



Cour des comptes



# Le subventionnement des agences immobilières sociales et des associations œuvrant à l'insertion par le logement



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale  
*Bruxelles, juin 2012*



Cour des comptes

# Le subventionnement des agences immobilières sociales et des associations œuvrant à l'insertion par le logement



Rapport adopté le 27 juin 2012  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes







# Synthèse

La Cour des comptes a examiné les subventions que la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) octroie chaque année aux agences immobilières sociales (AIS) et aux associations œuvrant à l'insertion par le logement (AIPL). Les deux flux de subvention s'effectuent par l'intermédiaire de la direction du logement du ministère de la RBC. La Cour des comptes a procédé à une vérification, par échantillonnage, des dossiers d'agrément et de subvention relatifs aux années 2008, 2009 et 2010.

## AIS

Les AIS sont des organismes qui ont pour objectif de prendre en location ou en gestion des logements issus du parc locatif privé afin de les proposer, en contrepartie d'un loyer raisonnable, à des personnes disposant de revenus modestes. En 2010, il y avait, en Région bruxelloise, 22 AIS agréées. Normalement, une agence immobilière ne peut être agréée que si elle compte, au sein de son conseil d'administration, un représentant du gouvernement doté d'une voix consultative. Or, le gouvernement n'a encore désigné aucun représentant. Pour être agréée, une AIS doit conclure un accord de collaboration avec un (plusieurs) CPAS ou une (plusieurs) commune(s). Fin 2010, neuf AIS n'étaient toutefois pas prouves la conclusion d'un tel accord et quatre AIS avaient conclu un accord qui était arrivé à échéance ou n'était pas daté. Par ailleurs, bien que l'adéquation de l'accord de collaboration avec la situation réelle des logements gérés doive être vérifiée tous les cinq ans, la réalisation de ce contrôle n'a pu être démontrée. Dans certains domaines, les communes, les CPAS et la direction du logement disposent d'un pouvoir de contrôle identique, mais il apparaît que la direction ne l'exerce pas dans les faits. La Cour des comptes a également constaté que le délai prescrit pour le traitement des demandes d'agrément n'était pas respecté.

Il n'existe aucun lien entre le calcul théorique des subventions par type de logement et les charges réelles de personnel, de fonctionnement et diverses. Pour calculer les subventions, l'administration se base, sans les contrôler davantage, sur les déclarations que les AIS transmettent concernant le nombre et le type de logements. Selon l'arrêté AIS du 28 février 2008, le ministre est tenu de notifier l'octroi ou le refus de la subvention dans les trois mois qui suivent la réception de la demande. Ce délai n'a pas été respecté dans la pratique, de sorte que les premières tranches des subventions n'ont été payées que plusieurs mois après le début de l'année de subvention. La Cour des comptes a aussi mis en évidence une série d'incohérences dans l'arrêté AIS et des contradictions entre celui-ci et les arrêtés de subvention.

L'administration a réalisé un contrôle approfondi, mais fastidieux, de l'ensemble des pièces justificatives, afin de déterminer si les frais communiqués avaient effectivement été payés et s'ils pouvaient être pris en considération pour l'octroi d'une subvention. D'autres aspects, comme par exemple la double subvention, ne sont pas systématiquement contrôlés. En 2010, la direction du logement a diffusé un vade-mecum dans le but, entre autres, d'éviter des discussions à propos des frais à subventionner. Ce vade-mecum comporte cependant encore quelques imprécisions en ce qui concerne, par exemple, les amortissements et les provisions. Le modèle servant pour le rapport financier AIS prévu dans le vade-mecum n'est pas disponible à ce jour. Les membres du comité d'accompagnement chargé d'assurer le suivi des AIS, qui sont tenus de se réunir au moins une fois par an, n'ont pas encore été désignés. La conformité des logements pris en gestion avec les normes de sécurité, d'hygiène et d'équipement n'a fait l'objet d'aucune vérification systéma-

tique. Tel est le cas également des plafonds locatifs. Jusqu'à présent, la direction du logement n'a réalisé aucun contrôle sur place. Quant au cadre réglementaire objectif requis en vue de la subvention d'une instance de coordination, il reste à élaborer.

## AIPL

Les AIPL proposent, entre autres, des conseils juridiques aux locataires, une guidance budgétaire, des informations concernant les travaux de rénovation et de transformation ainsi qu'une animation socioculturelle. En 2010, la RBC a subsidié 30 associations. Bien que l'accord gouvernemental de 2004 ait annoncé une redéfinition de leurs missions prioritaires, cette redéfinition n'a pas encore été concrétisée. Les AIPL sont régies notamment par l'article 152 du code du logement. Le gouvernement n'a pas encore pris d'arrêtés d'exécution concernant ces dispositions. L'arrêté AIPL du 16 juillet 1992, dont la base juridique n'est pas une loi en tant que telle mais une loi (budgétaire) formelle valable pendant une année, reste vague sur un certain nombre d'aspects. De même, certaines de ses dispositions ne sont plus actuelles.

Les associations peuvent obtenir l'agrément d'AIPL pour une durée maximale de trois ans, si elles ont comme objet social l'amélioration du sort des catégories sociales visées dans l'arrêté AIPL. Cet objet social n'est toutefois pas suffisamment défini dans la réglementation. La direction du logement a essayé de compenser l'absence de délimitation du champ d'action en opérant une distinction entre cinq catégories d'AIPL. Bien que cette classification soit plus large que ce que prévoit l'arrêté AIPL, deux associations qui, de l'avis de la direction du logement, ne relèvent pas de l'une des cinq catégories ont été agréées par arrêté ministériel. Deux autres associations pour lesquelles la direction avait, pour d'autres raisons, émis un avis négatif ont également obtenu leur agrément. Dans le cas de deux associations, aucun arrêté d'agrément n'a été pris en dépit du fait que la direction avait émis un avis positif. L'analyse des dossiers a fait apparaître que les AIPL n'avaient pas toujours transmis tous les documents demandés. Ainsi, le règlement d'ordre intérieur n'a pas été communiqué dans plus de la moitié des cas. Pour la période 2009-2011, aucune association n'a reçu une réponse à sa demande d'agrément dans le délai prescrit.

En raison du manque de critères de subvention dans l'arrêté AIPL et dans les arrêtés correspondants, il n'apparaît pas toujours clairement comment les montants des subventions ont été fixés. Pour 2008 et 2009, ce sont des montants identiques à ceux de 2006 et 2007 qui ont été accordés, mais la direction du logement ne dispose pas de données qui pourraient documenter l'importance ou la composition de ces montants, vu qu'ils étaient alors fixés par le cabinet du secrétaire d'État compétent. À trois exceptions près, les montants des subventions accordées en 2010 différaient de ceux que la direction du logement avait proposés. En 2009 et 2010, le délai de notification de l'octroi des subventions n'a jamais été respecté. En 2008, seules dix AIPL ont reçu une notification en temps voulu.

Le contrôle du décompte des subventions est réalisé par les mêmes membres du personnel qui s'occupent déjà des AIS ; il se déroule de manière largement comparable et rencontre les mêmes problèmes. Par ailleurs, un flou entoure l'admissibilité de certains frais. Des dépenses d'investissement sont admises, ce qui est en contradiction avec les dispositions de l'arrêté AIPL. Comme pour les AIS, la direction du logement ne procède pas à des contrôles sur place.

## Encadrement

La direction du logement a élaboré plusieurs procédures qui portent tant sur l'agrément que sur la subvention, mais elles ne sont pas toujours exhaustives et sont tenues de manière fragmentaire. Aucun suivi intégré du cycle de subvention n'est possible. Un des principes majeurs de la maîtrise organisationnelle, en l'occurrence la séparation suffisante des fonctions, est, par contre, respecté.

Dans le cas des AIS, le calcul du montant des subventions s'appuie sur quelques paramètres objectifs, mais il manque un lien clair entre la composition de ce montant et les différents types de frais. La direction du logement exploite trop peu les informations figurant dans les pièces justificatives pour permettre un suivi et une évaluation systématiques. Les règles sont moins transparentes pour les AIPL, en raison surtout de la délimitation insuffisante du champ d'action et du manque de critères servant à calculer le montant des subventions.

## Réaction du secrétaire d'État

Le secrétaire d'État chargé du Logement renvoie, dans sa réponse, à un certain nombre d'initiatives qu'il a prises en vue d'améliorer le cadre de gouvernance. Ainsi, en 2011, il a fait procéder à une radioscopie financière du secteur des AIS, qui devrait déboucher, à terme, sur la création d'un plan comptable minimum normalisé pour l'ensemble du secteur. Cette harmonisation comptable doit permettre de mettre au point des outils (statistiques) de monitoring du secteur afin de se faire une idée de sa santé financière et de son efficacité. À la fin du mois de mai 2012, il sera procédé à une évaluation du secteur de l'insertion par le logement. Les résultats de celle-ci pourront aider à orienter dans la bonne direction une éventuelle réorganisation de ce secteur.









Synthèse	5
Références abrégées	12
<b>Chapitre 1</b>	
Introduction	13
<b>Chapitre 2</b>	
Agences immobilières sociales	17
2.1 Généralités	19
2.2 Cadre stratégique	19
2.3 Cadre juridique	20
2.4 Subventions facultatives	20
2.5 Agrément	20
2.5.1 Cadre	20
2.5.2 Points problématiques	21
2.6 Demande et octroi de subventions	23
2.6.1 Cadre	23
2.6.2 Points problématiques	23
2.7 Décompte des subventions	26
2.7.1 Cadre	26
2.7.2 Points problématiques	27
2.8 Autres points problématiques	30
2.9 Fédération des agences immobilières sociales	31
<b>Chapitre 3</b>	
Associations œuvrant à l'insertion par le logement	33
3.1 Généralités	35
3.2 Cadre stratégique	35
3.3 Cadre juridique	35
3.4 Base juridique	35
3.5 Agrément	36
3.5.1 Cadre	36
3.5.2 Points problématiques	37
3.6 Octroi de subventions	39
3.6.1 Cadre	39
3.6.2 Points problématiques	40
3.7 Décompte des subventions	41
3.7.1 Cadre	41
3.7.2 Points problématiques	42
3.8 Autres points problématiques : les contrôles sur place	42
<b>Chapitre 4</b>	
Encadrement	43
4.1 Maîtrise organisationnelle	45
4.2 Transparence du financement	45

<b>Chapitre 5</b>	
<b>Conclusion générale</b>	<b>47</b>
5.1 Cadre réglementaire	49
5.2 Application de la réglementation	49
5.3 Encadrement	49
<b>Chapitre 6</b>	
<b>Recommandations</b>	<b>51</b>
6.1 Généralités	53
6.2 AIS	54
<b>Chapitre 7</b>	
<b>Réaction du secrétaire d'État</b>	<b>57</b>
<b>Annexe</b>	
<b>Réponse du secrétaire d'État</b>	<b>61</b>
	<b>63</b>

## Références abrégées

AATL	Administration de l'aménagement du territoire et du logement
AIPL	Associations œuvrant à l'insertion par le logement
AIS	Agence immobilière sociale
Arrêté AIPL	Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement
Arrêté AIS	Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales
CEL	Contrôleur des engagements et des liquidations
Code du logement	Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le code bruxellois du logement et ordonnance du 1 <sup>er</sup> avril 2004 la complétant
Fedais	Fédération des agences immobilières sociales de la Région bruxelloise
Intosai	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
OOBCC	Ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle
RBC	Région de Bruxelles-Capitale

# Introduction

Chapitre

1



Il existe, en Région de Bruxelles-Capitale (RBC), un certain nombre d'ASBL qui sont associées à la politique du logement social. Les plus importantes sont les agences immobilières sociales (AIS) et les associations œuvrant à l'insertion par le logement (AIPL). Les AIS prennent en location ou en gestion des logements issus du parc locatif privé afin de les proposer, en contrepartie d'un loyer raisonnable, à des personnes disposant de revenus modestes. Les AIPL poursuivent une finalité différente en ce sens qu'elles proposent, entre autres, des conseils juridiques aux locataires, une guidance budgétaire, des informations concernant les travaux de rénovation et de transformation ainsi qu'une animation socio-culturelle. Quelques AIPL axent leur action sur des groupes-cibles spécifiques comme les réfugiés et les handicapés.

Le ministre ou secrétaire d'État ayant le logement dans ses attributions est habilité à agréer et subventionner les deux types d'associations. Il est assisté dans cette tâche par la direction du logement de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement (AATL) du ministère de la RBC. Les deux flux de subvention sont soumis à une réglementation spécifique. En 2008, 2009 et 2010, les AIS ont reçu respectivement 4,1, 4,9 et 5,6 millions d'euros au titre de subventions régionales. En 2010, une subvention de 150.000 euros a également été prévue au bénéfice de la Fédération des agences immobilières sociales de la Région bruxelloise (Fedais). Quant aux AIPL, elles ont été subventionnées en 2008, 2009 et 2010 à concurrence d'un montant s'élevant respectivement à 1,9, 2,0 et 2,1 millions d'euros.

La Cour des comptes a examiné si la réglementation offre un cadre juridique cohérent et efficace pour agréer et subventionner les AIS et les AIPL, et si la réglementation existante est correctement appliquée. Le deuxième chapitre du présent rapport approfondit cet aspect en ce qui concerne les AIS. Le troisième chapitre se penche sur les AIPL. Quant au quatrième chapitre, il esquisse brièvement la maîtrise organisationnelle au sein de la direction du logement et évalue dans quelle mesure les deux régimes de subvention sont transparents. Les chapitres 5 et 6 contiennent les conclusions générales et les recommandations et le chapitre 7 résume brièvement la réaction du secrétaire d'État.

Le cadre normatif englobait les dispositions légales et réglementaires applicables à l'ensemble des subventions régionales, la réglementation spécifique relative à l'agrément et à la subvention des deux types d'associations, les principes d'une bonne réglementation, les principes d'une bonne administration et les lignes directrices de l'Intosai. L'audit a été effectué par le biais d'une analyse de la réglementation, d'entretiens avec l'administration et d'une vérification, par échantillonnage, des dossiers d'agrément et de subvention relatifs aux années 2008, 2009 et 2010<sup>1</sup>.

Le 5 octobre 2011, la Cour des comptes a adressé au secrétaire général de la Région de Bruxelles-Capitale un avant-projet de rapport en lui demandant de vérifier l'exactitude factuelle des constatations opérées. Le secrétaire général a répondu par lettre du 16 janvier 2012. Cette réponse a été examinée avec l'administration le 26 janvier 2012. Après avoir intégré cette réponse dans le texte, la Cour a envoyé le projet de rapport au secrétaire d'État chargé du Logement. Celui-ci a répondu le 28 mars 2012. Sa réponse est reprise intégralement en annexe.

---

<sup>1</sup> À la clôture de l'examen des dossiers, la direction du logement n'avait pas encore terminé d'instruire toutes les demandes de subvention.





# Agences immobilières sociales

Chapitre

# 2



## 2.1 Généralités

Les AIS entendent proposer des logements de qualité, en contrepartie d'un loyer raisonnable, à des personnes disposant de revenus modestes. Pour ce faire, elles assurent la médiation avec des propriétaires (ou usufruitiers) de logements, avec lesquels elles conviennent de prendre en charge la gestion immobilière et locative du logement<sup>2</sup>. Les personnes qui confient la gestion de leur bien à une AIS reçoivent normalement un loyer plafonné, légèrement inférieur au prix du marché. Elles bénéficient, en contrepartie, d'un certain nombre d'avantages : elles ne doivent plus se préoccuper de la gestion du logement, elles sont sûres de percevoir leur loyer – que le bien soit loué ou non – et de retrouver le logement dans son état initial. Elles peuvent en outre bénéficier de primes à la rénovation à des conditions plus avantageuses.

Le principal groupe-cible des AIS est constitué par les ménages disposant de revenus inférieurs au seuil requis pour accéder à un logement social. Éventuellement, un nombre limité de logements peuvent être loués à des ménages dont les revenus dépassent de 50 % maximum les revenus d'admission. Des plafonds locatifs ont été fixés pour les deux catégories.

En septembre 2010, il y avait en RBC 22 AIS agréées, qui géraient au total 2.776 logements.

## 2.2 Cadre stratégique

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessous, le nombre de logements pris en gestion a plus que doublé au cours des cinq dernières années. L'objectif énoncé dans la déclaration de politique générale de 2004, à savoir augmenter progressivement le parc de logements géré par les AIS pour atteindre 2.000 unités, a donc été largement dépassé.

**Tableau 1 – Logements donnés en gestion à des AIS et moyens accordés**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de logements en gestion (*)	1.124	1.342	1.595	1.846	2.191	2.487	2.776
Nombre d'AIS	18	19	19	21	21	22	22
Moyens effectivement accordés en milliers d'euros (**)	1.991	2.502	3.109	3.396	4.104	4.883	5.585

(\*) Situation fin septembre

(\*\*) Hors moyens destinés à la Fedais

La progression du nombre de logements s'est traduite par une augmentation des moyens octroyés aux AIS par la RBC<sup>3</sup>. Cette hausse a aussi été influencée par l'entrée en vigueur, en 2008, d'un nouvel arrêté qui a, entre autres, relevé le montant des subventions ainsi que les plafonds locatifs<sup>4</sup>. Cet arrêté a, en outre, assuré la mise en concordance des normes applicables aux logements pris en gestion avec celles contenues dans le code du logement.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 88, § 2, du code du logement, l'arrêté AIS a établi un certain nombre d'actes types en vue de la gestion et de la mise en location. Leur évaluation ne faisait pas partie de l'audit.

<sup>3</sup> Le budget initial de l'année 2011 prévoit un montant de 7,1 millions d'euros.

<sup>4</sup> Des dispositions prévoient notamment l'instauration d'une période transitoire en cas de retrait de l'agrément, l'assouplissement de la procédure de suspension des subventions ainsi que l'obligation de présenter une estimation budgétaire dès l'introduction de la demande d'agrément et une accélération de la procédure de liquidation. Par ailleurs, la création de nouvelles AIS a été limitée aux communes dans lesquelles il n'en existe pas encore.

En 2005 et 2006, la RBC a financé une campagne de la Fedais qui visait à mieux faire connaître les AIS. Depuis 2010, la fédération bénéficie d'une subvention plus permanente, pour laquelle une allocation de base spécifique a été créée.

## 2.3 Cadre juridique

L'agrément et la subvention des AIS trouvent leur fondement légal proprement dit dans le code du logement bruxellois<sup>5</sup> et dans l'arrêté du gouvernement du 28 février 2008 (abrégé ci-après : l'arrêté AIS)<sup>6</sup>. Afin d'encadrer le processus de subvention, la direction du logement a décidé, en 2010, de fournir aux AIS un vade-mecum, élaboré en concertation avec le ministre et le secteur, qui clarifie la manière dont la RBC traite les dossiers de subventions.

Le cadre général régissant l'octroi de subventions figure dans les dispositions du titre VIII *Le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions* de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (OOBCC), ainsi que dans celles des ordonnances budgétaires votées chaque année.

Depuis 2007, les ordonnances budgétaires soumettent l'octroi de subventions à un certain nombre de conditions<sup>7</sup>. Celles-ci sont extraites d'un avant-projet d'arrêté du gouvernement qui n'a pas pu être adopté, car le Conseil d'État a objecté que le gouvernement n'était, au regard de la loi, pas compétent en la matière. L'insertion de ces dispositions dans une ordonnance budgétaire permet au Parlement de les entériner de manière formelle, mais pour un an seulement.

## 2.4 Subventions facultatives

Tant l'article 91, § 1<sup>er</sup>, du code du logement que l'article 9 de l'arrêté AIS prévoient que le gouvernement peut accorder les subventions dans les limites des crédits budgétaires disponibles. Dans les ordonnances budgétaires, la subvention est désignée par le code SFS (*subvention facultative/facultatieve subsidie*). Le caractère facultatif doit être relativisé vu que les paramètres intervenant dans le calcul des subventions sont déterminés par l'arrêté AIS en tant qu'arrêté organique. En effet, en déployant les activités souhaitées par le gouvernement, les AIS se créent des obligations financières à l'égard des locataires et des bailleurs, obligations dont elles ne peuvent se libérer de manière unilatérale.

## 2.5 Agrément

### 2.5.1 Cadre

Une agence immobilière ne peut bénéficier de subventions que si elle détient l'agrément d'AIS. L'agrément est prononcé par arrêté ministériel pour une période normale de cinq

<sup>5</sup> Les dispositions relatives aux AIS se trouvent dans les articles 88 à 96 et 149 du code du logement.

<sup>6</sup> Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales. Normalement, l'arrêté aurait dû entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les subventions de l'année 2008 ont été traitées dans le parfait respect des règles prévues par le nouvel arrêté, alors que celui-ci n'a commencé à produire ses effets que le 28 mars 2008, date de sa publication au *Moniteur belge*, et que l'ancienne réglementation était donc encore, strictement parlant, d'application début 2008.

<sup>7</sup> Entre autres, chaque subvention doit faire l'objet d'une convention qui en précise l'emploi.

ans<sup>8</sup>, renouvelable. À sa demande d'agrément, l'agence immobilière doit joindre, entre autres, ses statuts, un document présentant le mode d'attribution des logements et un accord de collaboration conclu avec une commune ou un CPAS.

Pour être sûre que les demandes soient introduites en temps voulu et intégralement, la direction du logement invite, par écrit, chaque AIS dont l'agrément touche à sa fin à adresser une nouvelle demande au ministre. Cette lettre détaille également un certain nombre de modalités pratiques.

Au sein de la direction, la responsabilité du traitement des demandes est entre les mains d'un seul membre du personnel. Une fois qu'il a été établi, entre autres, que tous les documents requis sont réunis, la direction du logement formule une proposition et élabore un projet d'arrêté d'agrément, qu'elle transmet au ministre. Après avoir été approuvés, les arrêtés, reconnus comme définitifs, sont retournés par le ministre à la direction afin que celle-ci les notifie aux AIS.

### 2.5.2 Points problématiques

#### *Représentant du gouvernement*

Selon le code du logement<sup>9</sup>, une AIS peut être agréée si un représentant du gouvernement doté d'une voix consultative fait partie de son conseil d'administration. À ce jour, le gouvernement n'a toutefois pas encore désigné de représentant.

#### *Dossier d'agrément*

##### *Accord de collaboration*

Pour être agréée, une AIS doit conclure un accord de collaboration avec un ou plusieurs CPAS ou avec une ou plusieurs communes sur le territoire desquels elle gère une majorité de biens ou entend développer son projet<sup>10</sup>. Cet accord est conclu pour une durée minimale d'un an et maximale de cinq ans, et il est renouvelable<sup>11</sup>. L'arrêté AIS prévoit que l'accord porte notamment sur la vérification, par la commune ou le CPAS, de l'adéquation entre la finalité sociale poursuivie par l'AIS et le mode d'attribution des logements, le mode d'établissement et de tenue des registres d'inscription et le mode de calcul des loyers<sup>12</sup>.

Chaque demande d'agrément doit être accompagnée d'un exemplaire original de l'accord de collaboration<sup>13</sup>. Malgré le rappel adressé en janvier 2010 par la direction du logement aux AIS qui ne lui avaient pas encore communiqué leur accord de collaboration, force a été de constater, en décembre 2010, que neuf AIS n'étaient pas en mesure de produire ce docu-

---

8 Conformément à l'article 2 de l'arrêté AIS, le ministre peut accorder un agrément pour une durée minimale d'un an et maximale de cinq ans, ou pour une période probatoire maximale de 18 mois. Dans la pratique, ce sont les délais maximums qui sont appliqués.

9 Article 92, premier alinéa, 6°.

10 Article 92, 3°, du code du logement.

11 Article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté AIS.

12 Article 3, § 2, premier alinéa, de l'arrêté AIS.

13 Article 2, § 2, 12°, de l'arrêté AIS.

ment, tandis que quatre AIS étaient détentrices d'un accord qui était arrivé à échéance ou n'était pas daté.

Aux termes de l'arrêté AIS, l'adéquation de l'accord de collaboration avec la situation réelle des logements gérés par une AIS doit être vérifiée tous les cinq ans<sup>14</sup>. En février 2010, la direction du logement a demandé par écrit aux AIS de lui faire parvenir un rapport d'évaluation de cette adéquation au plus tard lors de l'introduction de la déclaration de créance relative à la troisième tranche des subventions de l'année 2010 (soit, en principe, dans le courant du premier semestre de 2011). Dans son courrier, la direction du logement ne spécifie pas les informations qu'elle attend des AIS. La Cour des comptes constate que l'article 3, § 3, de l'arrêté AIS ne délimite clairement ni le but de l'évaluation ni les informations qui doivent être fournies à cet effet.

#### *Contrôle des documents à transmettre*

Les AIS doivent joindre à leur demande d'agrément adressée à l'administration les documents portant sur le mode d'attribution des logements, le mode d'établissement et de tenue des registres d'inscription, le mode de calcul des loyers et les objectifs qu'elles poursuivent. La transmission de ces documents implique un droit de contrôle de leur contenu et de l'adéquation avec la finalité sociale. Les communes et les CPAS sont cependant tenus, eux aussi, de vérifier cette adéquation, ce qui signifie que ce contrôle primaire n'est pas différencié. De même, des sanctions ou mesures ne sont pas prévues dans le cas où une commune ou un CPAS négligerait son devoir de surveillance. Enfin, la Cour des comptes souligne que la réglementation ne contient que quelques critères sur lesquels la direction du logement et les communes ou les CPAS peuvent s'appuyer pour contrôler le contenu des documents<sup>15</sup>. En examinant la façon dont le contrôle des demandes d'agrément s'organise, il est apparu que la direction du logement n'évalue pas le contenu des documents qui doivent être transmis, mais s'assure seulement qu'ils ont bien été envoyés.

#### *Délai de notification*

L'article 2, § 3, de l'arrêté AIS prévoit que le ministre notifie l'octroi ou le refus d'agrément dans les trois mois qui suivent la réception de la demande. En l'absence de réponse dans ce délai, l'agrément est réputé accepté.

Dans la pratique, ce délai de trois mois n'est pas respecté : les arrêtés d'agrément relatifs aux demandes introduites en octobre 2008 datent du 4 mars 2009 et ont seulement été notifiés le 24 avril 2009<sup>16</sup>, tandis que ceux se rapportant aux demandes introduites en octobre 2009 n'ont été notifiés que le 30 avril 2010.

<sup>14</sup> Article 3, § 3, de l'arrêté AIS.

<sup>15</sup> Le contrôle afférent au mode d'attribution des logements est restreint aux conditions d'admission mentionnées dans le code du logement ; en ce qui concerne le mode de calcul du loyer à verser par les locataires, les critères se limitent aux tableaux reprenant les plafonds de (mise en) location.

<sup>16</sup> Citons aussi le cas d'une AIS qui avait demandé, fin avril 2009, à voir son agrément prolongé à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 et dont l'arrêté d'agrément date du 5 novembre 2009.

## 2.6 Demande et octroi de subventions

### 2.6.1 Cadre

Une subvention est accordée pour une durée maximale d'un an. Dans le courant du troisième trimestre, la direction du logement invite les AIS, par courrier, à introduire leur demande de subvention pour l'année suivante, auprès du ministre, avant le 31 octobre. Dans cette lettre, elle expose les modalités pratiques et demande de compléter des fichiers transmis sur support électronique, notamment une liste des logements gérés arrêtée au 30 septembre de l'année précédant celle pour laquelle la demande est effectuée (nombre et type de logements) ainsi qu'un tableur qui effectue un calcul (provisoire) du montant de la subvention sur la base de cette liste.

La direction du logement examine si la demande de subvention contient tous les documents demandés et si la liste des logements concorde avec les données synthétiques du tableur. Si tel n'est pas le cas, elle informe l'AIS concernée qu'une correction a été apportée. Comme pour les demandes d'agrément, ce contrôle est effectué par un seul collaborateur du service.

Après avoir calculé provisoirement le montant des subventions sur la base des tableurs (corrigés), l'administration établit normalement les projets d'arrêtés de subvention, qu'elle transmet ensuite au ministre. Ces projets adoptés par le gouvernement, elle renvoie les arrêtés<sup>17</sup> à la direction du logement afin que celle-ci les notifie aux AIS. Aux lettres de notification sont jointes une copie de l'arrêté ainsi qu'une convention au sujet de laquelle l'arrêté précise qu'elle fait partie intégrante de l'arrêté. La convention règle les modalités de mise à disposition du subside. Le paiement de la première tranche a lieu après réception de la convention signée par l'AIS.

### 2.6.2 Points problématiques

#### *Calcul du montant des subventions*

Conformément aux dispositions de l'arrêté AIS, la subvention comprend un montant forfaitaire<sup>18</sup> et une partie variable. La partie variable est fonction du nombre de logements gérés, du type de logement (studio, maison, appartement), du nombre de chambres et de la date à laquelle la convention conclue avec le propriétaire a pris cours<sup>19</sup>. Dans sa demande de subvention, chaque AIS est tenue d'inclure un relevé des paramètres précités. Le montant de la subvention est calculé sur cette base et octroyé à l'AIS par voie d'arrêté du gouvernement. Le montant mentionné dans l'arrêté ne correspond pas nécessairement à celui que l'AIS recevra en définitive. Comme expliqué ci-après, la subvention ne peut être utilisée qu'à certaines fins bien précises et son montant final est limité aux sommes que l'AIS peut effectivement justifier.

17 Outre les arrêtés approuvés, la direction reçoit une copie de l'avis de l'Inspection des finances, de la notification de la décision du gouvernement et de l'accord du ministre du Budget.

18 L'arrêté a fixé la partie forfaitaire à 42.150 euros pour un maximum de 50 logements gérés. Au-delà de ce nombre, ce montant peut être augmenté de 17.400 euros pour chaque tranche supplémentaire entamée de 50 logements (et sans pouvoir dépasser 163.950 euros). L'arrêté prévoit une indexation des montants précités.

19 Le montant variable oscille entre 647,97 et 2.120 euros (à indexer) par logement. L'arrêté augmente le montant de subvention pour les logements pris en gestion après le 1<sup>er</sup> octobre 2006. Par ailleurs, un montant supplémentaire est prévu pour tout nouveau logement pris en gestion.



La Cour des comptes constate que le calcul du montant provisoire des subventions s'appuie uniquement sur les déclarations de l' AIS. La direction du logement ne contrôle pas, même par échantillonnage, si les données relatives aux logements correspondent à la réalité. Ce contrôle fait également défaut aux stades ultérieurs de la procédure de subvention.

### **Notification**

Conformément à l'article 10 de l'arrêté AIS, les AIS peuvent introduire leur demande de subvention au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle pour laquelle la demande est effectuée<sup>20</sup> et le ministre est tenu de notifier l'octroi ou le refus de subvention dans les trois mois qui suivent la réception de la demande. Le délai de trois mois est suspendu lorsque des renseignements complémentaires sont demandés. Si le ministre ne répond pas en temps voulu, la subvention est réputée refusée.

Une AIS qui introduit en temps voulu un dossier de demande complet devrait obtenir une réponse au plus tard à la fin du mois de janvier de l'année concernée. Ce délai n'a pas été respecté : les arrêtés d'octroi relatifs aux années 2008, 2009 et 2010 datent respectivement des 6 mars 2008, 5 mars 2009 et 25 mars 2010, et leur notification a eu lieu plus tard encore<sup>21</sup>. Les causes de ce retard sont multiples.

- Les demandes ne sont pas adressées directement à l'administration, mais au ministre.
- De plus, les dossiers sont, en règle générale, soumis regroupés au gouvernement, de sorte que la suspension du délai pour une ou plusieurs AIS a pour effet de retarder l'ensemble des dossiers.
- En 2009 et 2010, onze et sept semaines se sont écoulées respectivement entre la transmission des dossiers au gouvernement et le renvoi des arrêtés adoptés à la direction du logement.

Un arrêté d'octroi ne peut être notifié qu'après l'engagement comptable<sup>22</sup> et une fois que le contrôleur des engagements et des liquidations (CEL) a visé cet engagement (visa d'engagement)<sup>23</sup>. Le CEL est également tenu, sous peine de nullité, de viser la lettre de notification (visa de notification). Lors de la réalisation de l'audit, il est apparu que les lettres de notification se rapportant aux subventions de l'année 2009 ont été envoyées en avril 2009, alors que le visa d'engagement du CEL n'a été obtenu que début mai 2009. Cette pratique est exceptionnelle.

Les lettres de notification officielles ne sont pas toujours les premières lettres annonçant l'octroi du subsidé. En 2008 et 2009, le ministre a adressé un courrier aux AIS dès le mois

<sup>20</sup> Vu que la demande doit contenir une liste des logements gérés arrêtée au 30 septembre, cette demande ne peut, en principe, pas être introduite avant le début du mois d'octobre.

<sup>21</sup> La plupart des notifications relatives aux premières tranches des années 2008, 2009 et 2010 ont été envoyées respectivement les 2 avril 2008, 24 avril 2009 et 30 avril 2010. La demande de subvention d'une AIS qui introduit un dossier complet en temps voulu a en fait donné lieu à deux décisions (contradictoires) : un premier rejet – implicite – découlant de l'absence de réponse dans les trois mois et une approbation – explicite – intervenue par la suite.

<sup>22</sup> Article 53, dernier alinéa, de l'OOBCC.

<sup>23</sup> Article 74, premier alinéa, 1<sup>o</sup>, de l'OOBCC, et article 10, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juin 2006 relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations.

de mars – soit quelques jours après les arrêtés du gouvernement – afin de les informer que le gouvernement avait marqué son accord sur le montant et l'octroi de leur subside<sup>24</sup>.

### ***Documents à transmettre : bilan et compte de résultats***

La demande de subvention doit être accompagnée, entre autres, du bilan et du compte de résultats du dernier exercice précédant l'année pour laquelle la demande de subvention est effectuée, soit l'année  $x - 1$ . Cette exigence peut difficilement être satisfaite, car les demandes de subvention doivent être introduites au plus tard le 31 octobre de l'année  $x - 1$ , soit avant la clôture de ce bilan et de ce compte de résultats<sup>25</sup>.

### ***Arrêtés de subvention***

Conformément aux ordonnances budgétaires, qui confient l'élaboration des arrêtés de subvention aux services administratifs de l'autorité subsidiaire, il est d'usage que ce soit la direction du logement qui établisse les projets d'arrêtés et les soumette au ministre. Or, les arrêtés de 2010 émanent intégralement du cabinet et s'écartent des arrêtés types utilisés jusqu'alors. Pour des raisons budgétaires – le budget initial 2010 n'ayant pas prévu suffisamment de crédits en faveur des AIS<sup>26</sup>, le gouvernement a décidé d'accorder la subvention de 2010 par la voie de trois arrêtés d'octroi séparés : un pour chaque tranche. Cette distinction n'est pas conforme à l'arrêté AIS, qui impose l'octroi de la subvention dans sa totalité et son paiement en trois tranches. En outre, le montant total promis n'a pas été fixé au moment de l'octroi du subside<sup>27</sup>.

L'article 10, § 3, de l'arrêté AIS stipule que la troisième et dernière tranche de la subvention est payée dans le courant du premier semestre de l'année suivant la période couverte par la subvention, soit l'année  $x + 1$ <sup>28</sup>. Les arrêtés de subvention et les conventions jointes à ces arrêtés prévoient toutefois que les pièces justificatives requises à l'appui de la demande de paiement de la troisième tranche doivent être transmises au plus tard le 30 septembre de l'année  $x + 1$ , soit trois mois après la fin du premier semestre<sup>29</sup>. S'agissant des subventions de

---

24 Pour l'année 2009, l'envoi de ces lettres a précédé non seulement l'engagement comptable, mais aussi l'accord du ministre des Finances et du Budget du 20 mars 2009.

25 L'arrêté AIS comporte encore des négligences :

- à l'article 10, § 2, premier alinéa, le texte néerlandais parle d'octroi ou de refus d'agrément, alors qu'il s'agit de l'octroi ou du refus de la demande de subvention ;
- à l'article 10, § 3, dernier alinéa, il cite deux fois le rapport financier à établir en vue du paiement de la troisième tranche ;
- à l'article 14, § 2, dernier alinéa, le texte néerlandais renvoie au § 1<sup>er</sup> de l'arrêté et non au § 1<sup>er</sup> de l'article même ;
- à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, il est question de comptes et de bilan (ce sont peut-être le compte de résultats et le bilan qui sont visés en l'espèce).

26 Même si le nombre de logements gérés par les AIS était clairement en augmentation, le montant inscrit dans le budget initial 2010 est identique à celui figurant dans le budget ajusté 2009.

27 Seul le montant des premières tranches a fait l'objet d'un engagement comptable.

28 Cette disposition figure, pour les années 2008, 2009 et 2010, dans les arrêtés de subvention ou dans les conventions jointes aux arrêtés.

29 Ces arrêtés d'octroi comportent également d'autres négligences. Ainsi, les arrêtés relatifs aux subventions de l'année 2008 mentionnent un montant erroné pour les première et deuxième tranches (seuls les pourcentages cités sont exacts ; contrairement aux arrêtés, les conventions reprennent à la fois le pourcentage correct et le montant correct). Dans la lettre de notification, les montants erronés ont été signalés aux AIS.

2008, une seule AIS a reçu le paiement de la troisième tranche dans le courant du premier semestre. Pour les subventions de 2009, tel n'a été le cas dans aucun dossier.

## 2.7 Décompte des subventions

### 2.7.1 Cadre

L'arrêté AIS prescrit le paiement de la subvention en trois tranches :

- une première tranche de 60 % sur la base d'un budget prévisionnel et d'une déclaration de créance que l'AIS peut introduire dès notification de l'octroi de la subvention ;
- une seconde tranche de 30 % sur la base des preuves de revenus des locataires, d'un rapport financier et d'une déclaration de créance, à introduire à partir du 1<sup>er</sup> avril de l'année x ;
- une troisième tranche de 10 % sur la base d'une déclaration de créance, du bilan et du compte de résultats de l'année x, d'un rapport d'activité et d'un rapport financier. Si l'arrêté AIS n'indique pas la date à partir de laquelle la déclaration de créance peut être introduite, il précise par contre que la troisième tranche est payée dans le courant du premier semestre de l'année x + 1.

Pour rappel, le montant final de la subvention est limité au montant que les AIS peuvent justifier.

Pour chaque déclaration de créance introduite, la direction du logement s'assure que les documents demandés ont été transmis et les conditions posées remplies. En ce qui concerne la demande de la deuxième tranche, la direction vérifie, par exemple, scrupuleusement que les preuves de revenus des locataires ne font pas défaut<sup>30</sup> et qu'il n'y a pas de locataires dont les revenus sont (devenus) trop élevés pour que le logement puisse encore intervenir dans le calcul de la subvention. Si tel est le cas, l'AIS est informée de la réduction du montant de la deuxième tranche. L'essentiel du contrôle concerne évidemment la demande de la troisième tranche, pour laquelle l'AIS doit notamment communiquer les pièces justificatives des frais exposés.

Deux collaborateurs de la direction procèdent à un contrôle approfondi de l'ensemble des pièces transmises. Si la direction n'est pas d'accord sur certains frais, elle en informe l'AIS par écrit. Si un montant supérieur aux frais pouvant être justifiés par l'AIS a déjà été payé, l'excédent est récupéré. Conformément aux dispositions des ordonnances budgétaires, la direction sollicite, à cette fin, l'avis de l'Inspection des finances.

---

<sup>30</sup> Comme il n'est pas toujours facile pour les AIS de recueillir toutes les preuves de revenus de leurs locataires, il a été spécifié dans les conventions de 2010 que la direction du logement prend en charge la recherche des preuves de revenus à concurrence de 10 % maximum du parc de logements, à la condition que l'AIS démontre qu'elle a fait le nécessaire pour obtenir ces preuves de revenus et qu'elle communique à la direction le numéro de registre national du locataire ainsi qu'une copie du bail. Cette disposition a aussi été insérée dans le vade-mecum.

## 2.7.2 Points problématiques

### *Paiements*

Une AIS peut introduire ses déclarations de créance relatives à la première tranche dès la notification de l'octroi du subside. Même si la subvention vise, en principe, à couvrir les frais qui ont été exposés au cours de l'année x, la notification tardive de la subvention (voir le point 2.6.2) a pour conséquence que les premières tranches sont payées alors que cette année est déjà entamée depuis quelques mois. Ainsi, les premières tranches des années 2008, 2009 et 2010 ont été payées au plus tôt respectivement les 24 avril, 27 mai et 19 mai. Ce retard de paiement oblige certaines associations à contracter un emprunt de soudure. Selon le vade-mecum, les intérêts débiteurs de ces emprunts ne sont pas des dépenses admises aux subventions.

### *Nature des contrôles*

Les AIS doivent non seulement accompagner la demande de paiement de la troisième tranche de la subvention de pièces justificatives telles que des factures et des relevés de rémunérations, mais aussi prouver qu'elles ont effectivement payé les frais y mentionnés. Cette preuve est apportée au moyen (de copies) d'extraits de comptes, de listes bancaires, etc., qui sont examinés par la direction du logement. Par ailleurs, la direction contrôle surtout si les frais communiqués sont admissibles. Elle s'assure à cette fin que toutes les pièces cadrent avec les cinq types de frais spécifiques que le code du logement permet de subsidier (cf. infra). Ce contrôle des pièces justificatives prenant beaucoup de temps, la direction du logement s'est demandé s'il ne pouvait être remplacé, globalement ou en partie, par un contrôle par échantillonnage. La Cour des comptes a d'ailleurs relevé que certains contrôles, comme une analyse approfondie des données sous-jacentes de certaines rubriques du bilan et du compte de résultats, ainsi que du rapport d'activité, ne sont pas systématiques. La direction du logement ne vérifie pas non plus si les AIS respectent la législation relative aux marchés publics.

### *Risque de double subvention*

Conformément à l'article 92 de l'OOBCC, toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée. Cette disposition implique, entre autres, que des dépenses ou frais ne peuvent être subventionnés deux fois. Ainsi, les charges salariales (ou une partie de celles-ci) couvertes par un autre pouvoir subsidiant ne peuvent, en principe, plus être subventionnées par la RBC. L'examen des rapports de contrôle de la direction du logement portant sur la troisième tranche des années 2008 et 2009 a pointé l'absence d'une vérification systématique. Du reste, les documents qu'il y a lieu de transmettre actuellement ne permettent que très difficilement de s'assurer qu'il n'existe aucune double subvention.

### **Frais à subventionner**

Selon le code du logement, l'AIS peut utiliser la subvention pour cinq types de frais :

- les frais de fonctionnement et de personnel de l'AIS ;
- les frais de rénovation ;
- la prise en charge des pertes résultant des dégâts locatifs ou de l'inoccupation temporaire du logement.

Lorsque le bien est donné en location à un ménage disposant de revenus inférieurs aux revenus d'admission au logement social, l'AIS peut aussi utiliser la subvention pour :

- intervenir dans les frais d'accompagnement social ;
- intervenir dans le déficit constitué par la différence entre le loyer dû au propriétaire et le montant payé par le locataire.

La correspondance échangée au sujet du paiement de la troisième tranche des subventions des années 2008 et 2009<sup>31</sup> a fait apparaître que la question de l'éventuelle admissibilité de certains frais aux subventions fait régulièrement l'objet de discussions entre la direction du logement et les AIS. En parfaite cohérence avec la logique de subvention, la direction a estimé que seules les dépenses/charges de caisse réelles sont subsidiées<sup>32</sup>. Les AIS ont cependant considéré que les frais de fonctionnement englobent également les charges hors caisse, comme les amortissements et les provisions. Elles ont invoqué l'annexe VII de l'arrêté AIS<sup>33</sup>. Le vade-mecum diffusé en 2010 entendait clarifier les choses. La Cour des comptes a constaté qu'il n'en était rien.

- Ainsi, l'alinéa *L) Provisions et amortissements*<sup>34</sup> confond les provisions et les réserves, qui sont deux notions différentes sur le plan comptable, et il n'explique en aucune façon comment doit s'effectuer le suivi de la constitution et de l'utilisation des provisions<sup>35 36</sup>. En d'autres termes, il n'indique pas concrètement quels frais imputés seront admis, sur présentation de quelles pièces justificatives, et quelles doivent être les comptabilisations sous-jacentes.
- Par ailleurs, la formulation de l'alinéa *M) Investissements*<sup>37</sup> sème la confusion. Peut-être signifie-t-elle que, dans le cadre de la législation sur les AIS, des investissements ne peuvent être subventionnés qu'en les amortissant, après déduction des amortissements

<sup>31</sup> Au terme de l'examen des dossiers, la direction du logement n'avait pas encore clôturé les dossiers relatifs à la troisième tranche de 2010.

<sup>32</sup> La notion de dépense est tirée de la comptabilité budgétaire. Elle est toujours liée à un flux/une charge de caisse. La notion de frais de fonctionnement relève, elle, de la comptabilité générale. Elle comprend à la fois les charges de caisse et les charges hors caisse (par exemple, les amortissements et les provisions).

<sup>33</sup> L'arrêté AIS reprend en son annexe VII les frais à subventionner mentionnés dans le code du logement, mais il précise que les frais de fonctionnement comprennent également les amortissements résultant de dépenses d'investissement ainsi que la constitution des provisions pour couvrir les risques locatifs et sociaux.

<sup>34</sup> Le texte néerlandais n'est pas précis et devrait utiliser les termes « *provisies en afschrijving* ».

<sup>35</sup> « *La provision pour risque locatif, sous forme de réserves, sera de maximum 10 % de la masse des loyers dus par les locataires (arrêtée au 30 septembre de l'année qui précède x 12) et sera constituée sur une période de minimum 5 ans.* »

<sup>36</sup> En ce qui concerne les créances locatives irrécupérables, le vade-mecum ne prévoit pas d'actions minimales mais limite la justification au rapport présenté à ce sujet au conseil d'administration de l'AIS.

<sup>37</sup> Dans cet alinéa également, le texte néerlandais utilise le terme « *aflossing* » plutôt qu'« *afschrijving* ».

sur investissements subventionnés par d'autres pouvoirs.

- D'une manière plus générale, la Cour des comptes estime que le choix de rendre les charges hors caisse admissibles à la subvention, ainsi que l'absence d'instructions au sujet des comptes à utiliser et des règles d'imputation y afférentes, compliquent la justification.

### ***Profilage des coûts***

La composition du montant des subventions n'est pas liée, dans la réglementation actuelle, aux différents types de frais. Ainsi, il est possible que le profilage des coûts des AIS gérant un nombre similaire de logements – et étant donc subventionnés à concurrence d'un montant comparable – se présente tout à fait différemment en ce qui concerne par exemple les frais de fonctionnement et de personnel, d'une part, et les autres frais comme les déficits de loyer, d'autre part.

La subvention fondée sur des paramètres fixes (voir le point 2.6.2 *Calcul du montant des subventions*) suppose qu'un lien puisse être fait entre les paramètres et les frais subventionnés. Selon le mémorandum 2009-2014 de la direction du logement<sup>38</sup>, il n'existe toutefois aucun lien entre le calcul théorique des subventions par type de logement et les charges réelles de personnel, de fonctionnement et diverses. Ce lien est pourtant indispensable, vu que les AIS poursuivent un objet social qui a été fixé par la RBC. La Région s'engage à intervenir dans le déficit des activités de fonctionnement en octroyant une subvention dont le montant est établi à l'aide de paramètres fixes. Mais il existe, entre l'objet social poursuivi et le déficit, un lien indissociable qui devrait être délimité par une analyse financière et faire l'objet d'un suivi. Dans ce cadre se pose dès lors la question de savoir si la réglementation ne devrait pas préciser de manière plus stricte la part des charges de personnel, de fonctionnement et diverses, allant même jusqu'à la forfaitiser (voir également le point 4.2 *Transparence du financement*).

### ***Documents à transmettre : rapport financier***

Conformément à l'article 10, § 3, de l'arrêté AIS, toute AIS est tenue de présenter, deux fois par an, un rapport financier, sous la forme d'un tableau justifiant l'emploi de la subvention durant le semestre écoulé<sup>39</sup>. Les AIS doivent remettre le premier rapport financier dans le courant de l'année x, au moment de demander le paiement de leur deuxième tranche de subside. Le deuxième rapport doit être remis au terme de l'année x, au moment où la demande de paiement de la troisième tranche est introduite. La Cour des comptes fait observer que la présentation de deux tableaux semestriels n'a de sens que si des éléments de pilotage (rapport feux clignotants) y sont puisés. L'obligation de présenter un rapport financier deux fois par an n'est toutefois reprise ni dans les arrêtés de subvention, ni dans les conventions, ni dans le vade-mecum : il y est d'ailleurs question d'un tableau annuel. Selon l'administration, il est peu judicieux d'accompagner la demande de paiement de la deuxième tranche

<sup>38</sup> Dans un mémorandum à l'intention du gouvernement, la direction du logement a attiré l'attention sur ce point. En juin 2009, chaque unité administrative de l'AATL a établi un bilan quinquennal de ses activités au cours de la législature 2004-2008, ainsi qu'un mémorandum adressé au gouvernement suivant.

<sup>39</sup> En vertu de l'article 92 du code du logement, le gouvernement ne peut accorder l'agrément à une AIS que si celle-ci s'engage à lui soumettre un rapport financier semestriel.

d'un premier rapport semestriel, puisque les AIS peuvent déjà demander le paiement de cette tranche à partir du 1<sup>er</sup> avril de l'année x, soit bien avant la fin de ce premier semestre. Bien que le vade-mecum renvoie à un modèle repris en annexe en vue de l'établissement du rapport financier, ce modèle n'est pas disponible à ce jour.

## 2.8 Autres points problématiques

### *Comité d'accompagnement*

L'article 22 de l'arrêté AIS prévoit qu'un comité d'accompagnement est chargé de suivre l'évolution des AIS et de remettre un rapport annuel au ministre, et que ce comité est constitué d'un représentant :

- du ministre ;
- de l'AATL ;
- de la Société régionale du logement de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- de chaque AIS agréée ;
- de chaque commune ou de chaque CPAS ayant signé un accord de collaboration avec l'AIS.

Les membres du comité sont désignés par le ministre. Pour désigner les représentants des AIS, des communes et des CPAS, le ministre s'appuie sur une proposition élaborée par ces organismes. Les mandats ont une durée d'un an et sont renouvelables. La Cour des comptes souligne que les membres du comité d'accompagnement n'ont toujours pas été désignés.

Bien que les membres du comité d'accompagnement soient tenus, aux termes de l'arrêté AIS, de se réunir au moins une fois par an – l'arrêté antérieur prévoyant même une réunion par trimestre –, l'administration signale qu'une seule rencontre a été organisée jusqu'à présent, en mai 2005, avec les acteurs concernés (qui n'avaient pas été officiellement désignés). La direction du logement impute la cause principalement à la composition du comité telle qu'elle est prévue et qui, selon elle, est trop large pour être efficace<sup>40</sup>.

### *Normes de sécurité, de salubrité et d'équipement*

Conformément à l'article 6 de l'arrêté AIS, les logements gérés ne sont pris en considération pour l'octroi d'une subvention que s'ils répondent aux normes de l'arrêté du gouvernement du 4 septembre 2003<sup>41</sup> et à celles de l'arrêté ministériel du 30 juin 2005<sup>42</sup>. La conformité des logements concernés avec ces normes ne fait pour l'instant l'objet d'aucun suivi<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> La direction du logement part du principe que la composition prévue aurait pour corollaire un comité comptant en son sein près de 70 membres.

<sup>41</sup> Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

<sup>42</sup> Arrêté ministériel du 30 juin 2005 déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement installation et d'intervention dans le loyer.

<sup>43</sup> Cette compétence est dévolue à l'Inspection régionale du logement.

### ***Contrôle des plafonds locatifs et des conventions de gestion et de mise en location***

L'arrêté AIS donne un aperçu des plafonds locatifs. Pour les ménages disposant des revenus d'admission au logement social, le loyer ne peut être supérieur au montant que l'AIS verse elle-même au propriétaire du logement<sup>44</sup>. Cet aspect n'est pas systématiquement contrôlé.

Conformément à l'article 88, § 2, du code du logement, l'arrêté AIS a établi un certain nombre d'actes types en vue de la gestion et de la mise en location. Jusqu'à présent, la vérification des conventions de gestion et de mise en location n'a pas constitué un point de contrôle.

### ***Travaux de rénovation***

Conformément aux dispositions de l'article 17, § 2, de l'arrêté AIS, le montant des travaux de rénovation est limité à 1.967,67 euros par logement. Il ne peut s'agir que de travaux de rafraîchissement résultant d'une usure locative normale. L'arrêté ne prévoit cependant aucune indexation du montant.

### ***Contrôle sur place***

Les conventions conclues avec les AIS et jointes aux arrêtés d'octroi reprennent l'article 93 de l'OOBCC, qui permet de soumettre le bénéficiaire de la subvention à un contrôle sur place. L'audit a fait apparaître que la direction du logement n'effectue pas de contrôles sur place, car, selon elle, ces contrôles sont réservés aux inspecteurs des finances et à la direction du contrôle financier de l'administration des finances et du budget.

La Cour des comptes a souligné que cette interprétation est erronée. La direction du logement confond le contrôle de la bonne gestion financière – un nouveau type de contrôle instauré par l'OOBCC<sup>45</sup> – avec le pouvoir de contrôle « classique » dévolu aux services gestionnaires, lequel n'a pas cessé d'exister.

## **2.9 Fédération des agences immobilières sociales**

La Fedais a été créée en 2004, à l'initiative d'un certain nombre d'AIS. Selon ses statuts, cette fédération poursuit notamment les objectifs suivants :

- la défense des intérêts de ses membres ;
- la promotion des AIS ;
- le développement de la collaboration entre AIS par l'échange d'expériences ;
- la création et le développement de services en faveur des AIS, notamment dans les domaines juridique et technique ;

<sup>44</sup> Article 90, § 1<sup>er</sup>, du code du logement. Le montant du loyer payé par ces ménages ne peut être majoré que si l'AIS finance la réalisation de travaux dans le logement. Pour les logements attribués à des ménages disposant de revenus supérieurs de 50 % aux revenus d'admission au logement social, l'AIS peut majorer le loyer à concurrence des frais de gestion (mais cette augmentation ne peut représenter plus de 10 % du loyer).

<sup>45</sup> L'OOBCC définit le contrôle de la bonne gestion financière comme un ensemble de procédures qui vise à garantir que les services du gouvernement atteignent les objectifs de façon économique, efficace et efficiente et que les crédits budgétaires ont été dépensés aux seules fins indiquées et dans les limites approuvées.



- la représentation des AIS auprès des pouvoirs publics.

Jusqu'en 2009, le fonctionnement de la Fedais a été financé principalement grâce aux cotisations de ses membres, l'intervention de la RBC se limitant à l'octroi de moyens en vue de l'organisation d'une campagne d'information relative aux AIS. En 2005 et 2006, la Fedais a reçu à cette fin un montant total de 79.208 euros. En 2010, une allocation de base spécifique a été attribuée à la Fedais dans le budget et 150.000 euros lui ont été accordés par arrêté ministériel.

Selon la direction du logement, les AIS ont effectivement besoin d'une instance de coordination, mais des problèmes se posent. Ainsi, la fédération n'est pas totalement représentative. Toutes les AIS agréées n'en sont en effet pas membres<sup>46</sup> et, qui plus est, les statuts de la fédération permettent d'exclure des AIS. La Cour des comptes constate l'absence d'un cadre juridique en vue de la reconnaissance d'une organisation de défense des AIS.

---

<sup>46</sup> La brochure de la Fedais ne mentionne dès lors pas l'ensemble des AIS agréées.

# Associations œuvrant à l'insertion par le logement

Chapitre

# 3



### 3.1 Généralités

Les AIPL sont des associations de droit privé qui aident à résoudre les problèmes de logement. Elles visent, en premier lieu, les plus démunis de la collectivité : demandeurs d'asile, personnes handicapées, personnes âgées, etc. Plus largement, elles offrent leur aide à toute personne éprouvant des difficultés de logement dans leur champ d'action (en général, un quartier défavorisé). L'aide apportée se présente avant tout sous la forme d'un service. Le groupe-cible reçoit des informations et une assistance pour des problèmes de logement qui peuvent être de toute nature. Les tâches exercées par les AIPL sont dès lors très diverses.

### 3.2 Cadre stratégique

L'accord gouvernemental de 2004 annonçait une redéfinition des missions prioritaires de l'insertion par le logement. Cette redéfinition n'a pas encore été concrétisée, ni même reprise dans l'accord gouvernemental ou la déclaration de politique générale de 2009.

En 2004 et 2008, les AIPL ont été soumises à une évaluation, demandée par le ministre compétent, qui visait à adapter et clarifier la législation. Selon la direction du logement, cette évaluation n'a cependant fait l'objet d'aucun suivi et elle n'a pas davantage été portée à la connaissance des associations<sup>47</sup>. La réglementation n'a, en conséquence, pas encore été modifiée.

En 2010, il y avait 34 associations agréées (voir le point 3.5) et des subventions ont été accordés à 30 associations. En 2008, 2009 et 2010, les AIPL ont reçu respectivement 1,9 million, 2,0 millions et 2,1 millions d'euros au titre de subventions. Les moyens inscrits au budget 2011 ont été augmentés de 12,4 % par rapport à ceux du budget 2010.

### 3.3 Cadre juridique

Outre les dispositions relatives à l'ensemble des subventions facultatives, les AIPL se voient appliquer une réglementation spécifique. Hormis l'article 152 du code du logement, il s'agit de l'arrêté du gouvernement du 16 juillet 1992<sup>48</sup> (abrégé ci-après : l'arrêté AIPL), qui définit notamment les tâches des AIPL. À l'instar des AIS, les AIPL ont reçu un vade-mecum, élaboré en concertation avec le ministre, qui précise la manière dont les demandes de paiement de subventions accordés sont traitées.

### 3.4 Base juridique

Tant les arrêtés d'agrément que les arrêtés de subvention retiennent comme base juridique l'article 152 du code du logement ainsi que l'arrêté AIPL. L'arrêté AIPL trouve toutefois son fondement légal dans l'article 8 de l'ordonnance contenant le budget des dépenses pour l'année 1992<sup>49</sup>, qui a autorisé le gouvernement, en 1992, à octroyer des subventions de fonctionnement et d'investissement à la charge d'un certain nombre d'allocations de base. La

---

<sup>47</sup> La direction du logement en a fait état dans un memorandum 2009-2014 à l'intention du gouvernement.

<sup>48</sup> Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subventions au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

<sup>49</sup> Ordonnance du 29 novembre 1991 contenant le budget général des dépenses de la RBC.

partie prépondérante consacrée à l'arrêté AIPL souligne la nécessité de prendre sans retard une mesure de subvention, car les moyens de la nouvelle allocation de base (à l'époque) destinée aux subventions AIPL<sup>50</sup> devaient être engagés avant le 15 décembre 1992.

La Cour des comptes souligne que la base juridique de l'arrêté AIPL n'est pas une loi en tant que telle, mais une loi (budgétaire) formelle valable pendant un an seulement. Un arrêté qui entendait au fond exécuter une ordonnance budgétaire est donc devenu un texte législatif permanent.

L'entrée en vigueur de l'article 152 du code du logement en 2004 a eu pour effet de régler par voie d'ordonnance les possibilités d'agrément et de subvention offertes aux AIPL. Aux termes de l'article 152, le gouvernement est tenu de déterminer les conditions d'agrément et les règles de procédure relatives à l'octroi des subventions, ainsi que les modes d'évaluation des actions des associations agréées. L'article autorise également le gouvernement à élaborer des cahiers des charges définissant les missions à remplir par ces associations. La Cour des comptes signale que le gouvernement n'a pas encore pris d'arrêtés d'exécution concernant ces dispositions. L'arrêté AIPL ne peut être considéré comme l'arrêté d'exécution du code du logement<sup>51</sup> : il est antérieur de douze ans à l'entrée en vigueur de l'article 152.

Comme il apparaîtra ci-après, l'arrêté AIPL présente par ailleurs un certain nombre de lacunes : il reste vague sur un certain nombre d'aspects<sup>52</sup> et n'est plus actuel sur bon nombre de points.

## 3.5 Agrément

### 3.5.1 Cadre

Seules les associations ayant obtenu l'agrément d'AIPL peuvent bénéficier de subventions. L'agrément ne peut excéder trois ans. L'arrêté AIPL impose notamment que l'association ait comme objet social l'amélioration du sort des catégories sociales visées dans l'arrêté AIPL (voir ci-dessous) et qu'elle dispose du personnel ayant les compétences et les moyens techniques requis. La poursuite de l'objet social doit transparaître des activités concrètes de l'association.

Pour la période 2009-2011<sup>53</sup>, 34 demandes d'agrément ont été introduites.

<sup>50</sup> Allocation de base 15.5.1.30.01 *Subventions aux organismes et groupements qui s'occupent de la promotion et de l'aménagement de la politique sociale des logements ou qui y contribuent par l'action intégrée ou par le partenariat avec d'autres acteurs publics.*

<sup>51</sup> L'exposé des motifs de l'article 152 indique uniquement ce qui suit : « *Les subventions alloués aux associations œuvrant à l'insertion par le logement se sont actuellement sur la base de l'arrêté du gouvernement du 16 juillet 1992.* »

<sup>52</sup> Ce flou est encore renforcé par le fait que les versions française et néerlandaise de l'arrêté ne sont pas toujours parfaitement identiques.

<sup>53</sup> Toutes les demandes d'agrément examinées dans le cadre de l'audit concernent la période 2009-2011. En 2008, il a en effet été demandé à l'ensemble des associations d'introduire une demande d'agrément pour cette période. Les demandes ont alors été traitées intégralement, pour la première fois, au sein de la direction du logement. Auparavant, ce travail était effectué au cabinet du secrétaire d'État. Les anciens dossiers d'agrément n'ont pas été transmis à la direction.

### 3.5.2 Points problématiques

#### *Définition du champ d'action*

L'arrêté AIPL ne définit pas clairement l'objet social que doit poursuivre une association. L'article 2 de l'arrêté porte à la fois sur la réinsertion par le logement ou l'hébergement de personnes qui vivent en situation de rupture sociale<sup>54</sup> et sur la réinsertion sociale en général. Le champ d'action est dès lors très large. La direction du logement a essayé de le circonscrire en opérant une distinction entre cinq catégories d'AIPL subsidiables :

- les associations spécialisées dans l'aide au logement ;
- les associations incluant le logement dans leurs projets de travail social ;
- les associations qui axent leur aide au logement sur un groupe très spécifique, comme les personnes handicapées, les demandeurs d'asile et les drogués ;
- les associations de locataires ;
- les structures d'appui et les organismes de coordination.

Dans sa demande d'agrément, l'association doit spécifier la catégorie à laquelle elle appartient. L'analyse des demandes introduites pour la période 2009-2011 fait apparaître que :

- 47 % des associations se classent dans plusieurs catégories ;
- 63 % se classent dans la catégorie 1 ;
- 24 % se classent dans la catégorie 2 ;
- 35 % se classent dans la catégorie 3 ;
- 26 % se classent dans la catégorie 4 ;
- 9 % se classent dans la catégorie 5.

Pendant, les associations ne sélectionnent pas toujours la catégorie appropriée. Ainsi, contrairement au choix opéré par quatre associations, il semble difficile de faire partie en même temps de la catégorie 1 et de la catégorie 2.

La Cour des comptes estime que les cinq catégories définies par l'administration dépassent le champ d'action visé par l'arrêté AIPL. Il ressort en effet d'une lecture conjointe des articles 2, 4, 5 et 8 que la subvention doit toujours être en rapport avec le logement. Ainsi, l'article 8 prévoit que la subvention ne peut être octroyée qu'au profit d'un projet pluriannuel misant sur la réinsertion par le logement<sup>55</sup> et que l'AIPL doit pouvoir s'assurer la collaboration d'une société de logement.

---

<sup>54</sup> Article 2 de l'arrêté AIPL.

<sup>55</sup> Le texte intégral de l'article 8 est libellé comme suit : « *Un subside ne peut être octroyé qu'au profit d'un projet pluriannuel : 1° visant à maintenir ou insérer les catégories sociales visées à l'article 2, premier alinéa, dans un milieu diversifié socialement, culturellement et économiquement ; 2° veillant à leur garantir ou leur réapprendre l'autonomie individuelle, celle-ci restant l'objectif de la réinsertion aboutie ; 3° assurant une supervision ou un encadrement aptes à suppléer aux carences d'autonomie de manière non permanente mais s'il échec de manière journalière ; 4° usant de l'habitation comme du lieu privilégié d'où se construit la réinsertion sociale, comme du facteur nodal de maintien de l'autonomie.*

*L'association peut s'assurer la collaboration d'une société de logement. »*

Malgré cette classification très large, deux associations qui, de l'avis de la direction du logement, ne relèvent pas de l'une des cinq catégories ont été agréées par arrêté ministériel. Deux autres associations ont également obtenu leur agrément, alors que, selon la direction, elles n'auraient pas dû voir leur demande satisfaite, puisqu'elles n'avaient pas été en mesure de démontrer le caractère durable de leurs activités. Dans le cas de deux associations, aucun arrêté d'agrément n'a été établi en dépit du fait que la direction avait émis un avis positif.

### ***Documents à transmettre***

#### *Demande de précisions ou d'informations complémentaires par arrêté ministériel*

Les articles 4 et 5 de l'arrêté AIPL règlent la demande d'agrément. L'article 4 énumère les indications devant figurer dans le formulaire de demande ainsi qu'une série de documents à y joindre. L'article 5 détaille les critères auxquels une AIPL doit satisfaire. L'article 4 ajoute que le ministre peut préciser et compléter les indications à mentionner dans la demande d'agrément. Il lui incombe également de déterminer la forme de la demande. La Cour des comptes fait observer que le ministre n'a ni déterminé la forme de la demande, ni précisé ou complété les indications<sup>56</sup>. Aucun arrêté ministériel précisant les critères d'agrément d'une association ou établissant par exemple une distinction entre les modalités d'une première demande et celles d'un renouvellement n'a été promulgué.

#### *Transmission des comptes annuels*

L'arrêté AIPL prévoit que la demande d'agrément doit être accompagnée de l'ensemble des comptes annuels ou au moins des comptes se rapportant aux cinq dernières années. Dans la pratique, la direction du logement demande uniquement les comptes annuels des trois dernières années. Selon la direction, la transmission de cinq (ou de l'ensemble des) comptes annuels représente pour les associations une charge administrative qui ne se justifie guère. La Cour des comptes souligne que l'article 5, 5°, de l'arrêté AIPL subordonne l'agrément à l'obligation pour l'association de faire preuve d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent. La lecture conjointe des articles 4 et 5 conduit à conclure que les associations qui ne sont pas en mesure de transmettre cinq comptes annuels au moment où elles introduisent une première demande ne peuvent être agréées<sup>57</sup>. Par ailleurs, la Cour des comptes fait observer que, dans la mesure où les comptes annuels doivent être joints comme pièces justificatives aux décomptes de subventions, cette condition n'a pas de sens dans le cadre d'un renouvellement de l'agrément, si l'association s'est constamment acquittée de son obligation redditionnelle. Pour rappel, un arrêté ministériel peut préciser ou compléter les documents à transmettre, en prévoyant par exemple de dispenser les AIPL de cette transmission dans le cas d'une demande de renouvellement, mais cela ne s'est jamais fait jusqu'à présent.

<sup>56</sup> L'administration a mis au point un formulaire d'agrément qui contient des questions standardisées portant sur la motivation ainsi que sur les activités passées, présentes et futures.

<sup>57</sup> Une seule association n'a pas pu démontrer le caractère durable de ses activités dans le passé. Dans le cas d'une autre association, la direction avait constaté un arrêt des activités pendant plusieurs mois au cours de l'année 2007, ce dont l'association n'avait pas fait état dans son rapport d'activité.

Ainsi qu'il a déjà été signalé, l'administration et le ministre n'ont pas été du même avis, dans deux dossiers, quant à la preuve de l'activité durable. Dans les deux cas, le ministre a agréé l'association.

#### *Communication du règlement d'ordre intérieur*

L'AIPL doit joindre à la demande d'agrément une copie du règlement d'ordre intérieur<sup>58</sup>. Dans la pratique, aucune vérification n'est effectuée en la matière. Le contrôle de la Cour des comptes a révélé que plus de la moitié des demandes ne satisfaisaient pas à cette exigence.

#### *Exhaustivité des dossiers*

L'analyse des dossiers a montré que seules 15 des 34 associations ayant introduit une demande avaient fourni tous les documents demandés. Pour les 19 autres, le règlement d'ordre intérieur faisait défaut et, dans 5 dossiers, il est apparu que les associations concernées tantôt avaient transmis des comptes annuels incomplets, tantôt n'avaient pas transmis l'ensemble des comptes annuels, voire n'en avaient tout simplement pas transmis. Pour 4 associations, le même constat a été dressé en ce qui concerne les rapports d'activité.

#### **Notification**

Conformément à l'article 6 de l'arrêté AIPL, le ministre notifie à l'association l'agrément ou le refus d'agrément dans les trois mois qui suivent la réception de la demande. En cas de notification tardive, l'association est réputée agréée. Pour la période 2009-2011, ce délai de trois mois n'a toutefois été respecté pour aucune demande d'agrément.

Conséquence de la notification tardive : les 34 associations qui avaient introduit une demande d'agrément pour la période 2009-2011 devaient, en principe, être considérées comme agréées. Un arrêté ministériel d'agrément ne s'en est finalement suivi que pour une nouvelle association ainsi que pour 28 associations qui avaient déjà obtenu un agrément précédemment. Les cinq autres associations n'ont reçu aucune réponse à leur demande d'agrément. Quatre de ces cinq associations ont introduit une demande de subvention, mais, faute d'arrêtés d'agrément, aucune subvention ne leur a été accordée pour 2009<sup>59</sup>.

#### **Autres**

L'arrêté ne prévoit aucun droit de recours en cas de non-agrément.

### **3.6 Octroi de subventions**

#### **3.6.1 Cadre**

Une fois qu'elle a été agréée, l'AIPL peut introduire annuellement une demande de subside. L'arrêté AIPL énumère les conditions à remplir, ainsi que les données et pièces justificatives à fournir. Chaque année, la direction du logement invite les AIPL, par circulaire, à

---

<sup>58</sup> Article 4, premier alinéa, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté AIPL.

<sup>59</sup> Deux de ces quatre associations ont été agréées ultérieurement et ont bénéficié de subventions pour l'année 2010.



introduire leur demande de subvention pour l'année suivante, en temps voulu, auprès du ministre. Les AIPL doivent compléter une fiche administrative, une fiche financière et une fiche de projet. En principe, elles calculent le montant de leur demande en tenant compte de leurs frais de fonctionnement et investissements budgétés pour l'année à venir. Comme pour les AIS, une convention à signer par les AIPL est jointe à la notification de l'octroi de la subvention. La première tranche de la subvention ne peut être payée qu'après renvoi de la convention signée.

### 3.6.2 Points problématiques

#### *Montant des subventions*

À l'instar des conditions d'agrément, les conditions attachées à l'octroi de subventions sont définies en termes généraux dans l'arrêté AIPL. Ces conditions ne sont pas non plus explicitées dans les arrêtés de subvention. L'article 92 de l'OOBCC prévoit pourtant que le ministre est tenu de préciser la nature, l'étendue et les modalités de la subvention. L'arrêté de subvention devrait donc décrire la prestation. Or, le même flou entoure l'ensemble des arrêtés de subvention et des conventions en ce qu'ils stipulent tous que l'organisme bénéficiaire est tenu d'utiliser la subvention pour des activités ayant pour objet social l'amélioration du sort de catégories sociales visées dans l'arrêté AIPL ainsi que les mesures spécifiques à leur égard.

La réglementation ne précisant nulle part la hauteur des subventions, il n'apparaît pas clairement comment celles-ci ont été fixées. Pour 2008 et 2009, ce sont, à une exception près, des montants identiques à ceux de 2006 et 2007 qui ont été accordés. La direction du logement ne dispose pas de données qui pourraient documenter l'importance ou la composition de ces montants initiaux et elle a souligné que ceux-ci ont été fixés au moment où le cycle des subventions faisait encore l'objet d'un suivi pour ainsi dire totalement extérieur à la direction<sup>60</sup>.

Pour l'année 2010, 28 associations qui avaient déjà été subventionnées précédemment ont vu le montant initial :

- leur être à nouveau octroyé (dans le cas de 3 associations)<sup>61</sup> ;
- croître de 4 % (14 associations)<sup>62</sup> ;
- augmenter légèrement (6 associations) ;
- augmenter de 9 % ou plus (4 associations) ;
- diminuer (1 association).

<sup>60</sup> Le traitement des dossiers de subvention n'a été confié à la direction du logement qu'en 2008. Auparavant, cette opération était assurée par le cabinet du secrétaire d'État compétent.

<sup>61</sup> Ces trois associations avaient également indiqué ce montant initial dans leur demande.

<sup>62</sup> Ces 14 associations avaient demandé un montant supérieur au montant initial.

À une exception près, les montants accordés par le gouvernement différaient de ceux que la direction du logement avait proposés sur la base des fiches financières jointes par les associations à leur demande de subvention<sup>63</sup>.

Dans le cas des deux associations qui ont été subventionnées pour la première fois en 2010, le montant proposé par la direction et celui finalement octroyé ne concordaient pas.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que l'absence de dispositions concernant la hauteur ou les modalités de calcul des subventions crée le risque que celles-ci soient octroyées de manière arbitraire et aléatoire.

### ***Notification***

L'arrêté AIPL prévoit que le ministre notifie l'octroi éventuel de la subvention dans les trois mois qui suivent la réception de la demande de subvention<sup>64</sup>. À défaut de notification à l'AIPL, la subvention est présumée refusée. En 2009 et 2010, le délai de notification n'a jamais été respecté. En 2008, seules dix AIPL ont reçu une notification en temps voulu.

### ***Subvention locative***

Selon l'arrêté AIPL, la subvention peut être destinée à contribuer aux frais de fonctionnement de l'AIPL ou à l'aide locative en faveur des personnes que l'association souhaite aider<sup>65</sup>. Dans la pratique, la subvention ne sert jamais à l'aide locative, si bien que cette disposition n'est plus actuelle.

### ***Documents à transmettre***

Le contrôle des pièces justificatives de l'année 2008 a fait apparaître qu'une seule association n'a pas été en mesure de transmettre une fiche reprenant le projet de budget. En 2009 et 2010, tel a été le cas pour respectivement deux demandes et à nouveau une seule demande.

## **3.7 Décompte des subventions**

### **3.7.1 Cadre**

Comme pour les AIS, le paiement de la subvention est effectué en trois tranches, sur la base d'une déclaration de créance et d'un certain nombre de pièces justificatives. Le contrôle du décompte de cette subvention est réalisé par les mêmes membres du personnel qui s'occupent déjà des AIS et il se déroule dès lors de manière largement comparable. À ce niveau également, l'essentiel du contrôle concerne le paiement de la troisième tranche, car c'est à ce moment-là qu'un rapport financier détaillé reprenant l'ensemble des factures acquittées et des preuves de paiements à concurrence de la totalité de la subvention demandée est exigé.

---

<sup>63</sup> Pour 2010, le montant total des subventions demandées s'est élevé à 2.657.152 euros. La direction du logement a proposé d'accorder des subventions pour un montant de 2.285.014 euros. Finalement, ce sont 2.158.849 euros que le gouvernement a accordés au titre de subventions.

<sup>64</sup> Article 10 de l'arrêté AIPL.

<sup>65</sup> Article 2, premier alinéa, de l'arrêté AIPL.

### 3.7.2 Points problématiques

Différents problèmes déjà cités en ce qui concerne les AIS s'appliquent également aux AIPL :

- le retard accusé dans le paiement de la première tranche par suite de notifications tardives ;
- l'examen approfondi des preuves de paiements et du caractère admissible des frais communiqués, parallèlement à l'absence d'autres formes de contrôle portant, par exemple, sur les doubles paiements ;
- le flou entourant l'admissibilité de certains frais.

Quelques points problématiques propres aux AIPL sont également abordés ci-dessous.

#### *Subventions d'investissement*

L'arrêté AIPL stipule que les subventions octroyées sont destinées à contribuer (à l'aide locative et) aux frais de fonctionnement. La Cour des comptes a constaté que des dépenses d'investissement sont aussi admises, à tort. Bien qu'une allocation de base spécifique ait été prévue à cet effet<sup>66</sup>, aucune dépense ne peut, faute de base légale, y être imputée.

#### *Paiement*

La disposition de l'arrêté AIPL relative au paiement n'est plus actuelle. Conformément aux arrêtés d'octroi et aux conventions, le paiement est effectué en trois tranches<sup>67</sup>. Ainsi qu'il est signalé dans les arrêtés d'octroi et dans les conventions, cette règle s'écarte des dispositions de l'arrêté AIPL, qui dispose expressément en son article 12 que la subvention est liquidée en une seule fois.

## 3.8 Autres points problématiques : les contrôles sur place

Comme pour les AIS, la direction du logement ne procède généralement pas à des contrôles sur place<sup>68</sup>, alors que ceux-ci peuvent être utiles.

<sup>66</sup> L'arrêté AIPL mentionne explicitement l'allocation de base à laquelle les subventions peuvent être imputées. Or, dans la pratique, l'imputation s'effectue déjà depuis des années sur trois (nouvelles) allocations de base. En 2010, trois subventions d'investissement de 6.000 euros et un autre de 2.000 euros ont été accordées.

<sup>67</sup> Une première tranche de 60 % sur présentation de la première déclaration de créance, 30 % dans le courant du second semestre de l'année de subvention et les 10 % restants au premier semestre de l'année  $x + 1$ .

<sup>68</sup> Une seule AIPL a fait l'objet d'un contrôle sur place de la part de la direction, qui la soupçonnait de ne plus exercer d'activités et souhaitait dès lors vérifier si ses soupçons étaient fondés. Ce contrôle a permis de constater la situation de non-activité.

# Encadrement

Chapitre

# 4



## 4.1 Maîtrise organisationnelle

Outre la procédure transversale, qui s'applique à l'ensemble des subventions facultatives accordées par la région<sup>69</sup>, la direction du logement a élaboré une série de procédures spécifiques qui portent tant sur l'agrément que sur la subvention. Elle utilise des modèles de rapports et des lettres standardisées. Les procédures ne sont pour autant pas toujours exhaustives et elles sont tenues de manière fragmentaire. Il n'existe pas de manuel de procédure général dressant un inventaire complet des actions à entreprendre par la direction du logement.

La direction conserve une version imprimée des dossiers ainsi qu'une version électronique des documents les plus importants. Ces opérations sont cependant peu formalisées. Les données électroniques ne permettent pas un suivi intégré du cycle des subventions.

Un des principes majeurs de la maîtrise organisationnelle, en l'occurrence la séparation suffisante des fonctions, est concrétisé<sup>70</sup> :

- un membre du personnel de la direction du logement calcule le montant de la subvention au moyen du tableur (AIS) ou de la fiche financière (AIPL), après quoi la direction élabore une proposition d'arrêté de subvention ;
- l'Inspection des finances rend un avis sur la proposition ;
- le gouvernement prend ensuite une décision ;
- deux collaborateurs de la direction du logement vérifient les décomptes et formulent une proposition ;
- la directrice marque son accord, ou non, sur le décompte ;
- le règlement financier se fait par l'intermédiaire de l'administration des finances et du budget, dans le respect des procédures standardisées en usage au ministère de la RBC et autorisées par l'ordonnateur.

## 4.2 Transparence du financement

Dans le cas des AIS, le calcul du montant des subventions s'appuie sur une série de paramètres objectifs, ce qui renforce sa transparence. Un certain nombre de problèmes subsistent néanmoins. Parmi ceux cités précédemment figurent le (non-fonctionnement du) comité d'accompagnement, le flou qui entoure la question de l'éventuelle subvention des frais de certaines AIS par d'autres pouvoirs, ainsi que le lien entre le calcul théorique des subventions par type de logement et les charges réelles de personnel, de fonctionnement et diverses. D'une manière plus générale, la Cour des comptes souligne que la direction du logement exploite trop peu les informations figurant dans les pièces justificatives pour permettre un suivi systématique, ce qui la prive de statistiques par ailleurs utiles à la gestion. Les règles sont moins transparentes pour les AIPL, en raison surtout de la délimitation insuffisante du champ d'action et du manque de critères servant à calculer le montant des subventions. Ce manque de critères complique également le contrôle a posteriori.

---

<sup>69</sup> En exécution de l'article 5, § 6, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 portant sur le contrôle interne et notamment sur le contrôle interne métier, le contrôle comptable et le contrôle de la bonne gestion financière, une procédure a été élaborée au sein du ministère de la RBC en ce qui concerne l'octroi de subventions facultatives. Cette procédure s'applique à tous les services du ministère.

<sup>70</sup> Auparavant, les agréments des AIPL étaient toutefois traités exclusivement par le cabinet (voir le point 3.5.2).



# Conclusion générale

Chapitre

# 5





## 5.1 Cadre réglementaire

Le cadre juridique pour les AIS est bien élaboré, mais certains points peuvent encore être améliorés. Hormis certaines incohérences dans l'arrêté AIS et des contradictions entre celui-ci et les arrêtés de subvention, le problème concerne surtout un manque de lien clair entre la composition du montant de la subvention et les différents types de frais à subventionner. Le vade-mecum mis à la disposition des AIS comporte aussi quelques imprécisions. Il n'existe pas de cadre réglementaire pour une instance de coordination.

La réglementation ne prévoit pas d'encadrement juridique cohérent et efficace pour les AIPL. L'arrêté AIPL ne peut être considéré comme un arrêté d'exécution du code du logement, étant donné qu'il remonte à une période antérieure de douze ans à l'entrée en vigueur de l'article 152 du code du logement. La base juridique de cet arrêté n'est d'ailleurs pas une loi en tant que telle, mais une loi (budgétaire) formelle valable pendant une année. L'arrêté AIPL reste vague sur un certain nombre d'aspects et n'est plus actuel sur bon nombre de points.

## 5.2 Application de la réglementation

Certaines dispositions de l'arrêté AIS n'ont pas encore été exécutées : ni les représentants dotés d'une voix consultative devant participer aux conseils d'administration des AIS ni les membres du comité d'accompagnement chargé d'assurer le suivi de celles-ci n'ont été désignés.

Le dépassement du délai de traitement des demandes d'agrément et de subvention constitue pour les AIS et les AIPL un problème récurrent. L'audit a indiqué que, tant pour un agrément que pour une promesse de subvention, les dossiers ne contenaient pas toujours tous les documents requis et que le contrôle se limitait aux pièces présentées.

La direction du logement contrôle en profondeur les pièces justificatives de l'affectation de la subvention pour les deux types de dossiers. Étant donné que ce contrôle prend beaucoup de temps, les autres contrôles, comme celui de la double subvention, sont limités. Le contrôle est rendu difficile en raison des imprécisions entourant les amortissements et les provisions. Enfin, l'administration ne recourt pas à la possibilité d'effectuer un contrôle sur place (par échantillonnage).

En raison du manque de critères de subvention dans l'arrêté AIPL et dans les arrêtés de subvention, il n'apparaît pas clairement comment les montants des subventions ont été fixés. Bien que la réglementation pour les AIPL ne prévoit que des subventions de fonctionnement, des subventions d'investissement sont également octroyées.

## 5.3 Encadrement

La Cour des comptes a constaté qu'il existe une séparation suffisante des fonctions à la direction du logement. Mais les procédures spécifiques élaborées par la direction sont tenues de manière fragmentaire et doivent être complétées. Il n'existe pas de manuel de procédure interne comportant un aperçu général des différentes actions.

Les données électroniques actuellement utilisées ne permettent pas un suivi intégré du cycle de subvention. Les informations figurant dans les pièces justificatives sont peu utilisées pour mettre en place un suivi et une évaluation systématiques. Les données statistiques disponibles sont dès lors limitées.

# Recommandations

Chapitre

# 6



## 6.1 Généralités

### *Cadre juridique*

- Les dispositions de la réglementation et les arrêtés de subvention (et les conventions jointes à ces arrêtés) doivent être harmonisés.

### *Cadre stratégique*

- Le délai de notification des arrêtés d'agrément et de subvention doit être surveillé. La suspension du délai pour une ou plusieurs associations ne peut pas entraîner un retard pour toutes les associations. Selon la façon de procéder actuelle, les associations envoient leurs demandes d'agrément et de subvention au ministre, qui les transfère ensuite (regroupées) à la direction du logement. L'envoi direct des demandes à la direction représenterait un gain de temps.
- Il n'est pas conseillé d'annoncer l'octroi de subventions dans des lettres de notification officieuses. À tout le moins, il doit être précisé clairement que pareilles lettres sont simplement informatives et ne lient en aucune façon la Région.
- Un suivi intégré des données essentielles doit permettre à la direction du logement de générer des informations statistiques de management pertinentes.

### *Cadre de contrôle*

- Outre le contrôle des pièces justificatives, l'administration doit élaborer d'autres types de contrôle, comme une analyse des données sous-jacentes de rubriques du bilan et du compte de résultats (notamment eu égard au risque de double subvention).
- Certains contrôles, comme le contrôle par échantillonnage des pièces justificatives, peuvent être opérés sur place par la direction du logement. Cette façon de procéder allégerait la charge administrative des associations.
- Les vade-mecum doivent informer les bénéficiaires de subventions d'une manière claire sur des aspects allant de la demande de subvention à la justification. Le choix de rendre les charges hors caisse (comme les amortissements ou provisions) admissibles à la subvention nécessite de voir figurer dans le vade-mecum des instructions claires et uniformes au sujet des comptes à utiliser et des règles d'imputation y afférentes, sous peine de ne plus pouvoir gérer le contrôle déjà complexe des charges hors caisse. S'agissant de la subsidiabilité des charges hors caisse, la Cour des comptes souligne cependant que l'interprétation de la notion de frais de fonctionnement qui est donnée dans l'annexe de l'arrêté AIS est particulièrement large, étant donné que la lecture habituelle de cette notion ne porte pas sur les charges hors caisse comme les amortissements et provisions. Par ailleurs, la subvention d'amortissements par le biais d'une subvention destiné à contribuer aux frais de fonctionnement engendrerait une confusion entre les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement. Ce faisant, les dépenses causant à proprement parler un transfert de capital sont imputées sur une allocation de base portant sur un transfert de revenus, ce qui n'est pas admis.
- Un manuel interne, qui complète la procédure transversale de subvention (d'application pour tous les services du gouvernement régional) au moyen des procédures applicables spécifiquement pour la direction, contribuerait à une bonne maîtrise organisationnelle.
- Les différentes étapes du traitement d'une demande de subvention doivent pouvoir faire

l'objet d'un suivi transparent sur la base d'un (système de) suivi de dossier. En la matière, la direction du logement doit veiller à introduire systématiquement et correctement les données et à prévoir des possibilités d'interroger le système.

## 6.2 AIS

### *Cadre juridique*

- Pour une meilleure coordination des AIS, il faudrait établir un lien traçable basé sur des paramètres entre le calcul théorique des subventions par type de logement et les charges réelles de personnel, de fonctionnement et diverses. Dans le droit fil de ce qui précède, il faudrait examiner si la réglementation ne devrait pas préciser de manière plus stricte la part des charges de personnel, de fonctionnement et diverses, allant même jusqu'à la forfaitiser en fonction de ces paramètres.
- La vérification visant à savoir si l'accord de collaboration entre les AIS et les communes-CPAS correspond à la situation réelle doit être effectuée tous les cinq ans. Dans ce cadre, il convient de délimiter clairement le but de l'évaluation et les informations qui doivent être fournies à cet effet.
- La conformité des documents avec le mode d'attribution des logements, la façon d'établir et de tenir les registres d'inscription et le mode de calcul des loyers doivent être contrôlés à la lumière des objectifs recherchés par les AIS. Il y a lieu d'examiner comment mieux concrétiser cette compétence incombant actuellement tant aux communes-CPAS qu'à l'administration.
- Il faut jauger si l'arrêté AIS pourrait inclure des conditions régissant la subvention d'une instance de coordination.

### *Cadre stratégique*

- Le gouvernement doit désigner ses représentants, qui participeront avec voix délibérative aux conseils d'administration des AIS.
- Il appartient au ministre de désigner les membres du comité d'accompagnement des AIS. Comme prévu légalement, ledit comité est tenu de se réunir régulièrement. Une composition efficace est préférable.

### *Cadre de contrôle*

- Outre les contrôles auxquels il est procédé actuellement, d'autres formes de contrôles doivent également être systématisées. Il s'agit non seulement de l'analyse financière mentionnée ci-dessus, mais aussi du contrôle des plafonds locatifs et de la vérification (par échantillonnage) que les déclarations concernant le nombre et le type de logements correspondent à la réalité.
- La direction du logement doit examiner de quelle manière elle peut, sur la base d'une analyse de risques et d'échantillons, assurer le suivi du respect des normes de sécurité, de salubrité et d'équipement pour les logements AIS.
- Elle doit veiller de manière plus stricte à la présentation des accords de collaboration avec les CPAS ou les communes.

- Le modèle servant pour le rapport financier AIS prévu dans le vade-mecum doit encore être diffusé. La présentation de deux tableaux semestriels n'a de sens que si des éléments de pilotage (rapport feux clignotants) y sont puisés.

### 6.3 AIPL

Les problèmes spécifiques qui se posent pour les AIPL résultent de l'absence d'un cadre juridique clair et actuel. Outre ses recommandations générales, la Cour des comptes limite dès lors sa recommandation spécifique à la nécessité d'élaborer un cadre juridique bien conçu prévoyant un champ d'action clairement délimité et associant de manière aussi concrète et mesurable que possible les subventions à des objectifs clairs et vérifiables.





# Réaction du secrétaire d'État

Chapitre





Le secrétaire d'État bruxellois en charge du Logement a réagi le 28 mars 2012 au projet de rapport d'audit (voir annexe). Il souscrit en termes généraux aux constatations de la Cour et signale dans les grandes lignes les actions déjà entreprises et les limites dans lesquelles la politique se concrétisera les prochaines années. En marge, il fait le lien avec certaines observations formulées par la Cour. Il ne communique pas de délai dans lequel tous les problèmes signalés seront résolus.

Concrètement, le secrétaire d'État signale la radioscopie financière effectuée dans le secteur des AIS en 2011, qui a notamment débouché sur l'initiative visant à créer, à terme, un plan comptable minimum normalisé pour l'ensemble du secteur. Cette harmonisation comptable doit permettre de mettre au point des outils (statistiques) de monitoring du secteur, afin de se faire une idée de sa santé financière et de son efficacité. Le secrétaire d'État souligne que, dans ce cadre, l'administration doit avoir la possibilité de revoir certaines procédures de subvention et de contrôle et de disposer de programmes de veille performants. Il estime qu'il faudra éventuellement aussi proposer des modifications de la loi pour garantir l'équité et l'efficacité au sein du secteur.

D'après le secrétaire d'État, les améliorations que connaîtra le secteur des AIS bénéficieront aussi directement au secteur de l'insertion par le logement. L'évaluation de ce secteur, qui comprend essentiellement une analyse des missions et des projets des associations, doit permettre d'orienter dans la bonne direction une éventuelle réorganisation de ce secteur. Il sera notamment examiné si le cadre organique légal doit être adapté et si les critères d'évaluation des actions doivent être affinés. Par ailleurs, les critères de reconnaissance et de subvention seront définis clairement.







## Réponse du secrétaire d'État

28 mars 2012

Cher Monsieur,

J'ai bien reçu le rapport réalisé par la Cour des comptes relatif à la subvention des Agences Immobilières Sociales (AIS) et les Associations œuvrant à l'Intégration par le Logement (AIPL).

J'ai eu l'occasion d'analyser en profondeur les différentes observations et recommandations qui y sont formulées, tant en matière de cadre réglementaire et juridique que d'encadrement et de procédures de contrôle.

En réponse à votre proposition de réaction au rapport, je tiens à porter à votre connaissance quelques éléments qui vous permettront de saisir les efforts déjà fournis pour améliorer le cadre de gouvernance des deux secteurs concernés. Comme vous le constaterez, ces éléments apporteront des réponses à un certain nombre de remarques formulées dans votre rapport.

Après avoir organisé en 2009 et 2010 plusieurs rencontres entre les représentants des deux secteurs et la Direction du logement afin d'actualiser les vade-mecum organisant les modalités de contrôle des deux secteurs, j'ai entrepris deux démarches plus structurelles :

- Dans le secteur des Agences Immobilières Sociales d'abord, j'ai entamé un important travail visant à améliorer à plusieurs égards la gouvernance et la transparence.

Cette démarche a été marquée en 2011 par une radioscopie financière du secteur. Cette radioscopie met en évidence une concordance entre ses conclusions et celles que développe votre rapport, comme par exemple la nécessité d'élargir le contrôle et d'en améliorer les procédures, la faiblesse des analyses statistiques et le manque de transparence des procédures.

Cette radioscopie a débouché sur plusieurs recommandations, notamment celle d'organiser le recours à un plan comptable minimum normalisé adapté pour l'ensemble des associations du secteur. Nous nous attelons à cette tâche. J'ai en effet décidé de lancer un nouvel appel d'offres pour une mission relative à l'accompagnement des AIS pour l'adoption d'un plan comptable minimum normalisé pour l'ensemble du secteur. D'autres mesures annexes sont également prévues dans cet appel et celui-ci est en cours actuellement.

Mon objectif est, au départ de cette harmonisation comptable, de parvenir à mettre en œuvre des outils de monitoring du secteur, notamment statistiques qui permettront d'apprécier la santé financière et l'efficacité du secteur. De tels outils sont aujourd'hui très limités, comme le pointe votre rapport.



Dans ce cadre, il est également question de permettre à l'administration du Logement de revoir certaines procédures de subvention et de contrôle, de la doter d'outils informatiques de veille performants, mais aussi, le cas échéant, de proposer plusieurs modifications législatives afin d'assurer plus d'équité et d'efficacité dans le secteur.

Dans le secteur des Associations œuvrant à l'Insertion par le Logement, j'ai également entrepris une démarche visant à en améliorer la gouvernance et l'encadrement.

Tout d'abord, de nombreuses améliorations, qui prendront cours dans le cadre du travail entamé dans le secteur des AIS, bénéficieront également directement au secteur de l'Insertion par le Logement. J'ai en outre initié une évaluation générale du secteur. Celle-ci, qui prendra fin en mai 2012, vise prioritairement l'analyse des missions et projets des associations. L'objectif est d'obtenir des éléments d'aide à la décision en matière de réorganisation éventuelle du secteur. Dans ce cadre, il s'agira, entre autres, d'évaluer la pertinence d'adapter, le cas échéant, le cadre législatif les organisant, d'affiner éventuellement les critères permettant d'évaluer leurs actions et d'établir clairement les critères de leur reconnaissance et de leur subventionnement.

En vous remerciant pour l'important travail réalisé par la Cour des comptes, j'espère avoir pu vous indiquer, par la présente réponse, les importantes mesures engagées pour améliorer durablement la gouvernance de ces deux acteurs importants dans la matérialisation du droit au logement en Région de Bruxelles-Capitale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Christos Doulkeridis

Secrétaire d'État, chargé du Logement et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente

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

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



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2012/1128/14

**PRÉPRESSE, PHOTOGRAPHIE ET IMPRESSION**  
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

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

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)