DES COMPTES

**Le subventionnement régional
des investissements
communaux**

*Rapport de la Cour des comptes transmis
au Parlement wallon*

*Rapport adopté le 16 août 2011
par la chambre française de la Cour des comptes*

Synthèse

La Cour des comptes a procédé à un audit des modalités de mise en œuvre du subventionnement par la Région wallonne des investissements communaux. Elle a évalué le niveau de maîtrise ainsi que l'efficacité des procédures d'octroi, de liquidation et de gestion budgétaire de ces subventions au regard des objectifs de politique publique wallonne.

Malgré l'absence d'un inventaire précis, la Cour a identifié 99 subventions octroyées aux administrations communales en vue de financer des investissements de type bâtiments, voiries et espaces naturels. Sur la base de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Région wallonne pour l'année 2009, les moyens d'action consacrés à cette politique peuvent être estimés à environ 300 millions d'euros et les moyens de paiement à près de 190 millions d'euros.

L'examen de ces nombreux mécanismes de subventionnement a permis à la Cour de mettre en lumière les constats suivants.

Les subventions analysées sont régies par une trop grande diversité de cadres normatifs. Ceux-ci présentent des contenus plus ou moins aboutis, sans canevas commun et ont été élaborés en fonction de priorités différentes suivant les législatures. Par ailleurs, il apparaît qu'un même type d'investissement (par exemple, l'éclairage public) peut faire l'objet de subventions s'inscrivant dans des cadres normatifs différents et octroyées par des services administratifs différents. De plus, certaines subventions ne disposent pas d'un cadre légal approprié ou sont régies par une réglementation obsolète.

Pour la majorité des subventions, la Cour a relevé un manque de lisibilité des objectifs de politique publique. Pour la plupart, aucune analyse récente des problèmes à résoudre n'est identifiable. Ainsi, toute évaluation du degré de réalisation de ces politiques publiques est aléatoire. Il n'est donc pas possible de s'assurer du caractère vérifiable des objectifs en raison soit de leur inexistence soit de l'absence d'indicateurs ou d'analyses de situation initiale ou intermédiaire.

Une hétérogénéité des procédures et une disparité des processus ont également été constatées. Pourtant, ceux-ci se rapportent à une même activité, le subventionnement, qui vise, en définitive, un même objet : l'investissement immobilier.

L'audit a mis en évidence l'absence de normes et de directives précises édictées par le SPW et enjoignant aux directions concernées de formaliser leurs processus sur la base de règles communes.

Le contrôle de l'emploi des subventions n'est pas organisé selon des normes communes. Ceci aboutit à des pratiques très contrastées entre les services, lesquelles nuisent à l'exercice d'un contrôle interne efficace. En outre, la Cour a constaté une insuffisance du nombre de contrôles sur place. De même, il ressort de l'audit une absence de pratiques harmonisées relevant d'un pilotage coordonné et volontariste de l'ensemble du processus de subventionnement au sein du SPW.

Ces manquements mettent en exergue une faiblesse structurelle des outils de maîtrise des processus de subventionnement des investissements communaux. Cette faiblesse entraîne finalement des pratiques de gestion différentes et cloisonnées, qui ne permettent pas de recenser, d'analyser et de maîtriser certains risques en matière de non-respect du principe d'égalité de traitement, de non-conformité de l'objet subventionné et de subvention indue.

Suite à ces constats, la Cour recommande la création d'un guichet administratif unique. Celui-ci permettrait de centraliser l'ensemble des demandes de subventions émanant des communes et pourrait devenir un véritable outil de gestion en servant d'interface et de plateforme aux différents utilisateurs tout au long de la gestion du dossier.

La Cour préconise également la mutualisation des ressources en termes de contrôle. Une organisation coordonnée des contrôles sur le terrain après la réalisation des travaux subventionnés permettrait la réalisation d'économies d'échelles puisque, lors d'une seule visite au sein d'une commune, plusieurs investissements bénéficiant de subventions différentes pourraient faire l'objet d'un contrôle.

De plus, la Cour insiste sur la nécessité d'une définition systématique de critères objectifs d'octroi. L'utilisation effective de critères objectifs d'octroi définis à partir des objectifs de politique publique visés par l'outil de subventionnement et communiqués préalablement aux bénéficiaires potentiels permettrait d'assurer une meilleure égalité de traitement des dossiers.

Enfin, elle recommande la définition de mesures claires et obligatoires afin de limiter le risque de conflits d'intérêts. Ces mesures devraient notamment prévoir que les personnes qui sont à la fois agents des autorités subsidiaires et membres d'organes dirigeants des entités subsidiées ne participent pas au processus de subventionnement.

En réponse à l'audit de la Cour, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la ville et du Tourisme signale notamment que *« (...) le principe du droit de tirage, lancé à mon initiative à titre d'expérience pilote depuis 2010, apporte une réponse à différents éléments soulignés par la Cour, notamment au niveau de la simplification des procédures d'accès et d'octroi des aides et d'objectivation des critères de répartition des crédits. Ma volonté en la matière reste toujours de pérenniser ce mécanisme et de l'étendre à d'autres crédits relevant de mes compétences, tout en sensibilisant mes collègues du gouvernement à l'intérêt d'adopter ce principe. »*

Table des matières

1	Introduction	7
1.1	Périmètre de l'audit	7
1.1.1	Administrations auditées	7
1.1.2	Subventions examinées	7
1.2	Contexte et portée du contrôle	7
1.3	Référentiels	8
1.3.1	Normes de légalité et de régularité	8
1.3.2	Normes de bonne gestion (contrôle interne)	9
1.4	Méthode	9
2	Cadre normatif	10
2.1	Cadre juridique du subside – généralités	10
2.1.1	Décret organique ou matériel	11
2.1.2	Décret budgétaire ou formel	11
2.2	Panorama du cadre juridique des 99 subventions examinées	12
2.2.1	Autorisation de subventionner par décret budgétaire	12
2.2.2	Absence d'autorisation décrétable	12
2.3	Légalité et régularité de certaines subventions	13
2.3.1	Réglementation obsolète	13
2.3.2	Subventions sans cadre légal approprié	15
2.3.3	Objets identiques subventionnés sur la base de cadres normatifs différents	15
3	Gestion des moyens budgétaires	18
3.1	Importance des crédits régionaux transférés aux communes	18
3.2	Utilisation des crédits	19
3.3	Gestion de l'encours et désengagements	20
4	Contrôle interne	22
4.1	Objectifs de politique publique et subventions	22
4.1.1	Subvention: instrument d'une politique publique	22
4.1.2	Politique publique: cadre de référence	22
4.1.3	Objectifs politiques écrits, cohérents et vérifiables	24
4.1.4	Objectifs traduits dans la réglementation	25
4.1.5	Portée et qualité de la justification transmise au parlement	26
4.1.6	Approche globale et procédures de concertation	28
4.1.7	Procédures de sélection	29
4.1.8	Évaluation des politiques publiques	29

4.2	Gestion opérationnelle des processus de subventionnement	30
4.2.1	Réglementation, procédures et processus	30
4.2.2	Système de maîtrise des processus de subventionnement	31
4.2.3	Environnement de contrôle du processus de gestion	32
4.2.4	Identification, évaluation et gestion des risques	35
4.2.5	Activités de contrôle	36
4.2.6	Information et communication	44
4.2.7	Pilotage	46
4.3	Maîtrise des risques	47
4.3.1	Risque de non-respect du principe d'égalité de traitement	47
4.3.2	Risque de non-conformité de l'objet subventionné	58
4.3.3	Risque de subvention induite	63
5	Conclusions	70
5.1	Conclusions	70
5.2	Recommandations	71
5.2.1	Guichet administratif unique	71
5.2.2	Mutualisation des ressources en termes de contrôle	71
5.2.3	Définition de critères objectifs d'octroi	71
5.2.4	Limitation des conflits d'intérêt	71
6	Annexes	73
6.1	Annexe 1 – Méthode	73
6.1.1	Méthode de détermination du périmètre de contrôle	73
6.1.2	Méthode d'échantillonnage des dossiers de subventions	73
6.1.3	Sélection de 180 dossiers parmi les 18 types de subventions retenus	74
6.2	Annexe 2 – Réponses du ministre-président et du ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la ville et du Tourisme	76

1 Introduction

La Cour des comptes a procédé à un audit des modalités de mise en œuvre du subventionnement régional des investissements communaux. Cet examen a été réalisé sous l'angle de la maîtrise, de l'efficience et de l'utilité de ces modalités.

1.1 Périmètre de l'audit

1.1.1 Administrations auditées

Toutes les directions générales opérationnelles (DGO) du Service public de Wallonie (SPW) étant impliquées dans l'octroi et la liquidation de ces subventions, la Cour a audité les départements concernés, de même que le Commissariat général au tourisme (CGT).

Par ailleurs, la Cour a également consulté le Commissariat EASI-WAL¹.

1.1.2 Subventions examinées

Le périmètre de contrôle concerne les subventions octroyées aux administrations communales en vue de financer des actions d'investissement qui ont trait aux objets suivants :

- les bâtiments : acquisition, construction, rénovation, aménagement ;
- les annexes aux bâtiments (parkings, accès, éclairage, voiries d'accès, etc.) ;
- les voiries : construction, rénovation ;
- les annexes aux voiries (mobilier urbain, places publiques, éclairage, trottoirs, égouttage, etc.) ;
- les espaces naturels : espaces verts, forêts, plans d'eau, cours d'eau.

Sur cette base, 99 subventions ont été identifiées, lesquelles représentent, en termes de crédits d'ordonnancement inscrits au budget 2010, un montant de plus de 228 millions d'euros.

1.2 Contexte et portée du contrôle

Plusieurs subventions peuvent servir au financement d'un même objet tout en répondant à des objectifs de politique publique différents². En outre, les administrations chargées de la gestion de ces subventions (octroi, liquidation, contrôle) agissent de manière autonome (*silo-structure* ou cloisonnement).

Ce contexte présente certains risques qui ont été analysés dans le cadre de l'audit :

- un même objet est susceptible d'être subventionné par différentes sources, selon la manière de constituer le dossier de subventionnement ;
- un même objet peut être subventionné par différentes administrations du SPW, suivant différents processus d'octroi et de liquidation ;

¹ Pour «E-Administration, Simplification».

² Le subventionnement d'un éclairage public municipal peut poursuivre des objectifs différents faisant l'objet de subventions distinctes, tels que la sécurisation d'un espace public ou l'économie d'énergie.

- les procédures de contrôle ou de récupération ne sont pas homogènes.

Trois thèmes de contrôle se déclinant en neuf questions et sous-questions ont été examinés.

Maîtrise des procédures d'octroi et de liquidation ainsi que de la gestion budgétaire des subventions accordées aux communes par la Région wallonne

- L'administration wallonne maîtrise-t-elle la procédure d'octroi des subventions accordées ?
- La procédure d'octroi garantit-elle l'égalité de traitement des dossiers ?
- L'administration wallonne maîtrise-t-elle la procédure de liquidation des subventions accordées ?
- La procédure de liquidation garantit-elle l'égalité de traitement des dossiers ?
- Les procédures mises en œuvre tiennent-elles compte des risques pour la Région wallonne en matière de subventionnement aux communes ?
- L'administration wallonne maîtrise-t-elle la gestion budgétaire des subventions accordées ?

Efficiences des processus de traitement des dossiers de subventionnement aux communes tant dans le chef de l'administration wallonne que dans celui des demandeurs

- Le traitement des dossiers de subventionnement est-il organisé de manière efficiente par l'administration régionale ?
- Les processus de subventionnement aux communes sont-ils efficaces dans le chef des demandeurs ?

Utilité d'un système spécifique de subventionnement au regard des objectifs de politiques publiques.

- Le recours à un système de subventionnement spécifique se justifie-t-il au regard des objectifs de politiques publiques ?

1.3 Référentiels

1.3.1 Normes de légalité et de régularité

Les normes qui ont été prises en compte pour apprécier les modalités d'octroi des subsides régionaux aux communes sous l'angle de la légalité et de la régularité des dépenses sont les suivantes :

- les dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité de traitement (articles 10 et 11 de la Constitution) ;
- le cadre légal régissant l'octroi et le contrôle des subventions défini aux articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE) ;
- la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- le cadre réglementaire régissant chacune des subventions contrôlées.

1.3.2 Normes de bonne gestion (contrôle interne)

Pour ce qui relève de la maîtrise des procédures d'octroi et de liquidation, l'efficacité des processus de traitement des dossiers et l'utilité des systèmes spécifiques de subventionnement, il a été fait référence aux normes habituelles en la matière, qui figurent notamment dans le référentiel COSO³.

Ces normes définissent les standards en matière de qualité de l'organisation de la gestion des services et du personnel, lesquels impliquent notamment l'existence d'objectifs et d'indicateurs SMART⁴.

1.4 Méthode

Les thèmes d'audit ont été abordés au moyen des procédures suivantes :

- élaboration d'un questionnaire standardisé à l'intention de l'ensemble des administrations concernées, en vue d'identifier les procédures d'octroi, de liquidation, de suivi et de pilotage des subventions faisant l'objet de l'audit ;
- entretiens avec les responsables concernés et de travaux documentaires, sur la base des réponses aux questionnaires ;
- examen des réglementations existantes ;
- analyse de différents processus de subventionnement ;
- activités de contrôle de pièces et de corroboration.

Les résultats provisoires du contrôle ont été adressés le 5 avril 2011 aux fonctionnaires dirigeants des départements concernés et du CGT. La secrétaire générale et les directeurs généraux des DGO2, DGO3, DGO4 et DGO5 ont transmis leurs commentaires par lettres des 4⁵, 5⁶, et 6⁷ mai 2011. Il en a été tenu compte dans le présent document. La réponse du CGT, datée du 12 août 2011 et parvenue à la Cour le 17 août 2011, est arrivée hors délai. Elle n'a pas pu être intégrée dans le présent rapport, approuvé le 16 août 2011 par la chambre française de la Cour.

Le projet de rapport a été envoyé au ministre-président le 31 mai 2011. Estimant que l'audit de la Cour porte majoritairement sur les compétences du ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la ville et du Tourisme, le ministre-président a transmis la réponse de ce dernier par une dépêche du 13 juillet 2011. La Cour relève dès lors que la réponse reçue ne concerne qu'une partie des subsides audités. Le ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la ville et du Tourisme signale notamment que « (...) le principe du droit de tirage, lancé à mon initiative à titre d'expérience pilote depuis 2010, apporte une réponse à différents éléments soulignés par la Cour, notamment au niveau de la simplification des procédures d'accès et d'octroi des aides et d'objectivation des critères de répartition des crédits. Ma volonté en la matière reste toujours de pérenniser ce mécanisme et de l'étendre à d'autres crédits relevant de mes compétences, tout en sensibilisant mes collègues du gouvernement à l'intérêt d'adopter ce principe. »

La copie intégrale des réponses des ministres est jointe en annexe 2 du présent rapport.

³ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Cf. le site internet <http://www.coso.org>.

⁴ Spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporels.

⁵ DGO2.

⁶ SG, DGO4 et DGO5.

⁷ DGO3.

2 Cadre normatif

La pertinence d'un cadre normatif est essentielle pour assurer que les dépenses publiques effectuées s'inscrivent bien dans les objectifs de politique publique poursuivis.

Une subvention organisée sur la base d'un cadre normatif bien abouti doit notamment permettre au pouvoir subsidiant de quantifier les moyens financiers qu'il destine à l'objet de la subvention et de contrôler efficacement la réalisation de ses propres objectifs stratégiques et de ceux du bénéficiaire.

Une fois les objectifs de dépenses publiques déterminés sous la forme de subventions, il appartient aux deux branches du pouvoir législatif wallon (parlement et gouvernement) de fixer le cadre normatif appelé à les régir.

2.1 Cadre juridique du subside – généralités

Le cadre juridique qui organise l'octroi de subventions publiques en Région wallonne trouve sa source dans les LCCE du 17 juillet 1991⁸. Cette situation est transitoire, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions. En effet, l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose que, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, les normes relatives à la comptabilité de l'État et à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes restent applicables aux communautés et aux régions.

Ce cadre juridique⁹ est à la fois général et succinct : il se borne à préciser quelques principes applicables aux subventions, lesquels fixent certaines conditions d'utilisation, de justification, de contrôle et de remboursement éventuel des sommes allouées.

Il n'existe pas de décret wallon établissant de manière générale des règles complémentaires au cadre normatif fédéral, applicables aux pouvoirs subsidants wallons. Ce cadre normatif permettrait pourtant d'uniformiser, en les précisant, les conditions d'octroi et de contrôle des subventions.

S'agissant des dispositions actuellement en vigueur, il ressort des articles 12 et 55 à 58 des LCCE précitées que toute décision d'allouer un subside à la charge du trésor régional procède d'un acte du parlement¹⁰ exécuté par le gouvernement.

⁸ Articles 12 et 55 à 58.

⁹ En l'espèce, la loi du 16 mai 2003 reprend les dispositions contenues dans les lois coordonnées.

¹⁰ À cet égard, l'exposé des motifs du projet de décret modifiant le livre II du code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau rappelle l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État (n° 41.734/4 du 11 décembre 2006) à propos d'un arrêté du gouvernement wallon du 18 janvier 2007.

Le Conseil d'État, tout en rappelant qu'un texte réglementaire ne peut servir de fondement à un autre texte réglementaire de même force juridique souligne qu'« en vertu de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, l'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, de même que les éléments essentiels qui déterminent le montant et les règles essentielles d'octroi de celle-ci ».

Cet acte se matérialise sous la forme d'un décret organique ou, à défaut, d'un décret budgétaire¹¹.

L'acte peut aussi consister en un règlement communautaire pour ce qui concerne la part européenne d'une subvention cofinancée par l'Union européenne¹².

Enfin le règlement des modalités d'octroi du subside, de même que l'organisation et la coordination des contrôles¹³, font l'objet d'un arrêté de l'exécutif¹⁴.

En résumé, toute subvention se fonde sur un décret matériel (organique) ou formel (budgétaire), exécuté par un arrêté du gouvernement ou d'un ministre¹⁵ et explicité, le cas échéant, par une circulaire administrative. Ce cadre normatif doit être établi dans le respect des dispositions concernées des LCCE.

2.1.1 Décret organique ou matériel

L'existence d'un décret organique réglementant une subvention présuppose que les droits et obligations des pouvoirs subsidiant et subsidié ont été débattus dans le contexte d'une réflexion globale de politique publique. À cet égard, le recours au décret organique implique que la durée de cette politique excède celle d'une législation.

Par ailleurs, le règlement matériel d'une subvention confère une meilleure sécurité juridique aux bénéficiaires en uniformisant le processus décisionnel de l'autorité politique.

De même, la permanence du décret organique crée les conditions d'une meilleure lisibilité de la subvention et de ses objectifs auprès des ayants droit et garantit l'égalité d'accès au système de subventionnement.

2.1.2 Décret budgétaire ou formel

En ce qui concerne la subvention autorisée par un décret budgétaire, celle-ci consiste en une disposition spéciale, figurant au dispositif du budget, qui en précise la nature (article 12 précité)¹⁶.

Une telle couverture juridique n'est valable qu'un an¹⁷. Elle n'est donc pas appropriée aux subventions qui présentent un caractère récurrent.

¹¹ Article 12 des LCCE: «*En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature.*» Le cas échéant, cette disposition spéciale peut figurer dans un décret-programme associé au décret budgétaire.

¹² Contrairement à la directive, le règlement s'applique directement dans l'ordre juridique national, au même titre qu'une norme de l'État membre.

¹³ Ibidem, articles 12 et 55 à 58. Que ce soit dans le cadre du décret ou de l'arrêté, la décision d'allouer une subvention doit préciser la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire – à moins que celui-ci n'en soit dispensé par une loi – pour justifier de l'utilisation des sommes reçues. Ces dernières doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées.

L'acceptation de la subvention par le pouvoir subsidié vaut reconnaissance au pouvoir subsidiant du droit de procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués.

¹⁴ Suivant les règles de délégation que le gouvernement wallon s'est donné, ces dispositions peuvent être arrêtées par le gouvernement ou certains, voire un seul, de ses ministres.

¹⁵ L'arrêté est un acte unilatéral de l'autorité subsidante; il peut toutefois prendre la forme d'une convention-exécution dans laquelle pouvoirs subsidié et subsidiant contractualisent leurs droits et obligations.

¹⁶ Soit l'autorisation de subsidier vise un allocataire spécifique qui émerge à une allocation de base bien distincte, soit l'autorisation est générale et concerne une allocation de base déterminée.

¹⁷ Article 2 des LCCE.

Enfin, en limitant son rôle à l'élaboration d'un cadre juridique formel, le législateur délègue au pouvoir exécutif le règlement des modalités d'octroi et de contrôle du subside.

2.2 Panorama du cadre juridique des 99 subventions examinées

L'examen statistique des 99 subventions sélectionnées dans le périmètre d'audit a permis d'identifier les subsides en fonction de leur cadre normatif :

- 65 subventions, soit 65,7 %, sont réglées par un décret organique ;
- 27 subventions, soit 27,3 %, font l'objet d'une disposition spécifique au dispositif du décret budgétaire ;
- quant au solde, soit 7 subventions (7,1 %), aucune mention spécifique n'a pu être identifiée parmi les articles du dispositif budgétaire.

2.2.1 Autorisation de subventionner par décret budgétaire

Parmi les 27 subventions autorisées par une disposition figurant au décret budgétaire, six font l'objet d'un cofinancement européen et sont organisées, pour la part financée par l'Union européenne, par un règlement communautaire.

Certaines des 21 subventions restantes se rapportent à des dépenses qui sont de même nature que des investissements communaux autorisés par décret organique¹⁸.

Ainsi, pour subventionner des investissements communaux similaires, le parlement tantôt fixe, par décret organique, les modalités d'octroi du subside, tantôt en délègue, via le vote d'un décret budgétaire, l'organisation au gouvernement.

Cette disparité de cadre normatif n'est pas de nature à garantir l'égalité de traitement des ayants droit, ni la meilleure transparence pour apprécier les conditions de réalisation des objectifs de politique publique poursuivis.

2.2.2 Absence d'autorisation décrétable

En ce qui concerne les sept subventions pour lesquelles aucune autorisation décrétable n'a pu être identifiée, six se réfèrent à l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'État en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'églises et associations de polders ou de waterings.

¹⁸ Ainsi, les subsides afférents aux plans d'itinéraires communaux verts, plan mercure et plan air-climat, ou encore ceux relatifs à l'entretien des voiries communales suite aux dégâts de l'hiver 2008-2009, inscrits à la charge des allocations de base (AB) 63.04, 63.12 et 63.06 de la division organique (DO) 13, peuvent avoir pour objet des investissements communaux similaires à ceux subventionnés dans le cadre du décret du 21 décembre 2006 modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public (il s'agit notamment d'éclairage public, d'aménagement de l'espace public, d'entretien de voiries etc.).

De même, les subsides qui visent des opérations innovantes ou transcommunales d'amélioration du cadre de vie rural, de gestion du territoire rural ou de développement rural, ou encore des projets pilotes en vue d'améliorer le cadre de vie en milieu rural (AB 63.05 et 09 de la DO 15) peuvent concerner des investissements matériels de même nature que ceux subventionnés sur la base du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural.

Elles sont réglementées par des arrêtés spécifiques du gouvernement wallon¹⁹. Cette situation constitue une infraction aux règles de la comptabilité publique puisqu'un texte réglementaire ne peut constituer le fondement d'un autre texte réglementaire de même force juridique²⁰.

Reste une subvention pour laquelle aucune autorisation ne figure dans le décret budgétaire. Celle-ci vise des investissements en matière de funérailles et sépultures dans le cadre des « subventions et indemnités au secteur public en matière de travaux subsidiés » (allocation de base 63.01, division organique 13).

Quand bien même une explication de la dépense figure au programme justificatif de cette allocation de base, cette situation ne respecte pas le prescrit de l'article 12 des LCCE.

Les dépenses afférentes à cette subvention sont seulement organisées par une circulaire ministérielle et réglées par des arrêtés ministériels d'octroi spécifiques, qui ne sont pas autorisés par une disposition décrétable.

2.3 Légalité et régularité de certaines subventions

Dans le cadre de la phase de corroboration de l'audit, 180 dossiers de subventions ont été examinés. Cet examen a permis de mettre au jour un certain nombre d'anomalies qui ont trait à l'inadéquation du cadre normatif régissant les subsides.

2.3.1 Réglementation obsolète

Le CGT octroie notamment trois types de subventions ayant des objets différents²¹. Celles-ci trouvent pourtant un même fondement juridique, sous la forme d'une réglementation prise à l'époque de l'État unitaire.

¹⁹ Il s'agit des subventions allouées sur la base des règlements suivants : arrêté de l'exécutif régional wallon du 6 mars 1986 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés pour la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics ; arrêté royal du 25 avril 1980 réglant, en ce qui concerne la Région wallonne, la procédure d'octroi des subsides prévus à l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'État en matière de subsides pour l'exécution de travaux, par les provinces, communes ; arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour des travaux d'amélioration de la voirie agricole ; arrêté du gouvernement wallon du 18 janvier 2007 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour l'établissement de dispositifs destinés à la protection contre l'érosion des terres agricoles et à la lutte contre les inondations et coulées boueuses dues au ruissellement.

²⁰ Cette situation ne sera régularisée que lorsque le décret du 4 février 2010 modifiant le livre II du code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau sera mis en application par les arrêtés ad hoc.

²¹ Il s'agit des subventions faisant l'objet des AB 63.01, 04 et 06 figurant au budget du CGT. D'après le programme justificatif budgétaire, celles-ci visent respectivement :

- le financement d'acquisitions et de travaux de construction, d'aménagement, d'agrandissement et d'équipements destinés à augmenter l'attrait d'une localité touristique ou d'une sous-région ;
- le programme d'investissement en tourisme fluvial destinés, notamment, à finaliser le maillage du réseau touristique fluvial wallon ;
- la mise en place d'un réseau de sites d'accueil pour motor-homes et camping-cars en Région wallonne.

Outre une autorisation budgétaire des dépenses, le dispositif juridique consiste en l'arrêté royal du 14 février 1967²² déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'État pour le développement touristique et l'arrêté ministériel du 6 mars 1967²³ réglant la procédure d'introduction des demandes de ces subventions.

Ce dispositif vise, de manière indistincte, le financement de tout équipement destiné à augmenter l'attrait d'une localité touristique.

Ce cadre normatif n'a jamais été actualisé et son actualisation n'est pas à l'ordre du jour.

Il apparaît toutefois, à la lumière de l'examen de dossiers administratifs, que certains aspects de cette réglementation ne sont plus adaptés au contexte actuel.

- Selon l'article 3, 4° de l'arrêté royal du 14 février 1967, «*les travaux et les fournitures doivent être exécutés à concurrence d'au moins 20% de la dépense totale prévue au plus tard à la fin de l'année qui suit celle de l'imputation budgétaire*». Dans la pratique, étant donné l'importance des projets subsidiés et la longueur des procédures de marchés publics qui y sont liés, le respect de ce délai est irréalisable²⁴.
- L'article 6 du même arrêté fixe le taux d'intervention à 60% du coût réel des acquisitions et des travaux pris en considération, ce coût étant plafonné au montant de l'estimation faite dans la demande de subvention²⁵. Toutefois, l'article 4 de l'arrêté ministériel du 6 mars 1967 précité autorise, sur demande motivée, un déplafonnement du subside «*lorsque les possibilités financières (du pouvoir subsidié) sont insuffisantes et que le travail ou l'acquisition en faveur duquel l'intervention est sollicitée présente un caractère suffisant d'intérêt touristique général*». Cette demande motivée est soumise à l'avis d'une commission consultative composée «*d'un délégué du commissariat général au tourisme, de l'inspecteur des finances compétent, d'un délégué du Crédit communal, du secrétaire provincial au tourisme compétent*»²⁶.

Dans la pratique, le déplafonnement tend à se généraliser puisqu'un seul dossier²⁷ sur l'ensemble analysé présentait un taux d'intervention inférieur à 80%. En ce qui concerne la demande motivée requise pour solliciter le déplafonnement du subside, seul un des dossiers examinés comportait une telle demande²⁸. Enfin, s'agissant de l'avis de la commission consultative, un seul avis négatif a été observé²⁹. Pour le reste, les avis versés aux

²² Modifié par un arrêté royal du 24 septembre 1969.

²³ Modifié par un arrêté ministériel du 24 septembre 1969.

²⁴ L'exemple du dossier faisant l'objet d'un engagement sous le visa n° 04/42443 illustre cette situation. Ainsi le pouvoir subsidié a sollicité par deux fois la modification du plan d'ordonnancement de la subvention octroyée (engagement en 2004, début des travaux en 2006 et introduction de la première demande de liquidation en 2008).

²⁵ Ce montant peut être cumulé, le cas échéant, avec celui des acquisitions et des travaux supplémentaires autorisés par le ministre compétent.

²⁶ On peut s'interroger sur la pertinence de sa composition aujourd'hui, eu égard aux opérateurs chargés de la politique touristique wallonne.

²⁷ Visa n° 05/47312.

²⁸ Dossier faisant l'objet d'un engagement sous le visa n° 00/47035. Courrier du 20 novembre 2000 de l'administration communale, reprenant une note de justification du taux de subventionnement à 80%.

²⁹ Commission consultative d'aménagement du territoire (CCAT), procès-verbal de la séance du 26 mars 2009: dossier d'aménagement d'un rond-point dédié à la course cycliste de Liège-Bastogne-Liège. Selon la CCAT, il ne s'agissait pas d'un équipement prioritaire pour la ville demandeuse.

dossiers examinés se bornent à identifier le projet, à préciser le montant du subside estimé et à mentionner un accord «*sous réserve de l'avis de l'Inspecteur des Finances*», alors que ce dernier est membre de droit de la commission³⁰.

2.3.2 Subventions sans cadre légal approprié

Des subventions visant des «*projets expérimentaux de créations de logements par les pouvoirs locaux*»³¹ sont octroyées sur la base d'un arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2009 octroyant, dans le cadre d'un programme expérimental, une subvention à des sociétés de logement de service public et à des pouvoirs locaux, afin de créer de nouveaux logements et de rénover des bâtiments affectés à l'accompagnement social dans la politique du logement.

Cette subvention a pour objet d'assurer le financement de l'acquisition de bâtiments en vue de les affecter à la création de logements, de l'affectation de bâtiments à l'accompagnement social, ou de travaux de rénovation par des sociétés de logement de service public et par des pouvoirs locaux.

Cet arrêté a été pris en vertu des articles 31, 32, 54, 56, 57 et 195 du code wallon du logement.

Alors que ces dispositions décrétales n'autorisent l'octroi d'aides que pour ce qui concerne le logement social, de transit ou d'insertion³², seules deux des sept opérations visées par l'arrêté concernent la création de logements de ce type, pour un montant cumulé de 700.000 euros. Le solde de la subvention, soit 1.300.000 euros, finance des projets qui ne correspondent pas au cadre décretaal prévu³³.

Le gouvernement a donc exécuté ces dépenses sans disposer d'un cadre légal approprié.

2.3.3 Objets identiques subventionnés sur la base de cadres normatifs différents

Dans le cadre de voiries ou de l'éclairage public, des travaux ou des fournitures identiques peuvent faire l'objet de cadres normatifs différents.

Voiries

À la suite des dégâts de l'hiver 2008-2009 occasionnés aux voiries municipales, le gouvernement a décidé, dans le courant de l'année 2009, de prendre en charge une partie du coût des travaux et, le cas échéant, des études préalables, supporté

³⁰ Article 5 de l'arrêté ministériel du 6 mars 1967.

³¹ Ces subsides sont imputés sur l'AB 63.09 inscrite au programme 12 – *Logement: secteur public* de la division organique 16 – *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie*.

³² L'article 1^{er} du code définit ces notions comme suit :

- logement social: le logement sur lequel une personne morale de droit public est titulaire de droits réels et destiné à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes lors de leur entrée dans les lieux;
- logement d'insertion: le logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région et destiné à l'hébergement de ménages en état de précarité;
- logement de transit: le logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région, destiné à l'hébergement temporaire de ménages en état de précarité ou de ménages privés de logement pour des motifs de force majeure.

³³ Il s'agit de logements pour des personnes âgées ou des étudiants, ou encore de l'habitat groupé et des abris de nuit.

par les communes concernées³⁴. À cet effet, le ministre des affaires intérieures et de la fonction publique a adressé une lettre circulaire à l'ensemble des communes wallonnes. Ce document détaille les conditions d'octroi et les modalités pratiques du subventionnement.

L'objet de ce type de subvention vise des travaux d'entretien de voiries qui peuvent être subventionnés, par ailleurs, via les programmes triennaux³⁵ communaux.

Il apparaît donc que deux cadres normatifs différents³⁶ pouvaient régler des subventions relatives à des objets identiques.

À ce sujet, les modalités d'octroi et de contrôle de la subvention dégâts d'hiver 2008-2009 sont beaucoup moins contraignantes que celles prévues dans le cadre des programmes triennaux. Ainsi, on observe les éléments suivants :

La tenue d'une réunion préalable entre les pouvoirs subsidiant et subsidé et l'ensemble des opérateurs concernés n'est pas imposée, alors que celle-ci est de rigueur au niveau des programmes triennaux.

L'octroi de la subvention intervient avant la passation du marché public, alors que, dans le cadre des programmes triennaux, l'engagement de la subvention a lieu après le contrôle du dossier d'adjudication.

Le taux de subvention des réparations de dégâts d'hiver 2008-2009 est de 80 %, alors qu'il n'est que de 60 %³⁷ pour des travaux de même nature repris dans les programmes triennaux.

La liquidation de la subvention est réalisée en une seule fois, sur présentation du décompte final, alors que, dans les programmes triennaux, un acompte de 70 % du subside est versé lorsque les travaux ont été réalisés à 30 % et le solde liquidé après production du décompte final.

Ainsi, pour un même chantier de réparation de voirie, le pouvoir communal disposait d'une aide régionale plus ou moins importante et sous des conditions plus ou moins contraignantes, suivant qu'il introduisait son dossier sous couvert du dispositif dégâts d'hiver 2008-2009 ou de celui du programme triennal.

³⁴ Pour cette opération, un montant total de 24.626.268,40 euros a été engagé à la charge du budget régional durant l'exercice 2009.

³⁵ Le programme ou plan triennal est un programme d'investissements communaux sur trois ans visant essentiellement les travaux de voirie, d'égouttage, d'éclairage public et la rénovation de bâtiments publics. Il est subsidié par le ministre des pouvoirs locaux.

³⁶ Le cadre légal du subventionnement des dégâts d'hiver 2008-2009 consiste en une autorisation décrétable, via un article du dispositif budgétaire, et des arrêtés ministériels spécifiques pris sur la base d'une lettre circulaire.

Les plans triennaux communaux font l'objet du décret du 21 décembre 2006 modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public. Ce décret est exécuté par l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007.

³⁷ Article 16 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007. Ce taux peut exceptionnellement être porté à 75 % si « les dégâts sont provoqués par des phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible, et situés en zone reconnue de calamités publiques par arrêté royal ».

Éclairage public

S'agissant de dépenses identiques relatives à de l'éclairage public³⁸, l'audit a mis en évidence l'existence de neuf subventions réglées par des dispositifs normatifs différents³⁹ et mises en œuvre par trois directions opérationnelles distinctes⁴⁰.

Les travaux d'installation d'un même équipement d'éclairage public communal sont donc susceptibles d'être subventionnés à des taux qui varient entre 60 et 100 % et selon des modalités plus ou moins contraignantes suivant le type de subvention choisi.

³⁸ Il s'agit de l'installation, de l'extension, du déplacement ou du renouvellement de l'éclairage public.

³⁹ Article 2, §2, 6°, du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural (80 %); article L3341-5, 3°, du décret du 21 décembre 2006 modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public (60 %); article 7 du décret du 9 décembre 1993 relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables (de 75 à 90 %); article 16, §2, 2°, de l'arrêté du gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine (60 %); article 172, §2, 1°, a (revitalisation urbaine) et article 453, 12° (sites à réaménager) du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (100 %); article 5, §1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 novembre 2005 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements (de 60 à 100 %); article 49 (plans air-climat et mercure) du décret du 10 décembre 2009 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2009 (80 %).

⁴⁰ DGO agriculture, ressources naturelles et environnement, DGO routes et bâtiments, DGO aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie.

3 Gestion des moyens budgétaires

À défaut de disposer d'un cadastre précis des subsides que la Région octroie aux communes et en l'absence d'une coordination institutionnalisée entre les différentes administrations dispensatrices, l'identification des subventions relevant du périmètre de l'audit ainsi que les allocations de base s'y rapportant⁴¹ a été difficile.

3.1 Importance des crédits régionaux transférés aux communes

La détermination des crédits budgétaires régionaux consacrés au subventionnement d'investissements communaux n'est pas plus aisée. En effet, certaines allocations de base relèvent bien du périmètre de l'audit, mais seulement pour partie, car une fraction des crédits est destinée à d'autres acteurs publics (comme par exemple les intercommunales ou les CPAS) ou consacrée à des dépenses autres que des dépenses d'investissement.

Une approximation est cependant possible: sur la base de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Région wallonne pour l'année 2009, les moyens d'action consacrés à cette politique peuvent être estimés à environ 300 millions d'euros et les moyens de paiement à près de 190 millions d'euros.

Les dépenses communales d'investissement sont, en Wallonie, financées à 51,6% par des emprunts, à 25,7% par des subsides en capital, à 14,6% par de l'autofinancement⁴² et à 8,1% par la vente de patrimoine⁴³. Ces subsides en capital représentent donc une source de financement importante des dépenses extraordinaires des communes wallonnes; ils sont octroyés de manière ponctuelle et affectés au financement d'une action particulière⁴⁴.

Les montants sont à comparer à ceux de la dotation régionale au Fonds des communes, laquelle, au budget initial 2010, se chiffrait à 962,5 millions d'euros⁴⁵. Cette dotation constitue un transfert financier non affecté ne réclamant pas de justification spécifique quant à l'utilisation des sommes octroyées et une source de financement importante du budget ordinaire des communes.

Il est à souligner que le système des droits de tirage mis en place pour les années 2010 à 2012 et destiné à financer les travaux d'entretien des voiries communales bénéficie d'un budget annuel de 30 millions d'euros⁴⁶.

⁴¹ Toutes les données ont été validées par l'administration régionale dans des réponses à un questionnaire standardisé et lors d'entretiens.

⁴² Prélèvements sur fonds de réserve ou sur service ordinaire.

⁴³ Dexia, *Finances locales, Les finances communales, opérations patrimoniales*, juillet 2010, p. 32.

⁴⁴ Par exemple la rénovation d'une voirie ou la construction d'un bâtiment.

⁴⁵ Union des villes et communes de Wallonie ASBL, *Fiche 5, Les Finances communales, Les dotations*, mise à jour le 1^{er} septembre 2010.

⁴⁶ Arrêté du gouvernement wallon du 18 juin 2010 relatif à l'octroi de subsides destinés aux travaux d'entretien des voiries communales pour les années 2010 à 2012. Le droit de tirage est une enveloppe accordée à la commune dans laquelle cette dernière peut puiser durant une période déterminée pour réaliser certains investissements. L'enveloppe est établie en fonction de critères objectifs fixés préalablement dans la législation, laquelle détermine également les investissements subsidiables. Ce dispositif permet aux communes de connaître le montant financier annuel dont elles disposent pour procéder à des investissements déterminés.

3.2 Utilisation des crédits

Le taux de consommation des crédits relatifs aux subventions destinées à financer les investissements réalisés par les communes s'élevait, en 2009, à 96 % quant aux engagements et à 79,1 % quant aux ordonnancements. Pour les moyens d'action, ce taux est très proche du taux d'utilisation global du budget régional (96,1 %) ; par contre, pour les moyens de paiement, il lui est sensiblement inférieur (91,2%)⁴⁷.

Très souvent, les textes réglementaires précisent que «*les subventions sont accordées dans la limite des moyens budgétaires*». L'examen des dossiers a en effet démontré que les crédits étaient parfois épuisés lorsqu'une demande de subside était introduite⁴⁸ et ce, parfois très tôt dans l'année⁴⁹.

Cette situation peut engendrer des conséquences diverses : phasage des opérations sur plusieurs exercices⁵⁰, report sur le budget suivant⁵¹, octroi d'une dérogation pour entamer les travaux avant l'accord ferme, étant donné l'urgence pour des raisons de sécurité⁵², attente de décision⁵³, poursuite de l'instruction des dossiers avant envoi au ministre. Ces contraintes budgétaires peuvent parfois donner lieu à des décisions différentes, sans motivation explicite⁵⁴.

En outre, la durée de la procédure d'examen d'une demande peut s'avérer trop longue pour permettre l'engagement durant un exercice budgétaire défini et entraîner un report au suivant. Ainsi par exemple, pour des investissements similaires (travaux de réfection de voiries), la procédure d'octroi liée aux dégâts d'hiver 2008-2009⁵⁵ a été simplifiée par rapport à la procédure classique des programmes triennaux et les contrôles ont été allégés⁵⁶, ce qui a permis d'engager l'ensemble des dossiers avant la fin de l'année 2009.

Afin de permettre aux communes d'anticiper la préparation des marchés publics afférents à un investissement subventionné, celles-ci sont parfois prévenues de manière informelle de l'acceptation de leur demande alors que la notification officielle d'octroi de la subvention n'intervient que plus tard (par exemple en fin d'exercice budgétaire)⁵⁷ ; cette pratique entraîne un risque d'insécurité juridique dans le chef des administrations communales.

⁴⁷ Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Région wallonne pour l'année 2009.

⁴⁸ Exemples : dossiers engagés sous les visas n° 07/40800, 05/43319, 06/47301, 09/35100.

⁴⁹ Dès mars pour le programme EPURE. Ce programme vise à subventionner les communes pour le remplacement de luminaires vétustes par de nouveaux luminaires permettant de réaliser des économies d'énergie et d'entretien.

⁵⁰ Visa n° 05/43319.

⁵¹ Visas n° 06/47301 et 09/35100.

⁵² Visa n° 07/40800.

⁵³ Binche, programme EPURE, dossier non engagé.

⁵⁴ Exemple : programme EPURE.

⁵⁵ Subventions pour des travaux d'entretien de voiries suite aux dégâts d'hiver 2008-2009.

⁵⁶ Dossier engagé sous le visa n° 09/39824. Dans le cadre des dégâts d'hiver 2008-2009, la subvention relative aux frais d'étude a été refusée parce que le dossier de demande ne contenait pas les preuves de la consultation de plusieurs auteurs de projet. Ce n'aurait pas été le cas en matière de programmes triennaux, où cette preuve peut-être produite ultérieurement lors de l'examen du dossier d'adjudication.

⁵⁷ DGO2 mobilité et voies hydrauliques.

Les travaux peuvent également être fractionnés en fonction des disponibilités financières et budgétaires des communes, qui, par ailleurs, doivent financer le montant des travaux non couverts par la subvention. Cette situation peut porter préjudice à l'efficacité des interventions⁵⁸.

3.3 Gestion de l'encours et désengagements

L'encours cumulé des engagements spécifiques aux crédits consacrés aux subventions pour le financement des investissements communaux pouvait être chiffré, au 31 décembre 2009, à environ 840 millions d'euros.

Ce montant est considérable : il représente près de 25 % de l'encours global cumulé de l'ensemble des crédits dissociés du budget régional, lequel, à la même date, s'élevait à 3.401 millions d'euros⁵⁹.

L'importance de l'encours est essentiellement due à la longueur des procédures de concrétisation des projets à partir de la conclusion de la convention autorisant l'engagement des crédits⁶⁰. Celle-ci étant établie au stade d'avant-projet, plusieurs mois, voire même des années, s'écoulent avant le début des travaux et donc avant les premiers ordonnancements (étude du projet, concrétisation, adjudications, contrôles et lancement des travaux). La tendance consiste à engager très tôt, longtemps avant le début des travaux et cela, pour créer un effet d'annonce.

Retarder l'engagement à un moment où le projet a atteint un degré de maturité suffisant, c'est-à-dire après l'adjudication des travaux, serait de nature à réduire l'importance de l'encours et à assurer un pilotage budgétaire plus précis.

D'autres facteurs peuvent retarder le traitement des dossiers et donc favoriser l'accroissement de l'encours tels que : délais de signature assez longs, manque de ressources en interne, approbation tardive du décompte final des travaux, caractère incomplet des demandes, faillite de l'entreprise chargée des travaux, durée d'obtention des permis d'urbanisme, recours devant les juridictions administratives ou civiles⁶¹.

L'importance de l'encours peut parfois aussi s'expliquer par le délai important pris par les communes pour introduire les déclarations de créance. L'administration régionale n'a pas beaucoup de maîtrise sur cet aspect et l'imposition d'un délai maximum autre que la prescription légale semble difficile. Les retards observés dans le chef des communes concernent essentiellement la déclaration de créance portant sur le solde de la subvention. Les causes de ces retards peuvent être multiples : mauvais suivi du dossier, manque de compétences ou de personnel, oubli suite à la longueur de la procédure.

⁵⁸ Dossier engagé sous le visa n° 06/42795. Dans le cadre de la rénovation d'une salle de gymnastique, le remplacement d'un aérotherme a été effectué alors que l'isolation thermique du local au moyen de double vitrage n'était envisagée qu'ultérieurement.

⁵⁹ Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Région wallonne pour l'année 2009.

⁶⁰ En rénovation urbaine un engagement de 1975 est encore actif (visa n° 75/13429).

⁶¹ Par exemple lors d'expropriations.

Paradoxalement, la résorption par l'administration des dossiers anciens non clôturés prend comparativement beaucoup plus de temps que le traitement des dossiers actifs. Aussi est-il parfois nécessaire de charger spécifiquement un agent du suivi de cet ancien encours dans l'optique de le réduire progressivement⁶².

Quant à la procédure de désengagement, l'examen des dossiers a permis de constater que le maintien de tout engagement de plus de cinq ans n'ayant pas fait l'objet d'ordonnancement devait être justifié lors de l'élaboration du budget et que les modèles de rapport de vérification comptable ou les feuilles de calcul du montant des subsides à liquider pouvaient comporter une rubrique relative au montant à désengager⁶³.

En outre, de nombreux cas ont été relevés dans les situations suivantes: désengagement en fin de projet d'une partie non utilisée de la subvention⁶⁴, désengagement d'une partie ou de l'ensemble du montant de la subvention pour cause de non-conformité de l'objet subventionné⁶⁵, modification substantielle du projet⁶⁶, ou encore dossier partiellement subsidié par un autre service⁶⁷.

Parfois, afin de ne pas perdre le montant non utilisé de la subvention accordée, une commune introduit une demande de modification technique du projet visant à apurer le solde de l'engagement. Ces modifications, assez fréquentes, ne sont acceptées que si elles n'engendrent pas de modification fondamentale de l'objet subventionné⁶⁸.

⁶² Lors du passage du CGT au statut d'organisme d'intérêt public (OIP), un agent a été engagé afin de réduire l'encours repris de la Région wallonne. En moins de deux ans, ce dernier est passé de 7,2 à 2,1 millions d'euros. Il faut souligner que, depuis le passage au statut d'OIP, le produit des désengagements demeure à disposition du budget de l'organisme, ce qui motive ce dernier à lutter contre l'importance de l'encours.

⁶³ Exemples: EPURE ou UREBA.

⁶⁴ Visas n° 02/46461, 02/43466, 04/46977.

⁶⁵ Dossier de réalisation d'une cabine haute tension à Aubange.

⁶⁶ Visa n° 06/47869.

⁶⁷ PIC 5197.

⁶⁸ Un cas (visa n° 06/45915) a cependant été relevé, où, afin de ne pas perdre le bénéfice de l'engagement, l'objet a été complètement changé (le renforcement de la structure d'une piscine est devenu une demande de construction d'un hall omnisport au même endroit).

4 Contrôle interne

4.1 Objectifs de politique publique et subventions

Le concept de subvention peut se définir⁶⁹ comme suit : « *toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général, à l'exclusion toutefois des prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres* ».

Dans cette définition, l'octroi d'une subvention doit avoir pour finalité première de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général.

4.1.1 Subvention : instrument d'une politique publique

Les investissements immobiliers communaux objets des subventions doivent nécessairement obéir à une politique publique clairement identifiée par les acteurs pour satisfaire au critère de l'intérêt général.

À cet égard, il appartient aux autorités politiques de déterminer les objectifs de politique publique à promouvoir et à la puissance publique incarnée par le gouvernement et son administration de veiller à ce que les activités subsidiées réalisent ces objectifs.

Dans ce contexte, les subventions examinées dans le cadre du présent audit sont considérées comme autant d'outils, prenant la forme d'une aide financière, qui permettent, tant au gouvernement wallon qu'aux communes, d'atteindre des objectifs de politique publique, par l'intermédiaire de projets d'investissements.

Le concept de subvention sera entendu ci-après au titre d'instrument de politique publique.

4.1.2 Politique publique : cadre de référence

Une politique publique peut se définir comme un ensemble combiné d'actions ou encore de programmes conçus et mis en œuvre par une ou plusieurs autorités publiques et visant à apporter une réponse à une situation environnante jugée problématique⁷⁰.

Le cycle de vie d'une politique publique comporte six phases distinctes :

- émergence et perception des problèmes ;
- mise à l'agenda politique ;
- formulation ;
- mise en œuvre ;
- évaluation ;
- achèvement.

⁶⁹ Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions.

⁷⁰ ISAÏA, H., *L'évaluation des nouveaux contrats de plan État-Région [2000-2006]* L.G.D.J., Paris, 1999, p. 8.

Dans le cadre de sa mission de contrôle du bon emploi des deniers publics⁷¹, la Cour des comptes s'intéresse aux cycles des politiques publiques dès qu'ils ont atteint la phase de formulation. En effet, les deux premières phases procèdent de l'opportunité politique. En revanche, la formulation d'une politique publique implique le respect d'un certain nombre de normes qui tendent à la rendre efficace⁷², efficiente⁷³, cohérente⁷⁴ et pertinente⁷⁵.

La Cour des comptes⁷⁶ a adopté le cadre de référence suivant.

- Le choix de l'instrument de politique (contrats, subsides, etc.) et son mode de pilotage doivent être en adéquation avec les options politiques et appliqués de manière cohérente.
- Les objectifs de la politique doivent être consignés dans des documents. Ils doivent être vérifiables et, de préférence, formulés en termes de prestations et d'effets sociaux à atteindre. Ils doivent également être cohérents avec l'analyse du problème qui leur sert de fondement.
- Les éléments essentiels de la politique doivent être traduits dans la réglementation (objectifs, nature juridique des conventions, procédure de justification, etc.). La réglementation contribue à assurer l'égalité de traitement et la sécurité juridique et augmente, par son caractère public, la transparence de la politique et de sa mise en œuvre.
- Le gouvernement est tenu de fournir au parlement une justification complète, exacte et en temps voulu au sujet tant de la politique à mener que de la politique mise en œuvre.
- Lorsqu'une politique préconise une approche globale d'une problématique, il est important de veiller à une adéquation avec les autres initiatives prises en cette matière.
- Une adéquation correcte et la mise en place de procédures de concertation permettent de développer des synergies, ou du moins d'éviter des chevauchements ou des discordances.
- Si une sélection de bénéficiaires⁷⁷ de subventions doit être effectuée, les normes de choix suivantes doivent être appliquées:
 - les indicateurs utilisés pour la sélection doivent être pertinents, eu égard aux objectifs de la politique concernée;
 - les critères doivent être appliqués de manière cohérente pour tous les bénéficiaires;
 - les données servant de base à la répartition doivent être correctes et actuelles.

Le présent audit ayant pour objet l'analyse du subventionnement aux communes, considéré comme un instrument de politique⁷⁸, la norme concernant le choix de cet instrument et son mode de pilotage ne feront pas l'objet d'une évaluation.

⁷¹ Loi du 10 mars 1998.

⁷² Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs visés.

⁷³ Rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

⁷⁴ Adéquation entre les objectifs et les moyens mis en œuvre.

⁷⁵ Adéquation entre les objectifs et les besoins ou les problèmes.

⁷⁶ Rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des subsides au sein de la Communauté flamande, parlement flamand, session 1998-1999, 6 janvier 1999, document 28-B – n° 1, p. 17 et suivantes.

⁷⁷ En l'occurrence, il s'agit de communes.

⁷⁸ Cf. le point 4.1.1 supra.

4.1.3 Objectifs politiques écrits, cohérents et vérifiables

Pour la quasi-totalité des subventions étudiées, la Cour n'a pu se faire produire, par l'administration wallonne, un document de référence faisant état d'une analyse de situation identifiant le problème à l'origine de la création d'une subvention et déclinant des objectifs politiques clairs en termes de prestations et d'effets sociaux à atteindre.

Il faut toutefois nuancer cette constatation par le fait que différents types de documents dits stratégiques existent pour certaines subventions ou dans certains services administratifs.

Dans l'exemple des subventions de type «pilote» s'inscrivant dans le cadre d'appels à projet, le constat de départ ou le problème que la subvention est censée aider à résoudre, ainsi que les objectifs généraux, sont généralement clairement mentionnés dans une circulaire, un courrier⁷⁹ ou encore une convention⁸⁰ émanant du ministre à l'initiative de l'appel.

La Cour a constaté qu'une réelle réflexion stratégique est menée depuis plusieurs années dans certains départements administratifs⁸¹. Cette réflexion s'est souvent concrétisée à travers différents documents d'orientation à l'usage de l'administration elle-même, ou des bénéficiaires⁸², et parfois même destinés au grand public⁸³. Plus récemment, en juillet 2010, le SPW s'est doté d'un plan stratégique⁸⁴.

La *Déclaration de politique régionale* (DPR) permet également à l'administration wallonne de s'appuyer sur un texte de base reprenant quelques grandes intentions qui peuvent justifier de l'emploi d'une subvention comme outil de politique publique.

L'inexistence quasi générale de textes d'analyse des problèmes qui sont à la base de la définition des objectifs politiques stratégiques ne permet pas de valider leur cohérence.

⁷⁹ Dégâts d'hiver 2008-2009; courrier envoyé par le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique annonçant le lancement de l'opération.

⁸⁰ Espaces multiservices au sein de gares rurales; les objectifs sont clairement repris au début de chaque convention-cadre jointe aux arrêtés d'octroi.

⁸¹ Une réflexion menée au CGT s'est concrétisée par plusieurs documents à orientation stratégique comme le plan marketing international pour la promotion touristique 2006-2016 et le plan stratégique de structuration et de valorisation de l'offre touristique 2008-2016.

⁸² *Rénover et revitaliser les centres urbains en Wallonie, vade-mecum de la rénovation et de la revitalisation urbaines*, brochure éditée par la DGO4.

⁸³ *Destination 2015*, plan d'action conçu par le CGT.

⁸⁴ Le plan Avanti (Allons vers une administration nouvelle transversale et innovante). S'il est encore trop tôt pour pouvoir se prononcer sur la mise en œuvre de ce plan, on relève toutefois que le dispositif comporte une ambiguïté fondamentale risquant de compromettre son efficacité. En effet, le plan se fixe comme enjeu majeur de dépasser le cloisonnement qui caractérise l'administration wallonne, le maître mot de ce dépassement étant la transversalité entre les directions opérationnelles et d'appui. Le plan précise que «derrière cette transversalité se situe l'idée maîtresse que le SPW dans son ensemble est supérieur aux entités qui le composent». L'ambiguïté réside dans le fait qu'il n'existe pas de réelle structure de direction à la tête du SPW, le rôle du secrétariat général se concentrant «sur les matières transversales en lien avec les grands programmes gouvernementaux ainsi que celles où la coordination joue un rôle fondamental» (lettre du 22 avril 2009 adressée par la secrétaire générale à la Cour des comptes). Il appartiendra donc à un comité stratégique de veiller à «engager résolument le SPW dans la transversalité». Mais l'efficacité de cette instance, composée des responsables administratifs en tant que pairs, dépendra essentiellement «d'une culture collaborative faite d'écoute, de revisite des pratiques managériales multiples, de choix d'outils communs, de partages d'expériences, de bonnes pratiques et de ressources et d'évaluation des résultats».

La Cour constate également que l'existence de taux de subventionnement différents pour un même objet subventionné sur la base de réglementations différentes peut engendrer une incohérence voire un antagonisme quant aux effets escomptés de ces outils de politique différents. L'exemple de la politique du logement illustre cette incohérence. La subvention étant, par définition, un outil incitatif, par le fait de l'existence de taux d'intervention plus favorables pour la création ou la rénovation de logements en zone rurale, certains pouvoirs locaux pourraient être enclins à privilégier ce type de zone pour y concentrer leur habitat⁸⁵. Cette incitation va pourtant à l'encontre d'un des objectifs fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire, qui promeut une densification de l'habitat et une utilisation parcimonieuse du sol wallon⁸⁶.

Fixer des objectifs vérifiables nécessite une connaissance suffisante de la situation existante ainsi que la définition de valeurs cibles et d'indicateurs de suivi et d'efficacité.

Il n'est donc pas possible de s'assurer du caractère vérifiable des objectifs en raison soit de leur inexistence soit de l'absence d'indicateurs ou d'analyses de situation initiale ou intermédiaire.

4.1.4 Objectifs traduits dans la réglementation

Comme précisé au point 2.1.2 ci-avant, 65,7% des subventions analysées sont réglées par un décret organique. Cette situation est de nature à créer les conditions d'une plus grande transparence de la subvention et d'une meilleure précision de ses objectifs auprès des bénéficiaires, en garantissant ainsi une égalité de traitement des différents dossiers.

Toutefois, dans la majorité des réglementations régissant ces subventions, la formulation des objectifs politiques poursuivis manque de clarté et de précision. Le plus souvent, il y est question de grandes intentions, de buts très vastes ou, au mieux, d'orientations générales et techniques, en lieu et place d'objectifs concrets, spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et fixés dans le temps. Il est donc malaisé d'apprécier l'adéquation de ces dispositifs juridiques avec les objectifs de politique publique à atteindre.

L'article premier du décret du 21 décembre 2006 modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation illustre cette faiblesse. Il circonscrit le champ d'application – *rationae materiae* – du décret aux subventions destinées à «*encourager certains investissements d'intérêt public*». À l'évidence, il n'est pas nécessaire d'encourager les décideurs locaux à procéder à des investissements d'intérêt public. La question qui se pose dans le chef des bénéficiaires potentiels est : quels sont les investissements d'intérêt public qui pourront être financés grâce, en partie, aux subventions prévues par ce décret ? Autrement dit, selon quelles priorités régionales sera répartie l'enveloppe prévue⁸⁷ ?

⁸⁵ L'article 29 du code wallon du logement détermine les aides que la Région peut accorder pour la construction ou l'acquisition, la réhabilitation, la restructuration de bâtiments améliorables, aux fins d'y créer des logements sociaux ou moyens destinés à la location. Les taux de subventionnement sont les suivants : pour le logement social, 65% du coût du logement en cas de construction, 75% en cas de réhabilitation, de restructuration, d'adaptation du bâtiment améliorable ou de démolition et reconstruction d'un bâtiment non améliorable ; pour le logement moyen, 40% du coût du logement. Dans le cadre du plan communal de développement rural, le taux de subventionnement atteint les 80% tant pour les logements à loyer modéré que pour les logements sociaux.

⁸⁶ Cf. la fiche n° 10 du *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER), *Organisation de l'espace bâti*.

⁸⁷ Celle-ci s'élève en 2011 à 30 millions d'euros en moyens d'actions.

La méthode mise en œuvre dans le cadre de cette subvention étant l'obligation pour chaque commune de déposer un plan triennal conforme aux priorités fixées par le gouvernement wallon, la circulaire relative à l'élaboration de ces programmes triennaux devrait normalement formuler les priorités sous la forme d'objectifs opérationnels. Ceux-ci permettraient non seulement à l'administration wallonne de procéder à un arbitrage raisonné entre les projets, mais également au gouvernement d'imprimer une ligne de conduite dans le choix des types d'investissements, les rendant ainsi plus conformes à une vision politique régionale. On observe toutefois que les priorités définies dans la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux programmes triennaux 2010-2012 sont davantage des orientations générales et techniques d'application locale que des priorités structurantes à échelle supra-communale.

4.1.5 Portée et qualité de la justification transmise au parlement

Pour fournir au parlement une justification complète et exacte de la politique à mener ou mise en œuvre, le gouvernement wallon dispose de plusieurs outils.

Il s'agit, en premier lieu et tout naturellement, des travaux parlementaires d'élaboration des décrets organiques. La Cour constate une disparité importante dans la qualité et la complétude de l'exposé des motifs lors du dépôt des projets de décret. Malgré la difficulté de trouver une règle générale expliquant ces dissonances, la Cour remarque que, lorsque les projets de décrets traitent d'une politique publique nouvelle⁸⁸, ayant généralement fait l'objet d'un ou plusieurs projets pilotes, l'exposé des motifs est très complet et détaillé. Il trace les rétroactes et les expériences antérieures; il détaille les objectifs et principes directeurs du décret ainsi que les grands axes du décret. Par contre, en ce qui concerne les politiques moins récentes ou dont l'objet n'a, à l'évidence, jamais été remis en cause⁸⁹, les travaux parlementaires, en général, et l'exposé des motifs, en particulier, ne commentent pas la raison de la subvention visée par le décret en projet ou en phase de modification. La Cour constate encore que, pour les deux types de politique, aucune analyse de situation récente et quantification *ex ante* des besoins financiers nécessaires à leur mise en œuvre n'a pu être trouvée dans les travaux parlementaires.

Les travaux budgétaires et, en particulier, les programmes justificatifs permettent également au gouvernement de justifier ses diverses politiques. En effet, toutes les subventions analysées dans le cadre de cet audit font au minimum l'objet d'une mention à ces programmes justificatifs. Toutes les mentions au programme justificatif sont structurées de manière sensiblement identique: y apparaissent systématiquement la base légale, les montants proposés en engagement et en ordonnancement, la destination du crédit, la dévolution des crédits sur les années à venir, le mode de liquidation et parfois une justification des montants proposés. Ce dernier point est développé, lorsqu'il est nécessaire d'expliquer une différence

⁸⁸ Exemple: la politique de mobilité et d'accessibilité locales; décret du 1^{er} avril 2004, travaux parlementaires – session 2003-2004, dossier n° 649.

⁸⁹ Exemple: la politique d'encouragement à certains investissements d'intérêt public; l'exposé des motifs du décret du 21 décembre 2006 fait principalement état de la nécessité de simplifier les procédures de subventionnement. Ce décret abroge celui du 1^{er} décembre 1988 portant sur la même politique. Ici encore, l'exposé des motifs ne fait nullement référence à la politique publique, mais bien aux difficultés de procédure. La Cour a ainsi procédé à une remontée dans le temps jusqu'aux travaux parlementaires de la Chambre des représentants, session 1975-1976, documents n° 992 concernant la loi du 20 février 1978 sur les subventions de l'État à certains investissements d'intérêt public; la constatation est identique, pas d'analyse de situation, pas d'historique, pas d'objectifs de politique, etc.

substantielle du montant des crédits proposés par rapport à l'année précédente⁹⁰, ou lorsqu'un nombre de demandes de subventions parvenues à l'administration est mis en exergue⁹¹. La Cour remarque que ces modes de justification des montants ne font pas référence à une situation actualisée des besoins réels en vue d'atteindre des objectifs politiques préalablement fixés.

Dans certains cas, la législation impose à l'exécutif de fournir au parlement des rapports intermédiaires ou périodiques. Ces rapports, rédigés par l'administration wallonne, se révèlent être une excellente opportunité pour le gouvernement de justifier de la mise en œuvre d'une politique. La Cour constate, d'une part, la rareté de ces mesures législatives et, d'autre part, la faiblesse de l'utilisation de ces rapports en termes d'évaluation des politiques publiques. Le rapport général sur la situation des programmes triennaux et des investissements⁹² pour l'année 2009 illustre cette situation. Ce document comporte 18 pages dans lesquelles se retrouvent de nombreuses données statistiques sur l'introduction, l'approbation, les demandes d'avis et les demandes de subventions dans le cadre des plans triennaux. Au-delà d'une évaluation de la qualité du travail des communes, la Cour relève les deux seuls alinéas qui justifient une réelle évaluation de la politique menée: « 255 communes et provinces sur 258 demandeurs potentiels ont au 31 décembre 2008 un programme triennal approuvé. Les moyens budgétaires du département n'ont toutefois permis la satisfaction que de 50 % des demandes »⁹³ et « l'état du réseau de voiries communales nécessite d'urgence un refinancement et des budgets complémentaires significatifs par rapport aux enveloppes annuelles actuelles totalement insuffisantes (voir point 5.2) »⁹⁴.

Paradoxalement, les crédits alloués aux programmes triennaux ont évolué de la manière suivante.

Exercice budgétaire (crédits au budget initial) ⁹⁵	Crédits d'engagement	Crédits d'ordonnancement
2008	45.326.000	34.750.000
2009	45.326.000	35.616.000
2010	29.244.000	19.349.000
2011	30.000.000	11.237.000

(en euros)

⁹⁰ Programme justificatif du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme, pour le budget initial 2010, DO 13, progr. 12, AB 63.02: subventions pour travaux aux administrations publiques subordonnées, en ce compris les travaux améliorant la sécurisation des quartiers urbains, les travaux à exécuter aux bâtiments publics y compris les abords et les travaux exécutés à des édifices relevant de l'exercice des cultes reconnus ou de l'exercice de la morale laïque.

⁹¹ Programme justificatif du vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports pour le budget initial 2010, DO 13, progr. 11, AB 63.09 – *Subventions pour des opérations d'acquisition, de construction, de rénovation et d'équipement de petites infrastructures sportives initiées par les pouvoirs locaux et leurs régies autonomes.*

⁹² Rédigé annuellement en application de l'article L3341-14 du code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁹³ Point 5.2, p. 14.

⁹⁴ Point 7 *Conclusions*, p. 17.

⁹⁵ Les crédits initiaux traduisent explicitement les efforts financiers que le gouvernement estime devoir solliciter auprès du parlement pour réaliser sa politique en matière de plans triennaux.

Même en tenant compte des crédits prévus en 2011 dans le cadre du droit de tirage pour l'entretien des voiries⁹⁶, lesquels s'ajoutent à ceux dévolus aux plans triennaux, l'évolution budgétaire ne correspond pas aux besoins déterminés par le rapport général précité, puisque l'exercice 2010 enregistre une diminution des crédits d'engagement de plus de 35%.

En outre, la différence entre les crédits d'engagement et ceux d'ordonnement s'accroît sensiblement en 2011. Cette différence, de l'ordre de 10 millions d'euros en 2008, 2009 et 2010, double pratiquement en 2011, pour passer à près de 19 millions d'euros.

Cette évolution traduit, pour les années 2010 et 2011, une diminution des moyens de paiement par rapport à des moyens d'action stables. Cette baisse n'est pas de nature à atténuer l'encours, c'est-à-dire à améliorer le traitement des demandes de subsides insatisfaites. Cette insuffisance chronique de moyens financiers est susceptible de provoquer des dysfonctionnements, comme l'allongement des processus d'octroi.

4.1.6 Approche globale et procédures de concertation

La plupart des problématiques qui servent de fondement à l'élaboration d'une politique publique et à la formulation d'objectifs stratégiques nécessitent, de la part des responsables politiques et administratifs, une approche concertée. Il est donc indispensable que, dans une structure organisationnelle cloisonnée comme celle du SPW, chaque initiative prise dans le cadre d'une politique publique soit connue de tous les intervenants concernés. Il convient de veiller à une adéquation correcte de cette politique et à une coordination entre toutes les actions; des procédures de concertation doivent être mises en place pour éviter les doubles emplois et développer des synergies.

Or, ce fonctionnement transversal ne constitue pas une préoccupation centrale de l'administration wallonne.

Même en ce qui concerne des notes d'orientations importantes telles que la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux programmes triennaux 2010-2012, il n'existe plus aucune indication des notions de transversalité et de concertation avec les autres départements du SPW, telles que celles figurant par exemple dans la circulaire relative aux programmes triennaux 2001-2003⁹⁷.

Certaines expériences ponctuelles démontrent pourtant la possibilité d'adopter ces notions de transversalité comme mode de fonctionnement. Ainsi le plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques (plan HP) est effectivement un plan transversal soutenu par l'ensemble du gouvernement wallon. Il vise à assurer la réinsertion socioéconomique des personnes habitant dans un équipement à vocation touristique. Le pilotage, la coordination et l'évaluation sont assurés par la division interdépartementale de la cohésion sociale (DICS) sur une base transversale et participative, qui associe l'ensemble des acteurs concernés que sont notamment les communes, le CGT, la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie, la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé, la Société wallonne du logement (SWL), le FOREM, etc.

⁹⁶ Soit un montant de 30 millions d'euros inscrit à l'allocation de base 63.14 du programme 13.12 consacré aux travaux subsidiés.

⁹⁷ Ainsi, en matière de voiries, la circulaire 2001-2003 précisait que «les investissements du programme triennal communal devaient être choisis en tenant compte, le cas échéant, de leur intégration dans les plans communaux de mobilité et des investissements conjoints à réaliser avec le MET».

4.1.7 Procédures de sélection

Étant donné la limitation des moyens budgétaires, une sélection des communes bénéficiaires de subventions doit être systématiquement effectuée. Pour ce faire, les indicateurs utilisés doivent être en adéquation avec les objectifs de la politique concernée.

La Cour constate une faiblesse de la prise en compte des orientations stratégiques dans le cadre des analyses des demandes de subvention introduites par les communes. Les arrêtés d'octroi de subventions sont rarement motivés au regard des objectifs politiques. L'examen des dossiers (CGT, mobilité) a notamment montré que lorsque des orientations stratégiques ont été définies par le parlement wallon (ex. SDER), elles ne sont pas prises en compte dans la motivation des décisions d'octroi d'une subvention⁹⁸. Les arbitrages nécessaires ne s'appuient sur aucun objectif supralocal.

4.1.8 Évaluation des politiques publiques

La définition des objectifs est considérée comme le préalable indispensable à toute évaluation. Cette étape fait partie intégrante de la première phase de toute démarche de gestion des performances. La présence d'objectifs fonde les référentiels qui permettent d'apprécier dans quelle mesure les buts fixés ont été atteints.

Excepté pour les politiques publiques de type «pilote», la faiblesse dans la formulation des objectifs et l'absence d'analyses de situations initiales ou régulières ne permettent pas de s'appuyer sur un référentiel acceptable pour mesurer le degré de réalisation des objectifs.

À cet égard, la Cour relève que la démarche stratégique est souvent élaborée à rebours. Ainsi, la réglementation fixe d'abord des objectifs qui sont ensuite traduits par l'administration en plans stratégiques. Cette approche n'est pas conciliable avec l'évaluation des politiques publiques concernées puisque les actions envisagées n'ont pas été précédées d'une analyse des situations initiales, ce qui ne permet pas de mesurer leur impact éventuel.

La définition des objectifs permet non seulement de délimiter, dans le champ de l'action publique, des périmètres propres à chacun des acteurs, conformément aux responsabilités, mais également d'identifier les rôles spécifiques des différents intervenants, qu'ils soient politiques ou gestionnaires.

Une bonne définition des objectifs généraux et opérationnels est une condition sine qua non pour une évaluation des politiques publiques.

Pour la majorité des subventions auditées, les objectifs de politiques publiques sont de faible qualité; ils se basent sur une analyse du problème soit inexistante, soit obsolète. En conséquence, il est actuellement impossible d'évaluer les politiques publiques concernées.

⁹⁸ Exemple : aménagement d'un centre d'interprétation *La Frontière des mondes* dans l'ancien monastère de Malmedy – phase 1 : gros œuvre et verrière (visa n° 00/47035).

4.2 Gestion opérationnelle des processus de subventionnement

4.2.1 Réglementation, procédures et processus

Pour rappel, la subvention constitue un incitant positif pour influencer le comportement de la population ou d'un groupe cible spécifique dans une direction souhaitée par les autorités publiques. Il présente les caractéristiques suivantes :

- il s'agit d'un acte unilatéral de l'autorité publique consistant en un transfert financier conditionnel ;
- les conditions de ce transfert visent à créer ou à susciter des activités⁹⁹ produisant des effets recherchés par les pouvoirs publics dans un environnement déterminé.

Ce caractère conditionnel du transfert financier ressort des dispositions prévues aux articles 55 et suivants des LCCE du 17 juillet 1991. En effet, la contribution accordée par l'État pour financer des activités jugées utiles à l'intérêt général implique l'obligation, pour le bénéficiaire, de justifier de l'utilisation des deniers reçus et de se soumettre au contrôle de leur utilisation.

Comme précisé auparavant, toute subvention trouve sa source dans un cadre normatif constitué, au minimum, par une autorisation décrétales, exécutée par un arrêté d'application, qui est, le cas échéant, explicité par une circulaire.

Ce cadre légal fixe, avec des niveaux de précision variables, des éléments de procédures qui sont contraignants en droit.

Par procédure, on entend ici, à l'instar des standards ISO9000¹⁰⁰, un document détaillant les modalités de mise en œuvre d'une activité. Ce texte répond aux questions du « quand, où et comment ? » se réalise l'activité et à l'initiative de « qui ? ».

En matière de subvention publique, les procédures qui organisent sa mise en œuvre ressortissent de son cadre légal.

Il appartient à l'autorité administrative de les appliquer en développant les processus internes qui assurent toutes les phases du transfert financier, depuis la naissance du droit à la subvention jusqu'à son extinction. Cet ensemble de processus, qui est examiné ci-après, relève de l'organisation administrative de la gestion des subventions¹⁰¹.

Ces activités visant l'organisation de l'administration sont, le cas échéant, formalisées en procédures internes détaillées.

Or, quelles que soient la commune et la subvention, les investissements immobiliers¹⁰² se reportent à des activités présentant des caractéristiques similaires impliquant, notamment, la réalisation de marchés publics.

⁹⁹ À défaut de subvention, celles-ci n'auraient pas été exécutées ou, du moins, pas dans la même mesure.

¹⁰⁰ ISO 9000: 2005, *Systèmes de management de la qualité – Principes essentiels et vocabulaire*.

¹⁰¹ Pour rappel, le processus concerne l'ensemble des activités de transformations d'éléments d'entrée en éléments de sortie. Le produit, soit la subvention demandée, accordée et octroyée est le résultat du processus. Ainsi, dans le cadre de l'octroi d'une subvention, les éléments d'entrée consisteront, suivant les cas, en différentes pièces justifiant la recevabilité de la demande, le processus formalisé s'attachera à décrire les activités qui déterminent le refus ou de l'acceptation de celle-ci, et l'élément de sortie se formalisera par la promesse ferme de subside.

¹⁰² Ceux-ci visent essentiellement des voiries, des bâtiments et des espaces publics.

Toutefois, comme souligné au point 2, il n'existe pas de code réglementant de manière générale les modalités de subventionnement des investissements communaux. Au contraire, l'analyse a mis au jour une diversité de cadres normatifs aux contenus plus ou moins aboutis, sans canevas commun et élaboré en fonction de priorités différentes suivant les législatures.

Il en résulte une disparité des processus, bien que ceux-ci se rapportent à une même activité, le subventionnement, qui vise, en définitive, un même objet: l'investissement immobilier.

4.2.2 Système de maîtrise des processus de subventionnement

Le SPW est une autorité administrative poursuivant des objectifs d'intérêt général. Pour les réaliser, elle doit développer une gestion efficace, efficiente et économique des deniers publics.

S'agissant des processus de subventionnement des investissements communaux, il est donc nécessaire qu'elle s'en assure la maîtrise en mettant en place un système de contrôle interne susceptible de détecter tout manquement par rapport aux objectifs visés et d'en limiter les risques¹⁰³.

À cet égard, un dispositif de contrôle interne, tel que repris dans COSO¹⁰⁴, définit, pour une entité déterminée, une série d'activités fondées sur des règles de conduite et d'intégrité fixées par ses organes dirigeants et portées à la connaissance des collaborateurs.

Ce dispositif, adapté à la Région wallonne, devrait impliquer:

- une organisation comportant une définition claire des responsabilités, disposant des ressources et des compétences adéquates et s'appuyant sur des procédures, des systèmes d'information, des outils et des pratiques appropriés (environnement de contrôle);
- un système visant à recenser et analyser les principaux risques identifiables au regard des objectifs de l'administration et à s'assurer de l'existence de procédures de gestion de ces risques (évaluation des risques);
- des activités de contrôle proportionnées aux enjeux du processus et conçues pour réduire les risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs du subventionnement des investissements (activités de contrôle);
- la diffusion en interne d'informations pertinentes, fiables, dont la connaissance permet à chacun d'exercer ses responsabilités (information et communication);
- une surveillance permanente du dispositif de contrôle interne ainsi qu'un examen régulier de son fonctionnement (pilotage).

Le présent audit a évalué la situation au sein du SPW sur la base de ces cinq composantes (référentiel COSO).

Pour chacune de ces composantes, l'analyse des éléments qui contribuent ou, au contraire, affaiblissent la maîtrise du processus a été précédée d'une brève explicitation des normes COSO pertinentes¹⁰⁵.

¹⁰³ Plus particulièrement, la Région visera à s'assurer du respect des décrets, lois et règlements, de l'application des instructions et des orientations fixées par le pouvoir politique, du bon fonctionnement des processus internes des directions générales et de la fiabilité des informations financières.

¹⁰⁴ *La pratique du contrôle interne*, COSO Report, éditions d'Organisation, Institut de l'audit interne, PriceWaterhouseCoopers, 2002.

¹⁰⁵ Pour faciliter la lecture, celles-ci sont mentionnées en italique.

4.2.3 Environnement de contrôle du processus de gestion

4.2.3.1 Organisation de la gestion

La mise en place d'une structure de gestion adéquate implique la définition des principaux domaines d'autorité et de responsabilité, la fixation des délégations de pouvoirs et de coordination des tâches, ainsi que l'organisation de la remontée des informations.

Décidée fin 2006, la réorganisation de l'administration wallonne a débuté le 1^{er} août 2008. Elle s'est traduite par la fusion du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) et du ministère de la Région wallonne (MRW) en une seule entité dénommée Service public de Wallonie (SPW).

Les activités de gestion traitant du subventionnement des investissements immobiliers communaux se répartissent dans différentes directions générales opérationnelles au sein de 18 directions.

Ce contexte a révélé qu'en dépit de l'existence d'une seule entité – le SPW –, il subsiste des pratiques de gestion diverses et cloisonnées, lesquelles ne favorisent pas une gestion coordonnée du processus de subventionnement.

4.2.3.2 Formalisation

La formalisation de tout processus de gestion efficient implique que celui-ci repose sur des normes établies, des procédures écrites et une documentation actualisée. Cette formalisation constitue un support aux agents expérimentés et facilite l'intégration des nouveaux entrants.

L'audit a mis en lumière l'absence de norme ou de directive précise édictées par le SPW et enjoignant aux directions concernées de formaliser leurs processus sur la base de règles communes. Ces consignes générales devraient pourtant assurer l'harmonisation de processus, qui, en définitive, concernent un même objet (l'investissement) et un même bénéficiaire (la commune).

A contrario, les subventions cofinancées dans le cadre des programmes européens sont soumises à des procédures très détaillées, reprises dans des vade-mecum¹⁰⁶.

La diversité des pratiques a été mise en évidence par la comparaison des processus généraux mis en œuvre par la direction de l'aménagement du territoire, la direction des voiries subsidiées, ou encore la direction des infrastructures sportives¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Vade-mecum: 1) à destination des chefs de file et des bénéficiaires, mai 2009; 2) à destination des administrations fonctionnelles, juin 2009. Ceux-ci sont édités, dans le cadre des programmes de convergence et compétitivité régionale et emploi, par le département de la coordination des fonds structurels.

¹⁰⁷ La direction de l'aménagement du territoire (DGO4) a formalisé son processus de gestion. Ainsi, l'examen des dossiers a amené à constater la matérialité des étapes du processus.

Par contre, l'examen des dossiers de la direction des voiries subsidiées (DGO1) n'a pas permis de conclure à la formalisation du processus de gestion, même si une démarche dans ce sens a été accomplie pour répondre à une demande d'EASI-WAL.

Enfin, la direction des infrastructures sportives a défini les différentes étapes d'une procédure, pour lesquelles les documents et formulaires nécessaires sont précisés. Sur cette base, un processus de gestion a été formalisé, dans lequel un pilotage permanent est assuré.

S'il apparaît une certaine formalisation au niveau des pratiques de suivi des dossiers¹⁰⁸, de manière générale, il n'existe pas de document permettant de situer l'état d'avancement administratif des dossiers et l'inventaire des pièces qui y figurent.¹⁰⁹

Différentes bonnes pratiques ont cependant pu être relevées, notamment au sein de la direction du développement rural (DDR), qui a établi son propre vade-mecum. Ce document définit le contexte général, les procédures administratives de la gestion des plans communaux de développement rural (PCDR) – octroi, liquidation et contrôle des subventions – et intègre l'ensemble des documents types utilisés par les agents. Mis au point en 2003 dans le cadre de la programmation européenne 2000-2006, il est régulièrement mis à jour et fonctionne comme un réel outil de référence pour les services.

4.2.3.3 Ressources

Pour garantir la maîtrise de processus, il est souhaitable que la gestion soit assurée par des moyens suffisants et adéquats. Les agents responsables doivent être formés et compétents, les outils doivent permettre une gestion et une communication efficaces.

Ressources humaines

Les pratiques en termes de gestion des ressources humaines ne permettent pas de conclure à une allocation optimale des ressources et des compétences au niveau du SPW.

Ainsi, les travaux d'audit ont mis au jour un manque chronique de personnel affecté aux contrôles et, par voie de conséquence, une grande difficulté, voire une impossibilité, d'effectuer des visites ou des contrôles sur place¹¹⁰. Seule exception à ce constat, la direction de l'aménagement du territoire dispose d'une équipe de contrôleurs chargés du suivi systématique des chantiers¹¹¹.

A contrario, puisque la direction de la planification de la mobilité chargée des subventions relatives aux crédits d'impulsion¹¹² ne peut compter que sur trois personnes¹¹³ pour le suivi des dossiers, cette administration se repose largement sur les conseillers en mobilité (± 500)¹¹⁴. De facto, l'administration reporte ainsi la charge du contrôle sur des ressources externes, qui, au surplus, relèvent, le plus souvent, du pouvoir communal subsidié.

¹⁰⁸ Il existe des formulaires standards, qui sont utilisés pour assurer un suivi maîtrisé du dossier. Il ressort toutefois des entretiens menés dans le cadre de l'audit que cette formalisation n'est pas toujours vécue comme utile et propice à la gestion.

¹⁰⁹ DGO1, direction des déplacements doux, DGO2, direction de la planification de la mobilité.

¹¹⁰ DGO1, infrasports, questionnaire; DGO1, voiries et bâtiments, analyse de dossiers.

¹¹¹ DGO4, aménagement du territoire, analyse de dossiers de revitalisation.

¹¹² La DGO2 (direction générale opérationnelle mobilité et voies hydrauliques) dispense les crédits d'impulsion qui s'appellent désormais « plan Escargot ».

Ceux-ci ont pour but de soutenir les efforts des communes en matière de mobilité douce et plus particulièrement en :

- accordant une attention particulière aux usagers plus vulnérables;
- sécurisant les infrastructures de déplacement pour les modes doux;
- permettant aux cyclistes, piétons et personnes à mobilité réduite de se déplacer en toute sécurité.

¹¹³ Le directeur, un gestionnaire et une secrétaire.

¹¹⁴ Informations complémentaires fournies par les agents en charge du suivi des dossiers lors d'un contrôle de corroboration du 17 novembre 2010.

Dans le même ordre d'idée, le département de l'énergie et du bâtiment durable près la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), responsable du programme UREBA¹¹⁵, ne compte qu'un seul fonctionnaire, qui se charge de la coordination, de la supervision, du traitement des dossiers, ainsi que des contacts avec le centre régional d'aide aux communes (CRAC) et le cabinet du ministre. Pour le reste, l'essentiel de la gestion technique, administrative et comptable est externalisé à l'université de Mons-Hainaut.

Même si, dans une optique d'efficience, les contrôles se doivent d'être adaptés aux enjeux financiers et aux risques, leur externalisation totale, sans mainmise de l'administration, représente un risque majeur de perte de contrôle.

D'autres situations ont été observées où l'administration est amenée à effectuer des contrôles ponctuels ou aléatoires en fonction des moyens disponibles. Toutefois, le manque de formalisation des processus, les risques et les activités de contrôle ne permettent pas de s'assurer que ces contrôles ponctuels sont les plus pertinents dans l'optique d'une gestion maîtrisée.

Par ailleurs, la qualité fort différente du suivi administratif des dossiers est révélatrice de grandes disparités en matière de compétences internes¹¹⁶.

Les directions ne procèdent pas de façon systématique à la mise en place des compétences clés nécessaires au bon déroulement des processus. Le départ à la retraite de personnes ressources n'est pas systématiquement organisé de façon à assurer une transition efficace¹¹⁷.

Enfin, la Région procède parfois à une externalisation structurelle d'une partie importante du processus de subventionnement, perdant par voie de conséquence l'expertise des dossiers et du processus¹¹⁸.

Outil informatique

Le SPW ne dispose pas de programme du type flux de travaux (*workflow*) permettant un suivi du processus de gestion.

La Cour a cependant pu constater qu'au niveau de la direction des voiries subsidiées et des bâtiments (partie voiries), le programme *Syged* a été exploité en vue d'extraire les informations nécessaires au suivi et à l'établissement de rapports d'activités.

¹¹⁵ Les subventions UREBA sont destinées notamment à subsidier les audits énergétiques des bâtiments dont les communes sont propriétaires.

¹¹⁶ Les directions extérieures de la direction de la nature (DNA) doivent ainsi faire face à des charges de travail très variables, exécutées par des agents dont les compétences ne cadrent pas tout à fait avec les besoins. Note à l'inspecteur général du département de la nature et des forêts (DNF), 12 avril 2010, concernant la charge de travail des cellules Natura 2000 dans les directions extérieures du DNF.

¹¹⁷ Le directeur de la direction des subventions aux organismes publics et privés au sein de la DGO4 sera amené à quitter son département sans pouvoir former son successeur alors qu'il centralise la gestion des outils. A contrario, à la direction du développement rural de la DGO3, le successeur du directeur parti récemment à la retraite s'appuie sur un processus formalisé pour gérer la direction.

¹¹⁸ DGO4, la direction du bâtiment durable délègue l'instruction administrative et technique des dossiers de subvention à l'université de Mons depuis 1982. Les projets déposés dans le cadre de la subvention « plan Solwatt » sont analysés par le facilitateur photovoltaïque, soit l'ASBL EF4, qui est l'interlocuteur des communes tout au long du projet.

Dans les autres cas, les directions ont développé leur propre outil de suivi ou détourné, avec un succès variable, un outil de son usage premier¹¹⁹.

De manière générale, cette multiplication des initiatives ne garantit pas la stabilité des outils¹²⁰, ni la fiabilité et la pérennité des données encodées¹²¹.

En résumé, ces données, collationnées de différentes manières, au moyen d'outils différents, ne peuvent fournir les informations indispensables à l'analyse et à l'évaluation du processus de gestion au niveau du SPW¹²².

4.2.4 Identification, évaluation et gestion des risques

Selon le référentiel COSO, les facteurs susceptibles d'affecter la gestion du processus doivent être identifiés et évalués afin de déterminer les actions à entreprendre afin d'en minimiser l'impact sur le bon déroulement du subventionnement. Ainsi, des événements pertinents doivent être identifiés, tels qu'une analyse du processus, un traitement des plaintes et un relevé des dysfonctionnements, regroupés et classés suivant une structure d'identification des risques.

À cet égard, une analyse des risques et une détermination, pour chacun d'eux, d'un seuil de tolérance¹²³ doit être effectuée périodiquement par l'administration. De même, un plan des mesures visant à améliorer le niveau de maîtrise des risques et à évaluer les résultats obtenus doit être défini.

Les travaux d'audit n'ont pas permis de constater l'existence, au sein du SPW, d'un système uniformisé permettant de recenser et d'analyser les principaux risques, ni de directives communes de gestion visant à s'assurer la maîtrise du processus en termes de plan d'action et d'évaluation des résultats obtenus.

Seules quelques initiatives prises, de manière isolée, au niveau de certaines directions ont pu être observées. Ainsi, la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement possède un système intégré, régi par une méthode d'identification et de maîtrise des risques (*MiMar*) et par un système de gestion des risques (SGR). La direction des infrastructures sportives effectue une analyse des processus selon la méthode CAF¹²⁴ avant d'incorporer les modifications utiles à une meilleure maîtrise du processus.

Le référentiel COSO impose, parallèlement à l'évaluation de risques, de déterminer et de mettre en œuvre un plan d'action destiné à les maîtriser. Ces actions doivent servir de base aux opérations de contrôle.

Les résultats de l'examen des activités de contrôle liées au processus de gestion sont présentés ci-après.

¹¹⁹ La direction de la planification de la mobilité (DGO2) gère ses dossiers en *Excel* et emploie aussi l'outil *Wamodam* (outil permettant la compilation de documentation à usage des conseillers en mobilité), développé en interne. Faute de disposer des compétences requises, l'outil ne peut plus être remis à niveau.

¹²⁰ Le départ de l'agent ayant développé l'outil ne permet plus d'effectuer les adaptations utiles.

¹²¹ La DGO1, projets spéciaux et déplacements.

¹²² Cette difficulté sera sans doute prise en compte par le plan d'e-gouvernement 2010-2014 adopté par l'exécutif en février 2010. En effet, ce plan est défini comme «*l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) par les administrations afin d'améliorer les services publics et les processus démocratiques, et de renforcer le soutien des politiques publiques*».

¹²³ Un risque peut être réduit, éliminé, accepté, ou délégué.

¹²⁴ *Common Assessment Framework*.

4.2.5 Activités de contrôle

4.2.5.1 Normes

Une partie des activités de contrôle sont imposées par les articles 55, 56 et 57 des LCCE du 17 juillet 1991. Les allocataires des subventions doivent en effet justifier de l'utilisation des sommes reçues.

Les subventions d'investissement des infrastructures sont aussi soumises à l'ensemble des réglementations en vigueur en matière de réalisations de travaux et, en particulier, celles relatives aux marchés publics.

En outre, les textes réglementaires spécifiques aux subventions précisent les documents que l'allocataire doit fournir et les délais qu'il doit respecter en fonction de l'état d'avancement de la procédure. Certaines subventions imposent également une exigence de pérennité de l'investissement.

La garantie du respect de ces différentes obligations légales adaptées au référentiel COSO implique la mise en œuvre des règles de bonne gestion suivantes :

- des contrôles adéquats de l'emploi des subventions doivent être organisés et réalisés ;
- des pièces doivent attester la réalisation de ces contrôles et leur application concrète ;
- les résultats de contrôle doivent être suivis ; en cas de non-respect des conditions d'octroi, la non-liquidation ou le remboursement des subventions doivent être exigés et mis en œuvre ;
- les ressources nécessaires à leur réalisation doivent être évaluées et quantifiées.

4.2.5.2 Constat général

La Cour n'a pas constaté l'application de normes communes dans la mise en place et l'évaluation des activités de contrôle.

Dans le même ordre d'idée, l'obligation de procéder à une analyse régulière du processus et d'en faire rapport n'est pas prévue au niveau de l'administration. La mise en place de mesures correctives ou la mutualisation de bonnes pratiques afin d'améliorer la maîtrise du processus ne sont pas structurellement établies.

En conséquence, les directions définissent, de leur propre initiative, la mise en œuvre des contrôles visant la maîtrise du processus de subventionnement et leur conformité aux textes réglementaires.

À défaut de normes communes organisant la mise en œuvre des contrôles, des pratiques très contrastées ont été observées.

L'absence ou le manque d'analyse interne des activités de contrôle a cependant des conséquences négatives sur la maîtrise générale du processus. En effet, ces lacunes ne permettent pas de s'assurer du caractère judicieux de la répartition des contrôles exercés. Ainsi une analyse globale des processus de gestion a permis d'observer que les contrôles fixés par décret ou arrêté s'exécutent principalement en amont de l'octroi de la subvention, au stade de la constitution du dossier. Ils sont plus sommaires lors de l'examen des pièces justificatives et sont effectués sporadiquement après la clôture des dossiers. La pérennité de l'objet subventionné fait donc rarement l'objet d'un contrôle systématique¹²⁵.

¹²⁵ Les conséquences dommageables de cette situation sont explicitées au point 4.3.2.2 du présent rapport.

4.2.5.3 Analyse des types de contrôle

La réalité et la qualité des activités de contrôle ont été validées sur la base de l'existence de documents probants versés aux dossiers examinés¹²⁶.

Les activités suivantes ont été identifiées :

- les contrôles sur pièces des documents spécifiés dans la réglementation et fournis par l'allocataire, plus particulièrement ceux relatifs aux marchés publics ;
- les contrôles sur place ;
- des contrôles plus généraux liés à l'organisation.

Contrôle sur pièces

Qualité de l'archivage

À cet égard, un premier constat peut être formulé quant à l'accessibilité des pièces du fait de la disparité des conditions d'archivage : classées, référencées ou stockées de manière inégale, ces pièces n'ont pas toujours été disponibles, ce qui a compromis la vérification de la réalité ou de la qualité des contrôles¹²⁷.

Même si, dans certains cas, des dossiers sont rigoureusement classés¹²⁸, de manière générale, ce manque de rigueur dans l'archivage a un impact négatif sur l'organisation des services. Il compromet la validité des encodages ou la continuité du suivi en cas de remplacement d'un agent.

En outre, cette faiblesse expose la Région à des risques en cas de contentieux. En effet, le SPW doit pouvoir mettre une documentation complète à la disposition de ses avocats pour leur permettre de rédiger leurs conclusions de manière efficace.

Transmission des documents

De manière générale, chaque réglementation concernée impose à la commune subsidiaire de transmettre de certaines pièces probantes¹²⁹, en particulier celles relatives aux marchés publics.

Si la transmission de ces pièces est généralement assurée, l'échéance à laquelle elle se réalise et le traitement des documents qui est réservé par l'administration restent pourtant variables et inégaux.

¹²⁶ Courriers annotés, présence de documents types tels que compte rendu de visites de chantier, listes de contrôle établies reprenant les divers documents reçus, feuilles de calcul du montant de la subvention, photos, rapports d'évaluation, analyses chiffrées, annotations dans les dossiers, photos de visite, signatures attestant d'une visite de chantier.

¹²⁷ Les dossiers relatifs aux crédits d'impulsion (direction de la planification à la mobilité) transmis et examinés lors d'un contrôle sur place le 17 novembre 2010 n'ont pu être contrôlés de façon approfondie, les pièces volumineuses ayant été archivées. Les états d'avancement ne portent, par exemple, aucune mention d'un contrôle par l'administration, ni d'un contrôle sur place. La seule pièce de contrôle présente dans les dossiers examinés est un « état récapitulatif des engagements et des ordonnancements », ratifié par l'agent traitant.

¹²⁸ DGO4 restauration ou DGO4 revitalisation avec une répartition entre le dossier administratif, comptable et contrôle d'exécution. DGO1 infrastructures sportives, dossier chronologique avec liste des documents présents, farde des courriers, formulaires type.

¹²⁹ Pièces justificatives, budgets, documents afférents à la passation et à l'exécution de marchés publics, etc.

En ce qui concerne l'échéance de la transmission des documents relatifs aux marchés publics, l'examen des dossiers des 18 types de subventions sélectionnées a permis de mettre en évidence plusieurs cas de figure.

- Pour six types de subventions, l'ensemble des documents relatifs à la passation du marché¹³⁰ sont transmis avant la désignation officielle de l'adjudicataire et, a fortiori, avant la réalisation des travaux¹³¹. De plus, la décision d'octroi de la subvention et l'engagement budgétaire de la dépense sont subordonnés, dans ces cas, à la production de ces documents.
- Pour six types de subventions, les documents sont transmis avant la passation du marché, alors que la décision d'octroi a déjà été prise. La désignation officielle de l'adjudicataire est alors soumise à l'autorisation du pouvoir subsidiant¹³².
- Pour quatre types de subventions, les documents préalables à la passation du marché (cahier des charges et projet d'avis de marché) sont transmis à l'administration avant engagement. Ce dernier est pris avant la production des documents d'attribution du marché, lesquels sont transmis après la réalisation des travaux (ou d'une première partie de ceux-ci)¹³³. Cette pratique présente un risque car le non-respect éventuel de la réglementation relative à la passation des marchés publics ne pourra être observé par l'administration régionale qu'après le début des travaux¹³⁴.
- Pour deux types de subventions, l'ensemble des documents relatifs aux marchés publics est transmis à l'administration après le début, voire à la fin, de la réalisation des travaux¹³⁵.

¹³⁰ Cahier des charges, avis de marché, procès-verbal d'ouverture des offres, rapport d'analyse des offres, décision motivée d'attribution du marché.

¹³¹ C'est notamment le cas des subventions octroyées dans le cadre des programmes triennaux, de la création d'espaces verts ainsi que de logements sociaux ou moyens.

¹³² C'est notamment le cas des subventions octroyées pour la création en matière de revitalisation urbaine, au niveau du plan air-climat ainsi que dans le cadre des plans communaux de développement rural (PCDR). À titre d'exemple, pour ces dernières, si la subvention est octroyée très tôt dans le processus, c'est-à-dire sur la base d'une fiche projet mise au point dans le cadre de l'élaboration du PCDR de la commune, chaque phase de la passation du marché se voit alors soumise à l'autorisation de l'administration.

¹³³ C'est notamment le cas des subventions octroyées dans le cadre du programme EPURE, de l'opération dégâts d'hiver 2008-2009, ainsi qu'au niveau des petites infrastructures sportives et des plans communaux de mobilité.

¹³⁴ Ce risque a pu être observé pour une subvention octroyée à une commune dans le cadre de l'opération dégâts d'hiver 2008-2009 (visa n° 09/39618). Dans ce cas, l'administration communale a procédé à la passation d'un marché public sans attendre les remarques de l'administration formulées au stade du projet d'avis de marché. Ce non-respect de la procédure fixée a amené le ministre compétent à exiger de la commune qu'elle recommence la procédure d'adjudication, sous réserve de ne pas liquider la subvention. Le contrôle a fait apparaître que la commune n'a pas respecté la réglementation en matière de marchés publics, ni pris en compte les remarques formulées par l'administration. Le dossier étant toujours pendant, une décision de ne pas liquider la subvention octroyée devrait intervenir.

¹³⁵ Ce cas est plus rare. Il s'agit, notamment, des subventions octroyées pour le développement de l'équipement touristique. Les pièces relatives au marché public passé par la commune bénéficiaire de la subvention sont transmises à l'administration lors de la demande de liquidation de la première tranche de la subvention.

Fixation du montant de la subvention

Certaines réglementations ne tiennent pas compte dans leur procédure de la réalité des montants des marchés publics et octroient la subvention sur la base d'estimations faiblement étayées. Ainsi, cet octroi se réalise indépendamment des éléments qui résultent d'une procédure de marché public. Les montants estimés sont approximatifs, puisqu'établis sur la base de projets appelés à être revus ultérieurement, ce qui entraîne des lourdeurs administratives supplémentaires¹³⁶.

À l'inverse, d'autres subventions sont engagées sur la base de montants corrects résultant d'un marché public. Ceci permet une meilleure gestion des budgets régionaux, en évitant les surcoûts administratifs. La notification d'une promesse ferme de subvention se base alors sur le dossier complet d'attribution du marché¹³⁷, précédé d'une notification de l'accord de principe du projet, de l'approbation du dossier technique et de l'autorisation de lancer le marché.

Réalité et qualité des analyses

Le contrôle des pièces est aussi très variable: il peut être méthodique et précis¹³⁸, mais aussi superficiel ou même faire défaut.

Ainsi, la Cour a relevé que l'analyse de l'attribution des marchés publics effectuée par l'administration pouvait être très complète et servir valablement de base à l'avis remis au ministre en vue de l'octroi de la subvention¹³⁹.

Par contre, dans le cas de certaines analyses de demandes de subventions, l'examen des dossiers n'a pas permis de conclure à un contrôle effectif de la passation des marchés publics¹⁴⁰.

Le manque éventuel de maîtrise de la réglementation en matière de marchés publics, constaté au niveau communal¹⁴¹, n'est donc pas corrigé au niveau de la Région, faute de contrôles suffisants¹⁴².

¹³⁶ Cette situation concerne les modalités d'application de la réglementation coordonnée en matière d'octroi de subventions pour le développement touristique (arrêté royal et arrêté ministériel du 24 septembre 1969 déterminant les conditions d'octroi et les procédures d'introduction de demandes des subventions allouées par l'État pour le développement de l'équipement touristique).

¹³⁷ Article L3341-12, § 1^{er}, du code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le montant de la subvention est établi sur la base de l'offre approuvée, après transmission du dossier complet d'attribution du marché.

¹³⁸ DGO4 revitalisation: tableur par marché avec les quantités, les prix et les spécifications comparés poste par poste avec les états d'avancement, calcul des différences, avec procédure d'acceptation des dépassements et analyse de postes complémentaires.

¹³⁹ Aménagements d'espaces verts publics.

¹⁴⁰ Ainsi, au niveau des subventions octroyées dans le cadre du programme EPURE, l'administration ne réalise qu'une analyse limitée des documents relatifs aux marchés de fournitures de luminaires passés par les communes bénéficiaires, puisque l'octroi du subside est subordonné à l'utilisation d'un cahier des charges type (310V2000). L'analyse des dossiers a toutefois relevé que tous les marchés de fournitures ont été attribués au même adjudicataire. Ce monopole de fait résulterait de ce que le cahier des charges précité contient des clauses techniques auxquelles ne peut satisfaire qu'un seul soumissionnaire. Le ministre compétent informé de cette situation envisage de modifier le cahier des charges type.

¹⁴¹ 05/47 919 — Restauration de l'ancien casino Waux-Hall.

¹⁴² Ainsi, dans le cadre des subventions faisant l'objet du plan air-climat, une irrégularité n'a pas été relevée par l'administration en matière d'attribution d'un marché public par une commune (visa n° 08/48947). En effet, le cahier spécial des charges joint au dossier de subvention qualifie le marché de «fournitures de luminaires d'éclairage public». Celui-ci est attribué sans mise en concurrence, sur la base de l'article 3, §2, de la loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Or, cette disposition ne concerne que les services et non les fournitures. Ce marché aurait donc dû être mis en concurrence.

A contrario, même si des analyses plus ou moins poussées sont réalisées, il n'est pas assuré qu'elles soient toujours efficaces¹⁴³.

De manière générale, l'intensité des contrôles dépend des procédures inhérentes à chaque réglementation, mais n'est pas liée à une analyse spécifique des risques¹⁴⁴.

Contrôle sur place

L'examen des modalités de contrôles sur place¹⁴⁵, lorsqu'ils sont explicitement imposés par les réglementations, a révélé des faiblesses récurrentes.

En effet, l'examen des dossiers a révélé que, lorsqu'ils existent¹⁴⁶, ces contrôles ne sont pas toujours organisés de façon systématique, faute de moyens humains et matériels adéquats.

Toutefois, la Cour a relevé que, dans certains services, des contrôles sur place sont organisés régulièrement et qu'il en est rendu compte de façon régulière. Ainsi, la direction chargée des dossiers de subvention de revitalisation urbaine dispose d'une équipe de contrôleurs, qui visitent les chantiers en cours d'exécution, assurent le suivi des projets et des conventions et rédigent des rapports détaillés, qui sont versés aux dossiers.

La direction responsable des subventions accordées aux infrastructures sportives effectue des visites au stade de l'élaboration des projets¹⁴⁷, afin d'y apporter son expertise, ses conseils et, indirectement, de contrôler le dossier. Cette même direction effectue un contrôle systématique et documenté sur place lors de la réception provisoire des travaux.

Un contrôle systématique de la réalité de l'investissement subventionné a également été observé dans le cadre du programme EPURE¹⁴⁸ : une présence de l'administration est assurée lors de la réception des travaux¹⁴⁹.

¹⁴³ Dans le cadre d'une subvention PCDR octroyée à une commune (visa n° 03/46793), la fiche de contrôle dressée par l'administration ne mentionne pas de remarque quant au non-respect éventuel de la législation en matière de marchés publics. Or, l'examen des pièces transmises par la commune fait apparaître qu'une des clauses techniques du cahier spécial des charges communale impose l'utilisation d'un mobilier d'une marque clairement identifiée, alors que cette pratique est interdite par l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics.

¹⁴⁴ Par exemple, les subsides destinés à la réfection des voiries peuvent être octroyés soit dans le cadre des programmes triennaux soit dans celui des dégâts d'hiver 2008-2009. Dans le cadre des programmes triennaux, l'engagement a lieu après le contrôle du dossier d'adjudication. Par contre, pour les subventions dégâts d'hiver, le dossier d'adjudication n'est transmis que plus tard, dans l'optique de la liquidation, mais aucun rapport d'analyse des offres ne figure dans les dossiers. Dans ce dernier cas, l'administration s'assure uniquement du fait qu'il y ait eu adjudication, sans opérer de contrôles approfondis de la procédure suivie.

¹⁴⁵ Visites pour examiner un projet, visites de chantier, réunions plénières.

¹⁴⁶ La réalité des contrôles annoncés n'a pu être validée systématiquement lors des analyses effectuées à l'occasion d'un contrôle sur place le 17 novembre 2010, par manque de pièces probantes. À titre d'exemple, il manque la signature des procès-verbaux de réception provisoire dans les dossiers plans communaux de mobilité alors que cette démarche est une étape de la procédure fixée par la hiérarchie. L'administration relève que, depuis 2007, les procès-verbaux doivent être visés par une personne de la direction. La constatation de non-conformité donne lieu à un rapport de visite qui bloque le versement du solde jusqu'à modification des aménagements.

¹⁴⁷ Direction des infrastructures sportives.

¹⁴⁸ Renouvellement d'éclairage public.

¹⁴⁹ Exemple : dossier engagé sous le visa n° 07/47636.

Enfin, dans certains cas, le contrôle de la réalité de l'investissement s'effectue par le truchement de dossiers photographiques «avant-après», tels que ceux versés aux dossiers de subventions relatives au programme Soltherm¹⁵⁰.

Contrôles par différents intervenants

Pour certaines subventions, la réglementation impose une collaboration entre l'administration, les demandeurs, les comités d'accompagnement ou les organes de tutelle. Une telle collaboration contribue à la maîtrise du processus. Elle peut cependant alourdir ou compromettre celui-ci si elle ne s'exerce pas de manière coordonnée.

À cet égard, plusieurs cas de figure ont été constatés : confusion due à la multiplicité d'avis, manque de méthode dans l'organisation, contrôles insuffisants.

Tutelle

L'article L3122-2 4° du code de la démocratie locale et de la décentralisation interdit aux autorités communales de mettre à exécution leurs actes relatifs, notamment, au choix du mode de passation et d'attribution des marchés publics avant que les pièces justificatives y relatives ne soient transmises à la tutelle générale, l'objectif de la tutelle étant de s'assurer que «*la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé*». La commune peut donc poursuivre la passation ou l'attribution d'un marché public dès lors que les pièces justificatives en ont été transmises dans les quinze jours à la tutelle¹⁵¹.

S'agissant de subventionnement d'infrastructures, ce contrôle de la tutelle générale s'exerce par la DGO5 (direction du patrimoine et des marchés publics des pouvoirs locaux) et s'ajoute à celui exercé par l'administration qui dispense la subvention.

Toutefois, des dossiers peuvent échapper à ce double contrôle potentiel pour deux raisons essentielles, l'inefficacité voire l'inexistence des contrôles par l'administration subsidiaire et l'application, par la tutelle, de seuils de matérialité en deçà desquels les dossiers ne sont pas contrôlés. La Cour a notamment constaté que les marchés afférents aux travaux subsidiés de remise en état des voiries dégradées suite aux dégâts d'hiver 2008-2009 ne font pas l'objet d'un contrôle efficace en ce qui concerne le respect de la réglementation des marchés publics : en effet, l'administration se borne à constater l'existence d'une adjudication sans en contrôler la régularité.

Dans ce même cadre des dégâts d'hiver, moins de 7 % des marchés ont été adjugés à un montant supérieur à 250.000 euros hors TVA. Il n'y a donc pas eu de contrôle approfondi de la procédure d'adjudication de la grande majorité de ces dossiers¹⁵².

¹⁵⁰ Floeffe dossier n° 2009 – 588 (référence du département).

¹⁵¹ Pour les marchés publics de travaux, le seuil de matérialité est fixé à 250.000 euros hors TVA en appel d'offres général et en adjudication publique. Pour la passation, les pièces justificatives sont le cahier spécial des charges (uniquement les clauses administratives) et l'estimation détaillée du montant du marché, le cas échéant, le projet d'avis de marché. Pour l'attribution, il s'agit du procès-verbal d'ouverture des offres, le rapport d'analyse des offres, la motivation qui sera communiquée aux candidats et aux soumissionnaires.

Le gouvernement prend sa décision éventuelle d'annulation dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives.

¹⁵² Pour un montant potentiel total des travaux de plus de 24 millions d'euros.

Caractère non suspensif de la procédure d'avis de la tutelle générale

Le fait de transmettre à la tutelle générale les pièces justificatives relatives aux choix du mode de passation et d'attribution de ses marchés publics n'interdit pas à la commune, une fois cette démarche accomplie, de passer ou d'attribuer les marchés sans attendre le feu vert de la DGO5.

La commune peut ainsi, de bonne foi, sous réserve d'un avis favorable remis par son administration fonctionnelle, procéder à l'exécution du marché, après avoir déposé son dossier et sans attendre l'avis de la tutelle.

Cette situation peut provoquer des conséquences fâcheuses. Ainsi un litige oppose actuellement la DGO4 (direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie) à une administration communale.

Dans ce cas, la commune a cru pouvoir justifier le démarrage des travaux en se prévalant d'un accord obtenu de la tutelle générale exercée par l'administration dépendant du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique (DGO5) à propos de la régularité des marchés passés. Toutefois, la commune n'avait pas obtenu l'accord explicite de la DGO4.

Estimant que la Région n'a pas respecté l'ensemble des obligations mises à sa charge, la commune intente une procédure devant les tribunaux pour récupérer la subvention¹⁵³.

Les difficultés engendrées par cette « double tutelle » sont aussi épinglées dans le rapport général relatif à l'exercice 2009, qui fait le point sur la situation des programmes triennaux¹⁵⁴ et des investissements y relatifs.

La double tutelle est souvent mal comprise par les communes, qui doivent s'adresser à des services compétents dépendant de deux directions générales différentes. Même si des mesures pour améliorer les échanges ont été adoptées, le rapport plaide pour une clarification des rôles à cet égard¹⁵⁵.

Bonnes pratiques en matière de contrôle par différents intervenants

Comités d'avis

Préalablement à l'octroi d'une subvention auprès de la direction des voiries subsidiées, la réglementation prévoit une réunion plénière d'avant-projet¹⁵⁶, qui veille à impliquer toutes les personnes ou les organismes intéressés par le projet d'aménagement des voiries de la commune. Le suivi de cette procédure a été constaté dans les dossiers.

De même, les comptes rendus des comités d'accompagnement des projets déposés dans le cadre de la subvention accordée pour le développement d'espaces multiservices dans des gares rurales attestent de la coordination des partenaires et de la contribution de ces comités à la maîtrise du processus.

¹⁵³ Ce litige porte sur 2.921.642,20 euros, à majorer des intérêts moratoires et judiciaires.

¹⁵⁴ Rapport sur les programmes triennaux, établi en vertu de l'article L3341-14 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, année 2009.

¹⁵⁵ Rapport 2009, p. 17.

¹⁵⁶ Arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007 portant exécution du décret modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs à certains investissements d'intérêt public.

Contrôles des subventions cofinancées par l'Union européenne

L'organisation des contrôles portant sur les subventions faisant l'objet d'un cofinancement par le Fonds européen de développement régional (FEDER) est à relever. Dans ce cadre, les contrôles sur pièces¹⁵⁷ sont réalisés par la direction du contrôle de premier niveau des projets Fonds structurels (au sein du département de la coordination des fonds structurels, dépendant du secrétariat général du SPW).

Ensuite, un certificat est transmis à la direction de la politique environnementale¹⁵⁸, qui organise au moins un contrôle sur place par an pour chaque dossier.

Contrôle des subventions par l'Inspection des finances

Afin de veiller à des contrôles pertinents et efficaces, deux protocoles¹⁵⁹ ont été conclus en 2005 et 2006 entre, d'une part, l'Inspection des finances (IF) et, d'autre part, la direction des subventions aux organismes publics et privés (DSOPP) et la direction de l'équipement des parcs d'activités. Ces protocoles visent l'organisation du contrôle des subventions relatives :

- au plan d'ancrage : il s'agit du financement des actions à mener en vue de mettre en œuvre le droit à un logement décent (DSOPP) ;
- à l'aménagement des zonings industriels (direction de l'équipement des parcs d'activités).

Délais

L'audit a permis de mettre au jour une situation contrastée en matière de suivi et partant de respect des délais de procédure.

Le rapport d'activités 2009 précité relatif aux plans triennaux épingle une situation particulière en matière de travaux subsidiés comportant de l'égouttage. En effet, toute demande de subside pour de tels travaux doit recevoir l'avis favorable préalable de la Société publique de gestion de l'eau (SPGE). La société doit remettre son avis dans un délai de trente jours, lequel n'a été respecté que dans 86 cas sur 204, en 2009. Cette situation s'explique par le fait que la SPGE doit interroger les organismes d'assainissement agréés avant de rendre son avis, ce qui rend difficile le respect du délai de rigueur.

De manière générale, l'audit a mis en évidence une faiblesse récurrente au niveau du contrôle du respect des délais. Cette situation n'est pas de nature à permettre la réduction de la longueur des procédures et la diminution des encours budgétaires.

Le projet d'aménagement et d'extension d'une maison communale¹⁶⁰ est exemplatif à cet égard. Entre la première subvention accordée en 1997 pour un montant de 322.906,11 euros et le premier ordonnancement en 2008, plus de dix ans se sont écoulés.

¹⁵⁷ Déclarations de créance trimestrielles et pièces justificatives.

¹⁵⁸ Cette direction dépend de la direction générale opérationnelle chargée de ces subventions, à savoir la DGO3 agriculture, ressources naturelles et environnement.

¹⁵⁹ Ces protocoles résultent du constat que la qualité du contrôle interne des administrations ne justifiait pas un examen exhaustif de tous les dossiers par l'IF. Les textes redéfinissent la méthode de contrôle, partant du constat que la transmission systématique obligatoire des dossiers n'apportait que peu de plus-value. Ceux-ci sont contrôlés de manière aléatoire par l'IF.

¹⁶⁰ Visa d'engagement n° 97/45 606, 13.026.000 francs, soit 322.906,11 euros.

De bonnes pratiques sont cependant à relever. Dans les dossiers des petites infrastructures sportives, la Cour a observé que des rappels insistants et réguliers relatifs au respect des délais sont envoyés aux allocataires. Il s'ensuit que la durée moyenne des dossiers est limitée à quatre ans. Cette gestion des délais ne résout toutefois pas les retards observés dans la clôture des subventions, lesquels résultent du fait que certaines communes tardent à rentrer les documents indispensables à la liquidation de la dernière tranche de leur subside.

4.2.6 Information et communication

Un dispositif de contrôle interne doit identifier, recueillir et diffuser l'information pertinente sous une forme et dans des délais qui permettent à chaque partie prenante du processus de gestion d'assumer ses responsabilités.

4.2.6.1 Absence d'information fiable centralisée

Il n'existe pas de gestion globale des données afférentes aux dossiers, ni de système d'information intégré soutenant l'établissement de rapports.

Si aucune centralisation ne s'exerce au niveau régional, les directions développent cependant de leur propre initiative des petits outils informatisés de gestion de bases de données¹⁶¹ ou de flux¹⁶².

La Cour se doit cependant d'émettre des réserves quant à la qualité, à la fiabilité, et à l'exhaustivité des informations disponibles.

La conception des bases de données est différente pour chaque direction. Les caractéristiques des données récoltées ne sont pas similaires et ne sont pas encodées de façon standardisée. Il n'existe pas de référentiel unique, en amont du numéro de visa d'engagement, qui permettrait l'identification univoque des dossiers de demande de subventionnement¹⁶³. Cette situation engendre des problèmes en matière de suivi des dossiers et de transparence de la gestion.

En effet, l'hétérogénéité des systèmes de gestion des données empêche de consolider ces dernières à des fins de rapports d'activités ou budgétaires, que ce soit au niveau du SPW ou des directions générales.

En outre, la gestion des bases de données est tributaire des compétences et des ressources disponibles¹⁶⁴. Il n'existe aucune garantie quant à la stabilité des outils¹⁶⁵ et à l'emploi des bases de données dans les services. En outre, les

¹⁶¹ Soit en *Excel*, soit en *Access*.

¹⁶² La direction des voiries (près la direction générale des pouvoirs locaux dépendant de la division des infrastructures routières subsidiées) a utilisé à son profit une application de gestion électronique des dossiers (*Syged*), de manière à assurer un suivi numérisé de ses dossiers depuis l'initialisation jusqu'à la réalisation. Les données encodées peuvent être extraites en vue, notamment, de leur exploitation statistique.

¹⁶³ Le CGT utilise une base de données *Access* sans codification uniforme. Sur les treize dossiers sélectionnés dans le cadre de l'audit, seuls cinq d'entre eux présentaient un numéro d'identification correspondant à celui inscrit sur le dossier papier.

¹⁶⁴ À la demande de la Cour, la direction des déplacements doux et des projets spéciaux a envoyé sa base de données pour analyse. Une demande de délai afin de la nettoyer et de la remettre à niveau a été demandée. Selon la responsable, celle-ci n'avait plus été alimentée depuis près de deux ans à cause du manque de personnel. Au CGT, la structure du numéro d'identification et son usage systématique varient en fonction des agents encodeurs. Les directions de la DGO1 (voiries et bâtiments subsidiés) partagent une même allocation de base, mais non la même base de données. Ainsi, l'équipe voiries dispose du personnel compétent pour encoder les données et extraire les rapports voulus, mais l'équipe bâtiments a dû inventer «*des solutions*» afin de fournir une liste des dossiers en cours à l'équipe d'audit.

¹⁶⁵ Certaines directions ne possèdent ainsi plus les compétences pour la mise à niveau des outils développés en interne, faute de renouvellement des agents responsables.

logiciels *Excel* ou *Access* n'offrent pas de possibilité de traçabilité des modifications effectuées dans les systèmes, ce qui les rend très vulnérables aux erreurs et aux manœuvres malveillantes.

En tout état de cause, la validation des données n'est pas assurée par un service tiers indépendant de celui qui se charge de l'encodage. Leur exactitude ne peut être certifiée en vue du rapportage et de l'estimation des dépenses futures. À cet égard, des divergences ont été constatées dans les statistiques utilisées par l'administration et l'autorité politique. Ainsi, les propositions de l'administration relatives aux crédits d'impulsion¹⁶⁶ ont été fortement modifiées par le cabinet ministériel sur la base d'une analyse de chiffres inconnus de l'administration.

De manière générale, le SPW ne dispose pas d'un système d'information opérationnel apte à gérer les dossiers de subventions, depuis la genèse jusqu'à la clôture. La mise en place d'un tel dispositif, prenant en compte, notamment, les délais et obligations réglementaires, contribuerait à assurer la maîtrise des processus. En outre, la remontée d'informations permettrait d'effectuer des évaluations pertinentes et, partant, d'améliorer la gestion.

Disparité des sites internet des administrations

En matière de communication, les directions concernées du SPW ont mis à la disposition des usagers des sites internet reprenant les informations nécessaires et utiles à la préparation de leur demande de subventionnement.

Suivant les cas, les sites reprennent notamment la réglementation, les procédures générales, des aides au calcul¹⁶⁷, ou des formulaires à remplir en ligne.

La Cour relève cependant l'absence d'harmonisation de l'architecture des sites internet faisant référence à la Région wallonne ou aux différentes directions. Ceux-ci ne sont pas suffisamment adaptés à la nouvelle architecture du SPW¹⁶⁸.

Vers un cadastre des subventions

L'absence d'information centralisée sur les subventions existantes est potentiellement source d'inégalité de traitement entre les communes.

Afin d'améliorer la communication au profit des demandeurs, un nouvel outil a été créé: conformément à l'engagement pris dans la DPR 2009-2014¹⁶⁹, la DGO5 a mis en place, à la mi-juillet 2010, un site internet destiné aux pouvoirs locaux reprenant l'ensemble des subsides régionaux qui leur sont octroyés par la Région. Cette base de données, qualifiée de «cadastre» des subventions, a été créée «dans un souci de simplification administrative, d'harmonisation et de transparence financière». Ce site ambitionne de donner une vue exhaustive des subsides proposés par la Région wallonne ainsi que des informations utiles sur les conditions d'octroi de chaque subside¹⁷⁰, leurs modalités de calcul, ou encore les coordonnées de la direction générale gestionnaire du subside.

¹⁶⁶ Soutien des efforts des communes en matière de mobilité douce.

¹⁶⁷ Sur le portail de l'énergie, la direction met à disposition des programmes téléchargeables permettant d'évaluer les économies d'énergie.

¹⁶⁸ Visuellement, les sites sont très différents et ne permettent pas une recherche aisée. Ceci a été confirmé lors des entretiens par des agents qui sont régulièrement sollicités au téléphone pour aider le demandeur dans l'élaboration d'une demande de subside.

¹⁶⁹ DPR 2009-2014, p. 254.

¹⁷⁰ En ce compris les textes légaux et réglementaires de référence.

Contrairement à ce que suggère son intitulé, cette base de données ne correspond pas à un cadastre au sens de ce qui existe en matière foncière: elle ne fournit aucune information sur ce que chaque commune a pu recevoir comme subvention régionale et ne permet pas d'établir des comparaisons.

L'outil est récent et doit encore être développé, ce qui rend son évaluation prématurée à l'heure actuelle. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'un outil de gestion des subsides, ni d'évaluation de leur utilisation.

4.2.7 Pilotage

Le SPW doit mettre en place un système unifié de contrôle interne efficace, efficient et économe pour gérer les subventions. Cette démarche implique, en outre, une surveillance du dispositif et un examen régulier de son fonctionnement afin d'en déceler les faiblesses, d'y remédier et de cibler les bonnes pratiques pour les généraliser.

Au SPW, la Cour n'a pas observé de pratiques harmonisées relevant d'un pilotage volontariste du processus de gestion du subventionnement. Elle constate cependant diverses actions se rapprochant des pratiques de pilotage reprises dans le référentiel COSO. Celles-ci produisent des effets au niveau de la gestion des processus liés à une subvention spécifique, sans pouvoir être généralisées au niveau du SPW.

Il n'en demeure pas moins que certaines dispositions réglementaires prescrivent de faire rapport sur les activités liées au subventionnement. Ainsi, le code de la démocratie locale et de la décentralisation impose l'établissement d'un rapport annuel d'activités, qui contient, au moins par commune, les demandes de subsides, les projets acceptés dans les programmes triennaux, le taux et le montant des subventions allouées, le taux de réalisation, ainsi qu'une évaluation qualitative. Ce rapport inclut des remarques qui découlent d'une évaluation de la gestion des processus, des informations se rapportant à la réalisation des objectifs politiques, ainsi que des propositions de modification du décret.

Dispositifs mis en place au sein des administrations auditées

Selon le responsable du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme¹⁷¹, l'évaluation du fonctionnement de son administration est permanente au sens où les difficultés rencontrées sont prises en compte lors des réunions de service et peuvent être corrigées par des mesures appropriées. Par ailleurs, une étude a été confiée au CREAT¹⁷², portant sur «*l'évaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la D.G.A.T.L.P. en vue d'améliorer l'efficacité*». Cette étude et les évaluations internes ont servi à étayer la réflexion de la direction et à élaborer les lignes directrices à la base de propositions de modifications des textes réglementaires relatifs aux opérations de revitalisation urbaine adressées au ministre¹⁷³.

¹⁷¹ Réponses au questionnaire adressé au responsable concerné de la DGO4.

¹⁷² Centre d'études en aménagement du territoire.

¹⁷³ Note adressée en mars 2009 au ministre proposant un projet d'arrêté du gouvernement wallon qui s'appuie sur les résultats de l'évaluation interne.

Pour traiter de façon optimale ses dossiers, la direction des infrastructures sportives procède à une autoévaluation régulière sur la base de la méthode CAF¹⁷⁴. Il est tenu compte de ces constats¹⁷⁵ pour amender les processus. Cette évaluation a permis aussi des aménagements des dispositions réglementaires, tels que la modification des taux de subventionnement, du plafond d'intervention et des objets à subventionner.

Dans le même ordre d'idée, la direction des voiries, partie bâtiments¹⁷⁶, a inclus des mesures correctrices dans le décret du 21 décembre 2006, sur la base des difficultés rencontrées sous la législature précédente.

À la direction du développement rural, diverses actions ont été à la source de modifications de la réglementation ou des processus. Un audit du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) sur la période 2000-2006, réalisé au niveau de la direction du développement rural, a révélé que la réglementation n'abordait pas la question de l'intégration des bénéfiques produits par les investissements réalisés en PCDR. Ce constat a été à la base d'une modification du modèle de convention, de façon à préciser les exigences du volet comptable du rapport annuel ainsi que d'en améliorer le contenu, imposant la nouvelle version dès 2009¹⁷⁷. De même, un groupe de réflexion a été mis en place afin de préciser la durée de l'obligation de rapportage, d'évaluer les modalités d'actualisation des PCDR, ou d'intégrer de nouveaux projets.

Un audit ponctuel, à réaliser par la direction de l'audit interne de fonctionnement du SPW, pourrait évaluer les forces et faiblesses sur la base d'un modèle commun à toutes les directions chargées des subventions et serait de nature à intégrer les bonnes pratiques rencontrées et à porter remède aux faiblesses relevées.

4.3 Maîtrise des risques

L'audit a mis au jour une faiblesse structurelle des outils de contrôle interne des processus de subventionnement des investissements communaux.

Cette faiblesse entraîne notamment une insuffisance de maîtrise de certains risques liés à ces processus. Parmi ceux-ci, trois risques majeurs ont été identifiés au sein des différentes directions générales du SPW, à savoir les risques :

- de non-respect du principe d'égalité de traitement ;
- de non-conformité de l'objet subventionné ;
- de subvention indue.

4.3.1 Risque de non-respect du principe d'égalité de traitement

Le risque de non-respect du principe d'égalité de traitement peut se manifester sous des formes variées et à différents moments du processus de subventionnement des investissements communaux.

¹⁷⁴ Cette méthode consiste en une démarche qualité, visant l'auto-évaluation des processus afin de les optimiser (la dernière entreprise date de 2007).

¹⁷⁵ Réponses au questionnaire adressé au responsable concerné de la DGO1. Plusieurs constats visent les contrôles sur place (échancier de la visite d'opportunité, nécessité d'une visite de contrôle accru lors de la réception provisoire, visite ponctuelle combinant la visite de chantier et les visites d'opportunité), la mise au point de la collaboration entre secteurs et un meilleur suivi des documents à recevoir.

¹⁷⁶ Réponses au questionnaire adressé au responsable concerné de la DGO1.

¹⁷⁷ Réponses au questionnaire adressé au responsable concerné de la DGO3.

De manière générale, le principe d'égalité de traitement trouve son fondement dans la Constitution¹⁷⁸. En matière d'actes administratifs tels que les subventions publiques, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs fixe certaines conditions de son application.

Plus particulièrement, le principe d'égalité de traitement est garanti par une disposition de l'article 12 des LCCE :

«Le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi.»

Cette disposition impose :

- l'existence d'un cadre légal autorisant l'octroi des différents types de subventions ;
- la définition de conditions d'octroi de ces subventions par le Roi ;
- la publicité de la nature et des conditions d'octroi de ces subventions.

L'application de ces textes légaux implique les règles de bonne gestion suivantes.

- En matière de procédure générale de subventionnement :
 - le pouvoir subsidiant met tout en œuvre afin d'assurer une publicité auprès des bénéficiaires potentiels de l'ensemble des subventions qu'il dispense, ainsi que des conditions et règles qu'il définit ;
 - les procédures d'octroi, de liquidation et de contrôle sont appliquées de manière identique à tous les ayants droit.
- En matière de décision d'octroi ou de non-octroi :
 - toute décision doit être motivée et fondée sur des critères objectifs définis au préalable en fonction d'objectifs de politique publique et de respect des conditions d'éligibilité ;
 - le cas échéant, des critères de sélection précis, clairs et connus des ayants droit doivent être utilisés.

L'examen des dossiers de subventions a mis en évidence des situations de mise à mal du principe d'égalité de traitement.

4.3.1.1 En matière de procédure générale de subventionnement

Défaut de publicité

La méconnaissance de l'existence de certaines subventions ou la lourdeur des conditions d'accès sont sources de distorsion entre les différentes communes.

En effet, étant donné le nombre important de subventions mises à la disposition des communes et ce, dans des secteurs très variés¹⁷⁹, le risque existe qu'aucune demande ne soit introduite du fait de la méconnaissance de leur existence¹⁸⁰. Il convient toutefois de relever que l'administration a mis au point depuis juillet 2010 un cadastre des subventions accessible en ligne (Voir le point 2.3.2.6 ci-avant).

¹⁷⁸ Les articles 10 et 11 consacrent l'égalité des Belges devant la loi et leur jouissance des droits et libertés sans discrimination.

¹⁷⁹ Cf. le point 1 *Périmètre de l'audit*.

¹⁸⁰ Plusieurs communes conscientes de cette difficulté ont d'ailleurs engagé ce qu'on appelle aujourd'hui un « subsidiologue » (DEPRET, A., *Un subsidiologue se doit d'être toujours aux aguets*, in *Mouvement communal*, mars 2007, p. 128-129).

Si plusieurs directions du SPW ont fait des efforts importants en matière d'information au sujet des conditions d'octroi des différentes subventions dont elles ont la responsabilité¹⁸¹, une information claire et exhaustive n'a pu être observée dans l'ensemble des directions auditées. Or, sous peine de réserver l'accès des subventions à quelques communes « initiées », la publicité de leur existence est primordiale dans l'optique du respect du principe d'égalité de traitement.

S'il est impossible de recenser des cas de non-sollicitation d'un subside faute d'en connaître l'existence, on peut néanmoins observer des étapes inhabituellement longues en amont de la décision d'octroi ou de refus d'une subvention. Celles-ci résultent soit de la méconnaissance des conditions d'octroi des subventions concernées par la commune¹⁸², soit de l'incapacité de satisfaire à l'ensemble de ces conditions du fait de leur ampleur¹⁸³.

Ainsi, l'octroi de subventions pour le développement de l'équipement touristique par le CGT est rendu public via le site internet de l'organisme. En guise de conditions d'octroi, ne sont cités que les « *textes coordonnés des arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969* », alors que l'organisme précise de manière détaillée les modalités de subventionnement au moyen de formulaires de demande de subvention. Toutefois, ceux-ci ne sont transmis aux demandeurs qu'après l'introduction de leur demande. La mise préalable à la disposition des ayants droit d'une documentation explicative et de ces formulaires serait de nature à garantir l'égalité d'accès des communes aux subventions de cet organisme¹⁸⁴.

Nonobstant la bonne connaissance de l'existence d'une subvention et de ses conditions d'octroi, certaines communes peuvent néanmoins être désavantagées par la lourdeur des procédures à suivre. En effet, celles-ci impliquent une logistique administrative importante, qui peut être discriminatoire à l'égard de communes de moindre importance.

Les subventions octroyées pour la mise en œuvre d'un plan communal de développement rural, ne couvrent pas l'élaboration du plan. Les communes ont donc le choix entre la réalisation de l'étude en interne, l'accompagnement par la Fondation rurale de Wallonie (FRW), ou le recours à un auteur de projet privé.

La première possibilité est assez complexe et représente une charge de travail importante, tandis que la dernière implique un coût relativement élevé pour la commune. L'accompagnement par la FRW dépend, quant à lui, de l'accord du ministre chargé de la ruralité. Il nécessite que la commune souscrive à un contrat d'accompagnement, moyennant une participation financière minimale¹⁸⁵.

¹⁸¹ À titre d'exemple: le site internet *Portail des pouvoirs locaux* pour l'ensemble des subventions gérées par la DGO1 en matière de travaux subsidiés, le mémento des subventions mis au point par la direction des espaces verts au sein de la DGO3, ou encore les informations disponibles sur le site internet *Portail de l'énergie* relatives aux subventions en matière de promotion de l'énergie durable gérées par la DGO4.

¹⁸² Il s'ensuit un allongement de la procédure du fait de la réclamation, par l'administration, de compléments d'informations en vue de clôturer le dossier de demande.

¹⁸³ Cette difficulté devra être résolue par le plan de simplification administrative adopté par le gouvernement wallon en février 2010. En effet, ce plan vise « *l'ensemble des démarches destinées à faciliter et à simplifier les formalités administratives qu'un usager est tenu d'exécuter en vue de satisfaire aux règles imposées par les autorités* ».

¹⁸⁴ Dans le cadre de sa demande de subvention, l'échevin compétent de la commune demandeuse, ne connaissant pas la procédure à suivre, a demandé par courrier à l'agent du CGT de « *l'aiguiller afin d'obtenir une subvention* » (visa n° 05/47312). Il s'avère que cette commune a finalement bénéficié du taux minimum de subventionnement (60%), alors que la grande majorité des subventions sont octroyées au taux majoré de 80%.

¹⁸⁵ À l'heure actuelle, la FRW accompagne la préparation d'une vingtaine de PCDR.

À cet égard, il apparaît que le soutien de la FRW est accordé par décision discrétionnaire du ministre. En effet, un audit réalisé récemment par une firme privée a relevé que la sélection est opérée par le ministre chargé de la ruralité « *selon des critères laissés à son appréciation* », sur la base d'une liste transmise par la FRW tous les deux ans¹⁸⁶. Cette situation n'est pas de nature à garantir l'égalité de traitement entre les communes.

Détermination arbitraire du montant de l'intervention régionale

Le montant de l'intervention de la Région dans le cadre du subventionnement des investissements communaux est déterminé par deux éléments :

- la définition de l'assiette subsidiable, c'est-à-dire la nature des investissements et équipements qui peuvent bénéficier de la subvention ;
- le taux d'intervention par rapport à cette base subsidiable¹⁸⁷.

Assiette subsidiable

La détermination d'une assiette subsidiable dans le respect du principe d'égalité de traitement des ayants droit nécessite, pour chaque subvention, de dresser préalablement une liste exhaustive des investissements et/ou équipements visés¹⁸⁸.

Dans la majeure partie des subventions analysées, pareille liste existe, même si elle n'est pas formalisée par des textes de même niveau juridique¹⁸⁹ et n'est pas toujours détaillée de manière uniforme. Par exemple, dans le cas des subventions octroyées en matière de développement touristique, l'article 1 de l'arrêté royal du 14 février 1967 énonce de façon très générale les objets visés par la subvention, ce qui laisse une grande liberté à l'administration dans la détermination de l'assiette subsidiable¹⁹⁰. A contrario, en ce qui concerne les travaux subsidiés dans le cadre des programmes triennaux, la direction des voiries subsidiées a dressé une liste exhaustive des travaux subsidiables et non subsidiables. Cette liste permet d'assurer une cohérence ainsi que l'égalité de traitement entre les différents dossiers traités.

¹⁸⁶ Le rapport de cette évaluation rappelait que « *l'équité entre l'ensemble des communes et des citoyens de Wallonie induit que l'intervention de la FRW ne peut pas être subordonnée à une appartenance politique ou à une sorte de 'Club'* », Isis Consult, *Fondation rurale de Wallonie, Évaluation externe en matière organisationnelle, administrative, stratégique et financière*, 2009, p. 51-52.

¹⁸⁷ Assorti, le cas échéant, d'un plafond à ne pas dépasser. Ainsi dans le cadre des subventions afférentes aux dégâts d'hiver 2008-2009, un montant maximal d'intervention a été défini pour chaque commune sur la base de son kilométrage de voiries. Dans ce cas, le montant constituait donc un plafond à ne pas dépasser et également un droit pour chaque commune. Le montant de l'intervention était prédéfini et la sélection des voiries à rénover était laissée au libre choix de chaque commune. Ce système de subventionnement se rapproche donc de celui du droit de tirage.

¹⁸⁸ À défaut d'une telle liste, la détermination de l'assiette subsidiable s'opère au coup par coup et prête le flanc à l'arbitraire.

¹⁸⁹ Décret, arrêté, circulaire ministérielle ou simple directive interne. Cf. à ce sujet le point 2.1 consacré à l'analyse du cadre normatif régissant les subventions contrôlées.

¹⁹⁰ Arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'État pour le développement de l'équipement touristique, article 1 : « *Dans les limites des crédits inscrits au budget, le Ministre qui a le tourisme dans ses attributions peut intervenir dans le financement d'acquisitions et de travaux de construction, d'aménagement, d'agrandissement et d'équipement destinés à augmenter l'attrait d'une localité touristique.* »

Néanmoins, dans un nombre limité de cas, cette liste fait défaut.

C'est notamment le cas des subventions octroyées en vue de l'amélioration des cours d'eau non navigables. L'article 2 bis, 2), a), de l'arrêté du régent du 2 juillet 1949 qui régit ces subventions se limite à citer l'objectif « *d'amélioration de cours d'eau non navigables* »¹⁹¹ sans pour autant spécifier ce que recouvre cette amélioration. Il s'ensuit que, lors de l'analyse des demandes de subvention, l'administration établit la liste des postes non subsidiables sur la base de l'expérience de ses agents. Une telle situation n'offre donc pas les garanties attendues en matière de respect du principe d'égalité de traitement.

Taux d'intervention

Le taux d'intervention à appliquer à l'assiette subsidiable est défini au sein de la réglementation (au sens large: décret, arrêté, circulaire) qui régit l'octroi de chaque subvention.

La plupart du temps, un seul taux est défini pour chaque subvention. Cette situation minimise le risque de non-respect du principe d'égalité de traitement.

Dans d'autres cas, le taux applicable peut varier selon certains critères. Concernant les subventions pour l'acquisition de terrains en vue de l'aménagement d'espaces verts ainsi que les subventions en matière d'amélioration des voiries agricoles, la définition du taux applicable est opérée sur la base d'une grille d'évaluation précisant clairement les taux à appliquer en fonction d'un ou plusieurs critères¹⁹².

Enfin, des situations prévoient la possibilité de majorer le taux unique en fonction d'un critère spécifique¹⁹³. C'est à ce niveau que l'examen de certains dossiers a révélé des faiblesses.

Ainsi, s'agissant des subventions en matière de développement touristique, le taux général de 60 % peut être augmenté sur demande motivée, lorsque les possibilités financières du pouvoir subventionné sont insuffisantes et que le travail ou l'acquisition en faveur duquel l'intervention est sollicitée présente un caractère suffisant d'intérêt touristique général¹⁹⁴. Cette demande est soumise à l'avis d'une commission consultative. Cette augmentation du taux est quasi systématique puisque, hormis une seule¹⁹⁵, toutes les subventions qui ont été examinées dans le cadre de l'audit bénéficiaient d'un taux d'intervention de 80 %. Par ailleurs, les avis formulés par la commission consultative sont assez laconiques et ne présentent aucune forme de motivation.

¹⁹¹ Le point 2), c), du même article est plus précis puisqu'il vise la construction, le renforcement et le rehaussement de digues le long de cours d'eau non navigables.

¹⁹² Pour les voiries agricoles, le taux est déterminé en fonction du nombre de mètres de plantations prévus par le projet d'amélioration; il existe cinq taux. Pour l'acquisition de terrains en vue de l'aménagement d'espaces verts, des points sont attribués en fonction de quatre critères: physique (description du site), biologique et paysager, urbanistique, social et culturel. Dans ce cas, quatre taux différents sont applicables.

¹⁹³ Par exemple, pour les subventions pour la création de logements sociaux ou moyens, le taux unique de 75 % peut être majoré de 15 % lorsque le bien concerné est situé en zone de rénovation urbaine. Il s'agit là d'un critère facilement vérifiable.

¹⁹⁴ Le taux de 60 % est fixé à l'article 6 de l'arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'État pour le développement de l'équipement touristique. Sa majoration est autorisée par l'article 4 de l'arrêté ministériel du 6 mars de la même année réglant la procédure d'introduction des demandes de subventions (sans toutefois que ce coût puisse, pour le calcul du subside, dépasser le montant de l'estimation faite dans la demande de subvention, augmentée éventuellement du coût des acquisitions et travaux supplémentaires préalablement autorisés par le ministre qui a le tourisme dans ses attributions).

¹⁹⁵ Visa n° 05/47312.

Cette situation présente des faiblesses en matière d'égalité de traitement. Tout d'abord, faute de précision de l'arrêté ministériel du 6 mars 1967 quant à la notion de « caractère suffisant d'intérêt touristique général », le risque est grand de voir appliquer des taux d'intervention différents à des projets similaires, susceptibles de bénéficier d'une augmentation du taux général. Ensuite, l'octroi de cette augmentation quasi systématique, indépendamment de la production de la demande motivée requise, entraîne une inégalité de traitement entre les demandes de majoration assorties d'une motivation et celles qui en sont dépourvues.

La définition du montant de l'intervention régionale peut donc donner lieu au non-respect du principe d'égalité de traitement. Le risque le plus important se situe au niveau de la définition de la base subsidiable, principalement lorsque l'administration chargée de l'évaluation des demandes ne dispose pas d'une liste claire, précise et exhaustive des postes subsidiés. Le risque au niveau de la définition du taux est limité aux cas où l'application d'un taux variable n'est pas déterminée en fonction de critères objectifs et évaluables.

Au titre de bonnes pratiques, l'audit a mis en évidence un mode de subventionnement permettant de couvrir le risque de non-respect du principe d'égalité de traitement au stade de la définition du montant de l'intervention : il s'agit du cas des subventions octroyées dans le cadre du programme EPURE¹⁹⁶. En effet, le montant de l'intervention y est défini, forfaitairement, en fonction de l'économie d'énergie résultant du remplacement des luminaires ; la subvention, plafonnée à la valeur finale des travaux, est proportionnelle au pourcentage d'économie réalisée. Outre qu'il permet de lier l'octroi des subventions à la réalisation d'objectifs de politique publique, ce système offre donc les garanties du respect du principe d'égalité de traitement.

Absence de déterminations objectives de l'assiette subsidiable et du taux d'intervention

Dans le cadre de la fermeture des guichets de certaines gares qui a débuté fin 2004, les ministres wallon et fédéral compétents signaient un accord de principe visant à augmenter l'attractivité des 23 gares wallonnes concernées.

À cet effet, un appel à projet relatif à la « création d'espaces multiservices dans certaines gares rurales » fut lancé en 2005 par le ministre compétent.

L'objectif de cet expérience pilote vise à :

- promouvoir le transport en commun ;
- mettre de nouveaux services à la disposition du public et des clients de la SNCB ;
- assurer un contrôle social des sites concernés.

Depuis, selon l'administration, 10 projets sur 23 auraient abouti.

L'audit a mis au jour un dossier dans lequel ni l'assiette subsidiable, ni le taux d'intervention n'ont été déterminés à partir de critères objectifs, mais ont été fixés de manière discrétionnaire par le cabinet du ministre compétent¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Le programme EPURE vise à subventionner les communes pour le remplacement de luminaires vétustes par de nouveaux luminaires permettant de réaliser des économies d'énergie (de l'ordre de 50 % après remplacement) et d'entretien.

¹⁹⁷ Subventionnement de la création d'un espace multiservices dans la gare de Halanzy (visa n° 07/47913). Ce projet a été suscité par une note de cabinet demandant à l'administration « d'établir un projet d'arrêté de subvention au taux de 75 % limité à 200.000 € maximum ». Le taux d'intervention ainsi que l'assiette subsidiable ont été définis discrétionnairement par le cabinet du ministre. Cette situation tranche avec les autres créations d'espaces multiservices subventionnées à hauteur de 100 % sur la base de demande formulées par les communes à la suite de l'appel à projet.

Manque de respect des délais de procédure

L'audit a mis en évidence à plusieurs reprises un manque de rigueur dans l'application des délais définis dans les différentes réglementations régissant les subventions.

De tels dysfonctionnements ont été relevés dans trois dossiers de subventionnement relatifs à des programmes triennaux.

Dans un premier dossier¹⁹⁸, le marché de travaux a été attribué par la commune avant même que la promesse ferme du subside ne lui ait été notifiée par la Région¹⁹⁹. Ce non-respect de la procédure a provoqué une dépense supplémentaire de 82.148,80 euros²⁰⁰.

Concernant la subvention octroyée à une autre commune²⁰¹, le dossier d'adjudication est parvenu à l'administration en dehors du délai imparti²⁰². La demande de la commune aurait donc dû se voir sanctionnée d'un avis défavorable pour non-respect de la réglementation.

Quant au troisième dossier²⁰³, une analyse du service juridique de la Région aboutit à la conclusion que les dépenses présentées par la commune étaient prescrites. A contrario d'une jurisprudence constante, l'administration a recherché une solution pour contourner la prescription de la dépense²⁰⁴. En définitive, seule la première avance de 70 % du subside a été versée en 2010 pour une déclaration de créance datant de 2005.

Une illustration supplémentaire de manque de rigueur dans l'application de la procédure de subventionnement concerne les subventions octroyées dans le cadre de la mise en œuvre des PCDR : dans de nombreux cas, les délais de mise en adjudication des marchés de travaux n'étaient pas respectés²⁰⁵. En pareille occurrence, la commune concernée introduit simplement une demande de prolongation du délai, qui est systématiquement accordée sous la forme d'un avenant à la convention originale. Aucune sanction n'est donc appliquée pour le non-respect du délai fixé par convention²⁰⁶.

¹⁹⁸ Visa n° 04/45696.

¹⁹⁹ Le marché a été attribué le 31 décembre 2003 alors que la promesse ferme sur projet n'a été notifiée à la ville que le 9 décembre 2004.

²⁰⁰ En définitive, la motivation de l'avis favorable rendu par l'administration a résulté de la volonté de ne pas compliquer le dossier outre mesure. En atteste une note manuscrite jointe au projet d'avis de l'administration relatif à la passation du marché, laquelle fait état des difficultés qui résulteraient d'un refus de subvention du fait de l'obligation de remettre en adjudication.

²⁰¹ Visa n° 08/48301.

²⁰² Le dossier d'adjudication est parvenu à l'administration le 10 juillet 2008, soit huit mois après le délai fixé. Pour rappel, le dossier d'attribution doit être transmis par la commune dans les six mois à dater de la réunion plénière d'avant-projet. Dans ce cas, cette dernière a eu lieu le 22 mai 2007.

²⁰³ Visa n° 03/44128.

²⁰⁴ Ce constat est fondé sur un échange de courriels entre le service gestionnaire et le service juridique du SPW.

²⁰⁵ L'article 6 de la convention-exécution régissant chaque projet stipule que «*les travaux seront mis en adjudication dans les 24 mois à partir de la notification de la convention*».

²⁰⁶ Selon l'administration, depuis quelques années, lors de l'établissement d'un avenant aux conventions-exécution, le montant de l'intervention de la Région wallonne est systématiquement plafonné, alors qu'il ne l'est pas dans la convention initiale. La commune subit ainsi une forme de sanction.

4.3.1.2 En matière de décision d'octroi ou de non-octroi

Évaluation des demandes de subvention non fondée sur des critères objectifs

L'analyse de la recevabilité d'une demande de subvention repose sur sa conformité aux conditions d'octroi. Celles-ci ne sont pas toujours clairement explicitées dans la réglementation concernée.

Le pouvoir subsidiant doit donc s'efforcer d'objectiver le traitement des demandes en déterminant des critères d'évaluation objectifs et une grille d'évaluation rigoureuse.

Certaines demandes de subventions introduites par les communes ne font pas l'objet d'une évaluation objectivée, ce qui entraîne un risque de non-respect du principe d'égalité de traitement des ayants droit.

C'est notamment le cas des subventions octroyées en faveur de l'exécution de travaux de création et d'aménagement d'espaces verts publics et de plantations. L'administration n'utilise aucune grille d'évaluation qui permettrait de vérifier, entre autres, la cohérence de l'investissement proposé par rapport aux objectifs de politique régionale. Les analyses des demandes de subvention portent essentiellement sur la complétude des dossiers transmis ainsi que sur le respect de la réglementation relative aux marchés publics²⁰⁷.

Par contre, en ce qui concerne les subventions octroyées pour l'acquisition de terrains en vue de l'aménagement d'espaces verts publics, la même administration utilise bel et bien une grille d'évaluation permettant de quantifier des critères clairement définis. Cette évaluation a pour effet de prioriser les différents projets introduits et de déterminer le taux de subvention à appliquer.

L'absence de critères objectifs a notamment également été constatée dans le cadre des subventions octroyées pour le développement de l'équipement touristique, ainsi que de celles relatives à la mise en œuvre des plans communaux de développement rural (PCDR).

Pour les premières, les rapports d'analyse des demandes rédigés par les agents du CGT prennent notamment en considération l'intérêt touristique du projet et l'impact socioéconomique attendu. Toutefois, l'évaluation de ces critères par l'administration n'est pas harmonisée et l'étendue des analyses réalisées est variable, ce qui empêche de déterminer le niveau d'adéquation du projet présenté avec les objectifs stratégiques en matière de développement touristique²⁰⁸.

Quant aux subventions visant à la mise en œuvre des PCDR, aucun critère n'était clairement défini et évalué sur une base objective avant 2009. Depuis lors, l'administration a mis en place une grille d'évaluation détaillée prenant en compte différents critères objectifs²⁰⁹. Cette évaluation est réalisée au moment de l'introduction du projet de PCDR. Cependant, ces grilles ne sont encore que très peu utilisées par l'administration²¹⁰.

²⁰⁷ L'administration fait observer qu'une analyse technique de chaque dossier est réalisée et porte au minimum sur le respect de différents points (analyse de la situation existante et de la situation projetée, adéquation du choix des essences aux caractéristiques physiques du terrain, etc.) tout en précisant que cet examen ne fait pas l'objet d'un rapport formel.

²⁰⁸ Tels qu'énoncés par le gouvernement wallon dans sa déclaration de politique régionale.

²⁰⁹ Entre autres: le niveau de réalisation des objectifs de développement rural mis en avant par le projet de PCDR, la cohérence des priorités définies, l'intégration des projets à la politique de la Région wallonne, la faisabilité technique et sociale des projets, la suffisance des voies de financement proposées, etc.

²¹⁰ Selon l'administration, depuis juin 2009, ces différents critères d'évaluation sont également pris en compte et présentés au ministre dans le cadre des demandes d'accord de principe relatives aux conventions-exécutions.

En ce qui concerne les subventions complémentaires d'impulsion octroyées pour la réalisation des plans communaux de mobilité, l'article 12 de l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 dispose que seuls sont éligibles à la subvention les projets «*inscrits en ordre utile dans le Plan communal de mobilité adopté ou dans un plan de déplacements scolaires*»²¹¹.

L'examen des dossiers de subventions n'a révélé aucun élément établissant que les subventions accordées répondent bien à ce critère objectif et identifiable²¹².

Le principal critère d'octroi des subventions dégâts d'hiver 2008-2009 est que les projets proposés répondent aux objectifs définis par la DPR en matière de cadre de vie, d'accessibilité et de sécurité routière.

Pour assurer la cohérence des projets avec ces objectifs, les dossiers doivent intégrer des photos des routes concernées par les dégâts. Si ces photos sont présentes dans les dossiers analysés, il n'en demeure pas moins que les rapports d'analyse des demandes réalisés par l'administration portent sur le respect de la réglementation des marchés publics plutôt que sur les critères d'éligibilité de la demande²¹³.

L'audit a relevé différentes bonnes pratiques en matière d'évaluation des demandes de subventions. Par exemple, concernant les subventions octroyées dans le cadre des programmes communaux bisannuels en matière de logement (ancrage communal), chaque projet inscrit dans le projet de programme soumis par la commune fait l'objet d'une évaluation par l'administration compétente et par la SWL. Une grille d'évaluation, reprenant l'ensemble des critères définis sur la base des orientations du gouvernement précisées dans une circulaire propre à chaque programmation, est utilisée pour synthétiser les cotations attribuées par les deux parties. Cette évaluation permet d'éliminer les projets ne répondant pas aux orientations du gouvernement et également de les prioriser en fonction des cotations attribuées par l'administration et la SWL.

Une évaluation des projets sur la base des orientations définies par le gouvernement wallon est également réalisée lors de l'approbation des programmes triennaux concernant le subventionnement des travaux de voiries et de bâtiments communaux²¹⁴.

En conclusion, l'audit a mis en évidence des pratiques contrastées en matière d'évaluation, par l'administration, des demandes de subventions introduites par les communes. Dans de nombreux cas, cette évaluation ne repose pas sur des critères objectifs prédéfinis. Dans d'autres cas, même si de tels critères existent, ils ne sont pas exploités par l'administration selon des règles prédéfinies.

²¹¹ Arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif au financement de l'élaboration de plans communaux de mobilité et de la mise en œuvre de plans communaux de mobilité et de plans de déplacements scolaires

²¹² À cet égard, l'administration affirme que «*seul les Plans communaux de mobilité ou les Plans de déplacement scolaire terminés et approuvés par le Conseil communal sont pris en compte. Les communes sont donc présélectionnées sur la base de ce critère.*»

²¹³ Ainsi, les avis formulés ne se prononcent pas quant à la conformité des sites concernés aux objectifs formulés dans la DPR ainsi qu'aux objets subventionnables définis dans un courrier explicatif du ministre compétent intitulé «*Complément d'information 1*».

²¹⁴ Le plan triennal communal consiste en la programmation cohérente d'une série d'investissements publics (voiries, bâtiments, égouttages, etc.). Le plan doit refléter les priorités définies par le gouvernement wallon notamment au travers du *Contrat d'avenir pour la Wallonie*.

Non-prise en compte du risque de conflit d'intérêt

Au sein des services audités, il n'existe, pas, de mesures spécifiques visant à éviter les conflits d'intérêt dans le chef de fonctionnaires chargés des dossiers de subventions, lorsqu'ils sont, par ailleurs, mandataires au sein d'organes de décision de pouvoirs subsidiés. Or, des situations susceptibles d'être à l'origine d'un conflit d'intérêt ont été observées²¹⁵.

Ainsi, le directeur d'un service responsable de l'octroi de subventions est également administrateur d'une intercommunale fréquemment chargée par les communes, dans le cadre de contrats de délégation de maîtrise d'ouvrage, de l'instruction de leur dossier de demande²¹⁶. Cette même intercommunale est par ailleurs bénéficiaire potentielle des subventions octroyées par le service concerné. Un autre directeur d'un service responsable de l'octroi de subventions est également administrateur d'une ASBL chargée de la gestion d'un bâtiment sportif communal qui est susceptible de faire l'objet d'une demande de subvention²¹⁷.

Décision d'octroi non transparente

Indépendamment de la problématique de l'évaluation objective des demandes de subvention, la décision d'octroi, par l'autorité politique, des dossiers éligibles implique leur priorisation selon des critères préalablement définis.

C'est en général le cas lorsque la décision d'octroi est confiée à un comité de sélection.

Ainsi, concernant les subventions octroyées dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)²¹⁸, les demandes de subsides sont évaluées par l'administration fonctionnelle en fonction d'une grille d'évaluation qui a été préalablement approuvée par le comité de suivi du PWDR²¹⁹. Ensuite, sur la base de la fiche-projet et de l'avis de l'administration (formalisée par la grille d'évaluation), un comité de sélection décide de l'octroi de la subvention²²⁰. Toute demande de subvention est donc évaluée selon des critères objectifs préalablement définis et la décision d'octroi s'opère sur base de l'évaluation ainsi réalisée par l'administration fonctionnelle. Le comité de sélection se prononce au fur et à mesure que des demandes de subventions évaluées lui sont soumises par l'admini-

²¹⁵ À cet égard, la Communauté française, par son décret du 19 décembre 2002 relatif à la représentation des membres de la Communauté française au sein des conseils d'administration des associations sans but lucratif subventionnées par la Communauté française et œuvrant en ordre principal dans le secteur culturel, n'a pas hésité à interdire aux administrateurs des associations qu'elle subsidie et qui sont par ailleurs membres de son administration, de bénéficier d'une voie délibérative au sein du conseil d'administration de ces associations.

²¹⁶ Direction des attractions et des infrastructures touristiques et intercommunale Idelux.

²¹⁷ Direction des bâtiments subsidiés et des infrastructures sportives et ASBL Sport, tourisme et développement.

²¹⁸ Subventions octroyées dans le cadre des mesures 312 et 321 du Plan wallon de développement rural (PWDR).

²¹⁹ Cette grille reprend des critères d'éligibilité et des critères d'évaluation (pertinence, mise en œuvre, efficacité, égalité des chances, durabilité du projet).

²²⁰ La composition et le fonctionnement de ce comité de sélection ont été définis dans un règlement d'ordre intérieur. Il est composé, avec voix délibérative, des ministres du gouvernement wallon et, avec voix consultative, de représentants des partenaires socio-économiques et environnementaux (Conseil économique et social de la Région wallonne, CWEDD, FRW, etc.), des administrations de coordination et des administrations fonctionnelles.

nistration. Cette pratique respecte le principe d'égalité de traitement des demandes. Elle a aussi été observée dans le cadre des subventions faisant l'objet des plans Mercure²²¹ et de l'appel à projet UREBA exceptionnel²²².

Toutefois, il appert que, pour une majorité des subventions examinées, les critères de priorisation des demandes et donc de décision d'octroi ne sont pas définis, empêchant de ce fait d'apprécier l'objectivité des critères appliqués. Le risque de priorisation des demandes et de décision d'octroi discrétionnaires subsiste donc.

C'est le cas de trois types de subventions²²³ pour lesquelles l'examen des dossiers a révélé que le ministre opère un choix sur la base de critères non définis parmi une liste de projets que l'administration lui soumet.

Le défaut de priorisation objective a aussi été constaté en matière de subventions d'équipement touristique et de subventions complémentaires d'impulsion octroyées pour la réalisation des plans communaux de mobilité.

En ce qui concerne les équipements touristiques, après analyse des demandes introduites, le CGT transmet au ministre de manière régulière un cadastre des dossiers complets²²⁴, respectant les différents critères d'octroi de la subvention. Le ministre sélectionne ensuite, sur la base de critères non définis, les dossiers qu'il décide de mettre à l'engagement, sans respecter nécessairement leur ordre chronologique.²²⁵

Dans le cadre des subventions complémentaires d'impulsion octroyées pour la réalisation des plans communaux de mobilité, le ministre ne suit pas systématiquement les avis formulés par l'administration et ce, sur la base de critères non définis²²⁶.

Par ailleurs, la motivation de l'octroi ou du refus d'octroi de certaines subventions faisant l'objet du programme EPURE pose problème. En effet, certains courriers transmis aux communes concernées justifient le report de leurs subventions en raison de difficultés budgétaires. Toutefois, alors que ces difficultés sont invoquées pour certains dossiers, elles ne le sont pas pour d'autres qui leur sont pourtant contemporains²²⁷. L'administration n'a pu expliquer clairement cette situation.

²²¹ Pour rappel, le plan Mercure vise à subsidier des travaux en matière de sécurité, d'entretien de voiries, d'éclairage public et d'amélioration du cadre de vie. Un comité de sélection choisit les projets en fonction de critères objectifs définis préalablement.

²²² Les projets UREBA visent l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments. Ils sont examinés par un comité d'accompagnement, qui donne un avis collégial sur l'opportunité d'octroyer la subvention. Pour ce faire, le comité s'appuie sur une note élaborée par un comité technique reprenant le montant de l'investissement demandé, le montant de l'investissement jugé éligible, ainsi que l'estimation des économies engendrées par les travaux et la diminution des émissions polluantes qui en résultent. Ces calculs sont unifiés pour toutes les demandes introduites.

²²³ En matière d'aménagement d'espaces verts publics, de mise en œuvre des PCDR et de construction d'infrastructures sportives.

²²⁴ Il s'agit en fait d'une liste chronologique des dossiers de demande finalisés dressée par l'administration.

²²⁵ Sur les 18 dossiers complets, présentés au cadastre entre août 2007 et octobre 2009 et ayant fait l'objet d'un arrêté d'octroi, ce fut le cas à quatre reprises. Un de ces dossiers a été traité après quatre autres présentés pourtant ultérieurement.

²²⁶ Ainsi, dans le cadre du plan escargot 2010, sur la base des éléments transmis par l'administration, il apparaît que 21 dossiers sur les 29 présentés au ministre avec des réserves de l'administration ont finalement été retenus par celui-ci et que 17 dossiers sur les 40 proposés avec un avis favorable de l'administration n'ont toutefois pas été retenus.

²²⁷ Par exemple, deux dossiers analysés ont été reportés le 17 novembre 2008 pour cause de contraintes budgétaires : Profondeville (visa n° 09/34598) et Binche. Si le dossier de Profondeville a finalement été accepté le 3 juin 2009, ce ne fut pas le cas de celui de Binche. Ce dernier a fait d'ailleurs l'objet d'un nouveau report pour contraintes budgétaires le 9 juillet 2009 et demeure actuellement sans suite.

De manière générale, l'absence de critère de sélection et de priorisation objectifs des projets subsidiés se reflète dans la faiblesse récurrente de la motivation des arrêtés d'octroi des subventions concernées : dans la plupart des cas, cette motivation se limite à une formulation générale se référant à des objectifs très larges et non spécifiques à la situation de chaque bénéficiaire²²⁸.

4.3.2 Risque de non-conformité de l'objet subventionné

L'exigence de conformité des objets subventionnés est définie à l'article 55 des LCCE du 17 juillet 1991 :

« Toute subvention accordée par l'État ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'État, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée (...). »

Dans le même ordre d'idée, la réglementation régissant certaines subventions impose une exigence de pérennité de l'investissement pendant une période bien déterminée²²⁹.

Pour la Région, la non-conformité de l'objet subventionné implique la non-réalisation des objectifs de politique publique ainsi que la perte de moyens budgétaires qui auraient pu être alloués à d'autres projets plus conformes à ces objectifs.

Pour la commune, l'utilisation de la subvention pour d'autres fins que son objet peut entraîner la récupération des montants indus et la prise en charge intégrale de la dépense sur fonds propres.

4.3.2.1 Non-conformité de l'investissement réalisé par rapport à l'objet de la subvention

En ce qui concerne le contrôle exercé par l'administration sur la réalité des investissements subventionnés, la Cour a constaté une grande diversité de pratiques au sein des services du SPW. D'une manière générale, elle a relevé une faiblesse récurrente du contrôle sur place organisé par ceux-ci, ce qui entraîne un risque de non-conformité des investissements subventionnés.

Contrôles sur place

La Cour a constaté l'absence de contrôles sur place pour les subventions octroyées en vue de la construction de logements sociaux ou moyens. Hormis la tenue systématique d'une réunion plénière d'avant-projet, aucun contrôle sur place n'est organisé par la direction responsable²³⁰. Cette situation est d'autant plus problématique que la subvention peut être liquidée à 70% sur la base de justificatifs de l'utilisation de 40% du montant prévu des travaux.

²²⁸ Pour les subventions en matière de développement touristique, l'arrêté d'octroi reprend systématiquement la formule suivante : *« Considérant qu'il importe de doter d'infrastructures adéquates les communes désireuses de dynamiser le développement du tourisme, (...) »*.

²²⁹ C'est notamment le cas des subventions octroyées en matière de développement de l'équipement touristique, pour lesquelles les demandeurs doivent s'engager à maintenir l'affectation prévue dans la demande de subvention pendant un délai de quinze ans minimum (arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'État pour le développement de l'équipement touristique, article 3).

²³⁰ La seule trace d'un contrôle informel après réalisation a été observée dans le cadre du dossier sous visa n° 01/47025, où l'agent du SPW chargé du dossier a participé à l'inauguration des logements aménagés.

La Cour a aussi relevé le dossier d'une commune²³¹ qui a bénéficié de 70 % du montant engagé, alors que le logement, acquis par la commune le 26 novembre 1998, n'est toujours pas opérationnel²³².

Contrôles réalisés et documentés mais non suivis d'effet

Concernant certaines subventions, si différentes pièces probantes rendent compte de la réalisation de contrôles sur place, l'examen des dossiers a révélé que les injonctions formulées par l'administration à la suite de ces contrôles n'étaient pas toujours suivies d'effet.

C'est notamment le cas d'une subvention octroyée à une ville dans le cadre de la restauration d'un monument classé²³³. Suite au contrôle sur place des services de la direction de la restauration réalisé en février 2008, des remarques importantes ont été adressées au pouvoir subsidié. Étaient épinglés, entre autres, l'absence de coordinateur sécurité sur le chantier, le non-respect de certaines normes de sécurité, le non-respect des règles de l'art en matière d'ancrage d'échafaudage, ainsi que l'absence de journal des travaux sur le chantier. Nonobstant ce contrôle, une première liquidation de la subvention a été opérée, en mai 2008, sur la base des états d'avancements transmis. Une seconde liquidation est intervenue en janvier 2010 à la suite de la réception de nouveaux états d'avancement²³⁴. Après vérification de l'administration, il apparaît que, si un coordinateur sécurité a bien été désigné, aucun journal des travaux n'a été produit par la ville ; de même, les manquements en matière de règles de l'art n'ont pas été corrigés par l'entrepreneur. Le pouvoir subsidié n'en a pas moins réceptionné les travaux. Au stade actuel, faute de production des justificatifs exigés par la Région, le solde de la subvention ne peut être liquidé.

Le cas d'une autre subvention accordée à la même commune en matière de développement de l'équipement touristique²³⁵ présente également un problème en matière de suivi des contrôles réalisés et, in fine, de conformité de l'objet subventionné. Cette subvention vise essentiellement la création d'un parking devant servir d'espace d'accueil aux touristes. Afin d'en assurer le caractère touristique, le CGT a posé une condition d'exploitation dans le rapport d'engagement préalable à la décision ministérielle²³⁶. Cependant, plusieurs contrôles successifs réalisés par le CGT ont mis en évidence le non-respect de cette condition. Un premier contrôle, réalisé en 2002 a révélé que l'espace avait été converti en parking payant non fermé et accessible à tous²³⁷. Un second contrôle, opéré en 2003, a

²³¹ Visa n° 01/47063.

²³² Il s'ensuit que 39.258,45 euros ont été versés à la commune sans garantie de conformité entre cette dépense et l'objet initial de la subvention. La dernière liquidation est intervenue en décembre 2004.

²³³ Visa n° 06/44183.

²³⁴ À ce jour, un montant de 139.735,83 euros a été liquidé sur un montant engagé de 428.471,82 euros.

²³⁵ Visa n° 99/42400.

²³⁶ « La zone de parcage sera exclusivement destinée à accueillir les véhicules touristiques car il s'agira d'un parking fermé dont la sortie ne sera rendue possible qu'avec l'aide d'une carte magnétique disponible uniquement à l'office du tourisme de la Ville. »

²³⁷ Un courrier envoyé, en mai 2002, par le pouvoir subsidié stigmatise ce problème et annonce qu'en l'absence de mesure visant la régularisation de cette situation, le solde de la subvention (10 %) pour la partie concernée ne pourrait pas être liquidée et qu'il y aurait lieu d'envisager la récupération du montant indûment versé lors de la liquidation de la première tranche de la subvention (90 %).

permis de constater que la situation n'avait pas évolué²³⁸. En 2006, lors d'une nouvelle visite d'inspection, le CGT relève que la solution mise en place ne permet toujours pas de réserver l'usage du parking aux touristes²³⁹. En 2008, une réunion organisée avec la ville permet de dégager la solution suivante : « l'utilisation du parking serait conforme si deux conditions étaient remplies, à savoir : parking gratuit pour une durée de 3 ou 4 heures et placement d'un panneau reprenant les atouts touristiques de la Ville ». Une visite sur place, organisée en 2009, permet de confirmer que la solution proposée est bien mise en œuvre. Le solde de la subvention est liquidé au mois d'août de la même année.

La solution retenue n'apparaît pas conforme à la finalité initialement prévue de l'objet de l'investissement, à savoir la création d'un parking à vocation exclusivement touristique. Le montant d'une partie de la subvention, soit 460.034,28 euros, pourrait en conséquence faire l'objet d'une procédure en récupération²⁴⁰.

4.3.2.2 Non-pérennité de l'objet subventionné

Combien de temps une commune doit-elle respecter les conditions d'emploi de la subvention dont elle a bénéficié ?

Cette question vise la durée de la conformité de l'investissement subventionné aux conditions initiales d'octroi du subside.

Règles en matière de pérennité de l'objet subventionné

Dans la majeure partie des cas, la réponse à cette question est clairement définie par la réglementation régissant la subvention concernée. Par exemple, dans le cas des subventions octroyées en vue du développement de l'équipement touristique, le demandeur doit s'engager à maintenir l'affectation prévue dans la demande de subvention pendant un délai de quinze ans prenant cours à partir du 1^{er} janvier suivant la dernière année pendant laquelle il a bénéficié de la subvention²⁴¹. Concernant les subventions octroyées en matière d'infrastructures sportives, l'allocataire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention s'il ne maintient pas l'affectation du bien telle que définie dans la demande d'octroi de subvention pendant une durée minimale de quinze ans²⁴². Des règles

²³⁸ En juillet 2003, le CGT adresse un courrier de rappel à la ville faisant état de l'absence de mise en œuvre de la solution proposée et rappelant que « si aucune solution satisfaisante n'était trouvée à cet état de choses et selon les injonctions constantes de la Cour des comptes, il y aurait lieu de procéder à la récupération du montant de la première tranche de subvention déjà versée ». Ce montant est alors évalué à 414.030,85 euros. Le CGT fixait alors un délai d'un mois avant de lancer la procédure de récupération. Le 22 septembre 2003, en l'absence de réaction de la part de la ville, une invitation à procéder au remboursement de ce montant lui a été transmise.

²³⁹ Une barrière a bien été placée à l'entrée du site, mais elle est ouverte en permanence et aucun système de carte magnétique distribuée par l'Office du tourisme n'est en place. Le rapport de visite en conclut que le parking n'est toujours pas aménagé conformément au projet initial et qu'il y aurait donc lieu de procéder à la récupération de la subvention. En juin 2006, le CGT transmet donc un « dernier » avertissement à la ville avant récupération de la subvention si la mise en conformité du site n'est pas exécutée « dans les plus brefs délais ».

²⁴⁰ En effet, à l'heure actuelle, n'importe quel usager, touriste ou non, peut utiliser ce parking à condition de respecter la durée maximale de stationnement de quatre heures. Ainsi, le risque que des emplacements soient occupés par des usagers « non-touristes » est bien réel. Enfin, il s'avère que ce parking a bien été utilisé de manière non conforme pendant plus de six ans (depuis sa mise en service jusqu'à la mise en œuvre de la solution finalement adoptée).

²⁴¹ Article 3 de l'arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'état pour le développement de l'équipement touristique.

²⁴² Article 25 du décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements d'infrastructures sportives.

similaires sont également définies, entre autres, pour les subventions en matière de bâtiments publics dans le cadre des programmes triennaux²⁴³, en matière de création de logements de transit ou d'insertion²⁴⁴, de logements sociaux ou moyens²⁴⁵ et d'aménagements cynégétiques²⁴⁶.

À côté de ces règles propres à chaque subvention, il n'existe aucune règle générale qui s'appliquerait par défaut. Or, certaines subventions ne disposent pas d'un cadre défini en la matière. C'est notamment le cas des subventions complémentaires d'impulsion aux pouvoirs locaux pour la réalisation des plans communaux de mobilité. Quant aux subventions en matière de travaux d'acquisition d'espaces verts publics, si la réglementation en vigueur²⁴⁷ impose une obligation de remboursement du montant de la subvention en cas d'affectation même partielle ou d'utilisation du bien à d'autres fins que celle d'espace vert public, elle ne fixe aucune durée minimale de respect de cette obligation²⁴⁸. Cette situation n'est pas dénuée de risque pour la Région wallonne.

En effet, dans le cadre d'un dossier de subventionnement de l'acquisition d'un espace vert public par une ville²⁴⁹, la direction des espaces verts a entamé une procédure de récupération de la subvention octroyée, pour cause d'aliénation d'une partie du bien, auprès du gestionnaire d'un terrain de golf. Toutefois, en l'absence d'un délai imposé au maintien de l'investissement subventionné en conformité avec la destination initiale du subside, la ville remet en cause la décision de la Région de réclamer le remboursement de la subvention octroyée. Si la ville obtenait satisfaction, tout investissement de ce type, une fois subventionné, pourrait connaître une affectation différente de celle prévue par la subvention initiale, sans que la Région ne puisse prétendre récupérer les montants octroyés.

Ce risque important concerne également les subventions octroyées dans le cadre de la mise en œuvre des PCDR. En effet, l'article 19 du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural précise qu'*«en cas de vente du bien, les subventions perçues sont remboursées à la Région ou réemployées pour financer d'autres projets du programme de développement rural»*, alors qu'il ne fixe aucun délai pendant lequel cette obligation de remboursement en cas de vente est applicable.

²⁴³ L'arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007 portant exécution du décret modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs à certains investissements d'intérêt public (article 2) précise que les investissements subventionnés restent conformes à l'usage prévu pendant une période minimale de quinze ans à compter de la date de réception provisoire des travaux ou de la date de signature des actes authentiques en cas d'acquisition.

²⁴⁴ Le code wallon du logement (articles 31 et 32) impose que les logements réhabilités ou restructurés avec l'aide de la Région sont affectés, le cas échéant, au logement de transit ou d'insertion, pendant une période d'au moins neuf années.

²⁴⁵ Le code wallon du logement (article 29) impose que le logement social ou moyen créé avec l'aide de la Région soit affecté à cette destination durant trente ans au moins.

²⁴⁶ L'arrêté du gouvernement wallon du 27 mars 2002 relatif à l'octroi d'une subvention pour la réalisation de certains aménagements cynégétiques précise, en son article 3 que *«le demandeur doit maintenir en place sur la parcelle faisant l'objet de la subvention, un gagnage ou un couvert tel que visé au point 1°, pendant une durée de 5 ans au moins»*.

²⁴⁷ Arrêté royal du 10 décembre 1975 déterminant, pour la Région wallonne, les conditions d'octroi et les taux de subsides pour l'acquisition de terrains en vue de la conservation, de la création ou de l'aménagement d'espaces verts publics, article 6.

²⁴⁸ L'administration précise qu'un projet d'arrêté d'exécution de l'article 13 alinéa 1^{er} point 4 du décret du 4 février 2010 modifiant le Livre II du code de l'environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau prévoit un délai de 30 ans pour ce qui concerne l'aménagement ou la création d'espaces verts publics.

²⁴⁹ Visas n° 87/31571, 88/31795 et 91/32332.

Contrôle du respect des règles en matière de pérennité de l'objet subventionné

L'existence de règles en matière de pérennité de l'objet subventionné implique la mise en place de mesures de contrôle de leur respect. Les travaux d'audit permettent de conclure qu'en général, le niveau de contrôle observé est très faible, voire, dans certains cas, inexistant.

Dans la plupart des cas observés, la constatation d'un changement d'affectation d'un bien subventionné résulte d'une information transmise par le pouvoir subsidiaire plutôt que d'un contrôle systématique organisé par le pouvoir subsidiant²⁵⁰.

Les seuls contrôles de pérennité observés peuvent, en général, être qualifiés de circonstanciels. Même si au niveau des subventions octroyées par le CGT, un engagement de la commune bénéficiaire à maintenir l'affectation prévue dans la demande de subvention pendant un délai de quinze ans est bien exigé et présent dans les dossiers analysés, aucun contrôle systématique du respect de cet engagement n'est organisé. Les contrôles réalisés sont limités et organisés en fonction d'informations parues dans la presse ou obtenues via la réalisation de contrôles dans le cadre de la liquidation de nouveaux projets. Le même type de pratique a été observé en ce qui concerne les subventions en matière d'infrastructures sportives : selon le responsable interrogé, la direction concernée n'a pas les moyens d'effectuer des visites ultérieures afin de s'assurer du maintien de l'affectation du bien. Pour pallier cet inconvénient, les services tiennent attachement des articles de la presse locale relatifs aux objets subventionnés et mettent à profit certaines visites organisées par ailleurs pour vérifier l'état de certaines infrastructures subsidiées. Concernant le subventionnement de logements dans le cadre des sites à réaménager (SAR), un contrôle indirect est opéré par l'administration, mais uniquement en cas de vente du bien subventionné²⁵¹. Enfin, pour les subventions en matière d'aménagements cynégétiques, aucun contrôle sur place spécifique n'est prévu cinq ans après la réalisation de l'investissement²⁵².

Quant aux subventions en matière de bâtiments publics octroyées dans le cadre des programmes triennaux, aucun contrôle systématique de la pérennité de l'investissement n'est organisé²⁵³.

²⁵⁰ Par exemple, le cas de l'aliénation privée d'un espace vert subsidiaire précité a été porté à la connaissance de la direction des espaces verts de manière informelle par un hasard de circonstances, sans qu'aucune modalité particulière de repérage de situation similaire ne soit mise en œuvre par l'administration, qui déclare se baser uniquement sur la bonne foi des communes. Au niveau des PCDR, en principe, les communes doivent mentionner toute vente totale ou partielle du bien subventionné dans un rapport annuel transmis à l'administration. Cependant, l'obligation de transmettre un tel rapport ne vaut que pour les communes bénéficiant d'une convention-exécution active (c'est-à-dire, dont le marché n'a pas encore fait l'objet d'un décompte final). Ainsi, en l'absence de contrôle sur place, l'administration ne dispose d'aucun moyen de vérifier le respect de la disposition de l'article 19 du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural pour les communes ne disposant plus d'aucune convention-exécution active et n'étant pas inscrite dans une nouvelle opération de développement rural.

²⁵¹ Dans ce cas, l'administration en est obligatoirement prévenue par la commune concernée.

²⁵² Selon la direction, les services extérieurs étant constamment sur le terrain, si un changement d'affectation intervient, les agents des services extérieurs s'en aperçoivent et transmettent l'information au service central.

²⁵³ Dans le cas d'un dossier analysé (visa n° 99/41924), le décompte final des travaux réalisés, adopté neuf ans plus tôt par le maître de l'ouvrage, a été approuvé par l'administration sans contrôle de la pérennité de l'investissement. Le solde de la subvention a donc été versé en août 2010 sans vérifier si l'infrastructure subventionnée, un pavillon démontable, était toujours en place et affectée conformément à l'objet de la demande de subvention.

Certaines bonnes pratiques ont cependant été relevées. Ainsi, des contrôles *ex post* sont organisés dans le cas des subventions faisant l'objet d'un cofinancement par le Feader²⁵⁴. Ce niveau de contrôle supplémentaire est justifié par l'exigence de maintien de l'investissement dans les cinq années qui suivent le dernier paiement. Ces contrôles sont réalisés par la direction des contrôles, au sein du département de la police et des contrôles de la DGO3, sur la base d'un échantillonnage réglementé par l'article 30 du règlement européen 1975/2006. Ce règlement précise notamment que ces contrôles doivent couvrir chaque année au moins 1 % des dépenses admissibles pour les opérations pour lesquelles le paiement final a été effectué.

En ce qui concerne les subventions en matière de logements de transit et d'insertion, la commune doit, pendant neuf ans, transmettre un rapport annuel à l'administration. Ce rapport porte sur l'occupation des logements, le niveau des revenus des locataires et leurs plaintes éventuelles. Son examen débouche fréquemment sur des demandes d'informations complémentaires et des visites sur place. Ces contrôles permettent bien entendu de s'assurer du respect de l'obligation de maintien de l'affectation du logement subventionné durant neuf ans. Un tel rapport annuel n'est pas exigé dans le cadre des subventions en matière de logements sociaux et moyens car, dans ce cas, la gestion des logements est confiée à une société de logement, qui exerce donc un contrôle supplémentaire sur leur utilisation. Ces sociétés de logement sont elles-mêmes contrôlées par la SWL. Un tel fonctionnement permet d'assurer un contrôle indirect de la pérennité de l'investissement.

4.3.3 Risque de subvention indue

Toute subvention régionale visant le financement d'un investissement communal ne peut dépasser un plafond fixé par la réglementation applicable, sous peine de transformer le *subside* en *libéralité*²⁵⁵.

Une subvention est considérée comme indue lorsque son montant se révèle supérieur à celui devant résulter de l'application de la réglementation en vigueur, que les *subsidies* soient versés par un ou plusieurs pouvoirs subsidiaires.

Afin d'éviter l'occurrence du risque de subvention indue, l'administration se doit de mettre en œuvre différentes mesures, parmi lesquelles :

- l'organisation et la réalisation de contrôles efficaces de la détermination du montant de l'intervention de la Région, de la validation des décomptes finaux ainsi que du respect des interdictions d'intervention multiple ;
- la définition de mesures visant à identifier les cas de subventionnements multiples et à coordonner l'action des administrations concernées (répartition des niveaux d'intervention, contacts réguliers, contrôles et liquidations coordonnés).

La survenance d'un tel risque comporte des conséquences négatives. L'absence de détection d'une subvention indue constitue une perte d'efficacité de l'outil de subventionnement mis en œuvre par la Région, puisque ces moyens auraient pu être affectés au financement d'autres projets.

²⁵⁴ Subventions octroyées dans le cadre des mesures 312 et 321 du plan wallon de développement rural.

²⁵⁵ Cet excédent constitue une libéralité puisqu'il est dépourvu de toute justification. En effet, l'article 55 des LCCE du 17 juillet 1991 stipule que « toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire ».

La subvention indûment perçue pose aussi un problème de respect de la légalité. Sa détection après liquidation de la subvention implique une procédure de récupération auprès de la commune bénéficiaire. En cas de malveillance, les responsables communaux concernés sont susceptibles d'être poursuivis pénalement.

4.3.3.1 Subvention indue dans le cadre d'un subside octroyé par un seul pouvoir subsidiant

Compte tenu de la faiblesse des contrôles mis en évidence dans le cadre de l'audit²⁵⁶, le risque d'erreur quant à la détermination du montant de l'intervention de régionale est réel. Pour rappel, celui-ci est déterminé par deux éléments : d'une part, la définition de l'assiette subsidiable et, d'autre part, le taux d'intervention par rapport à cette assiette.

S'agissant du taux d'intervention, le risque d'erreur est principalement présent lorsque différents taux sont applicables à un même objet dans le cadre d'une même subvention.

C'est notamment le cas des subventions pour la création de logements sociaux ou moyens. Pour rappel, le taux unique de ces subventions (75 %) peut être majoré de 15 % lorsque le bien concerné est situé en zone de rénovation urbaine. L'audit a relevé l'application erronée de cette disposition dans le cadre d'un dossier²⁵⁷.

En ce qui concerne la détermination de l'assiette subsidiable, l'absence d'une liste précise des différents postes subsidiables peut être une source d'erreur dans le calcul du montant de l'intervention.

De même, l'absence de contrôle, par l'administration, des décomptes finaux des travaux transmis par les communes bénéficiaires peut induire le versement d'une subvention indue au regard de l'assiette subsidiable prévue dans la réglementation. Si dans certains cas, l'analyse du décompte final fait l'objet d'un rapport détaillé, basé notamment sur les observations réalisées dans le cadre d'un contrôle sur place²⁵⁸, dans d'autres cas, l'examen des dossiers n'a révélé que la seule présence du décompte final envoyé par la commune²⁵⁹, sans garantie que ce document ait fait l'objet d'un contrôle effectif.

Enfin, dans le cadre des subventions octroyées en matière de petites infrastructures sportives, une erreur de double prise en charge d'un même poste pour un montant de 22.300 euros a été constatée par l'Inspection des finances et corrigée à la suite de ce contrôle²⁶⁰.

²⁵⁶ Cf. le point 2.3.2 *Gestion opérationnelle des processus de subventionnement*, le volet C relatif aux activités de contrôle.

²⁵⁷ Dans le dossier n° 01/47078, la ville a sollicité un subside à 90 %, arguant de la situation du bien subsidié en périmètre de rénovation urbaine, alors que le dossier relatif à cette rénovation n'était pas encore approuvé. Ce dernier ne l'a finalement pas été. Toutefois, la direction chargée du dossier de subvention n'a pas vérifié le respect de cette clause préalablement à la liquidation du subside. Celle-ci a donc été opérée sur la base d'un taux erroné de 90 %. À défaut d'élément justificatif nouveau, la récupération des 15 % indûment perçus devrait être exigée.

²⁵⁸ C'est notamment le cas des subventions octroyées dans le cadre de la revitalisation urbaine : chaque poste est encodé dans un tableur *Excel* et complété à chaque état d'avancement, de façon à procéder au contrôle du décompte final lors de la dernière liquidation. L'existence de dépassements de quantités présumés ou l'apparition de postes supplémentaires font l'objet d'une analyse complémentaire préalablement à leur approbation ou à leur rejet.

²⁵⁹ S'agissant des subventions octroyées dans le cadre de l'opération dégâts d'hiver 2008-2009, l'examen des dossiers de l'administration n'a pas permis de conclure à un contrôle effectif du décompte final produit par la commune. Le montant de ce dernier est pris en compte tel quel par l'administration dans son calcul du solde de la subvention à liquider.

²⁶⁰ Visa n° 07/47653.

Ces différentes situations, qui résultent, pour la plupart, d'une faiblesse en matière de contrôle, illustrent la réalité du risque de versement d'une subvention induë, même si elle n'est allouée que par un seul pouvoir subsidiant.

4.3.3.2 Subvention induë dans le cadre d'un subside octroyé par plusieurs administrations différentes

Le présent audit a mis en évidence de nombreux cas de subsides, d'un même investissement communal, octroyés par plusieurs administrations différentes. Cette situation est notamment due au fait que plusieurs types d'investissements communaux peuvent faire l'objet d'un subventionnement auprès de différentes directions du SPW (on parlera dans ce cas de subventionnement multiple) et ce, dans le cadre d'objectifs parfois très variés.

L'analyse des dossiers a révélé une palette de pratiques à cet égard : des disparités ont notamment été observées au niveau tantôt de l'autorisation ou de l'interdiction du subventionnement multiple, tantôt de son organisation, lorsqu'il est admis.

Interdiction du subventionnement multiple

L'audit a mis au jour des situations contrastées en matière d'interdiction du subventionnement multiple.

Dans plusieurs cas, la réglementation applicable interdit à la commune demandeuse de cumuler les interventions financières émanant de différentes entités de la Région wallonne.

Ainsi, concernant les subventions complémentaires d'impulsion octroyées pour la réalisation des plans communaux de mobilité, il est expressément interdit d'introduire une demande pour des projets inclus ou qui ont été retirés du programme triennal des travaux²⁶¹.

Dans le cadre des PCDR, il existe également une interdiction d'intervention complémentaire au titre du développement rural pour des investissements inscrits dans les programmes triennaux²⁶². Afin de décourager les communes qui voudraient introduire une demande de subvention auprès des deux entités administratives responsables, le gouvernement a décidé, en 2009, d'appliquer un taux de subvention réduit de 80 à 60 % pour les projets d'aménagement d'espaces publics présentés en PCDR qui pourraient relever du programme triennal des travaux subsidiés²⁶³.

Dans le cadre des subventions Soltherm²⁶⁴, une commune ayant déjà bénéficié d'une subvention UREBA²⁶⁵ ne peut introduire de demande²⁶⁶. Le demandeur doit signaler dans sa demande qu'il n'a pas fait appel à UREBA. La direction se base

²⁶¹ Arrêté du gouvernement wallon du 27 mai 2004 relatif au financement de l'élaboration de plans communaux de mobilité et de la mise en œuvre de plans communaux de mobilité et de plans de déplacements scolaires, article 12, § 1^{er}.

²⁶² Article 13 du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural.

²⁶³ Circulaire ministérielle 2009/02 relative aux taux de subvention à appliquer aux projets inscrits en convention-exécution dans le cadre d'un programme communal de développement rural approuvé par le gouvernement wallon. La circulaire précise les travaux concernés par ce taux réduit.

²⁶⁴ Prime à l'installation de chauffe-eau solaires.

²⁶⁵ Les subventions UREBA sont destinées à financer les études ou les travaux visant à réduire la consommation énergétique des bâtiments communaux.

²⁶⁶ Arrêté du gouvernement wallon du 27 novembre 2003 visant à octroyer une prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire, article 1.

donc sur la bonne foi de la commune. Cette pratique a également été observée pour l'octroi des subventions dans le cadre de l'appel à projets UREBA exceptionnel. Pour celles-ci, les taux exceptionnels (75 ou 90 %²⁶⁷) en vigueur interdisent les cumuls. Les demandeurs doivent donc transmettre une déclaration sur l'honneur précisant l'absence d'autres sources de financement.

Pour ces trois types de subventions, l'examen des dossiers des administrations concernées n'a toutefois pas permis de conclure à un contrôle effectif du respect de l'interdiction de solliciter, auprès de pourvoyeurs différents, des subsides visant un même objet. Aucun contrôle systématique n'est organisé par l'administration, qui se fonde, sur une éventuelle déclaration du bénéficiaire. Force est donc de conclure à la réalité du risque de subvention induite.

Enfin, les subventions relatives à l'amélioration des voiries agricoles ne peuvent être accordées pour des voiries ayant fait l'objet de versements de subsides de la Région depuis moins de quinze ans²⁶⁸. L'administration contrôle le respect de cette interdiction en se basant sur l'attestation remise par l'allocataire et, accessoirement, sur les contrôles effectués sur le terrain lors de l'introduction de la demande et de la réalisation des travaux. Une vérification supplémentaire se fondant sur une base de données à créer reprenant l'ensemble des voiries ayant bénéficié de subsides émanant de la Région permettrait d'acquiescer un niveau de certitude plus élevé quant au respect de cette interdiction.

Autorisation du subventionnement multiple

Certaines réglementations autorisent explicitement le recours au subventionnement multiple.

C'est notamment le cas des subventions octroyées dans le cadre des programmes triennaux: des subventions peuvent être accordées à titre complémentaire sur la base d'autres réglementations pour autant que l'intervention totale des différents pouvoirs subsidiaires n'excède pas 90 % de l'investissement consenti sur les postes concernés²⁶⁹. Afin de contrôler le respect de cette disposition, l'administration se base exclusivement sur la bonne foi de la commune demandeuse. Cette dernière est tenue d'informer la Région en cas de demande ou d'obtention d'une intervention financière visant le même objet auprès d'un autre pourvoyeur de subside²⁷⁰. Aucun contrôle systématique n'est organisé pour corroborer ce type de déclaration.

Les subventions qui ont trait à l'isolation thermique des bâtiments communaux se rapportent à deux situations différentes suivant qu'il s'agit du financement de logements de transit et d'insertion ou de logements sociaux et moyens.

²⁶⁷ Pour les bâtiments situés dans des communes de moins de 10.000 habitants.

²⁶⁸ Article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 24 avril 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour des travaux d'amélioration de la voirie agricole.

²⁶⁹ Article 18 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007 portant exécution du décret modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs à certains investissements d'intérêt public.

²⁷⁰ Article 3 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 mai 2007 portant exécution du décret modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs à certains investissements d'intérêt public.

Dans le premier cas, la réglementation²⁷¹ précise que les travaux d'isolation du grenier ou de la toiture des logements doivent être réalisés, mais elle ne prévoit pas de subvention pour ces postes. Les demandeurs peuvent donc solliciter une subvention UREBA pour réaliser ces travaux d'isolation. Il n'y a pas de risque de double subventionnement puisque les postes sont clairement identifiables et que des concertations fréquentes entre les départements concernés de la DGO4 sont organisées.

Par contre, en ce qui concerne les logements sociaux et moyens, ces mêmes travaux d'isolation peuvent être financés par les subventions régies par l'article 29 du code wallon du logement. Dans ce cas, il n'est pas demandé aux communes de préciser, lors de leur demande, si elles ont également sollicité une subvention UREBA. Aucune consultation n'est prévue entre les directions concernées pour identifier les éventuels dossiers communs. Il existe donc un risque réel de subvention induue.

Encouragement du subventionnement multiple

Le subventionnement multiple est favorisé par la Région dans le cadre des subventions dites complémentaires ou accessoires.

C'est le cas en matière de développement rural²⁷² et de développement de l'équipement touristique²⁷³.

Dans ce dernier cas, cette possibilité de subventionnement multiple n'est autorisée que pour le financement d'acquisitions et de travaux qui ne peuvent être subsidiés en vertu d'autres dispositions légales ou réglementaires, sauf s'il est établi que, sans une aide financière complémentaire du CGT, ces travaux et ces acquisitions ne pourraient être réalisés²⁷⁴.

À ce sujet, les dossiers examinés ne présentaient aucun élément de nature à justifier cette aide financière complémentaire. À défaut de tels éléments justificatifs, il n'existe aucune assurance que ces dossiers n'ont pas bénéficié d'une subvention induue²⁷⁵.

Au vu de ces différents constats force est de conclure que les mesures mises en place par l'administration wallonne pour détecter le risque de subvention induue sont insuffisantes. Dans la majeure partie des cas, l'administration ne dispose d'aucun moyen systématique de contrôle des déclarations des communes en matière de subventions multiples visant un même objet. Dans d'autres cas, aucune information n'est exigée alors que le risque de subvention induue existe. Enfin, même lorsque des limites claires sont définies en matière de subventionnement multiple, celles-ci ne sont pas toujours suivies par l'administration.

²⁷¹ Arrêtés du gouvernement wallon du 19 juillet 2007 relatifs, d'une part, à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit et, d'autre part, à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion.

²⁷² Sur les treize dossiers analysés, cinq étaient concernés par un subventionnement multiple. L'article 13 du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural prévoit que les subventions visant le développement rural peuvent être accordées pour des investissements déjà subventionnés par la Région à condition que le taux global ne dépasse pas 80%.

²⁷³ Le subventionnement multiple y est également assez fréquent : cinq dossiers sur les onze analysés.

²⁷⁴ Article 1 de l'arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'État pour le développement de l'équipement touristique.

²⁷⁵ Visas n° 02/46461, 04/42443, 99/42400, 10/01815 et 09/00630.

Organisation et coordination du subventionnement multiple

L'audit a fait apparaître la faiblesse générale des outils mis en œuvre par les directions concernées afin d'identifier et de contrôler les subventionnements multiples.

Comme précisé ci-avant, dans le cas où l'identification d'une telle situation dépend d'une déclaration volontaire de la commune, cette information ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique de corroboration de la part des administrations concernées. Ces dernières pourraient pourtant atténuer le risque de non-identification en procédant à des contrôles comparatifs des dossiers communs, sur la base d'une banque de données partagée.

Par contre, il existe des cas où aucune déclaration de la commune ne doit être fournie. Cette situation est de nature à accroître le risque de subvention indue. L'analyse des dossiers a permis d'épingler deux dossiers exemplaires à cet égard²⁷⁶ : la subvention indue n'a pu être évitée que parce que les deux directions concernées ont organisé un contrôle préalable sur place. Or, comme souligné ci-dessus, peu de directions organisent systématiquement ce type de contrôle.

Le contrôle a identifié trois manières différentes de régler les modalités d'octroi d'un subventionnement multiple. Elles témoignent de l'absence d'un dispositif commun permanent, à mettre en œuvre par les différentes directions concernées.

Première situation : au sein du projet faisant l'objet d'interventions multiples, les directions concernées se coordonnent afin de se répartir clairement les lots, phases ou postes du projet de travaux à subventionner ; chaque partie ainsi identifiée ne fait l'objet que d'une seule intervention²⁷⁷. Le risque de subvention indue est donc ainsi fortement réduit.

²⁷⁶ Le premier dossier concerne une commune qui avait inscrit un projet de création de logements sociaux à la fois dans son plan d'ancrage 2009-2010 adressé à la direction des subventions aux organismes publics et privés (DSOPP) et dans son PCDR (visa n° 08/48605) présenté à la direction du développement rural. Cette dernière, pourtant informée de cette situation par la commune, n'a pas cru devoir se concerter avec la DSOPP. La subvention en matière de développement rural a finalement été accordée à un taux de 80 %, la DSOPP n'ayant connaissance de cette subvention qu'à l'occasion d'une réunion de suivi des différents projets menés par la commune tenue en juin 2009. L'impossibilité de cumul y est alors signifiée à la commune, qui tente une modification de son plan d'ancrage, rejetée par le gouvernement wallon. Afin d'éviter la reproduction de ce problème, la DSOPP a convenu de se concerter avec la DDR pour identifier tout projet de création de logement inscrit dans les PCDR.

Le second (visa n° 09/40017) concerne la rénovation d'une salle de sport pour laquelle la commune avait obtenu du département de l'énergie et du bâtiment durable une subvention dans le cadre du programme UREBA, tout en sollicitant un subside pour la création d'une petite infrastructure sportive auprès de la direction des bâtiments subsidiés et des infrastructures sportives (Infrasports) ; cette dernière n'avait pas été informée par la commune de l'obtention de la subvention UREBA. L'information n'a été communiquée qu'à l'occasion d'un contrôle sur place des services d'Infrasports. Ceux-ci ont finalement accordé la subvention, moyennant l'exclusion des postes faisant l'objet d'une subvention UREBA. À la suite de cette expérience, Infrasports demande systématiquement aux communes de signaler dans leur formulaire de demande si elles bénéficient également d'une subvention UREBA.

²⁷⁷ Cette pratique a été observée dans trois dossiers : intervention du CGT (visa n° 02/46461) et du développement rural (visa n° 99/43615), intervention du CGT (visa n° 04/42443) et de la direction des espaces verts (visa n° 06/47685) et intervention de la direction des espaces verts (DEV visa n° 02/43466) et de la direction des travaux subsidiés (visa n° 00/45490).

Deuxième situation : les interventions des différentes directions visent certains postes et sont fixées sur la base d'une clé de répartition préalable. Par exemple, dans le dossier de l'aménagement d'une maison de village et d'un office du tourisme²⁷⁸, un pourcentage d'intervention des différents pouvoirs subsidiant a été défini au préalable en fonction de la nature de l'utilisation prévue pour le bâtiment subsidié²⁷⁹.

Troisième situation : il s'agit d'un moyen terme entre les deux premières citées. Le mode de répartition des interventions y est variable : une grande majorité des postes sont pris en charge par un seul pouvoir subsidiant, les autres se partagent le solde sur la base d'un taux d'intervention fixé préalablement²⁸⁰.

Excepté les cas où les interventions sont clairement réparties par poste, la bonne maîtrise du suivi des dossiers faisant l'objet d'un subventionnement multiple par les différentes directions impliquées requiert des mesures de contrôle particulières ainsi que leur coordination régulière. Or, dans la majorité des cas analysés, l'audit a révélé un manque flagrant de coordination, principalement après l'engagement des subventions. Si les niveaux d'intervention de chaque entité sont bien définis en amont du dossier, toutes les conditions ne sont pas réunies pour garantir que ceux-ci sont bien respectés lors de la liquidation des subventions.

À cet égard, l'organisation des contrôles en vue de la liquidation des subventions²⁸¹ ne prévoit pas de modalités de contrôle conjointes ni de coordination. Ces différentes faiblesses observées à la fois au niveau de l'identification des cas de subventionnement multiple, de leur organisation et de leur coordination constituent une source importante de risque de subvention indue. Les mesures actuellement mises en œuvre par les différentes directions de l'administration wallonne ne permettent donc pas, en l'état, de prévenir suffisamment ce risque.

²⁷⁸ Intervention du CGT (visa n° 10/01815) et du développement rural (visas n° 08/49792 et 09/35100).

²⁷⁹ Une variante a été observée dans le cadre des subventions à titre complémentaire. En effet, le pouvoir subsidiant principal fixe son niveau d'intervention sur la base de son taux d'intervention et le pouvoir subsidiant secondaire adapte son intervention de manière à atteindre un taux maximal prédéterminé. Visas n° 08/49320 et 09/00630. La DEV applique son taux de 65%. Le CGT intervient pour le surplus jusqu'à concurrence de 80%.

²⁸⁰ Visa n° 99/42400 au niveau du CGT avec une intervention conjointe du CGT, de la DEV et de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP).

²⁸¹ Visa n° 98/46484 au niveau de la DDR, la mise en adjudication du marché a été refusée par la DEV pour procédure non conforme sans que la DDR n'ait réagi. Consciente de la possibilité d'occurrence de ce type de problème, l'administration déclare que, depuis la création du SPW et l'intégration de la direction du développement rural et de la direction des espaces verts dans un même département, ces deux directions s'efforcent de faire coïncider l'application de leur législation respective dans les projets de subventions communs. Elle ajoute qu'une réflexion est actuellement en cours sur la possibilité de charger une seule des deux directions de la vérification des déclarations de créance pour les deux types de subventions.

5 Conclusions

5.1 Conclusions

À défaut de disposer d'un cadastre précis des subsides que la Région octroie aux communes et en l'absence d'une coordination institutionnalisée entre les différentes administrations dispensatrices, l'identification des subventions relevant du périmètre de l'audit ainsi que les allocations de base s'y rapportant a été difficile.

Par ailleurs, les subventions analysées dans cet audit sont régies par une diversité de cadres normatifs aux contenus plus ou moins aboutis, sans canevas commun et élaborés en fonction de priorités différentes suivant les législatures.

La détermination des crédits budgétaires régionaux consacrés au subventionnement d'investissements communaux n'est pas plus aisée. En effet, certaines allocations de base relèvent bien du périmètre de l'audit, mais seulement pour partie, car une fraction des crédits est destinée à d'autres acteurs publics (comme par exemple les intercommunales ou les CPAS) ou consacrée à des dépenses autres que des dépenses d'investissement.

Une approximation est cependant possible: sur la base de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Région wallonne pour l'année 2009, les moyens d'action consacrés à cette politique peuvent être estimés à environ 300 millions d'euros et les moyens de paiement à près de 190 millions d'euros.

La Cour a relevé, pour la majorité des subventions, une faible lisibilité des objectifs de politique publique. Pour la plupart de ceux-ci, aucune analyse récente des problèmes à résoudre n'est identifiable. Par voie de conséquence, toute évaluation du degré de réalisation de ces politiques publiques est aléatoire.

Il n'est donc pas possible de s'assurer du caractère vérifiable des objectifs en raison soit de leur inexistence soit de l'absence d'indicateurs ou d'analyses de situation initiale ou intermédiaire.

L'audit a également permis de constater une hétérogénéité des procédures et une disparité des processus, bien que ceux-ci se rapportent à une même activité, le subventionnement, qui vise, en définitive, un même objet: l'investissement immobilier.

La diversité des processus engendre finalement des pratiques de gestion différentes et cloisonnées, qui ne permettent pas de recenser, d'analyser et de maîtriser certains risques en matière de non-respect du principe d'égalité de traitement, de non-conformité de l'objet subventionné et de subvention induue.

Concrètement, l'audit a mis en lumière l'absence de norme et de directive précises édictées par le SPW et enjoignant aux directions concernées de formaliser leur processus sur la base de règles communes. En outre, la multiplication des initiatives en matière informatique ne garantit pas la fiabilité et la pérennité des données et elle empêche que les informations nécessaires à l'analyse et à l'évaluation de la gestion des subventions pour l'ensemble du SPW soient disponibles. Quant aux contrôles exercés par les différents services de l'administration, l'audit a permis de constater l'absence de normes communes, ce qui aboutit à des pratiques très contrastées entre les services, lesquelles nuisent à l'exercice d'un contrôle interne efficace. Il ressort enfin de l'audit une absence de pratiques harmonisées relevant d'un pilotage coordonné et volontariste de l'ensemble du processus de gestion du subventionnement au sein du SPW.

5.2 Recommandations

5.2.1 Guichet administratif unique

Afin de favoriser la gestion coordonnée du processus de subsidiation au sein de l'ensemble du SPW, de simplifier les procédures à suivre par les communes, de mieux maîtriser le risque de subventionnement multiple et d'assurer une meilleure transparence des transferts financiers alloués, la Cour recommande l'établissement d'un guichet administratif unique, destiné à centraliser l'ensemble des demandes de subventions émanant des communes qui souhaitent financer la réalisation de leurs investissements.

Cet outil pourrait devenir un véritable outil de gestion en servant d'interface et de plateforme aux différents utilisateurs tout au long de la gestion du dossier.

À terme, il permettrait à la Région de disposer d'une base de données intégrant l'ensemble des subventions régionales reçues par les différentes communes et d'améliorer la transparence par la création d'un système d'information efficace.

5.2.2 Mutualisation des ressources en termes de contrôle

Afin de diminuer le risque de non-conformité des investissements subventionnés et d'améliorer l'efficacité des contrôles menés, la Cour recommande l'organisation systématique de contrôles sur le terrain après la réalisation des travaux subventionnés, ainsi que la mise en commun des ressources disponibles en matière de contrôle sur place, actuellement réparties dans les différentes directions chargées du subventionnement des investissements communaux.

Cette mutualisation devrait permettre la réalisation d'économies d'échelles puisque, lors d'une seule visite au sein d'une commune, plusieurs investissements bénéficiant de subventions différentes pourraient faire l'objet d'un contrôle.

5.2.3 Définition de critères objectifs d'octroi

Pour diminuer le risque de non-respect du principe d'égalité de traitement, la Cour recommande la définition et l'utilisation effective, pour chaque type de subvention, de critères objectifs d'octroi communiqués préalablement aux bénéficiaires potentiels.

Ces critères devraient être définis à partir des objectifs de politique publique visés par l'outil de subventionnement. L'évaluation des demandes, leur classement et les décisions d'octroi ou de refus devraient donc clairement être motivés par rapport à ces critères objectifs.

5.2.4 Limitation des conflits d'intérêt

Dans le cadre de la charte de bonne conduite administrative annexée au code de la fonction publique wallonne, la Cour recommande la définition de mesures claires et obligatoires afin de limiter le risque de conflits d'intérêts qui pourraient se présenter lors du traitement des demandes de subvention introduites par les communes.

Ces mesures devraient notamment prévoir que les personnes, qui sont à la fois agents des autorités subsidiantes et membres d'organes dirigeants des entités subsidiées, ne participent pas au processus de subventionnement.

La Cour préconise également d'interdire aux administrateurs d'une association subventionnée par la Région et qui sont par ailleurs membres de l'administration régionale, de bénéficier d'une voie délibérative au sein du conseil d'administration des associations subventionnées²⁸².

²⁸² À l'instar des dispositions présentes dans le décret de la Communauté française du 19 décembre 2002.

6 Annexes

6.1 Annexe 1 – Méthode

6.1.1 Méthode de détermination du périmètre de contrôle

L'audit a pour objet les subsides octroyés aux administrations communales afin de financer des actions d'investissement visant des biens immobiliers.

Dans un premier temps, un examen exhaustif des allocations de base (AB) du budget de la Région wallonne a été mené en vue de cibler celles sur lesquelles les subsides concernés sont imputés.

Ce premier tri a permis d'identifier 104 AB.

Un questionnaire standardisé couvrant les thèmes d'audit a été envoyé aux services administratifs gestionnaires des crédits imputés sur ces AB.

Le dépouillement du questionnaire et les informations complémentaires collationnées à la suite d'entretiens ont permis d'écarter 17 AB non concernées par l'objet de l'audit.

Ce travail de validation a permis de déterminer un périmètre de contrôle constitué de 87 AB gérées par huit entités administratives distinctes²⁸³, sur lesquelles sont imputées 99 types de subventions différentes.

6.1.2 Méthode d'échantillonnage des dossiers de subventions

Comme précisé dans la méthode générale, les travaux d'audit consistent notamment en activités de contrôle de pièces et de corroboration, ce qui implique la sélection de dossiers de subvention permettant de susciter des constats représentatifs de l'ensemble du périmètre de contrôle.

Cette sélection a donc nécessité la mise au point d'une méthode spécifique, basée sur des critères prédéfinis.

Elle s'est déroulée en deux phases.

6.1.2.1 Sélection de 14 AB représentatives parmi les 87 AB examinées

En vue d'un examen d'un échantillon de dossiers représentatif, les 87 AB regroupant 99 subventions qui constituent le périmètre de l'audit ont été soumises à l'analyse multicritères détaillée ci-après.

6.1.2.2 Importance financière

Sur la base des montants des crédits d'engagement et d'ordonnement des budgets ajusté et consommé 2009 et initial 2010, les 15 AB les plus importantes financièrement, représentant 50% du montant total des crédits des 87 AB, ont été retenues.

²⁸³ Six DGO, le CGT et le secrétariat général du SPW.

6.1.2.3 Importance de l'encours

Les 15 AB présentant les encours les plus importants en valeur absolue et relative²⁸⁴ ont été sélectionnées.

Sur un encours total de 866.069.931,50 euros, les allocations de base retenues représentent 311.366.104,14 euros.

6.1.2.4 Subventions différentes mises à charge d'une même allocation de base

6 AB sur les 87 examinées sont utilisées par des directions administratives distinctes pour imputer des subventions d'objets différents.

Cette situation, de nature à créer des confusions ou des problèmes de gestion, a justifié la sélection des 6 AB.

6.1.2.5 Cofinancement européen et financement alternatif

Les AB consacrées au cofinancement européen et au financement alternatif ont été sélectionnées en raison de leur spécificité en termes de traitement et de suivi des subventions.

6.1.2.6 Thèmes de subventionnement

L'audit a mis au jour des objets de subventions très différenciés.

À titre d'exemple, en matière de logement, les subventions concernent des objets aussi différents que la construction, la réhabilitation, la mise en état de salubrité, la démolition ou le partenariat.

Les différents objets ouvrant l'accès à la demande de subvention ont donc été regroupés par thèmes²⁸⁵. Ceux-ci ont permis d'identifier, par directions concernées, les objets de subventions les plus fréquents, les subventions couvrant le plus grand nombre d'objets différents et, inversement, les subsides différents visant des objets similaires.

Ce travail a permis de sélectionner les 10 thèmes de subventions les plus fréquemment traités par le plus grand nombre de directions différentes²⁸⁶.

6.1.2.7 Résultats de l'analyse multicritère

La compilation des résultats de l'analyse multicritères a permis de cibler les 14 AB les plus représentatives. Elles regroupent 18 subventions pour lesquelles des échantillons de dossiers ont été sélectionnés.

6.1.3 Sélection de 180 dossiers parmi les 18 types de subventions retenus

Un échantillon de 180 dossiers a été prélevé parmi les 18 types de subventions retenus.

²⁸⁴ Le rapport entre l'encours au 31 décembre 2009 et l'ordonnement réalisé en 2009.

²⁸⁵ À titre d'exemple : logement, rénovation et embellissement de bâtiments, etc.

²⁸⁶ Cette option vise à illustrer à la fois le risque de double subventionnement d'un même objet par différentes directions et le risque d'inefficience et d'inefficacité du fait du subventionnement d'une même thématique par des services administratifs différents.

Cet échantillon a été déterminé au départ des différentes bases de données collationnées auprès des administrations auditées et en fonction des spécificités des subventions retenues.

Le choix de l'échantillon résulte en outre de critères établis à partir d'une grille d'analyse commune dressée sur la base des questions d'audit et des informations transmises par les administrations.

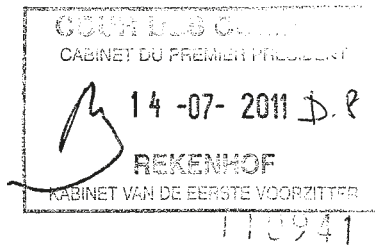
Parmi les critères retenus, figurent notamment :

- la pluralité de sources de subventionnement ;
- l'état de réalisation des projets ;
- la représentativité géographique et la fréquence des pouvoirs subsidiés ;
- l'intérêt particulier cité par les administrations auditées.

6.2 Annexe 2 – Réponses du ministre-président et du ministre des Pouvoirs locaux, de la Politique de la ville et du Tourisme



Wallonie
Le Ministre-Président



13 JUL. 2011

Monsieur Michel de Fays
Monsieur Franz Wascotte
Conseillers
Cour des Comptes
Rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

Vos réf. : F8-3.410.778 L25
Nos réf. : 11/RD/RW/MD/av/26877/40043
à rappeler s.v.p.

Concerne : Audit transversal relatif au subventionnement régional des investissements communaux.

Messieurs les Conseillers,

Votre courrier relatif à l'objet précité m'est bien parvenu et a retenu ma meilleure attention.

Comme ce rapport d'audit porte majoritairement sur les compétences du Ministre Paul Furlan, vous trouverez en annexe la réponse qu'il m'a fait parvenir.

Je vous remercie et vous prie de croire, Messieurs les Conseillers, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Rudy DEMOTTE

Le Gouvernement wallon

Rue Mazy 25-27 B- 5100 Namur
Tél. +32 (0) 81 331 211 Fax. +32 (0) 81 331 366
rudymdemotte@gov.wallonie.be

13 JUIL. 2011

Gouvernement
Wallon



Le Ministre
Paul FURLAN

Pouvoirs Locaux
Politique de la Ville
Tourisme

Monsieur Rudy DEMOTTE
Ministre-Président
du Gouvernement wallon
Rue Mazy, 25-27
5100 NAMUR

Namur, le 13 JUIL. 2011

Vos références :
Nos références : 11/B/PF/DS/OD/sm*/286

Monsieur le Ministre-Président,
Cher Collègue,

Votre transmis, ce 4 juillet 2011, du courrier de la Cour des Comptes du 30 mai dernier ayant pour objet le projet de rapport concernant l'audit transversal relatif au subventionnement régional des investissements communaux m'est bien parvenu et à retenu toute mon attention.

Je souhaiterais, dans ce cadre, vous faire part des éléments suivants que je vous remercie de relayer auprès de la Cour.

Il me semble utile, tout d'abord, de rappeler le rôle de l'inspection des finances dans le processus de définition des projets et de rédaction des documents s'y rapportant. Les avis transmis sur chaque dossier sont souvent une base précieuse d'amendement des documents rédigés par les services régionaux.

Concernant le cadastre des subsides, mon administration a, à mon initiative, rendu accessible sur internet un moteur de recherche concernant l'ensemble des subsides régionaux accessible aux communes. Cet outil, disponible à l'adresse <http://subsides.pouvoirslocaux.wallonie.be/accueil.php>, rencontre déjà un vif succès.

En ce qui concerne la lisibilité des politiques publiques poursuivies par les subventions, différentes circulaires récentes adressées aux communes prouvent ma volonté de transparence et de pédagogie en la matière.

./..

Enfin, le principe du Droit de Tirage, lancé à mon initiative à titre d'expérience pilote depuis 2010, apporte une réponse à différents éléments soulignés par la Cour, notamment au niveau de la simplification des procédures d'accès et d'octroi des aides et d'objectivation des critères de répartition des crédits. Ma volonté en la matière reste toujours de pérenniser ce mécanisme et de l'étendre à d'autres crédits relevant de mes compétences, tout en sensibilisant mes collègues du Gouvernement à l'intérêt d'adopter, ce principe.

En vous remerciant des suites que vous entendez réserver à la présente, je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre-Président, cher Collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Paul FURLAN
Ministre des Pouvoirs Locaux
et de la Ville

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

dépôt légal	D/2011/1128/18
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be