

Gestion financière du parc immobilier des institutions publiques de sécurité sociale

BCSS, Caami, Capac, FMP, Inami, Onafits, Onem, ONSS et ONP

Dans ce rapport, la Cour des comptes examine la connaissance, la valorisation et la gestion du parc immobilier de neuf institutions publiques de sécurité sociale (IPSS). Le but est d'en tirer des enseignements généraux en matière de gestion financière du parc immobilier des IPSS.

La Cour constate que la connaissance de ce parc est fragmentaire et que l'historisation des transactions immobilières n'est pas garantie, notamment en raison des procédures d'inventaire et des outils utilisés pour recenser les immeubles des IPSS. Actuellement, les états financiers ne fournissent pas une image fidèle de la valeur du patrimoine immobilier des IPSS. L'application des règles comptables existantes ne permet en effet pas d'utiliser la comptabilité patrimoniale comme un véritable outil de gestion. Par ailleurs, le parc immobilier des IPSS est une construction historique, dont le développement résulte souvent de choix contraints, et les moyens disponibles sont sous-utilisés.

La Cour conclut au manque de pilotage de la gestion financière du parc immobilier des IPSS.

Elle recommande de clarifier les objectifs de la fonction immobilière par rapport aux missions des IPSS et de définir comment cette fonction contribue à mieux maîtriser leur budget. Des critères d'arbitrage entre propriété et location devraient être fixés, de même que les principes qui régissent l'affectation des biens immobiliers, leur estimation, leur mise en location ou leur mise en vente.

La Cour recommande aussi d'organiser le suivi de la gestion du parc immobilier des IPSS. Le cadre de la tenue des inventaires doit être précisé. Le plan comptable des IPSS, qui contient les règles d'évaluation et de comptabilisation des immeubles, doit être modernisé.

Elle recommande enfin d'optimiser le renouvellement du parc immobilier des IPSS. La dimension « temps » devrait être intégrée aux pratiques de gestion immobilière. La réflexion sur la mutualisation devrait être approfondie pour cerner les domaines dans lesquels ses apports peuvent être les plus grands (gestion du portefeuille immobilier, des espaces, des prestations de service...) et pour spécifier les conditions préalables à son éventuelle mise en œuvre.

Lors de la procédure contradictoire, la ministre et le secrétaire d'État aux Affaires sociales ont porté à l'attention de la Cour le texte proposé conjointement par les cabinets de tutelle, du Budget et P&O, et accepté par le collège des IPSS dans le cadre de la rédaction des quatrièmes contrats d'administration. Il y est précisé qu'un cadastre du patrimoine immobilier des IPSS sera établi pour fin mars 2013. De plus, toute demande de location, d'achat, de mise en location/vente et de rénovation de bâtiment devra, à partir du 1^{er} avril 2013, être préalablement approuvée au Collège des IPSS.

Les IPSS soulignent que le nouveau plan comptable des IPSS permettra de répondre à plusieurs observations de la Cour.

Ce rapport a été adopté le 30 janvier 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.

Il est disponible uniquement en version électronique sur www.courdescomptes.be.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1

Présentation de l'audit 5

1.1 Portée de l'audit 5

1.2 Objet de l'audit 5

1.3 Méthode d'audit 6

Chapitre 2

Connaissance du parc immobilier des IPSS 7

2.1 Brève description du parc immobilier des IPSS 7

2.1.1 Caractéristiques essentielles 7

2.1.2 Aperçu chiffré 8

2.2 Recensement des immeubles des IPSS 10

2.2.1 Qualité des inventaires physiques 10

2.2.2 Qualité des outils de recensement 13

2.2.3 Qualité des échanges d'informations entre les services 15

Chapitre 3

Valorisation du parc immobilier des IPSS 17

3.1 États comptables liés au parc immobilier des IPSS 17

3.1.1 Cadre général 17

3.1.2 États d'actifs immobilisés au bilan 18

3.1.3 États des droits et engagements hors bilan 19

3.2 Application des règles du plan comptable 20

3.2.1 Règles d'évaluation 20

3.2.2 Règles de comptabilisation des biens immobiliers acquis 21

3.2.3 Règles de classification comptable 22

3.2.4 Règles d'enregistrement des éléments constitutifs du coût d'acquisition 23

3.2.5 Règles d'enregistrement des constructions en cours 25

3.2.6 Règles de réévaluation des biens immobiliers 26

3.2.7 Autres règles d'évaluation comptables 27

Chapitre 4

Gestion du parc immobilier des IPSS 28

4.1 Planification des investissements immobiliers 28

4.1.1 Stratégie immobilière des IPSS 28

4.1.2 Propriété ou location 29

4.1.3 Relations entre bailleur et locataire 31

4.1.4 Accompagnement des IPSS dans leurs transactions immobilières 32

4.2	Exploitation du parc immobilier	33
4.2.1	Conservation du parc immobilier	33
4.2.2	Rendement des cessions d'immeubles	34
4.2.3	Loyers	36
4.3	Assurances contre l'incendie	38
Chapitre 5		
Conclusions et recommandations		40
5.1	Conclusions	40
5.1.1	Connaissance du parc immobilier	40
5.1.2	Valorisation du parc immobilier	40
5.1.3	Gestion du parc immobilier	41
5.2.	Recommandations	42
5.2.1	Clarifier les objectifs de la fonction immobilière au sein des IPSS	42
5.2.2	Organiser le suivi de la gestion du parc immobilier des IPSS	42
5.2.3	Optimiser le renouvellement du parc immobilier des IPSS	43
Chapitre 6		
Réponses des ministres et des IPSS		44
Annexe 1		
Dispositions légales, réglementaires et normatives en matière de comptabilité patrimoniale		45
Annexe 2		
Investissements immobiliers des IPSS		52
Annexe 3		
Cessions d'immeubles des IPSS		53
Annexe 4		
Loyers des IPSS		54

INSTITUTIONS PUBLIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE (IPSS) AUDITÉES

BCSS	Banque-Carrefour de la sécurité sociale
Caami	Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité
Capac	Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage
FMP	Fonds des maladies professionnelles
Inami	Institut national d'assurance maladie-invalidité
Onafts	Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés
Onem	Office national de l'emploi
ONSS	Office national de sécurité sociale
ONP	Office national des pensions

CHAPITRE 1

Présentation de l'audit

1.1 Portée de l'audit

La Cour des comptes a, par le passé, déjà relevé des carences dans la valorisation du parc immobilier des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), que ce soit lors de ses contrôles récurrents des comptes ou lors de contrôles thématiques¹.

Cet audit fait suite à ces contrôles. Il a pour but de tirer des enseignements généraux en matière de gestion financière du parc immobilier des IPSS (terrains et bâtiments, en propriété et en location, en Belgique et à l'étranger). Cependant, il ne se substitue pas à un contrôle des comptes annuels des IPSS et ne vise pas à déclarer contrôlés les états financiers.

Comme la gestion du parc immobilier contribue à maîtriser les coûts de fonctionnement des IPSS, son amélioration permettrait de dégager des marges pour financer des politiques publiques prioritaires.

De plus, l'audit intervient alors que la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS finalise le nouveau plan comptable des IPSS afin d'améliorer la reddition des comptes².

Préciser les règles d'évaluation des biens immobiliers et dégager une valeur réaliste la plus proche de la réalité économique permettraient d'utiliser la comptabilité patrimoniale comme un véritable outil de gestion.

1.2 Objet de l'audit

L'audit répond à quatre questions :

- 1 La tenue des inventaires physique et comptable assure-t-elle aux IPSS auditées une bonne connaissance de leur parc immobilier ?
- 2 La comptabilité patrimoniale des IPSS auditées garantit-elle, à l'appui de règles suffisantes et cohérentes, une image fidèle de leur gestion immobilière ?

¹ Voir plus spécialement :

- Cour des comptes, Cahier 2010 relatif à la sécurité sociale, « ONVA : réserves affectées aux centres de vacances et valorisations des actifs immobiliers », Bruxelles, octobre 2010, p. 87 et suivantes.
- Cour des comptes, Financement des risques au moyen d'assurances – Un contrôle du bon emploi des deniers publics dans dix parastataux sociaux (CSPM, FAT, FMP, Pool, Inami, Onafits, Inasti, ONSS, Onem et ONP), rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2002, 40 p.

² Voir Cour des comptes, Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, « Modernisation de la comptabilité des IPSS », Bruxelles, novembre 2012, p. 115 et suivantes.

- 3 Les risques affectant les biens immobiliers sont-ils couverts adéquatement par les assurances contractées par les IPSS auditées ?
- 4 La gestion du parc immobilier des IPSS auditées soutient-elle la réalisation de leur mission ?

Les constats d'audit concernent la connaissance du parc immobilier des IPSS ([chapitre 2](#)), sa valorisation ([chapitre 3](#)) et sa gestion ([chapitre 4](#)). Ils sont suivis de conclusions et recommandations ([chapitre 5](#)) et, finalement, des réactions des ministres et des IPSS ([chapitre 6](#)).

1.3 Méthode d'audit

L'audit s'est déroulé de mars à juin 2012. Il a été réalisé en même temps auprès de neuf des dix-sept IPSS : la BCSS, la Caami, la Capac, le FMP, l'Inami, l'Onafts, l'Onem, l'ONP et l'ONSS. Le choix des IPSS à auditer tient notamment compte du régime d'occupation de leurs immeubles, de l'importance matérielle de leur parc immobilier et de constats de contrôles financiers antérieurs. Cette méthode a permis d'assurer la transversalité de l'audit, tout en portant attention aux moyens à y consacrer.

Les résultats d'audit sont basés sur les données collectées par questionnaire, sur l'analyse des documents obtenus auprès de chaque entité auditée et sur les compléments d'informations recueillis lors d'entretiens avec les services concernés.

Les constats sont explicités à l'aide de cas illustratifs. Ils ne sont pas exhaustifs.

Les conclusions et recommandations concernent la gestion financière du parc immobilier des IPSS dans son ensemble.

Ce rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire formelle avec les ministres de tutelle et secrétaire d'État concernés et les administrateurs généraux des IPSS auditées. Il a également été transmis au collège des IPSS pour commentaires éventuels.

CHAPITRE 2

Connaissance du parc immobilier des IPSS

Dans ce chapitre, la Cour des comptes décrit succinctement le parc immobilier des IPSS auditées pour pouvoir en appréhender la gestion dans toute sa complexité.

La Cour examine ensuite le processus de recensement des immeubles des IPSS. Elle vérifie l'adéquation du système d'informations sur la base duquel les décisions de gestion du parc immobilier des IPSS sont prises.

2.1 Brève description du parc immobilier des IPSS

2.1.1 Caractéristiques essentielles

Le parc immobilier de la BCSS, de la Caami, de la Capac, du FMP, de l'Inami, de l'Onafts, de l'Onem, de l'ONP et de l'ONSS se caractérise par son étendue. Il comprend plus de 250 biens immobiliers à la disposition des neuf IPSS auditées. Ces biens immobiliers abritent l'administration centrale, les bureaux régionaux et les bureaux de permanence. L'administration centrale est logée à Bruxelles, les autres bureaux sont répartis à travers toute la Belgique.

Il se caractérise également par sa diversité :

- nature de biens : terrains, bureaux administratifs, immeubles résidentiels, magasins, entrepôts, caves, emplacements de parking... ;
- régime d'occupation : propriété, location de droit commun, bail emphytéotique... ;
- état général : biens d'âge variable, tantôt vétustes, tantôt neufs... ;
- affectation : biens à usage administratif ou de placement.

Multiforme, ce parc est complexe à gérer et requiert des interventions différenciées.

Par ailleurs, les montants en jeu sont de taille. Ainsi, au 31 décembre 2010, la valeur nette comptable des biens immobiliers dont les IPSS sont propriétaires se monte à 387,28 millions d'euros³. Les loyers annuels à leur charge s'élèvent, quant à eux, à 6,32 millions d'euros.

Or, pour véritablement estimer le poids de la gestion de ce parc sur le budget des IPSS, il faudrait également inclure les coûts induits (effectifs des services prenant part à la gestion du parc immobilier, coûts d'entretien, consommation énergétique...) et les coûts cachés (temps de déplacement des agents, utilisation non rationnelle d'un bâtiment...).

³ Hors corrections de valeurs comptables engendrées par l'application de règles d'évaluation plus précises et complètes (voir [chapitre 3](#)).

2.1.2 Aperçu chiffré

Le tableau 1 ci-après indique le nombre de biens à la disposition des IPSS. Il les distingue selon que l'IPSS en est propriétaire ou locataire.

Pour les biens dont l'IPSS est propriétaire, le tableau 1 distingue les immeubles à usage administratif et les immeubles de placement (sous-classes 20 et 22 de la classification des actifs immobilisés corporels au plan comptable des IPSS).

Les autres biens sont repris parmi les locations, quelle que soit la convention autorisant l'usage des immeubles par l'IPSS. Cette convention peut être, par exemple, un bail de bureaux (simple contrat), un bail notarié (contrat de longue durée, de plus de neuf ans) ou un bail emphytéotique (contrat de très longue durée, de 27 à 99 ans)⁴.

Le tableau 1 ventile les biens selon que l'IPSS :

- occupe les immeubles pour elle-même uniquement ;
- occupe les biens pour elle-même et en (sous-)loue une partie à d'autres ;
- n'occupe pas les biens pour elle-même, mais en (sous-)loue tout ou partie à d'autres ;
- n'occupe pas les biens pour elle-même et ne (sous-)loue pas tout ou partie à d'autres (immeubles inoccupés).

Le tableau 1 renseigne en outre la valeur nette comptable du patrimoine des IPSS, les loyers qu'elles versent comme locataires et les loyers qu'elles perçoivent comme bailleurs.

La valeur nette comptable du patrimoine de l'IPSS correspond à celle qui figure à son bilan. Cependant, les loyers indiqués peuvent différer des montants inscrits dans le compte de résultats de l'IPSS. En effet, seuls les loyers et charges locatives dus par l'IPSS sont pris en compte. Les loyers mis à la charge d'un autre organisme, les précomptes immobiliers payés en vertu des contrats de location, etc. n'entrent pas en considération⁵.

⁴ Sur le plan juridique, le bail emphytéotique ne peut pas être défini comme une location au sens strict. Il « *consiste à avoir la pleine jouissance d'un bien immobilier appartenant à autrui, sous la condition de lui payer une redevance annuelle, soit en espèces, soit en nature, en reconnaissance de son droit de propriété* » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi sur le droit d'emphytéose du 10 janvier 1824). Sur le plan comptable, la réalité économique d'une opération prévaut en principe sur sa forme juridique. Actuellement, les normes comptables retiennent différentes éventualités, selon la périodicité (unique ou périodique) et l'importance (très faible, raisonnable ou fort élevée) de la redevance, aussi appelée canon. Dans les cas où les redevances échelonnées ne couvrent pas la reconstitution intégrale du capital investi par le donneur dans la construction, le contrat d'emphytéose est traité comme un contrat de location (leasing opérationnel ou *renting*) et les redevances sont assimilées à un loyer (voir notamment : arrêté royal du 3 décembre 1993 relatif aux comptes annuels des entreprises ; avis 162/2 et NFP /2 de la Commission des normes comptables ; norme comptable IPSAS 13 – Contrats de location).

⁵ Exemple : en 2010, le montant inscrit sous 6350 – *loyers locaux et charges locatives* dans les comptes de l'Onem reprend 1.392.511,03 euros de loyers payés par l'Onem et 250.345,81 euros mis à la charge du Fonds de fermeture des entreprises.

Tableau 1 – Parc immobilier des IPSS en chiffres au 31 décembre 2010

Nombre d'immeubles ⁶		BCSS	Caami	Capac	FMP	Inami	Onafts	Onem	ONP	ONSS
Propriétés	Immeubles à usage administratif									
	occupés par l'IPSS uniquement	-	9	24	-	6	12	30	2	1
	occupés par l'IPSS et d'autres	-	1	8	1	-	-	2	9	-
	occupés par d'autres uniquement	-	-	-	-	-	-	2	-	11
	totalelement inoccupés	-	1	5	-	-	-	1	-	-
	Immeubles de placement									
	occupés par l'IPSS uniquement	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	occupés par l'IPSS et d'autres	-	-	-	-	-	-	-	1	-
	occupés par d'autres uniquement	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Locations	Immeubles loués à titre onéreux ou gratuit								
occupés par l'IPSS uniquement		-	14	7	4	11	1	8	-	16
occupés par l'IPSS et d'autres		1	-	-	-	-	-	-	1	-
occupés par d'autres uniquement		-	-	-	-	-	-	-	9	-
Valeurs (en millions d'euros)										
Valeur nette comptable du patrimoine		-	16,64	16,23	5,41	52,05	34,46	89,61	37,89	134,99
Loyers annuels perçus (IPSS bailleur)		-	-	0,02	0,57	-	-	0,33	5,04	0,00
Loyers annuels versés (IPSS locataire)		0,51	0,29	0,47	0,13	2,45	0,78	1,39	0,02	0,28

Source : Cour des comptes sur la base des informations communiquées par les IPSS auditées

⁶ La Caami et l'ONP n'ont pas repris leurs bureaux de permanence, respectivement plus de vingt et 120 locaux, occupés gratuitement, quelques heures par semaine/mois, sans nécessairement faire l'objet d'une convention d'utilisation.

2.2 Recensement des immeubles des IPSS

Une gestion financière performante du parc immobilier des IPSS demande d'avoir une connaissance fine de ce parc. Pour maîtriser les risques de la gestion immobilière, les décisions prises doivent pouvoir se fonder sur des données fiables, exactes, délivrées en temps opportun.

Le processus de recensement des immeubles est à la base du système d'informations sur lequel s'appuie la prise de décision.

Tant la qualité de l'inventaire physique que la qualité des outils que les services emploient et des échanges d'informations entre services contribue à la bonne connaissance du parc immobilier des IPSS.

2.2.1 Qualité des inventaires physiques

Pour la Cour des comptes, un inventaire physique de qualité ne doit pas seulement contenir la liste de tous les biens immobiliers à la disposition d'une institution.

Pour permettre d'orienter ou d'adapter la stratégie immobilière au regard des missions de l'IPSS, l'inventaire doit fournir des informations sur la fonctionnalité ou le rendement des biens. Il devrait inclure au minimum la localisation des biens, leur régime juridique d'occupation, leur destination ou affectation, leurs caractéristiques physiques (état général du bâti, surfaces) et les principales valeurs (valeur nette comptable, valeur assurée, valeur de marché).

Pour permettre de déterminer la valeur comptable des biens considérés, il doit aussi comprendre les données financières concernant les transactions réalisées. Pour les propriétés, il devrait inclure au minimum les coûts d'acquisition ainsi que les informations, qui durant la vie de ces biens, font varier leur potentiel économique à la hausse (investissements postérieurs à l'acquisition, réévaluations...) ou à la baisse (taux et durées d'amortissements, dépréciations...). Pour les locations, il devrait reprendre au moins le montant des loyers.

Au niveau d'une IPSS, des instructions pourraient préciser les informations supplémentaires que les gestionnaires du parc immobilier souhaitent.

Comme chaque IPSS gère ses immeubles en autonomie, un modèle commun d'inventaire physique ne devrait pas s'imposer d'emblée. Toutefois, pareil modèle faciliterait la comparaison entre IPSS en vue de mettre en place des synergies entre elles. En donnant une vue d'ensemble d'un parc multiforme, il permettrait aussi d'évaluer dans leur globalité les effets des choix d'investissements immobiliers sur le financement des Gestions globales.

2.2.1.1 Les documents d'inventaire manquent de clarté

À l'issue de l'audit, il apparaît que les inventaires physiques des immeubles des IPSS sont fortement hétérogènes.

Les IPSS utilisent soit une fiche individuelle d'immobilisation habituellement employée pour établir les états comptables, soit un aperçu général des bâtiments habituellement destiné à planifier les investissements, soit les deux. Les IPSS ne distinguent pas toujours

les documents d'inventaire physique en fonction de leur finalité (comptabilisation ou planification).

En outre, d'une IPSS à l'autre, les données à recenser (date d'inventaire, unité « bien immobilier », description du bien, valeur estimée...) sont interprétées de manière variée par les services qui élaborent les inventaires physiques.

Exemple de l'unité « bien immobilier »

Lorsqu'un bien immobilier est désigné par numéro d'identification, ce numéro ne renvoie pas toujours à l'adresse unique d'un bien et plusieurs numéros peuvent être attribués à une adresse unique.

À l'Inami et à l'ONP, les immeubles sont identifiés par un numéro de zone, permettant, au besoin, le traitement en comptabilité analytique (en combinaison avec les centres de coûts). Dans certains cas, ce numéro de zone correspond à plusieurs adresses, c'est-à-dire que les immeubles forment en réalité un complexe unique de bâtiments ou que les coûts ne peuvent pas tous être individualisés (par exemple, un seul compteur électrique pour deux bâtiments).

À l'Inami et à l'Onafts, plusieurs numéros d'identification peuvent correspondre à un seul « bien ». Ceci peut être dû à la création d'un nouveau numéro lors d'un investissement postérieur à l'enregistrement dans l'inventaire (à l'Inami et à l'Onafts, lors de rénovations lourdes de bâtiments existants) ou à la création d'un nouveau numéro par erreur (Onafts)⁷. Dans ces cas, le coût historique d'un bien doit être reconstitué par la somme des montants associés à chaque numéro d'identification créé au fil du temps.

Même s'ils sont apparemment identiques, les inventaires physiques des biens immobiliers contiennent des données plurivoques.

Exemple d'inventaires contenant des données plurivoques

L'aperçu général du parc immobilier de la Caami et celui du FMP contiennent les mêmes champs de données. Toutefois, les mentions qui les complètent diffèrent. Par exemple, le champ Régime juridique : propriétaire/locataire reçoit à la Caami la mention « propriétaire » ou « locataire », au FMP l'identité du propriétaire ou du locataire (IPSS, société X, M./Mme Untel).

En l'état actuel, l'absence de définition claire des données à recenser fait que les documents d'inventaires ne sont pas immédiatement exploitables. Les instructions précisant les données à recenser sont insuffisantes pour pouvoir mettre en commun des informations sur la gestion financière du parc immobilier des IPSS. Une standardisation de la présentation des inventaires simplifierait leur partage.

⁷ L'application étant correctement programmée, le numéro créé à la suite d'une erreur d'enregistrement ne peut pas être désactivé pour ne pas compromettre l'intégrité des données enregistrées.

2.2.1.2 Les inventaires physiques ne contiennent pas toujours toutes les données pertinentes

Dans la majorité des IPSS, l'inventaire physique mentionne tous les biens immobiliers à la disposition de l'institution, quels qu'en soient la localisation, le régime juridique d'occupation ou l'affectation.

Exemple d'anomalie de recensement

L'ONSS dispose d'une liste de ses antennes administratives. Cependant, ses bâtiments rue Prince Royal à 1050 Bruxelles, occupés par un tiers en vertu d'un bail emphytéotique, ne sont pas recensés. Par ailleurs, l'Office utilise pour son propre compte l'inventaire de l'ONP relatif aux propriétés qu'il lui a rétrocédées sous emphytéose. À l'occasion de la procédure contradictoire, l'ONSS a précisé que, selon l'accord conclu avec l'ONP, ce dernier a l'obligation de lui transmettre annuellement cet inventaire.

Néanmoins, selon les IPSS, les niveaux d'informations des inventaires physiques des biens immobiliers diffèrent. Ils contiennent plus ou moins de données que celles qui, pour la Cour, devraient y figurer au minimum. En voici des exemples :

Exemples de données relatives à la gestion du patrimoine

Dans l'inventaire des immeubles à sa disposition, l'Onafts mentionne leur(s) numéro(s) d'identification comptable, le format sous lequel l'acte de propriété est disponible, l'adresse de l'immeuble, sa qualité de propriétaire ou copropriétaire (y compris les quotités), la destination du bien, l'état du bâtiment, la superficie totale, la date d'acquisition, la date d'inventaire, le prix d'achat (ou le loyer annuel), la valeur estimée, la facilité d'accès, la valeur assurée de l'immeuble et du contenu, les services occupants, le nombre d'agents.

La Caami dresse un aperçu de son parc immobilier qui comprend l'adresse de l'immeuble, la mention propriétaire/locataire, l'état du bâtiment, la superficie totale, le taux d'occupation propre, la facilité d'accès, les remarques.

Exemples de données relatives à la gestion locative

L'Inami établit une fiche signalétique concernant ses locations. Elle comporte les rubriques ci-après : adresse de l'immeuble, étage, propriétaire (ancien bailleur), syndic (y compris contacts), banque (pour la garantie locative), expert (pour l'état des lieux contradictoire), bail signé le/enregistré le, dates de prise de cours et de fin du bail, durée du bail (y compris conditions de reconduction), délai de préavis (y compris conditions de résiliation), objet du bail (composition des locaux loués), superficie louée, montant du loyer annuel, montant des provisions pour charge, dates de paiement, indice de base, nouvel indice en date du, montant de la garantie locative, montant du précompte immobilier, montant de la taxe régionale.

Dans la liste de ses antennes administratives, l'ONSS reprend l'adresse de l'immeuble, les coordonnées téléphoniques, les jours d'ouverture du bureau, l'identité du propriétaire et du syndic, la date de prise de cours du bail, le délai de préavis (y compris les conditions de résiliation), les coordonnées de la firme chargée de l'entretien des locaux.

En l'absence d'instructions sur la tenue et la présentation des inventaires extracomptables, certaines des données qui devraient au minimum y figurer risquent de n'apparaître dans aucun des états synthétiques utilisés par les IPSS. Elles pourraient ne pas être exploitées.

Ainsi, les données sur l'état général du bâti, la valeur assurée et la valeur vénale d'un bien immobilier sont des informations ou des points de comparaison qui peuvent indiquer la nécessité de réviser la valeur comptable de ce bien, d'en demander une nouvelle expertise. Ne pas les recenser peut entraîner un défaut d'actualisation des inventaires comptables.

2.2.2 Qualité des outils de recensement

Pour la Cour des comptes, des outils de recensement de qualité évitent la perte des données et garantissent la cohérence des données échangées entre les services chargés des bâtiments et les services chargés des finances.

Les informations des services des bâtiments devraient être informatisées pour faciliter le recoupement et favoriser la concordance entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable. Elles devraient l'être de telle sorte qu'un numéro d'identification unique rattache tous les biens d'un inventaire à l'autre.

2.2.2.1 Les solutions informatiques de gestion sont diverses

Dans les IPSS, la documentation imprimée relative à la gestion du parc immobilier est en général bien ordonnée. Comme dans tout organisme, plus le parc immobilier d'une IPSS est étendu, plus la documentation s'y rapportant est volumineuse et dispersée, et plus elle est difficilement manipulable.

L'informatisation progressive des données de la gestion des terrains et bâtiments des IPSS facilite aujourd'hui leur consultation et leur extraction. Elle fait gagner du temps à qui doit élaborer un inventaire physique.

Pour l'instant, les solutions informatiques auxquelles les IPSS recourent sont peu souvent des logiciels spécifiques aux gestions patrimoniale et locative de leurs immeubles.

Exemples de solutions informatiques

La Caami et l'ONP utilisent, en plus de leur logiciel comptable, des modules auxiliaires destinés à comptabiliser les immobilisations.

La BCSS, la Caami, la Capac, le FMP, l'Inami, l'Onafts, l'ONSS et l'ONP utilisent un tableur, de type Excel, pour compiler, dans des fichiers créés « sur mesure », les données de base relatives à leurs propriétés (Onafts), à leurs locations (BCSS, ONP) ou aux deux (Caami, Capac, FMP, Inami, ONSS).

L'Onem utilise une application de gestion des infrastructures pour ses propriétés et locations. L'ONP emploie un programme qui reprend, sur plans, les postes de travail du personnel et les surfaces concernées. L'Onafts développe, en interne, un système de suivi des interventions techniques dans ses bâtiments.

2.2.2.2 Les dossiers informatisés sont parfois fractionnés ou concurrents

En réalité, la faiblesse des solutions informatiques auxquelles les IPSS recourent en général s'explique par des dossiers informatisés fractionnés (une solution informatique par catégorie de biens) ou concurrents (plusieurs solutions pour un même bien).

Le fractionnement et la mise en concurrence de ces dossiers accroissent les risques de perte de données (en raison des manipulations nécessaires pour agréger des données) ainsi que d'incohérence (en raison des doubles enregistrements).

Exemples de risques

Les immeubles qui possèdent des entrées dans plusieurs rues peuvent être enregistrés tantôt à une adresse, tantôt à l'autre. Ainsi, l'administration centrale du FMP est enregistrée boulevard de l'Astronomie ou rue de l'Alliance ; celle de la Capac, rue de Brabant ou rue des Plantes.

L'Onafts a enregistré dans l'inventaire comptable un immeuble situé Torhoutsesteenweg à Bruges, tandis qu'à l'inventaire physique il se trouve Hertogenstraat : l'acte de propriété mentionne les deux adresses (deux accès d'un même bâtiment). De même, l'Office a enregistré dans l'inventaire comptable un immeuble rue Dodane à Namur, tandis qu'à l'inventaire physique il se trouve rue Mazy : la première adresse est celle d'une ancienne location ; l'Office rectifiera les données erronées.

2.2.2.3 L'interface entre inventaire physique et comptable fait défaut

Il n'existe pas toujours de numéro d'identification d'un bien immobilier commun aux solutions informatiques des services d'une même IPSS. Pareille absence empêche de coupler ces solutions automatiquement ou, à tout le moins, de rapprocher leurs données rapidement.

Exemples du numéro d'identification des biens

Les modules auxiliaires utilisés par la Caami et par l'ONP génèrent un numéro d'identification pour désigner les biens de leur patrimoine. Ce numéro permet de rapprocher automatiquement les données d'inventaire comptable des données d'inventaire physique.

Les tableurs utilisés par la Capac, le FMP, l'Inami et l'Onafts mentionnent un numéro d'identification, mais le couplage doit être réalisé manuellement.

Dans les autres cas, aucun numéro n'identifie les biens à disposition. Les données d'inventaire physique et d'inventaire comptable sont recoupées manuellement, uniquement sur la base de l'adresse des terrains et bâtiments.

2.2.3 Qualité des échanges d'informations entre les services

Pour la Cour des comptes, la qualité des échanges entre les services chargés des bâtiments et des finances se définit par la diffusion, auprès des responsables des traitements de données, d'instructions que les organes de gestion ont formellement approuvées. Ces instructions doivent identifier clairement les responsabilités. Elles doivent aussi assurer que les informations soient transmises des uns aux autres dès la constatation des droits et engagements.

Par ailleurs, des mesures de contrôle interne doivent être définies et mises en œuvre pour vérifier que les informations en matière d'investissements immobiliers sont transmises correctement. Cette transmission permet en effet de conserver le caractère fiable des inventaires.

2.2.3.1 Les instructions relatives à la transmission des informations sont quasi inexistantes

Dans les IPSS auditées, les procédures ou instructions formellement approuvées par les organes de gestion pour régler l'échange d'informations entre les services chargés de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable sont insuffisantes.

Elles reprennent les dispositions applicables à toutes les IPSS⁸ ou se confondent avec les manuels d'utilisation des logiciels informatiques. Elles ne formalisent pas autrement avec quelle régularité les informations doivent être transmises entre les services.

Exemples

Concernant les échanges d'information entre les services chargés des bâtiments et les services chargés des finances, l'ONP se réfère à la procédure définie lors de l'installation du programme comptable.

Les services des autres IPSS indiquent également que les applications informatiques sont programmées pour garantir le suivi des flux de dépenses d'investissements, de l'enregistrement du bon de commande (enregistrement d'un montant sur un article budgétaire déterminé et couplé à la classification économique) à la validation des factures (contrôle de l'exactitude et de la réalité de la créance). Ces applications garantissent donc d'une certaine manière la traçabilité des opérations immobilières.

2.2.3.2 Les contrôles internes sont peu encadrés

Sur le plan du contrôle interne, les instructions formellement approuvées par les organes de gestion pour réconcilier, à intervalles réguliers, les données enregistrées par les services chargés des bâtiments, d'une part, et des finances, d'autre part, sont encore trop rares.

⁸ Pour l'essentiel, l'établissement d'un inventaire annuel des immeubles. Pour les dispositions concernant l'établissement des états comptables, voir également le [chapitre 3](#).

Les procédures visant à détecter et à corriger les anomalies devraient être renforcées dans certains cas, notamment lorsque les solutions informatiques de gestion du parc immobilier sont peu intégrées et que la transmission repose encore largement sur des procédures déclaratives et des traitements manuels.

Exemples

L'ONP précise que son module auxiliaire de comptabilisation des immobilisations est paramétré pour éviter les discordances : le système comptable ne peut faire l'objet d'imputations directes sans avoir répercuté les mêmes montants dans le module.

Selon les renseignements fournis au FMP, à l'Inami et à l'ONSS, les informations relatives à la gestion du parc immobilier sont transmises non pas à mesure de la constatation des droits, mais sur une base annuelle.

L'Inami fait valoir que son service Infrastructures approuve annuellement l'enregistrement comptable des travaux d'aménagement qui augmentent la valeur de ses bâtiments. La vérification peut déboucher sur un relevé des régularisations à opérer par son service Finances.

CHAPITRE 3

Valorisation du parc immobilier des IPSS

Dans ce chapitre, la Cour examine si les dispositions légales, réglementaires et normatives relatives à l'établissement des états comptables de la gestion du parc immobilier des IPSS garantissent l'historisation des données et la transparence des investissements immobiliers.

La Cour sonde ensuite l'application des règles d'évaluation et de comptabilisation des biens immobiliers par les IPSS. Elle vérifie si cette application donne une image fidèle de la valeur du parc immobilier des IPSS.

3.1 États comptables liés au parc immobilier des IPSS

Assurer une gestion financière performante du parc immobilier des IPSS demande également d'utiliser un cadre comptable approprié pour maîtriser les risques d'une valorisation insuffisante de leur parc immobilier.

Ce cadre comptable doit être établi selon la volonté du législateur et répondre aux normes reconnues par la profession.

3.1.1 Cadre général

En comptabilité patrimoniale, les IPSS s'appuient sur les dispositions suivantes⁹ :

- l'article 16 de l'arrêté royal du 3 avril 1997¹⁰ ;
- les articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 22 juin 2001¹¹ ;
- les normes du plan comptable général des IPSS ;
- les avis rendus par la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de sécurité sociale ;
- les règlements et dispositions pris par les IPSS.

L'article 16 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 prévoit que « *les institutions publiques tiennent une comptabilité conformément à un plan comptable normalisé établi par le Roi, sur la proposition du ministre de tutelle et du ministre ayant le budget dans ses attributions* ».

Cependant, le plan comptable normalisé des IPSS et les règles qui s'y rapportent n'ont jamais été formellement établis par arrêté royal, ni publiés au *Moniteur belge*¹². C'est donc

⁹ Elles sont reproduites ou référencées plus précisément en [annexe 1](#), en fonction de l'objet de l'audit.

¹⁰ Arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension.

¹¹ Arrêté royal du 22 juin 2001 fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

l'ancien plan comptable des organismes d'intérêt public de type D, adapté progressivement par la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS et dont la dernière version a été coordonnée en 2008, qui est d'application avec valeur de directive auprès des IPSS¹³.

3.1.2 États d'actifs immobilisés au bilan

Selon les normes comptables belges et internationales généralement admises¹⁴, les états financiers doivent indiquer, pour chaque catégorie d'immobilisations corporelles comptabilisée, notamment :

- les règles d'évaluation utilisées ;
- les modes d'amortissement ;
- les durées de vie ou taux d'amortissement ;
- la valeur comptable brute et le cumul des amortissements en début et en fin de période ;
- un rapprochement entre les valeurs à l'ouverture et à la clôture de la période faisant apparaître les entrées, les cessions, les augmentations ou les diminutions de valeur.

En l'état actuel, les IPSS n'ont pas l'obligation de produire des documents d'information relatifs à la gestion de leur patrimoine à l'appui de leurs comptes annuels. D'après les dispositions comptables qui leur sont applicables, ces documents conservent un caractère facultatif, en dépit des normes et des évolutions les plus récentes de la comptabilité publique¹⁵.

Ainsi, le « compte des variations budgétaires du patrimoine » apparaît en tant que « compte de passage non indispensable » dans le plan comptable des IPSS¹⁶.

De même, la Commission de normalisation continue de considérer le « compte des modifications du patrimoine » comme un des « documents comptables que les institutions devraient produire ». Selon les directives de cette Commission, il constitue cependant l'annexe 1 au bilan et le modèle contient les indications requises¹⁷.

Quoi qu'il en soit, la comptabilisation des biens immobiliers sous la *classe 2 – Valeurs immobilisées* du plan comptable ne donne pas systématiquement lieu à la présentation d'un état des actifs immobilisés au bilan dans les IPSS.

¹² À la différence, par exemple, du plan comptable applicable à l'État, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune (arrêté royal du 10 novembre 2009), aux hôpitaux (arrêté royal du 14 août 1987) ou encore aux entreprises (arrêté royal du 12 septembre 1983).

¹³ Un nouveau plan comptable est en cours de finalisation.

¹⁴ Code des sociétés (contenu des annexes aux comptes annuels), norme comptable IPSAS 17 – immobilisations corporelles, etc.

¹⁵ Contrairement à ce qui prévaut, par exemple, pour les administrations fédérales. Dans leur cas, l'arrêté royal du 29 avril 2012 portant fixation des règles complémentaires relatives à la présentation des comptes annuels des services de l'État fédéral précise que l'annexe aux comptes annuels doit au moins comporter, selon le modèle fixé, un état des immobilisations corporelles.

¹⁶ Voir les commentaires du plan comptable des IPSS en classe 9 – Compte de résultats.

¹⁷ Voir Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, rapport intitulé *Doc CN – RVP : 06/05* du 19 juin 2006.

Exemples

N'étant pas propriétaire de biens immobiliers, il va de soi que la BCSS ne possède aucun compte de variations du patrimoine.

La Capac produit un inventaire des immobilisés qui, cependant, n'est pas annexé à ses comptes annuels.

La Caami, le FMP, l'Inami, l'Onafts, l'Onem et l'ONSS annexent à leur bilan un compte de modifications/variations du patrimoine ou un tableau des mutations de valeur de leurs terrains, bâtiments et autres droits réels. À l'Onem, le compte de variations du patrimoine contient une fiche pour chaque bien immobilisé ainsi qu'un commentaire général des variations intervenues durant l'exercice. À l'ONSS, il est complété d'une note d'information générale concernant le règlement de l'emphytéose conclue entre l'ONP et l'ONSS.

L'ONP ne fournit pas de relevé des modifications de son patrimoine ; l'Office annexe à son bilan la liste des biens qu'il détient sous emphytéose.

3.1.3 États des droits et engagements hors bilan

Par ailleurs, selon les normes comptables précitées, les états financiers doivent également indiquer le montant des engagements contractuels pris pour acquérir ou céder des immobilisations corporelles.

La Commission de normalisation est elle-même d'avis que, hors bilan, d'autres droits et engagements peuvent influencer le résultat et le capital. Le modèle d'annexe n° 4 au bilan¹⁸ mentionne :

- la valeur comptable et le montant d'inscription des actifs grevés d'une hypothèque ;
- des engagements importants concernant des acquisitions futures des immobilisations ;
- des engagements importants concernant des cessions futures des immobilisations ;
- des litiges importants et autres engagements importants.

La Commission n'a pas encore défini la notion d'engagement important. Pour la Cour des comptes, l'importance des transactions hors bilan devrait s'apprécier par rapport aux crédits d'investissements immobiliers dont l'estimation doit toujours figurer au contrat d'administration de l'IPSS. Cette importance pourrait également s'apprécier au regard du montant au-delà duquel le ministre de tutelle et le ministre du Budget doivent préalablement autoriser les opérations d'investissements immobiliers, montant également fixé au contrat d'administration de l'IPSS (cinq millions d'euros).

Exemple de l'importance des engagements des IPSS hors bilan

La BCSS n'enregistre plus aucune dépense d'investissement immobilier depuis 2008. Elle n'annexe pas à son bilan la liste des engagements contractés pour aménager de futurs bureaux qu'elle compte louer (0,7 million d'euros dès 2008, passé à 1,4 million d'euros en 2010, déjà largement financé et comptabilisé comme charges durant les

¹⁸ Voir Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, rapport intitulé *Doc CN – RVP :06/05* du 19 juin 2006.

exercices 2010 et 2011). Elle a cependant l'intention d'acquérir les équipements réalisés pour préparer son hébergement dans ses futurs bureaux.

La question doit être posée de la nécessité d'une plus grande transparence quant aux droits d'usage de biens immobiliers appartenant à des tiers et quant aux engagements corrélatifs, dans la mesure où ils ne figurent pas au bilan¹⁹.

Enregistrer de tels droits et engagements rendrait mieux compte de l'importance des budgets de la gestion locative par rapport aux engagements pris pour acquérir ou céder des biens immobiliers.

Exemple de l'importance des droits d'usage de biens immobiliers appartenant à des tiers

En 2010, hormis l'Onafts, toutes les IPSS sont engagées par des conventions d'utilisation de longue ou de très longue durée de biens immobiliers appartenant à des tiers.

Les IPSS n'annexent pas à leur bilan la liste des baux aux termes desquels elles paient des loyers dont le montant total peut être jugé significatif (7,32 millions d'euros). Sur les neuf IPSS auditées, trois ont dépensé plus de 750.000 euros de loyer en 2010 (Inami : 2.453.720 euros ; Onem : 1.392.511 euros ; Onafts : 779.877 euros).

3.2 Application des règles du plan comptable

3.2.1 Règles d'évaluation

Les IPSS auditées se réfèrent aux recommandations de la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de sécurité sociale, en particulier au plan comptable des IPSS.

La Capac, l'Onem, l'Onafts et l'ONP font par ailleurs référence, implicitement ou explicitement, à d'autres dispositions réglementaires (voir [annexe 1](#)). Elles ne diffèrent pas de celles du plan comptable des IPSS, notamment en matière d'amortissement.

L'ONSS a, pour sa part, complété les règles de la Commission de normalisation par des règles spécifiques aux biens immobiliers sous bail emphytéotique conclu avec l'ONP²⁰.

Quant au FMP, il est le seul à s'être écarté en partie des règles d'amortissement du plan comptable²¹. Ainsi, il a amorti linéairement, sur dix ans et sans valeur résiduaire, les

¹⁹ L'arrêté royal du 30 janvier 2001 relatif aux comptes annuels des entreprises prévoit l'enregistrement des droits d'usage à long terme de biens appartenant à des tiers dans les comptes d'ordre. Cependant, il ne prescrit pas leur mention dans l'annexe au bilan. Il convient cependant d'être attentif à la révision, en cours, de la norme IAS 17 – *Contrats de location* applicable au secteur privé (dont s'inspire la norme IPSAS 13 applicable au secteur public). Cette révision part du constat que la réalité économique de la décision de louer plutôt que d'acheter n'est actuellement pas transcrite dans les états financiers. En réponse aux demandes de plus de transparence, la révision de la norme IAS 17 pourrait aboutir à une refonte importante de la comptabilisation des locations, à savoir retenir une seule approche pour tous les contrats (location-financement ou location simple) et les assimiler tous à une dette. En d'autres mots, une fois la norme IAS 17 revue, tous les contrats seraient portés au bilan.

²⁰ Transfert opéré en vertu de l'arrêté ministériel du 18 juillet 2007 pris en application de l'arrêté royal du 21 avril 2007 portant exécution de l'article 289 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

dépenses d'aménagement et d'extension du bien immobilier dont il est propriétaire. Dans sa réponse au rapport d'audit, le FMP indique qu'il suivra dorénavant les mêmes règles que celles utilisées pour amortir la valeur d'acquisition.

La Cour des comptes est d'avis que les informations sur le mode d'amortissement des biens immobiliers sont incomplètes et inadaptées. Elles sont incomplètes, parce qu'elles ne traitent pas du début de l'amortissement, du cas des amortissements exceptionnels et des reprises d'amortissement. Elles sont inadaptées, parce qu'une valeur résiduaire fixe de 24 % n'est pas nécessaire et qu'une durée fixe d'amortissement devrait plutôt être remplacée par une durée probable d'utilisation²².

3.2.2 Règles de comptabilisation des biens immobiliers acquis

Un bien immobilier est en principe comptabilisé au bilan lors de son acquisition ou de la réalisation des travaux. Pour les biens acquis, ce moment est précisé par un document juridique (acte authentique et compromis de vente sans clause suspensive) qui établit avec date certaine les droits de propriété et transfère les risques inhérents à la propriété.

C'est donc initialement sur la base du compromis de vente (ou de l'acte translatif de la propriété) que l'acquéreur comptabilise le bien²³. En pratique, il comptabilise le paiement de l'acompte ainsi que le montant restant dû sur le prix.

Dans les IPSS, l'acquisition d'un bien immobilier à l'actif du bilan est comptabilisée suite à la communication d'une note par les services des bâtiments²⁴ aux services comptables. Cette communication a lieu après la signature du compromis de vente et/ou après l'acte définitif.

Durant l'audit, il a parfois fallu longtemps pour que les IPSS produisent les copies des actes de propriété de leurs biens immobiliers²⁵. Seul l'ONSS n'a pas pu fournir l'acte authentique d'acquisition du bien situé place Horta à Bruxelles. En novembre 2012, l'Office a déclaré ne disposer, pour ce bien, que du compromis de vente signé le 3 juillet 2001 et des documents officiels à l'appui desquels s'est établi le coût d'acquisition.

Par ailleurs, il est arrivé qu'à la suite d'un compromis de vente, seul l'acompte soit comptabilisé, pas le prix d'achat total (par exemple, à la Capac et à l'Onem²⁶).

²¹ Ces règles énoncent que « les montants inscrits sous la rubrique 205 [Bâtiments administratifs] donneront lieu à un amortissement annuel de 2 % pendant 38 ans ; à l'issue de cette période, plus aucun amortissement ne sera appliqué, ce qui en d'autres termes signifie qu'une valeur résiduaire de 24 % est maintenue aux bâtiments, sauf disparition des bâtiments par vente, destruction ou dépréciation totale, ces cas pouvant d'ailleurs se présenter avant l'échéance de la 38^e année ».

²² Plusieurs textes légaux réfèrent à cette notion, dont l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

²³ Voir Commission des normes comptables, avis 3-1, octobre 1984.

²⁴ Selon l'organisme, il s'agit du service Travaux et matériel, du service Gestion du patrimoine, etc.

²⁵ Les auditeurs ont demandé copie de tous les actes de propriété des immeubles, ou une sélection seulement en cas de patrimoine immobilier important.

²⁶ En 2010, l'Onem a comptabilisé un acompte sur la base d'un compromis de vente. En 2011, il a comptabilisé le solde du prix d'achat suite à la signature de l'acte notarial et à l'exécution des travaux.

En conclusion, la Cour des comptes estime que le fait de ne comptabiliser qu'une partie du prix d'achat (acompte) lors du compromis de vente ne reflète pas complètement l'opération d'acquisition dans les comptes économiques.

3.2.3 Règles de classification comptable

Au niveau des biens immobiliers, le plan comptable des IPSS distingue :

- le coût du bien immobilier (dont les différents éléments constituent des rubriques comptables) : frais d'acquisition, terrain, bâtiment ;
- la destination : biens immobiliers à usage administratif ou de placement²⁷ ;
- la nature : biens acquis, pris en location-financement ou pris en emphytéose.

Pour la plupart, les IPSS se conforment à la nomenclature (classe, rubriques...) préconisée dans le plan comptable des IPSS (voir [tableau 2](#)). On relève néanmoins deux exceptions : le FMP, qui déroge à la classification comptable au niveau du numéro de compte relatif aux amortissements sur les biens immobiliers, et l'ONSS, qui comptabilise tous les autres droits réels sur un compte normalement destiné à comptabiliser les plus-values de réévaluation.

Toutefois, la comparaison des inventaires comptables et physiques fait ressortir que des biens immobiliers, pourtant situés à des adresses distinctes, sont considérés comme un bien unique au niveau comptable. D'après les IPSS concernées, c'est soit pour des raisons de comptabilité analytique (Inami), soit pour cause de non-scission prévue dans l'acte notarial (Capac).

Les comptes des IPSS laissent également apparaître qu'elles ne détiennent que des biens immobiliers à usage purement administratif. L'ONP fait exception à cette règle avec un bien immobilier classé comme « de rapport » à Anvers. Par conséquent, il faut considérer que les biens donnés en location en partie ou totalement à des tiers sont classés parmi les bâtiments « administratifs » (exemples : Onem, ONSS)²⁸. En outre, les biens qui ne sont plus affectés de manière durable à l'exercice des missions d'une IPSS sont également classés parmi les biens à usage administratif sans distinction spécifique (exemple : Capac).

La Cour des comptes estime dès lors que le contenu de certains comptes ou rubriques n'est pas suffisamment défini et que le plan comptable des IPSS n'est pas assez développé.

La distinction entre un bien immobilier à usage administratif et de placement reste indécise. Une réflexion doit être menée pour définir la notion de biens immobiliers de placement et le traitement comptable de ce type de bien. Il faut savoir que les IPSS détiennent des immeubles destinés à être vendus ou loués, en tout ou en partie, moyennant un loyer (exemples : l'Onem à Namur ou la Capac à Mouscron). Dans ce cadre, il peut être utile d'ajouter que les normes comptables internationales généralement admises²⁹ définissent avec précision ce qu'il faut entendre par « immeubles de placement » et comment ces immeubles doivent être évalués et comptabilisés à l'actif du bilan.

²⁷ L'Inami y ajoute une distinction géographique.

²⁸ Voir [tableau 1](#).

²⁹ Voir norme comptable IPSAS 16 – Immeubles de placement.

3.2.4 Règles d'enregistrement des éléments constitutifs du coût d'acquisition

Le plan comptable des IPSS prévoit d'enregistrer sous le compte 205 « bâtiments administratifs » le prix des bâtiments acquis par l'organisme, anciens ou à l'état neuf, à l'exclusion des frais d'acquisition (compte 201) et de la valeur estimée des terrains (compte 202). En effet, comme un bâtiment a théoriquement une durée de vie définie (bien d'investissement qui se déprécie au fil du temps), il doit être amorti contrairement aux terrains.

Pour distinguer les éléments constitutifs du coût d'acquisition d'un immeuble, les IPSS contactent généralement le SPF Finances³⁰ ou le receveur de l'enregistrement compétent. Après estimation du prix du terrain, la valeur amortissable du bâtiment est calculée par rapport au prix global (hors frais) défini dans l'acte.

L'analyse de toutes les acquisitions de biens immobiliers sur la période 2007-2010 a montré que la séparation comptable des éléments constitutifs est conforme au plan comptable dans la plupart des cas.

Toutefois, l'enregistrement de la valeur des terrains et des bâtiments sous des comptes distincts appelle quelques commentaires.

Exemples

L'Inami a fait appel au SPF Finances en 2008 avant d'acquérir plusieurs lots d'un immeuble situé à Bruxelles. Le rapport d'expertise du SPF indiquait un prix estimatif global, sans distinguer la valeur du terrain de celle des constructions. L'acte authentique ne les distinguait pas non plus. Faute d'informations, l'Inami a comptabilisé le prix d'acquisition global dans le compte relatif aux immeubles administratifs. Cette lacune a été corrigée (séparation comptable et régularisation des amortissements) dans les comptes annuels 2009.

Dans le cadre de ses deux acquisitions à Namur et Tournai en 2008, la Caami a comptabilisé le prix global dans le compte relatif aux immeubles administratifs, car le prix individualisé ne figurait pas dans l'acte notarial.

Pour l'acquisition unique d'un terrain à bâtir à Ostende en 2009, la Capac n'a pas fait appel à un expert pour évaluer le bien. Toutefois, selon le document soumis au comité de gestion, le prix d'achat a été estimé par le service de la Capac chargé de gérer le patrimoine. Il a été estimé par comparaison avec le prix moyen/m² d'un bien immeuble similaire dans la même localité.

L'ONP a fait appel au SPF Finances en 2009 en vue d'acquérir une partie du bâtiment régional de Namur en 2010. Le SPF a estimé la partie du bâtiment à acquérir et le prix/m² du terrain. La ventilation des éléments du coût d'acquisition ne ressort pas de la comptabilisation en 2010 ; elle a été effectuée lors de l'exercice 2011.

La Cour des comptes constate que la non-ventilation de la valeur du terrain et du bâtiment est contraire au plan comptable des IPSS. Cette non-ventilation a pour effet d'inclure la valeur d'acquisition des terrains (à durée de vie en principe illimitée) dans la base amortissable.

³⁰ Documentation patrimoniale – services patrimoniaux – comité d'acquisition d'immeubles.

Tableau 2 – Valeurs comptables nettes par IPSS au 31 décembre 2010 (en euros)

N° comptes	Libellés	FMP	INAMI*	ONAFTS	ONSS	ONP	CAAMI	ONEM	CAPAC	BCSS
201	Frais acquisition		130.284,50	208.959,81	2.000.864,34	34.427,81	34.560,93	208.985,54	42.035,46	
202	Terrains	2.051.656,65	3.159.068,96	2.101.060,37		1.388.889,65	5.298.229,54	7.758.793,83	2.002.329,95	
203	Plus-values réévaluation terrains		2.366.986,53	731.215,23		1.706.884,35				
204	Constructions en-cours			14.229.884,46			196.305,89	7.905.576,88	158.915,97	
205	Immeubles	7.863.647,16	64.956.392,93	20.910.831,77	112.698.201,75	21.291.127,42	10.758.857,37	100.456.394,02	24.981.814,02	
205	Amortissements immeubles	-5.973.742,00								
205	Travaux d'investissements	3.589.405,54					3.060.651,19			
205	Amortissements travaux	-2.118.065,48								
206	Plus-values réévaluation immeubles		2.643.861,54	6.197.058,87		8.125.222,56	260.600,57			
206	Autres droits corporels sur biens immeubles				280.212.470,79					
221	Terrains de placement					991.574,10				
223	Plus-values réévaluation terrains de placement					2.258.425,90				
227	Immeubles de placement					7.582.736,92				
229	Plus-values réévaluation immeubles de placement					16.194.586,74				
241	Amortissements frais acquisition		-130.284,50	-208.959,81	-2.000.864,34	-34.427,81	-34.560,93	-208.985,54	-42.035,46	
242	Amortissements immeubles		-19.071.375,23	-7.954.895,38	-14.199.840,33	-8.077.986,86	-2.289.747,49	-26.512.023,33	-10.915.079,48	
242	Amortissements travaux investissements						-466.241,88			
242	Amortissements sur projets constructions								-0,01	
243	Amortissements plus-values immeubles		-2.009.334,80	-1.759.434,48		-1.113.884,35	-182.687,04			
243	Amortissements sur autres droits corporels				-243.717.129,94					
263	Amortissements immeubles de placement					-4.173.707,21				
265	Amortissements plus-values immeubles de placement					-8.283.760,96				
Valeur comptable nette		5.412.901,87	52.045.599,93	34.455.720,84	134.993.702,27	37.890.108,26	16.635.968,15	89.608.741,40	16.227.980,45	0,00

Source : Cour des comptes, sur la base des données du bilan 2010 de chaque IPSS (excepté Inami : compte 2010 non encore approuvé par le comité de gestion)

3.2.5 Règles d'enregistrement des constructions en cours

Le plan comptable des IPSS prévoit que toutes les dépenses supportées par l'IPSS en vue de construire un immeuble sont enregistrées sous les comptes 204 « constructions en cours ». Il prévoit aussi que ces comptes sont soldés par un transfert au compte 205 « bâtiments administratifs » dès que le bâtiment est achevé et que le prix de revient total est connu. Le plan ne prévoit pas d'amortir tant que la construction est en cours.

D'après les vérifications effectuées, les IPSS qui ont fait construire durant la période 2007-2010 ont appliqué ces règles. Toutefois, le moment qui déclenche le transfert d'un compte vers l'autre diffère selon les IPSS.

Exemples

Le compte 204 a été soldé par transfert vers le compte 205 lorsque l'immeuble entier (Caami) ou une phase de la construction (Capac) a fait l'objet d'une réception provisoire ou définitive (ONSS³¹).

Le moment du transfert devrait donc être précisé, car il correspond également au début des amortissements³². La Capac a opéré différemment en 2010, puisqu'au moment du transfert, elle a calculé les amortissements de manière rétroactive, à savoir depuis le début de l'exécution des travaux³³.

Par ailleurs, le plan comptable des IPSS indique que le compte 205 contient, en plus du prix d'acquisition initial, « le prix des dépenses d'aménagement et d'extension qui constituent une augmentation de la valeur des immeubles et qui n'ont pas été imputées en dépenses de gros entretien ordinaire d'immeubles ».

Les IPSS ont enregistré de telles dépenses d'aménagement et d'extension directement sous le compte 205, sauf la Capac et l'Onafts.

Exemples

La Capac a utilisé les règles relatives aux constructions en cours.

L'Onafts a d'abord comptabilisé ces investissements comme construction en cours sous le compte 204. Une fois les travaux achevés, l'Office a soldé ce compte par un transfert au compte 205.

Enfin, cette méthode d'enregistrement des constructions en cours nécessite une communication parfaite et continue entre les services concernés³⁴.

Exemple

À l'Onafts, le département Appui-Équipements n'avait pas transmis l'information relative aux travaux terminés dans les biens immobiliers de Charleroi et Bruges au service des finances. Dans sa réponse, l'Office reconnaît le problème ; il corrigera dans les comptes annuels 2011.

³¹ L'ONSS précise que le transfert des constructions vers le compte 205 se fait lorsque le bien livre les services attendus.

³² Sur 38 ans avec une valeur résiduaire de 24 %.

³³ En 2010, un transfert du compte 204 vers le compte 205 a eu lieu pour 5.164.759 euros net. Dans le tableau d'amortissement, ce montant a été ventilé de 2003 à 2010, de telle sorte qu'une dotation aux amortissements a été calculée pour chacune de ces années.

³⁴ Voir également chapitre 2, [point 2.2](#).

3.2.6 Règles de réévaluation des biens immobiliers

Le plan comptable des IPSS prévoit que les IPSS réévaluent périodiquement leurs biens immobiliers, par exemple tous les dix ans (ou, à plus bref délai, dans des cas exceptionnels le justifiant)³⁵.

Hormis l'Onafts et l'ONP, les IPSS n'ont pas fait réévaluer leurs biens immobiliers depuis 2002. Certaines ne l'ont même jamais fait.

Exemples

En 2004-2005, l'ONP a fait réévaluer l'ensemble de son patrimoine (sauf pour Hasselt, acquis en 2002). Les estimations, opérées essentiellement par les comités d'acquisition d'immeubles du SPF Finances, ont porté aussi bien sur le terrain que sur les constructions.

En 2008, l'Onafts a fait réévaluer une partie de ses propriétés. Les estimations ont porté sur les biens immobiliers dans leur ensemble, la scission entre terrains et bâtiments ayant été opérée par l'utilisation d'une clé de répartition.

En 2012, l'Onafts a obtenu la réévaluation de l'ensemble de ses propriétés (sauf pour Hasselt, pour lequel il attend, en juin 2012, la réponse à sa demande de mars 2012 au comité d'acquisition d'immeubles).

L'ONSS est un cas particulier, puisqu'il n'a la pleine propriété que d'un seul bien (« Horta ») ; les autres sont donnés en emphytéose.

Par ailleurs, certaines IPSS ont dérogé aux directives de la Commission de la normalisation³⁶ qui règlent l'amortissement de la plus-value sur la durée restante d'amortissement du bâtiment. Cette règle connaît toutefois ses limites, puisqu'elle implique d'amortir la plus-value de réévaluation alors que l'immeuble serait totalement amorti.

Exemples

L'ONP et l'Onafts appliquent les mêmes règles d'amortissement sur les plus-values de réévaluation que sur les bâtiments auxquels elles se rapportent (2 %/an sur 38 ans).

Un plan d'amortissement calculé sur la base d'une durée résiduelle d'utilisation probable d'immeuble correspondrait à ce que la doctrine comptable préconise.

En outre, la Cour des comptes constate que le plan comptable ne prévoit rien concernant les éventuelles pertes de valeur à comptabiliser.

³⁵ L'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'état, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune prévoit une réévaluation annuelle des terrains et des bâtiments.

³⁶ Selon la décision du 8 août 1996 de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS, les plus-values de réévaluation de bâtiments sont amorties, tout en maintenant la valeur résiduaire adaptée, sur le délai d'amortissement restant du bâtiment.

Exemples

Suite à la réévaluation de ses biens en 2004-2005, l'ONP a comptabilisé une provision pour moins-value de deux de ses biens immobiliers situés à Charleroi et à Namur. Ces provisions ont été comptabilisées dans un compte de charge avec, comme contrepartie, un compte de passif (provision pour moins-value).

L'Inami aurait pu déprécier une partie des biens immobiliers dont elle est propriétaire à Charleroi. En effet, ils sont vétustes et invendables depuis plusieurs années³⁷.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes juge qu'en l'absence de réévaluations périodiques³⁸, les comptes des IPSS ne donnent pas une image fidèle de la valeur de leur patrimoine immobilier. La procédure de réévaluation des biens immobiliers est imprécise et les règles concernant les moins-values sont inexistantes.

3.2.7 Autres règles d'évaluation comptables

L'audit a également examiné de manière succincte comment les IPSS appliquent les règles relatives à la comptabilisation des travaux réalisés dans les biens pris en location et des provisions pour gros entretiens.

Exemples

Seule la Caami comptabilise les travaux réalisés dans les biens qu'elle loue parmi les actifs immobilisés. Elle procède ainsi depuis 2010, sur la base d'un avis du commissaire du gouvernement aux finances et après concertation avec le SPF Budget et Contrôle de gestion et approbation de son comité de gestion. Ce choix est conforme à la doctrine comptable, mais pose un problème budgétaire à la Caami : comme les crédits d'investissements disponibles ne peuvent pas servir à financer des travaux dans des biens loués, ces travaux doivent être comptabilisés comme frais de fonctionnement. Par ailleurs, vu que le plan comptable des IPSS n'énonce aucune règle concernant cette problématique, la Caami a comptabilisé ces travaux dans le compte 205. Il est dès lors difficile de distinguer les investissements opérés dans des biens loués de ceux effectués dans d'autres biens immobiliers. En outre, ils sont amortis selon les mêmes règles que les biens en propriété sans tenir compte de la durée du bail.

Les autres IPSS qui louent des biens prennent de tels travaux en charge, soit par méconnaissance des mécanismes comptables d'activation des dépenses d'investissement effectuées dans des biens loués, soit parce la fréquence et l'ampleur de ceux-ci sont faibles (câblage, cloisonnage...).

Dans le cas spécifique de la convention d'emphytéose entre l'ONSS et l'ONP, les travaux exécutés par l'emphytéote dans les biens sont comptabilisés comme investissements dans des immeubles de placement par l'ONSS³⁹.

L'ONP est le seul organisme à comptabiliser des provisions pour gros entretiens.

La Cour des comptes estime que la comptabilisation et les règles d'évaluation des travaux exécutés dans les biens immobiliers pris en location devraient être précisées dans le plan comptable des IPSS.

³⁷ Le SPF Finances a pourtant estimé ces biens à 1,25 million d'euros en 2006.

³⁸ Par exemple, dans les zones à forte pression immobilière.

³⁹ L'ONSS comptabilise les investissements sous le compte 8822 (Immeubles de placement – renouvellement et extension). Dans le plan comptable des IPSS, ce compte désigne les placements en terrain à bâtir.

CHAPITRE 4

Gestion du parc immobilier des IPSS

Dans ce chapitre, la Cour examine si les IPSS planifient leurs investissements immobiliers au regard de leurs missions.

La Cour vérifie ensuite dans quelle mesure l'exploitation du parc immobilier des IPSS est économique. Dans ce contexte, elle vérifie également si des assurances adéquates contre l'incendie couvrent les risques affectant les biens immobiliers.

4.1 Planification des investissements immobiliers

En principe, la politique de gestion immobilière d'une IPSS sert uniquement à réaliser ses missions : activités liées à son objet social ou activités de placement comme le recours à l'immobilier à titre de garantie.

Dans ce cadre, diverses solutions s'offrent à l'IPSS pour répondre à ses besoins immobiliers :

- maximiser l'occupation des bâtiments existants ;
- acquérir un nouveau bien (construction, achat ou location) ;
- vendre les biens devenus inutiles à l'exercice de ses missions ou qui ne sont pas (plus) économiquement viables.

Pour apprécier ces diverses options d'un point de vue financier, l'IPSS ne peut pas se fonder sur les seules données du bilan de l'année écoulée ou sur le seul budget de l'année (des trois années) à venir. En effet, même si leur image était fidèle et sincère, les comptes ou les crédits se rapportent à un exercice d'une durée sans rapport avec la durée de vie d'un bien immobilier.

Un choix d'investissements immobiliers prudent sur le plan financier demandera donc que les organes de gestion fondent également leur décision sur une analyse des coûts étalés sur la durée de vie des biens immobiliers.

4.1.1 Stratégie immobilière des IPSS

Les réponses des IPSS montrent qu'elles utilisent avant tout les biens à leur disposition pour héberger leurs services. La mise en location ou l'aliénation (de parties) d'immeubles intervient normalement lorsque des surfaces sont excédentaires.

La Cour des comptes observe par ailleurs que les IPSS n'ont pas adopté de stratégie immobilière.

Exemples

Les organes de gestion des IPSS n'ont approuvé formellement ni politique quant au choix d'être propriétaire ou locataire (sauf à l'Onem où le comité de gestion soutient l'acquisition des immeubles où ses services sont hébergés), ni orientations générales en matière d'acquisition ou de vente des terrains et bâtiments, ni lignes directrices qui précisent la destination des biens immobiliers.

Les investissements immobiliers des IPSS sont définis à travers les contrats d'administration triennaux. Ils sont précisés dans les plans d'administration ou plans d'action annuels (ou, comme à l'Onem, détaillés sur cinq ans dans un plan pluriannuel glissant).

Outre le renouvellement du parc immobilier, les objectifs fixés dans les contrats d'administration de troisième génération concernent surtout la mise en œuvre de synergies entre IPSS, les économies d'énergie, l'accessibilité des bâtiments.

La Cour estime que les IPSS ont invoqué à juste titre durant l'audit qu'elles n'ont pas pour mission d'acquérir, de louer ou de vendre des biens immobiliers, raison pour laquelle elles n'ont pas de stratégie immobilière.

Pleinement autonome et responsable de la gestion de son propre budget, chaque IPSS peut néanmoins utiliser les économies et recettes tirées d'une bonne gestion de son parc immobilier pour financer d'autres politiques.

Les montants libérés par un transfert d'immeubles⁴⁰ ou par l'attribution des produits d'exploitation du parc immobilier de l'IPSS⁴¹ peuvent également influencer les besoins de financement de l'IPSS auprès des Gestions globales.

En ce sens, la Cour des comptes estime qu'identifier en quoi la fonction immobilière de l'IPSS contribue à son meilleur fonctionnement ou au financement des Gestions globales devrait être un préalable.

Formaliser les principes sur lesquels reposent (ou devraient reposer) les investissements immobiliers d'une IPSS permettrait en outre d'éviter qu'une succession de décisions ponctuelles ne fasse office de vision à long terme du développement de son parc immobilier. Cette formalisation permettrait aussi d'éviter que le maintien des capacités d'hébergement de l'IPSS ne soit envisagé qu'en fonction principalement des données de comptabilité d'exercice.

Pour la Cour des comptes, il conviendrait plus précisément que les IPSS établissent une politique immobilière qui soutienne :

- les arbitrages entre la propriété, qui assure une pleine autonomie décisionnelle, et la location, qui offre une relative souplesse de gestion ;
- les choix d'affectation des immeubles.

4.1.2 Propriété ou location

Bien que les IPSS n'aient approuvé formellement aucune politique quant au choix d'être propriétaire ou locataire, elles accordent historiquement la préférence à la propriété ou, à tout le moins, à l'emphytéose.

Elles réservent en principe la location aux rénovations ou aménagements des bâtiments qui imposent de déménager temporairement leurs agents (par exemple, dans les services bruxellois de l'Onafts, de 2007 à 2011, ou de la Capac, de 2009 à 2011).

⁴⁰ Par exemple, le transfert à l'ONSS-Gestion globale des biens de l'ex-régime de capitalisation de l'ONP opéré en vertu de l'arrêté royal du 18 juillet 2007 pris en application de l'arrêté royal du 21 avril 2007 portant exécution de l'article 289 de la loi-programme du 27 décembre 2006.

⁴¹ Notamment du produit des ventes d'immeubles. Le produit d'une vente d'immeuble revient à l'IPSS qui aliène son bien. Passé un certain montant (fixé au contrat d'administration), il peut être attribué à la Gestion globale sur décision ministérielle. Pour les biens de l'ex-régime de capitalisation de l'ONP transféré à l'ONSS-Gestion globale et rétrocedé sous emphytéose, le produit de la vente est distribué entre l'ONP et l'ONSS selon une clé de répartition.

Les changements qui font que les IPSS historiquement propriétaires (ou quasi-propriétaires) se tournent peu à peu vers la location s'expliquent par :

- les contraintes budgétaires (par exemple, pour les bâtiments que la BCSS occupe à partir de janvier 2013, les obstacles budgétaires étaient tels qu'il n'était pas envisageable qu'elle devienne propriétaire) ;
- la rareté sur le marché immobilier de biens répondant à leurs besoins (par exemple, l'Inami a continué à louer des bureaux à Louvain pendant trois ans avant de trouver un bien correspondant à ses besoins, également pris en location) ;
- l'urgence (par exemple, à l'Onem, où, jusque dans les années 80, l'hébergement n'aura pas toujours été optimal suite à la séparation rapide des services de placement de ceux de l'assurance chômage en 1979 dans le cadre des réformes institutionnelles⁴²).

Les choix d'hébergement des IPSS sont souvent des choix contraints. Il n'est pas certain que la location soit plus avantageuse à long terme que l'appropriation.

Exemple

En 2002, l'Inami propose d'acheter et de rénover l'immeuble situé 158 avenue de Tervueren à Bruxelles. Cet achat lui permettrait à terme d'héberger également des services logés dans les locations prises 168 avenue de Tervueren et 17 rue du Collège St-Michel.

L'achat et la rénovation sont estimés à 14,87 millions d'euros ; le coût de l'emprunt sur quinze ans porte la dépense à 21,57 millions d'euros dans l'hypothèse basse et à 22,95 millions d'euros dans l'hypothèse haute.

Les services du ministre du Budget refusent la proposition vu le contexte budgétaire. Le propriétaire du 158 avenue de Tervueren propose alors un bail emphytéotique à l'Inami. Cette solution est écartée par les services du ministre des Finances, car, à nouveau, impossible budgétairement.

Finalement, l'Inami se voit accorder que l'ONP finance, via son régime de capitalisation, l'achat et la rénovation des locaux pour les rendre conformes aux nécessités de l'Inami. La contrepartie est la prise à bail contre un loyer annuel de 6,5 % du prix d'achat avant et pendant la rénovation (soit un loyer estimé à 0,6 million d'euros), puis de 6,5 % du prix d'achat et du coût de la rénovation par la suite (soit un loyer estimé à 1,03 million d'euros).

En 2010, le loyer annuel de l'Inami pour le bâtiment situé au 158 avenue de Tervueren s'établit à 1.319.775 euros. Le bail court jusqu'en 2027. L'Inami continue également de louer les bâtiments situés 168 avenue de Tervueren (149.738 euros/an jusqu'en 2016) et une partie des bâtiments situés 17 rue du Collège St-Michel (219.739 euros/an).

Pour la Cour, il convient de se demander si des préoccupations budgétaires de court terme, sans garantie de bénéfice financier (ou, plus prudemment, l'absence de pertes financières) à moyen et long termes, suffisent à justifier que les IPSS délaissent peu à peu la propriété pour la location.

Prendre en compte les coûts du cycle de vie totale des biens immobiliers (de leur entrée à leur sortie du parc immobilier de l'IPSS) constituerait en toute hypothèse un indicateur plus fiable du rapport qualité/prix que les seuls coûts d'acquisition ou de location.

⁴² Onem, 75 ans de l'Onem – un regard sur le passé, le présent et le futur, 2010, p. 205.

4.1.3 Relations entre bailleur et locataire

Les frais d'installation et d'aménagement des bureaux sont de plus en plus souvent un élément-clé de la négociation des contrats de location.

Les IPSS concluent des baux de bureaux pour lesquels les loyers sont calculés au cas par cas, sur la base de méthodes qui diffèrent nettement : prix/m² vide, prix/mètre courant, prix conforme au marché, prix convenu entre les parties (loyer différé...).

La dépendance des IPSS vis-à-vis de leurs cocontractants s'accroît manifestement avec le renforcement du caractère financier des relations bailleur-locataire, quelle que soit la forme juridique retenue (locations simples ou baux emphytéotiques, contrats à l'état de gros œuvre fermé, *Business Service Management...*).

Cette dépendance doit interpeller plus que la forme innovante des contrats conclus : elle contient en germe un possible déséquilibre des relations bailleur-locataire.

La Cour a constaté de bonnes pratiques de négociation d'un contrat de location, avec une IPSS qui agit prudemment, de manière à ne pas affaiblir sa position.

Exemples

Lors de la négociation d'un bail de bureaux à Anvers, la Caami constate que le bailleur s'écarte d'un nombre d'articles du code civil. Le projet de contrat contient une liste des frais de service possibles. Il stipule que cette liste n'est pas limitative, ce qui permettrait au bailleur d'imposer des frais supplémentaires à tout moment. Les services administratifs de la Caami estiment qu'en tant qu'institution publique, la Caisse est tenue de respecter les dispositions du code civil. Le contrat est modifié en ce sens avant d'être conclu.

L'Inami conclut le contrat de location de ses bureaux de Louvain avant la construction du bâtiment. Le propriétaire fait procéder, à ses frais pendant la construction, à certains aménagements nécessaires à l'Inami (sanitaire, chauffage, etc.). L'Inami a été prudent dans ses négociations. Les locaux sont mis à sa disposition après la construction. Le paiement du loyer débute une fois les travaux d'aménagement et le déménagement terminés, trois mois après la mise à la disposition.

La Cour a, néanmoins, aussi relevé des cas où l'IPSS n'a pas pris toutes les garanties pour opposer aux tiers des conventions conclues en « bonne et due forme » (actes non datés, non enregistrés, signés après leur prise de cours...). Certaines IPSS ne font pas non plus tout pour minimiser les éventuels préjudices financiers d'une répartition inéquitable des charges entre bailleur et locataire ou à naître de litiges potentiels entre eux ou avec d'autres parties.

Exemples

À l'Inami, le bail de longue durée pour la location de bureaux à Mons a été signé devant notaire le 30 novembre 2007 et a pris cours le 5 mars 2007.

À l'Onem, le bail de longue durée de l'immeuble 4/6 rue Lelievre à Namur a pris cours le 1^{er} juillet 2006, mais n'est pas passé devant notaire.

À la BCSS, l'aménagement des futurs bureaux précède la conclusion du contrat de location. En juin 2012, la BCSS négocie le bail en vertu duquel elle occupera de nouveaux bureaux, à partir de janvier 2013. Sa position durant les négociations est

affaiblie puisqu'elle a déjà largement financé l'aménagement des bureaux sur la base de Business Service Management (BSM) qui ont pris cours en 2008⁴³ et que ces BSM ne prévoient aucune pénalité pour retard dans la mise à disposition. La BCSS indique qu'il est convenu et effectif que les pénalités de retard dues par le promoteur immobilier à l'ASBL Smals sont ristournées à la BCSS pour financer à concurrence le coût du double loyer à devoir de juillet à décembre 2012 (le temps d'aménager les nouveaux locaux: installation de la salle informatique, câblages, cloisons, peinture...).

Pour la Cour, le recours à des contrats de location types pourrait en partie écarter le risque de déséquilibre des relations bailleur-locataire⁴⁴.

4.1.4 Accompagnement des IPSS dans leurs transactions immobilières

Conformément aux arrêtés en vigueur, les organes de gestion de l'IPSS décident librement d'acquérir, d'utiliser ou de céder un bien immobilier (avec l'autorisation préalable du ministre de tutelle et du ministre ayant le budget dans ses attributions si l'opération dépasse cinq millions d'euros).

Si les procédures d'acquisition, d'utilisation et d'aliénation de biens par les services des IPSS ne sont pas autrement standardisées, elles sont, somme toute, apparemment semblables.

Il ressort des entretiens réalisés qu'en pratique les IPSS se tournent généralement vers les autorités locales et autres services publics de la région pour acquérir, louer ou céder des immeubles. Lorsque les IPSS prospectent un nouveau bâtiment, leurs recherches et comparaisons des prix du marché s'effectuent également soit via des sites internet spécialisés, soit via les agences ou promoteurs immobiliers. Elles confient par ailleurs la vente de leurs immeubles à un comité d'acquisition d'immeubles du SPF Finances, à une étude notariale ou à des sociétés immobilières.

Un des éléments qui structurent les démarches d'acquisition ou de cession est l'intervention des comités d'acquisition d'immeubles du SPF Finances pour estimer la valeur des biens (valeur qui constitue en principe le seuil à ne pas franchir du point de vue de l'administration) ou les mettre en vente pour le compte des IPSS. Toutefois, le rôle d'appui de ces comités ne s'est pas encore imposé.

Exemples

En juillet 2008, l'ONSS envisage de vendre des bâtiments situés 102 rue Prince Royal à Bruxelles au départ de leur locataire. L'Office dispose de trois évaluations de la valeur vénale du complexe, dont une du comité d'acquisition d'immeubles (valeur la plus basse). L'ONSS propose néanmoins de fixer le prix de vente minimum à la moyenne de ces trois estimations⁴⁵.

En juin 2011, la Caami s'adresse à l'Administration des services patrimoniaux car elle a reçu des informations divergentes des comités d'acquisition d'immeubles. Un comité se fonde sur la loi-programme du 6 juillet 1989 et n'accepte de vendre les immeubles d'un pouvoir public que s'il a le droit d'exproprier pour cause d'utilité

⁴³ La BCSS signe le premier contrat d'aménagement de ses futurs locaux bruxellois en mars 2008, un peu moins de trois mois après sa prise de cours. Elle signe le second contrat (qui annule et remplace le premier) en novembre 2011, un peu plus d'un an et onze mois après sa prise de cours.

⁴⁴ Ce qui, du reste, n'exclut pas de négocier les termes du contrat.

⁴⁵ À l'heure actuelle, la procédure de vente est suspendue, car le locataire a reporté son déménagement.

publique. La Caami demande dès lors des éclaircissements sur l'application aux IPSS de l'arrêté royal du 3 novembre 1960⁴⁶. En juillet 2011, le SPF Finances lui répond que les comités d'acquisition ne sont pas compétents puisque les IPSS peuvent fixer un prix qui s'écarte de l'évaluation du bien immobilier réalisée par ceux-ci.

La question de l'accompagnement des IPSS dans leurs transactions immobilières reste donc ouverte⁴⁷. Or, pour la Cour des comptes, il convient de déterminer la place que la fonction immobilière devrait occuper par rapport aux missions des IPSS.

Exemple

En mai 2007, après que l'actuel bailleur de la BCSS (fonds Delory, fonds de pension de l'ASBL Smals) a décidé de vendre le bâtiment qu'il lui loue pour rééquilibrer ses avoirs, la BCSS confie à Smals le soin de sonder le marché immobilier pour lui trouver un nouvel hébergement. L'administration générale sera associée à toutes les démarches. Pour elle, les services de la BCSS peuvent ainsi se concentrer sur leur cœur de métier.

4.2 Exploitation du parc immobilier

Si la gestion du parc immobilier des IPSS ne recherche pas le profit dans une perspective commerciale, les IPSS doivent viser une exploitation économique de ce parc.

4.2.1 Conservation du parc immobilier

Les bonnes pratiques identifient la capacité de conserver les immeubles comme un indicateur de performance de l'exploitation des biens immobiliers. Cette capacité peut s'apprécier par le ratio des dépenses de maintenance⁴⁸ à la valeur de remplacement des immeubles.

La comparaison des prévisions budgétaires et des réalisations situe entre 16 et 38 % en moyenne la consommation des crédits d'investissements immobiliers des IPSS de 2007 à 2011 (voir le tableau de l'[annexe 2](#)).

Cette sous-utilisation de même que les reports des crédits d'investissements immobiliers à l'année suivante dénotent une programmation budgétaire de faible qualité.

En l'occurrence, les IPSS n'utilisent pas de norme d'investissements immobiliers, là où les professionnels du secteur font varier le budget annuel à consacrer à l'entretien du patrimoine d'un organisme de 3 à 5 % de la valeur des immeubles⁴⁹.

⁴⁶ Voir l'arrêté royal du 3 novembre 1960 relatif aux comités d'acquisition d'immeubles pour le compte de l'État, des organismes d'État et des organismes dans lesquels l'État a un rôle prépondérant (*Moniteur belge* du 18 novembre 1960).

⁴⁷ Là où, par exemple, l'État fédéral reçoit l'appui de la Régie des bâtiments pour trouver des solutions d'hébergement et doit faire appel à l'Administration des domaines pour aliéner ses biens immeubles ; là où, par exemple, la Région foncière gère acquisitions, ventes, locations, constructions, rénovations et entretiens des biens immeubles de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁴⁸ Il existe différents niveaux de maintenance : de l'entretien courant à la rénovation ou la reconstruction.

⁴⁹ L'agence italienne du domaine s'est fixé une norme de 3 % de la valeur des immeubles. Les services canadiens se basent sur 4 % de la valeur de reconstruction. Des organismes moins volontaristes (comme CBRE/Ineum Consulting pour le conseil de l'immobilier français) estiment qu'elle peut varier entre 0,5 et 3 %.

Exemples

Le FMP n'a prévu aucun budget d'investissements immobiliers durant les exercices 2008, 2009 et 2010. L'ONP n'a enregistré aucune dépense d'investissements immobiliers en 2008, la BCSS n'en a plus enregistré depuis 2008.

Pour 2010, en incluant les dépenses de gros entretien d'immeubles, les montants consacrés à la maintenance du parc immobilier restent inférieurs à 5 % de la valeur nette comptable du patrimoine de l'IPSS. C'est par exemple le cas à l'Onem, à l'ONP ou à l'ONSS. Or, en l'absence de toute réévaluation (voir [point 3.2.6](#)), cette valeur est probablement un montant de référence trop faible pour apprécier les capacités de conserver le patrimoine immobilier des IPSS⁵⁰.

Le manque d'entretien entraîne le plus souvent des surcoûts lorsqu'il faut remettre un immeuble en état et la valeur patrimoniale peut être dépréciée si le bâtiment s'est détérioré. À l'inverse, une politique d'entretien maintient la valeur d'immobilisation et peut augmenter la valeur de réalisation des biens. Pour la Cour des comptes, il faut y prêter attention.

Exemples

Les bâtiments de l'Onem situés chaussée de Charleroi à Bruxelles sont inoccupés depuis septembre 2011, car ils ne répondent plus aux normes de sécurité contre l'incendie. La durée d'obtention des crédits d'investissements nécessaires à la rénovation est venue s'ajouter à la durée du chantier.

Le mauvais état général des bâtiments de l'Onem à Verviers, par ailleurs non désamiantés, pèsera, le moment venu, sur le prix de mise en vente.

4.2.2 Rendement des cessions d'immeubles

Selon les bonnes pratiques, les IPSS devraient vendre les biens devenus inutiles à l'exercice de leurs missions ou qui ne sont pas (plus) économiquement viables. Les cessions devraient respecter les principes de valorisation optimale d'un patrimoine public. Les prix de vente devraient être fixés sur la base d'estimations récentes et les cessions réalisées à court terme une fois la mise en vente décidée.

Jusqu'ici, aucune politique d'affectation ou d'aliénation des immeubles excédentaires n'est formellement établie dans les IPSS.

Dans les faits, les IPSS ne désaffectent pas systématiquement les biens immobiliers inoccupés ou qu'elles ont renoncé à occuper pour leur propre usage administratif.

⁵⁰ $\frac{\text{(Maintenance à l'ordinaire et à l'extraordinaire)} + \text{(rénovation du patrimoine existant)}}{\text{(Total de l'actif immobilisé)}}$ est l'indicateur utile pour répondre à la question « Investit-on suffisamment pour conserver notre patrimoine immobilier ? » dans le [Guide d'indicateurs de situation financière de la commune](#), vade-mecum de l'Union des villes et communes de Wallonie, décembre 2008.

Exemples

Tous les biens transférés de l'ex-régime de capitalisation de l'ONP à l'ONSS puis rétrocédés sous bail emphytéotique par l'ONSS à l'ONP sont destinés à la vente, sauf deux immeubles bruxellois⁵¹. Faute d'acquéreur au 31 décembre 2010, un des trois magasins, une des deux réserves, dix-sept des 68 caves et six des vingt emplacements de parking sont loués à Liège, 36 des 341 emplacements de parking sont loués à Mons et huit des quatorze emplacements de parking sont loués à Nivelles. Sont également inoccupées deux caves à Tournai et une cave à Charleroi.

L'ONP possède par ailleurs deux surfaces commerciales non productives de revenus dans son immeuble situé rue Paradis à Liège et 600 m² de bureaux inoccupés dans son immeuble de rapport à Anvers.

À la Capac, les bâtiments situés 184 rue de Montigny à Charleroi sont inoccupés, de même que l'immeuble situé 85 Kattenberg à Gand, les bureaux 11 Gerstraat à Ostende et le logement privatif du 42 rue de la Grande Triperie à Mons.

Un sondage des procédures d'aliénation au cours des cinq dernières années, effectué par la Cour, a démontré que la valorisation optimale du patrimoine des IPSS à l'occasion des ventes d'immeubles peut apparaître comme l'objectif visé. Elle supposerait de vendre au plus vite et au meilleur prix.

Ces résultats révèlent toutefois que les procédures d'aliénation sont étalées dans le temps. De ce fait, elles peuvent aboutir à la vente d'un bien sur la base d'une estimation relativement ancienne de sa valeur vénale (voir le tableau de l'[annexe 3](#)).

Exemples

Parmi les immeubles excédentaires des IPSS destinés à la vente, les estimations les plus anciennes concernent l'ONP. Vingt ans après la fixation de leur prix de vente, 68 caves et vingt emplacements de parking à Liège sont toujours à vendre. Il en va de même pour quatorze emplacements de parking à Nivelles, toujours à vendre douze ans après leur estimation.

En réalité, cet étalement tient essentiellement au poids de la gestion des contentieux ainsi qu'au potentiel commercial restreint de certains biens mis en vente.

Poids de la gestion des contentieux

La gestion des contentieux renvoie à des situations très diverses : retrait ou abandon par l'acquéreur de son offre d'achat de sorte que la procédure de vente doit être relancée, défaillance d'un adjudicataire à la suite d'une vente publique si bien qu'une revente sur folle enchère doit être organisée, etc.

Outre les retards de procédure et la charge de travail supplémentaire occasionnée dans les services, la gestion de ces contentieux a aussi des conséquences financières pour les IPSS.

Exemples

Suite à un différend avec l'administration fiscale, la Caami doit attendre 2012 pour demander aux notaires de libérer les 238.000 euros qui lui sont dus pour la vente de la conciergerie de Gand en 2008.

⁵¹ La Tour du Midi occupée par l'ONP et l'immeuble du 158 avenue de Tervueren loué à l'Inami.

Pour mettre un terme à l'amiable à un litige avec un promoteur lors de la vente de l'immeuble Waterloo de Bruxelles, l'ONSS paie une indemnité préjudicielle de 350.000 euros pour solde de tout compte, moyennant renoncement définitif du promoteur à toute action judiciaire.

Potentiel commercial de certains biens

Pour les acquéreurs potentiels, les prix de vente de certains biens apparaissent trop élevés vu l'ampleur des travaux à exécuter pour un usage privé, vu que les immeubles sont mal situés ou situés dans des régions économiquement en retrait, etc.

Dans ces circonstances, la vente peut avoir lieu sur la base d'un montant inférieur à l'estimation de la valeur vénale du bien.

Exemple

En 1996, le receveur de l'enregistrement conclut qu'il est urgent de déterminer le seuil sous lequel la conservation de l'immeuble de l'Onafts à Marchienne-au-Pont doit être préférée à sa vente à perte. Il indique que le prix de vente doit être ouvertement fixé à 50 % de la valeur et la vente bradée à 340.854 euros. En 2004, le comité d'acquisition d'immeubles estime le même immeuble à 355.000 euros. En 2007, les services patrimoniaux, qui examinent une offre de prix à 275.000 euros, constatent que l'Onafts n'a que deux possibilités : continuer à supporter des coûts non négligeables d'entretien et de conservation dans l'attente d'hypothétiques autres amateurs ou vendre au plus vite à un prix peu satisfaisant. Le SPF Finances conclut que l'intérêt du service public est de vendre au plus vite, le prix proposé représentant un moindre mal.

Les résultats du sondage amènent à s'interroger sur les procédures de promotion de la vente d'immeubles les plus adéquates (vente publique ou vente de gré à gré, avec ou sans le concours d'agences ou d'experts immobiliers) vu l'objectif, pour l'IPSS, de céder ses biens inoccupés au plus vite plutôt qu'aux meilleurs offrants (ou l'inverse).

La Cour des comptes attire plus particulièrement l'attention sur l'impact financier de la conservation de biens peu productifs.

4.2.3 Loyers

Pour la Cour des comptes, les IPSS locataires doivent louer au meilleur prix et les IPSS bailleuses mettre en location pour un loyer qui couvre au moins leurs frais d'exploitation à prix coûtant.

4.2.3.1 IPSS locataires

Les écarts de loyer sont considérables, qu'ils soient comparés au m² ou au sein d'une même localité (voir tableaux 1 et 2 de l'[annexe 4](#)).

La comparaison montre que les loyers versés par les IPSS sont sans commune mesure : certaines bénéficient d'une location à titre gratuit ou quasi gratuit, tandis que d'autres paient cher l'occupation de leurs bureaux.

Dans ce dernier cas, la Cour des comptes est d'avis que la reconduction tacite des baux est peu compatible avec la recherche d'une meilleure performance économique.

La maîtrise des coûts d'hébergement des IPSS suppose également de prendre en compte la densité d'occupation des immeubles. En effet, selon les bonnes pratiques, la fonctionnalité d'un bien peut être évaluée à partir, notamment, de la surface utile par poste de travail.

Sur ce plan, la comparaison du loyer annuel par agent⁵² montre en effet que le prix/m² ne devrait pas être le seul indicateur de la gestion locative des IPSS (voir tableau 3 de l'[annexe 4](#)).

Lorsque les espaces alloués par poste de travail se situent dans une fourchette de quelques mètres carrés, c'est effectivement le prix/m² qui sera déterminant.

Exemples

Les agents de la Capac disposent de 13 m²/poste de travail à Mons, contre 16 m² à Tournai.

Les agents de l'Onem disposent de 9 m²/poste de travail à Boom, ceux de la place M. Broodthaers à Bruxelles de 12 m².

Dans les autres cas, la réduction de l'espace alloué par poste de travail pourrait être source d'économies⁵³.

Exemple

Les agents de l'ONSS disposent de 14 m²/poste de travail à Bruges, contre 47 m² à Libramont.

4.2.3.2 IPSS bailleuses

Les IPSS ne perçoivent pas un loyer chaque fois qu'elles mettent tout ou partie de leurs bâtiments à la disposition de tiers.

Le traitement réservé par les IPSS bailleuses à l'égard des IPSS locataires ou d'autres organismes publics est également remarquable : tantôt la location s'effectue sans contrepartie financière ou pour des montants symboliques (permanence du FMP accordée par la Caami à Charleroi), tantôt elle s'effectue à prix coûtant (mise des installations à la disposition de la plate-forme *eHealth* par la BCSS à Bruxelles⁵⁴), tantôt elle s'effectue moyennant un loyer clairement négocié (location des bureaux de l'OCM par le FMP à Bruxelles).

La Cour des comptes observe qu'il n'existe pas de règles pour déterminer si un loyer doit être perçu, ni de règles pour fixer le montant du loyer des (parties d') immeubles que les IPSS mettent à la disposition d'autres IPSS ou de tiers.

⁵² Cette comparaison doit également être interprétée avec la prudence requise. Les IPSS ne peuvent pas être comparées, car elles définissent différemment les notions de surface (surface plancher ou surface utile nette) ou de poste de travail (par tête ou selon la fonction exercée). Par ailleurs, leurs besoins peuvent différer sensiblement (un service d'examen médical emporte d'autres contraintes d'aménagement qu'un bureau de paiement). De plus, même lorsque la comparaison s'effectue au sein de la même IPSS, il se peut qu'une IPSS n'assume pas l'ensemble des missions dans certains bureaux.

⁵³ Là où l'IPSS est propriétaire, des économies pourraient également être réalisées en maximalisant l'occupation des surfaces occupées (recherche de biens de moindre surface, mise en location des surfaces excédentaires...). À titre d'exemple, les agents de l'Onafts logés à Charleroi disposent de 13 m², ceux logés à Eupen de 69 m².

⁵⁴ Loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme *eHealth*.

La Cour estime que les conditions de mise en location par les IPSS de tout ou partie de leurs immeubles devraient être précisées et qu'une mutualisation des moyens des IPSS suppose d'harmoniser les modes de calcul des loyers des bâtiments occupés conjointement.

4.3 Assurances contre l'incendie

Tout organisme qui accueille du public dans un immeuble de plus de 500 m² ou dans un restaurant de plus de 50 m² doit s'assurer contre l'incendie. En tant qu'instrument de gestion financière à part entière, les assurances doivent faire l'objet d'un suivi particulier pour éviter la sur-assurance (primes trop élevées), la sous-assurance, voire la non-assurance (indemnisation partielle, voire nulle, en cas de sinistre). En outre, les assurances doivent, en tant que « produit de marché », être soumises aux règles de la concurrence afin d'obtenir et de conserver le meilleur rapport qualité/prix.

L'audit n'a pas démontré que les IPSS se soustraient à l'obligation légale d'assurance contre l'incendie.

Les IPSS qui occupent des permanences à titre gratuit (la plupart du temps dans les locaux d'une autre IPSS ou d'un autre service public) n'assurent pas ces locaux, sauf le FMP.

En cas de location, les IPSS pourraient prévoir que le bailleur leur garantisse que le bien loué satisfait aux normes applicables en matière de prévention et de protection contre l'incendie vu la destination des lieux. Les IPSS pourraient aussi exiger qu'une attestation des pompiers soit annexée au contrat.

Quant au suivi des contrats par les IPSS, il est inégal.

Les réponses apportées par les IPSS indiquent qu'elles assurent distinctement les bâtiments et leur contenu. La prime d'assurance est en général calculée en fonction de la valeur de reconstruction de chaque immeuble en propriété ou de la valeur réelle de chaque immeuble en location. On relève quelques rares exceptions.

Exemples

La valeur du complexe situé 211 avenue de Tervueren/67 rue du Collège St-Michel de l'Inami a été augmentée de 26 millions d'euros (+73 %) après expertise de l'assureur en novembre 2010. Cette expertise n'a pas été contestée. Suite à cette réévaluation, l'Inami a décidé d'assurer le complexe non plus en valeur à neuf, mais au premier risque pour 60 %, car ce risque est réparti sur deux bâtiments indépendants.

L'Inami demande à chaque propriétaire de lui préciser la valeur de reconstruction à neuf de l'immeuble qu'il loue. Elle sert à déterminer la valeur des capitaux à assurer en responsabilité civile locative en fonction de la surface occupée et après déduction de 12 % pour vétusté. Faute de précisions, la valeur des immeubles loués par l'Inami à Verviers, Tournai et Arlon a été assurée selon la formule $\frac{\text{loyer initial} \times 20 \times \text{indice Abex actuel}}{\text{indice Abex initial}}$ en usage chez les assureurs.

À la BCSS, pour ses locaux chaussée St-Pierre à Bruxelles, ou à l'Onem, pour ses bureaux rue de l'Hôpital à Bruxelles, à Eupen et à Louvain, le contrat de location stipule que le propriétaire fait abandon de recours contre le locataire.

Les IPSS font plus ou moins grande diligence pour faire adapter la couverture des risques. Une sous-assurance reste possible à défaut de nouvelle expertise dans une période récente.

Exemples

L'Onafts et l'ONP indiquent que, suite à la rénovation de plusieurs immeubles, ils inviteront prochainement leur assureur à contrôler les valeurs et les primes.

En cas de rénovation, la Capac et l'Inami demandent à leurs assureurs de revoir les capitaux assurés à l'achèvement (réception) des travaux.

En l'absence de chantier dans ses bâtiments de Malines, la Capac n'a pas demandé de nouvelle expertise à son assureur. Leur valeur nette comptable est pourtant supérieure à la valeur assurée en 2010.

La Cour des comptes estime que, tant que les IPSS n'auront pas fait réévaluer leurs immeubles par une autorité indépendante et que leurs comptes de bilan ne reflètent pas la consistance de leur patrimoine, la comparaison des montants enregistrés dans la comptabilité avec les montants assurés n'est pas un indicateur des risques à assurer. La Cour ne peut dès lors pas se prononcer sur l'étendue réelle des risques de sur-assurance ou de sous-assurance contre l'incendie.

Par ailleurs, l'audit amène à constater que, dans quelques cas, il faut envisager sans attendre de renouveler les contrats d'assurance contre l'incendie pour garantir une mise en concurrence régulière, principe bien admis en matière de marchés publics.

Exemples

À la Caami, une police d'assurance court depuis le 17 juin 2004 (en 2011, prime annuelle de 7.740 euros). À l'Onafts, une police d'assurance court depuis le 1^{er} janvier 2005 (29.427 euros).

La Cour réitère dès lors ses constats et recommandations de 2002⁵⁵. Coordonner les couvertures d'assurance et organiser une consultation conjointe du marché pourraient fournir des avantages directs. Sans centraliser la gestion des contrats ni exclure des variantes au cahier des charges pour couvrir les besoins de chaque IPSS, cette consultation conjointe pourrait générer des économies d'échelle au niveau du suivi administratif des assurances.

⁵⁵ Cour des comptes, *Financement des risques au moyen d'assurances – Un contrôle du bon emploi des deniers publics dans dix parastataux sociaux*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2002, 40 p.

CHAPITRE 5

Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

La Cour des comptes conclut au manque de pilotage de la gestion financière du parc immobilier des IPSS. Ce pilotage devrait passer par une connaissance fine du parc, un cadre comptable qui reflète la valeur de ce parc, des choix d'investissements et une exploitation qui tiennent compte des coûts sur la durée de vie totale des immeubles.

5.1.1 Connaissance du parc immobilier

L'examen réalisé par la Cour des comptes montre que le système d'information relatif à la gestion du parc immobilier des IPSS donne une connaissance fragmentaire de ce parc et que l'historisation des transactions immobilières n'est pas garantie.

Les principaux constats tiennent à la qualité des inventaires physiques et des outils de recensement des immeubles des IPSS.

Faute d'instructions précises pour élaborer les inventaires et de définition claire des données à recenser, les documents d'inventaire des IPSS ne sont pas toujours clairs ni produits en fonction de leur finalité (planifier les investissements et comptabiliser les transactions immobilières). Les échanges d'informations entre les services chargés des bâtiments et ceux chargés des finances ne sont pas partout organisés de manière à garantir la transmission régulière des données des uns aux autres, ni la réconciliation des données des uns et des autres.

Les IPSS recourent à des solutions informatiques peu souvent spécifiques à la gestion patrimoniale ou locative. De ce fait, les dossiers informatisés de gestion du parc immobilier peuvent être fractionnés ou concurrents. En outre, en l'absence de numéro d'identification unique de chaque immeuble, les données extracomptables et comptables ne peuvent parfois être rapprochées que difficilement, par des opérations manuelles.

Le fait que des données pertinentes ne sont pas recensées (certains inventaires physiques sont incomplets), qu'elles ne sont pas cohérentes (des données extracomptables diffèrent des données comptables) ou qu'elles ne sont pas exploitées (des données d'inventaire physique ne donnent lieu à aucun traitement comptable) a une incidence sur la qualité des états financiers.

Accessoirement, à défaut de présentation standardisée des données à recenser, il est malaisé d'obtenir une vue d'ensemble du parc immobilier des IPSS. L'hétérogénéité des inventaires des IPSS complique l'identification des domaines de la gestion immobilière où des initiatives communes pourraient générer des économies d'échelle.

5.1.2 Valorisation du parc immobilier

Par ailleurs, l'examen des règles d'évaluation et de comptabilisation des immeubles adoptées par les IPSS confirme que la réforme de la comptabilité des IPSS⁵⁶, en cours, est

⁵⁶ Voir Cour des comptes, Cahier 2012 relatif à la sécurité sociale, « Modernisation de la comptabilité des IPSS », Bruxelles, novembre 2012, p. 115 et suivantes.

nécessaire. Actuellement, les états financiers ne fournissent en effet pas une image fidèle de la valeur du patrimoine immobilier des IPSS.

Les principaux constats portent sur la définition même des dispositions comptables qui s'appliquent aux IPSS.

Les règles d'évaluation et de comptabilisation des biens immobiliers des IPSS répondent partiellement aux normes de la comptabilité générale. Le contenu de certaines rubriques du plan comptable n'est cependant pas assez développé. Il est notamment incomplet et inadapté en matière de classification des biens immeubles, d'amortissement et de réévaluation.

L'audit fait apparaître que, dans quelques cas, les IPSS n'ont pas suivi le plan comptable actuel. Ces cas concernent, entre autres, l'enregistrement des opérations d'acquisition d'un bien immobilier et des amortissements. L'audit montre aussi que, vu l'insuffisance des dispositions actuelles, la distinction entre immeuble à usage administratif et immeuble de placement reste indéfinie dans la plupart des cas. Les biens immobiliers n'ont du reste plus été réévalués au plan comptable depuis de très nombreuses années.

La comptabilisation des immeubles par les IPSS ne donne pas systématiquement lieu à la présentation d'un état des actifs immobilisés au bilan, encore facultative. Les droits et engagements hors bilan liés à la gestion du parc immobilier des IPSS ne sont pas précisément définis, laissant ainsi les IPSS indiquer ce qui leur semble pertinent. De ce fait, la justification des comptes de bilans successifs et des comptes de résultats ne bénéficie pas de toute la transparence souhaitable.

Le cadre comptable étant mal approprié, son respect ne conduit pas à une valorisation correcte du patrimoine des IPSS. En outre, l'application des règles existantes ne permet pas d'utiliser la comptabilité patrimoniale comme un véritable outil de gestion.

5.1.3 Gestion du parc immobilier

L'audit de la Cour des comptes révèle encore que les objectifs de la fonction immobilière des IPSS mériteraient d'être clarifiés. Le développement du parc immobilier des IPSS est détaché d'une vision stratégique et les moyens disponibles sont sous-utilisés.

Concernant la stratégie immobilière des IPSS, les principaux constats ont trait au fait que le parc immobilier est une construction historique - dont le développement résulte maintes fois de choix contraints - et au difficile équilibre des relations bailleur-locataire.

Les principaux constats relatifs à l'utilisation des moyens se rapportent :

- à la maintenance du parc immobilier, parfois négligée ;
- aux cessions d'immeubles, qui s'échelonnent sur plusieurs années ;
- aux loyers, qui présentent des écarts significatifs ;
- aux assurances contre l'incendie, qui font l'objet d'un suivi inégal.

Les IPSS ont, à juste titre, invoqué durant l'audit qu'elles n'ont pas pour mission d'acquérir, de louer ou de vendre des biens immobiliers, raison pour laquelle elles n'ont pas élaboré de stratégie immobilière.

5.2 Recommandations

Sur la base des conclusions qui précèdent, la Cour des comptes suggère de procéder en trois étapes : d'abord clarifier les objectifs de la fonction immobilière au sein des IPSS, ensuite organiser le suivi de la gestion du parc immobilier des IPSS, enfin optimiser le renouvellement du parc immobilier des IPSS.

5.2.1 Clarifier les objectifs de la fonction immobilière au sein des IPSS

La Cour des comptes préconise d'identifier en quoi et de définir comment la fonction immobilière des IPSS doit contribuer à mieux maîtriser le budget des IPSS et, indirectement, à financer les Gestions globales (constitution d'une réserve immobilière, attribution des produits des cessions d'immeubles, réduction des frais d'hébergement...). Selon la réponse apportée au niveau décisionnel approprié, les choix stratégiques pourront alors être déclinés en politiques et objectifs opérationnels pour les IPSS.

La Cour des comptes recommande également de fixer les critères d'arbitrage entre propriété et location. Cela impliquera de mettre en balance autonomie de gestion des IPSS et souplesse de gestion et de prêter attention à la position des IPSS dans un secteur concurrentiel comme celui de l'immobilier. La Cour propose aussi d'établir les principes qui régissent l'affectation des biens immobiliers (par opposition à la désaffectation), l'estimation des biens (rôle des comités d'acquisition d'immeubles, des experts immobiliers...), la mise en location (fixation du loyer, contrat type...), la mise sur le marché (vente de gré à gré ou vente publique...).

La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettre de rationaliser les choix d'investissements immobiliers et éviter de justifier au coup par coup la composition du parc immobilier des IPSS.

5.2.2 Organiser le suivi de la gestion du parc immobilier des IPSS

La Cour des comptes recommande de fixer le cadre de la tenue des inventaires (responsabilité et présentation des inventaires) et de moderniser le plan comptable des IPSS qui contient les règles d'évaluation et de comptabilisation des immeubles. Elle recommande plus spécialement de :

- mettre au point une base de données informatisée des immeubles des IPSS qui contienne toutes les données utiles pour suivre les objectifs de la gestion de leur parc immobilier ;
- procéder à une révision des processus de recensement qui assure un enregistrement régulier des droits acquis et la vérification annuelle de l'état des immeubles ;
- fiabiliser les comptes annuels en clarifiant les notions de référence (bien immobilier, bien à usage administratif ou de placement, éléments constitutifs du coût d'acquisition d'un immeuble, amortissement, réévaluation, droits réels...) et d'en assurer une justification transparente par la production d'états de synthèse en annexe au bilan.

Durant l'audit, plusieurs IPSS ont souligné que le nouveau plan comptable des IPSS permettra de répondre à plusieurs observations du présent rapport. Il devrait aussi étendre à l'ensemble des IPSS certaines des pratiques comptables actuelles (par exemple, la comptabilisation des travaux après l'acquisition d'un bien, comme pratiquée à l'Onafts, anticiperait les nouvelles dispositions, de même pour les règles d'amortissement des immeubles fixées dans le système de l'ONP).

La Cour sera donc particulièrement attentive aux dispositions fixées dans ce nouveau plan comptable pour satisfaire à ses recommandations et à leur application dans les IPSS. Elle rappelle que ce plan comptable doit être établi par le Roi (article 16 de l'arrêté royal du 3 avril 1997).

La mise en œuvre de ces recommandations devrait améliorer la connaissance et la valorisation du parc immobilier des IPSS.

5.2.3 Optimiser le renouvellement du parc immobilier des IPSS

La Cour des comptes recommande d'intégrer la dimension « temps » aux pratiques de gestion immobilière des IPSS. Plus concrètement, elle demande de renoncer aux reconductions tacites des contrats et, pour ce faire, d'organiser une veille active (notamment pour les assurances). Elle suggère d'anticiper de plusieurs mois les choix d'implantation et, à cet effet, de corrélérer les échéances opérationnelles (création de nouveaux organismes publics ou transferts de compétences) à la fonction immobilière.

Il convient également de ne pas négliger l'entretien préventif des immeubles, plus spécialement de poursuivre les travaux de mise en conformité avec les réglementations nouvelles en matière d'hygiène et de sécurité, d'environnement, etc.

Enfin, la Cour recommande d'approfondir la réflexion sur la mutualisation pour cerner les domaines où ses apports peuvent être les plus grands (mutualisation de la gestion du portefeuille immobilier, des espaces, des prestations de service...) et pour spécifier les conditions préalables à son éventuelle mise en œuvre (harmonisation du calcul des coûts, constitution d'une centrale d'achats...).

La mise en œuvre de ces recommandations devrait améliorer la performance économique de la gestion du parc immobilier des IPSS.

CHAPITRE 6

Réponses des ministres et des IPSS

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la ministre et le secrétaire d'État aux Affaires sociales ont répondu par lettre du 27 novembre 2012 aux constatations, conclusions et recommandations de la Cour des comptes sur la gestion financière du parc immobilier des IPSS.

Ils ont porté à l'attention de la Cour le texte ci-après, proposé conjointement par les cabinets de tutelle, du Budget et P&O, et accepté par le collège des IPSS dans le cadre de la rédaction des quatrièmes contrats d'administration :

« Le cadastre du patrimoine immobilier de l'ensemble des IPSS sera établi d'ici la fin du premier trimestre 2013. À partir du 1^{er} avril 2013, toute demande de location, d'achat, de mise en location/vente et de rénovation de bâtiment devra préalablement être approuvée au collège des IPSS qui remettra un avis motivé quant à l'adéquation et à la cohérence avec le plan global de gestion du patrimoine immobilier de l'ensemble des IPSS. »

Par courriel du 23 novembre 2012, le collège des IPSS a transmis la réaction de l'ONSS en guise de commentaire. L'Office mentionne que le nouveau plan comptable des IPSS, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2013, répond à la plupart des observations formulées concernant les aspects comptables. L'Office a également apporté un complément d'informations qui, vu la nature technique, a été inséré au rapport.

Par lettre du 21 novembre 2012, l'ONP a communiqué des observations techniques. Elles ont également été intégrées au rapport.

Les ministres des Pensions et de l'Emploi n'ont pas répondu dans le cadre de la procédure contradictoire. Les administrateurs généraux de la BCSS, de la Caami, de la Capac, du FMP, de l'Inami, de l'Onafst et de l'Onem n'ont pas non plus réagi.

ANNEXE 1

Dispositions légales, réglementaires et normatives en matière de comptabilité patrimoniale⁵⁷

Arrêté royal du 3 avril 1997

portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension

Article 16 : § 1^{er} Les institutions publiques tiennent une comptabilité conformément à un plan comptable normalisé établi par le Roi, sur la proposition du ministre de tutelle et du ministre ayant le budget dans ses attributions. Le plan comptable normalisé est proposé par la Commission de normalisation de la comptabilité des institutions publiques de sécurité sociale, après avis du collège.

§ 2 Le plan comptable normalisé des institutions publiques de sécurité sociale fixe les règles relatives :

- 1° à la présentation du budget, à la reddition des comptes et aux situations et rapports périodiques ;
- 2° au mode d'imputation des recettes et des dépenses ;
- 3° à la détermination des bénéficiaires et des pertes ;
- 4° au mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine ;
- 5° au mode de calcul a) des amortissements - b) des dotations aux fonds de renouvellement - c) des réserves spéciales et autres provisions, qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de l'institution.

§ 3 Chaque institution publique de sécurité sociale peut, sous l'approbation du ministre de tutelle et du ministre ayant le budget dans ses attributions, compléter le plan comptable normalisé par un plan comptable spécifique.

Arrêté royal du 22 juin 2001

fixant les règles en matière de budget, de comptabilité et de comptes des institutions publiques de sécurité sociale soumises à l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale

Article 10 : Périodiquement et au plus tard le 31 décembre de chaque année, il est procédé au récolement des actifs et des passifs du bilan avec l'inventaire. Après passation des écritures de rectification, la balance définitive des comptes est dressée.

Article 11 : Les institutions publiques de sécurité sociale dressent, pour le 15 mai de chaque année, les comptes suivants :

- a) un compte d'exécution du budget ;
- b) un compte de gestion budgétaire ;

⁵⁷ Reproduites ou référencées en tenant compte de l'objet de l'audit.

- c) un compte des opérations de capital avec un inventaire des biens meubles et immeubles de l'organisme ;
- d) une balance des comptes ;
- e) un bilan des actifs et passifs de l'organisme ;
- f) un compte général des charges et des produits bruts ;
- g) un compte général des charges et des produits nets et, par ventilation, des comptes identiques par branche.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le délai est fixé au 31 décembre pour l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Les règles régissant ces comptes sont fixées conformément à l'article 16, § 2, de l'arrêté royal précité du 3 avril 1997.

Plan comptable des IPSS ou « livre vert », publié dès 1967 et dont la dernière version coordonnée date de 2008

Classe 2 – Comptes des valeurs immobilisées

Les comptes de la classe 2 ont pour objet l'enregistrement des immobilisations corporelles et financières des organismes de la sécurité sociale. Il s'agit donc de biens et de valeurs qui sont destinés, en principe, à rester pendant longtemps sous la même forme dans les organismes. Cette classe comprend également les comptes des amortissements sur les immobilisations corporelles.

Les immeubles de rapport font l'objet d'une catégorie distincte, puisqu'ils constituent des placements mobilisables en cas de nécessité.

Les sous-classes 20 à 23 y comprises sont prévues pour les immobilisations corporelles, telles que immeubles (...). Les sous-classes 24 et 26 y comprises, comprennent les comptes des amortissements sur immobilisations corporelles des sous-classes précédentes.

(...)

Dans chaque groupe de sous-classe, il est en outre tenu compte de la nature de l'immobilisation.

Sous-classe 20 – Biens immeubles à usage administratif

Cette sous-classe est prévue pour les comptes de tous les biens immobiliers à usage administratif, qui sont la propriété des organismes, ainsi que pour les frais d'achat de ces biens immobiliers et le coût d'installations téléphoniques privées.

Rubrique 201 – Frais d'acquisition

Cette rubrique comprend les comptes concernant les frais d'achat sur les biens immobiliers à usage principalement administratif. Par frais d'achat, l'on comprend tous les frais en rapport direct avec l'achat qui alourdissent le prix du bien immobilier, tels que droits de mutation, commissions.

- débité : par le crédit des comptes de la sous-classe 96 ;
- crédité : par le débit des comptes de la rubrique 241.

Ces frais d'achat sont amortis en totalité au cours de l'année de l'acquisition.

Rubrique 202 – Terrains pour immeubles administratifs

Sous cette rubrique, est à comptabiliser la valeur d'acquisition ou la valeur originelle des terrains, dont l'organisme est propriétaire et qui ne sont pas destinés à des immeubles fonctionnels ou de rapport.

Sur ces terrains, aucun amortissement n'est appliqué. Toutefois, ils peuvent être réévalués ; la plus-value éventuellement dégagée devra être comptabilisée à la rubrique 203. Au cas où une moins-value serait constatée pour un terrain déterminé, elle devra être enregistrée à la rubrique 203, au moyen de signes négatifs.

- débité : par le crédit des comptes de la sous-classe 96 ;
- crédité : par le débit des comptes de la sous-classe 95.

Rubrique 203 – Plus-value de réévaluation sur terrains pour immeubles administratifs

Cette rubrique comprend par « terrains » un compte destiné à enregistrer la plus-value de réévaluation sur terrain. Comme pour la valeur initiale du terrain cette plus-value n'est pas amortie.

Les comptes de la rubrique 203 sont destinés à faire apparaître autant que possible la valeur exacte des terrains. Puisque les organismes d'intérêt public n'ont pas le même régime fiscal que les entreprises privées, il n'y a pas d'objection à ce que l'on procède périodiquement (par exemple tous les dix ans) à une réévaluation des terrains, propriétés des organismes. Dans des cas exceptionnels justifiant une réévaluation à plus bref délai, la réévaluation pourrait être faite plus tôt.

- débité : par le crédit des comptes de la rubrique 132 ;
- crédité : par le débit des comptes de la sous-classe 95.

Rubrique 204 – Constructions en cours

Sur les comptes de cette rubrique, il y a lieu de comptabiliser au débit toutes les dépenses supportées par l'organisme en vue de la construction d'un immeuble. Dès que le bâtiment est entièrement achevé et que le prix de revient total est connu, ces comptes sont soldés par transfert à un compte de la rubrique 205.

Aussi longtemps que la construction est en cours, on n'applique pas d'amortissement.

Rubrique 205 – Bâtiments administratifs

Au débit des comptes de cette rubrique, il y a lieu d'enregistrer :

- a) soit le prix des bâtiments acquis par l'organisme, anciens ou à l'état neuf, à l'exclusion des frais d'acquisition et de la valeur estimée des terrains par le crédit des comptes de la sous-classe 96 ;
- b) soit le prix des bâtiments construits par l'organisme, celui-ci étant dégagé par le transfert de la rubrique 204 : constructions en cours ;
- c) soit le prix des dépenses d'aménagement et d'extension qui constituent une augmentation de la valeur des immeubles et qui n'ont pas été imputées en dépenses de gros entretien ordinaire d'immeubles, également par le crédit des comptes de la sous-classe 96.

Ces comptes sont crédités par le débit des comptes de la sous-classe 95.

Les montants inscrits sous la rubrique 205 donneront lieu à un amortissement annuel de 2 % pendant 38 ans ; à l'issue de cette période, plus aucun amortissement ne sera appliqué, ce qui en d'autres termes signifie qu'une valeur résiduaire de 24 % est maintenue aux bâtiments, sauf disparition des bâtiments par vente, destruction ou dépréciation totale, ces cas pouvant d'ailleurs se présenter avant l'échéance de la 38^e année. Toutefois, les bâtiments, souvent temporaires, érigés en matériaux légers devront être amortis à raison de 10 % par an, sans valeur résiduaire.

Rubrique 206 – Plus value de réévaluation sur bâtiments administratifs

Cette rubrique comprend les comptes destinés à enregistrer, par bâtiment, la plus-value de réévaluation sur les bâtiments. Les comptes de cette rubrique sont destinés à faire apparaître autant que possible la valeur exacte des immeubles. Ces comptes fonctionnent de la même manière que les comptes de la rubrique 203.

Puisque les organismes d'intérêt public n'ont pas le même régime fiscal que les entreprises privées, il n'y a pas d'objection à ce que l'on procède périodiquement (par exemple tous les dix ans) à une réévaluation des biens immobiliers. Dans des cas exceptionnels justifiant une réévaluation à plus bref délai, la réévaluation pourrait être faite plus tôt.

La plus-value en la matière doit être amortie conformément aux règles définies à la rubrique 205, l'accessoire suivant le principal. Il va de soi que les amortissements déjà effectués devront en cas de plus-value être revus.

Sous-classe 21 – Biens immeubles détenus en location financement et droits similaires

(...)

Sous-classe 22 – Biens immeubles de rapport

Rubrique 220 – Frais d'acquisition

Rubrique 221 – Terrains d'immeubles de rapport et de complexes sociaux de logement

Rubrique 222 – Terrains à construire

Rubrique 223 – Plus-value de réévaluation sur terrains d'immeubles de rapport et de complexes sociaux de logement

Rubrique 224 – Plus-value de réévaluation sur terrains à construire

Rubrique 225 – Constructions en cours

Rubrique 226 – Bâtiments de complexes sociaux de logement

Rubrique 227 – Bâtiments d'immeubles de rapport

Rubrique 228 – Plus-value de réévaluation sur bâtiments de complexes sociaux de logement

Rubrique 229 – Plus-value de réévaluation sur bâtiments d'immeubles de rapport

Cette sous-classe comprend les comptes des immeubles de rapport constituant un placement de fonds dont l'organisme peut disposer. La ventilation en rubriques se fait de la même façon que pour les sous-classes 20 et 21.

Les règles en matière d'amortissement et de réévaluation énoncées pour la sous-classe 20 seront également applicables aux immobilisations comptabilisées dans la sous-classe 22.

Les complexes sociaux de logement peuvent être loués ou vendus.

Sous-classe 23 – Autres immobilisations corporelles et stocks

(...)

Sous-classe 24 – Amortissements sur immobilisations corporelles et stocks à usage administratifs

Rubrique 241 – Amortissements totaux sur frais d'acquisition

Rubrique 242 – Amortissements sur bâtiments

Rubrique 243 – Amortissements sur plus-value de réévaluation des bâtiments

(...)

Les comptes d'amortissements groupés sous cette sous-classe se rapportent aux valeurs corporelles à usage principalement administratif, c'est-à-dire, celles mentionnées dans la sous-classe 20 et partiellement la sous-classe 23.

Les coefficients d'amortissements par nature d'immobilisation sont ceux cités plus avant. Les plus-values en la matière doivent être amorties conformément aux règles définies à la rubrique 205, l'accessoire suivant le principal. Il va de soi que les amortissements déjà effectués devront en cas de plus-values être revus.

- crédité : par le débit du compte correspondant de la rubrique 639.
- débité : par le crédit :
 - soit des comptes correspondants des rubriques 201 à 207 ;
 - soit des comptes des rubriques 231 à 234 ;
 - soit des comptes correspondants de la rubrique 239.

Sous-classe 25 – Amortissements sur immeubles et biens meubles détenus en location-financement et droits similaires

Rubrique 251 – Amortissements sur immeubles détenus en location-financement et droits similaires

Compte 2511 – Amortissements sur immeubles détenus en location-financement et droits similaires

(...)

Sous-classe 26 – Amortissements sur immeubles de rapport et autres immeubles

Rubrique 261 – Amortissements totaux sur frais d'acquisition

Rubrique 262 – Amortissements sur bâtiments de complexes sociaux de logement

Rubrique 263 – Amortissements sur bâtiments d'immeubles de rapport

Rubrique 264 – Amortissements sur plus-values de réévaluation des bâtiments de complexes sociaux de logement

Rubrique 265 – Amortissements sur plus-values de réévaluation sur bâtiments d'immeubles de rapport

Dans cette sous-classe, sont rangés les comptes d'amortissements se rapportant aux immeubles de rapport, soit ceux prévus dans la sous-classe 22. Les coefficients d'amortissement par nature d'investissement sont ceux cités plus avant.

Il convient d'ajouter qu'en cas de réestimation donnant lieu à plus- ou moins-values sur bâtiments, les amortissements déjà appliqués sont à revoir, éventuellement (voir rubrique 206).

- crédité : par le débit des comptes de la rubrique 641 ;
- débité : par le crédit des comptes correspondants de la sous-classe 22.

Décisions/rapports de la Commission de normalisation de la comptabilité des IPSS

- décision du 8 août 1996 portant entre autres sur la distinction entre biens à usage administratif et biens à usage fonctionnel ainsi que sur les amortissements sur les plus-values de réévaluation ;
- décision du 10 mai 1999 traitant entre autres de la comptabilisation de loyers fictifs ainsi que de la comptabilisation des pertes et profits lors de la vente de biens corporels et du leasing ;
- rapport « Doc CN-RVP/06/05 » du 19 juin 2006 concernant les rapports comptables des IPSS

Autres dispositions réglementaires auxquelles les IPSS se réfèrent implicitement ou explicitement

- | | |
|--------|--|
| Capac | La CAPAC renvoie, dans l'annexe aux comptes annuels 2010, à l'article 36 ⁵⁸ de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget de la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 ⁵⁹ . |
| Onafts | L'Onafts se base sur son règlement n° 6 concernant la détermination des bénéfices, le mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine, le mode de calcul et la fixation du montant maximum des amortissements et des réserves spéciales qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de l'organisme pris par le comité de gestion du 10 juillet 1984 en vertu de l'article 7, alinéa 4, de la loi du 16 mars 1954 ⁶⁰ , et approuvé par le ministre des Affaires sociales et le ministre des Finances le 16 juin 1985. Les articles 4 et 5 de ce règlement énoncent les mêmes règles que celles énoncées dans le plan comptable des IPSS. |
| Onem | L'Onem se fonde sur l'arrêté royal du 25 juin 1976 relatif aux amortissements et aux redressements dans la comptabilité patrimoniale de l'État ⁶¹ . Cet arrêté prévoit, pour les bâtiments, un amortissement annuel de 2 % sur une période de 38 ans, avec une valeur résiduaire de 24 %, applicables dès la fin de l'année |

⁵⁸ Article 36 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 : « Aux comptes présentés en application de l'article 26 est joint un exposé rappelant succinctement les règles qui président : 1) à la détermination des bénéfices ; 2) au mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine ; 3) au mode de calcul et à la fixation du montant maximum : a) des amortissements – b) des dotations au fonds de renouvellement – c) des réserves spéciales et autres provisions qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de l'organisme. »

⁵⁹ Moniteur belge du 18 avril 1954.

⁶⁰ Article 7, alinéa 4, de la loi du 16 mars 1954 : « (...) Sauf dispositions contraires de la loi organique ou du statut qui le concerne, chaque organisme d'intérêt public établi, sous l'approbation du ministre dont il relève et du ministre des Finances, les règles qui président : 1° à la détermination des bénéfices ; 2° au mode d'estimation des éléments constitutifs du patrimoine ; 3° au mode de calcul et à la fixation du montant maximum : a) des amortissements – b) des dotations au fonds de renouvellement – c) des réserves spéciales et autres provisions qui sont nécessaires en raison de la nature des activités de l'organisme. »

⁶¹ Moniteur belge du 15 septembre 1976.

qui suit celle de l'acquisition ou de la construction des bâtiments. Il prévoit aussi que sont exempts de tout amortissement entre deux inventaires notamment les terrains et les immeubles acquis en vue de la démolition.

ONP L'ONP applique les règles contenues dans le chapitre III de son règlement concernant la détermination du bénéfice et de l'évaluation du patrimoine, établi par le comité de gestion en séance du 14 décembre 1970 et ajusté en séance du 28 octobre 1974, en application de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 et visant toutes les opérations relatives au régime général des pensions de retraite et de retraite et de survie, instauré par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967. Ce règlement comporte entre autres des chapitres relatifs au mode d'évaluation des éléments du patrimoine, au mode de calcul des amortissements et montants maxima et aux provisions pour gros entretiens d'immeubles.

ANNEXE 2

Investissements immobiliers des IPSS

Prévisions budgétaires comparées aux réalisations en matière d'investissements immobiliers pour les biens à usage administratif des IPSS (en euros)⁶²

	2007			2008			2009			2010			2011		
	budget	% utilisé	% reporté	budget	% utilisé	% reporté	budget	% utilisé	% reporté	budget	% utilisé	% reporté	budget	% utilisé	% reporté
BCSS	138.503	100,00	0,00	12.579	0,00	0,00	12.579	0,00	0,00	12.579	0,00	0,00	12.579	0,00	0,00
Caami	1.977.052	1,91	98,09	2.864.993	18,82	81,18	3.251.613	18,99	81,01	4.600.756	16,50	83,50	5.863.408	22,02	0,00
Capac	1.476.000	45,04	0,00	4.136.450	56,48	0,00	4.308.061	34,39	0,03	2.802.133	36,37	0,18	2.774.303	136,45	0,00
FMP	1.539.430	89,22	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500.000	56,14	0,00
Inami	4.566.861	99,99	0,00	6.132.765	98,38	0,00	2.457.765	19,26	0,00	1.510.000	0,25	0,00	1.205.000	6,37	0,00
Onafts	9.455.540	10,60	5,97	5.824.270	10,46	89,09	10.448.418	30,26	69,74	13.392.710	53,84	44,04	10.659.369	37,36	15,25
Onem	34.157.600	35,93	0,00	23.304.000	17,20	0,00	25.932.000	8,21	0,00	8.320.000	8,08	0,00	17.245.000	16,85	0,00
ONSS	807.200	10,72	58,00	877.598	13,21	39,77	758.398	20,64	41,42	723.540	5,97	76,13	971.696	5,15	0,00
ONP	858.597	86,09	13,91	619.400	0,00	100,00	3.519.400	5,14	94,86	3.838.400	34,43	65,57	3.511.452	71,68	0,00
Total	54.976.783	37,98	5,62	43.772.055	31,17	19,38	50.688.234	16,18	26,78	35.200.118	31,33	36,40	42.742.807	34,84	3,80

Source : SPF Sécurité sociale

⁶² Le SPF Sécurité sociale comptabilise les opérations réalisées sous les comptes 871.1 – Achats de terrains et de bâtiments, 871.3 – Installations téléphoniques, 871.5 – Installations d'alarme, 872 – Construction, renouvellement et extension d'immeubles. Les réalisations 2011 sont les données provisoires que le SPF Sécurité sociale a communiquées à la Cour des comptes en juin 2012.

ANNEXE 3

Cessions d'immeubles des IPSS

Comparaison de la valeur estimée (ou prix de mise en vente) et du produit de la vente (en euros)

IPSS – Bien vendu	Valeur estimée	Produit de la vente
Caami – Gand	13.800 (en 2006)	13.800 (en 2008)
Caami – Mons	300.000 (en 2007) 200.000 (en 2008)	225.000 (en 2009)
Inami – Namur	330.000 (en 2002)	600.000 (en 2010)
Onafts – Marchienne-au-Pont	335.000 (en 2004)	275.000 (en 2007)
ONP – Namur	494.560 (en 2010)	495.452 (en 2010)
ONP – Mons (1 parking)	2.727 (en 2004)	2.777 (en 2007)
ONSS/ONP – Mons (1 parking)	2.727 (en 2004)	2.541 (en 2010)
ONSS/ONP – Remersdaal	53.627 (en 2008)	300.000 (en 2008)
ONSS/ONP – Marcinelle (3 parkings)	2.269 (en 1998)	2.269 (en 2008)
ONSS/ONP – Nivelles (5 parkings)	2.231 (en 1999)	(en 2008)
ONSS/ONP – Liège (terrain)	55.000 (en 2009)	70.000 (en 2010)
ONSS/ONP – Liège (magasin n° 4)	11.034 (en 1992)	20.000 (en 2011)
ONSS/ONP – Liège (magasin n° 7)	11.034 (en 1992)	10.000 (en 2011)
ONSS – Waterloo	17.352.547 (en 2001)	20.066.000 (en 2004)
ONSS – Toison d'or	14.873.611 (en 2001) 10.920.000 (en 2006)	15.000.000 (en 2007)

Source : Cour des comptes, sur la base des informations fournies par les IPSS

ANNEXE 4

Loyers des IPSS

Tableau 1 – Loyers au m² (les cinq loyers les moins chers et les cinq les plus chers), en euros au 31 décembre 2010

	IPSS	Implantation	Loyer
5 loyers les moins chers	ONP	Mouscron	0
	ONP	Bruxelles, Tour du Midi	0
	Caami	Raeren	26
	Caami	Houthalen	49
	Caami	Louvain	51
5 loyers les plus chers	Onem	Bruxelles, place M. Broodthaers	194
	ONSS	Namur	197
	Onafts ⁶³	Bruxelles, rue Belliard	200
	Inami	Bruxelles, 158 avenue de Tervueren	220
	Capac ⁶³	Tournai	254

Source : Cour des comptes sur la base des informations fournies par les IPSS

Tableau 2 – Loyers au m² pour dix villes (les moins chers et les plus chers), en euros au 31.12.2010⁶⁴

Ville	IPSS	Loyer le moins cher	IPSS	Loyer le plus cher
Anvers	ONSS	81	Caami	101
Arlon	Inami	74	Caami	125
Bruxelles	ONP (Tour Midi)	0	Inami (158 Tervueren)	220
Gand	ONSS	108	Inami	139
Hasselt	ONSS	100	Caami	161
Louvain	Caami	51	ONSS	189
Liège	ONSS	78	Onem	106
Namur	Capac	65	ONSS	197
Mons	Capac	76	Inami	144
Tournai	Inami	70	Capac	254

Source : Cour des comptes, sur la base des informations fournies par les IPSS

⁶³ Ces locations de l'Onafts et de la Capac n'ont plus cours. Les contrats couvraient l'hébergement des services durant les travaux dans les propriétés de ces IPSS.

⁶⁴ Cette comparaison doit cependant être interprétée avec la prudence requise. Les loyers au sein d'une même ville peuvent différer par quartier : le prix/m² est le fruit d'une négociation plutôt que le prix du marché, etc.

À l'occasion de la procédure contradictoire, l'ONP a rappelé que divers biens immeubles détenus par l'ONP, dont la Tour du Midi, ont été transférés en propriété à l'ONSS le 31 décembre 2007. L'ONSS a accordé à l'ONP un droit d'emphytéose de 99 ans sur ces biens ; l'ONP paie un canon (redevance) fixe annuel de 200 euros pour la Tour du Midi. Ces dispositions ont été prises pour pallier un manque de liquidités auquel l'ONP devait faire face à l'horizon 2008 dans le cadre du régime de capitalisation ; les biens concernés (dont la Tour du Midi) figuraient à l'actif de ce régime. La fixation du montant du canon se situe dans le cadre des opérations de nature immobilière et financière dont question. Il semble dès lors peu opportun de le comparer aux autres loyers dans les deux premiers tableaux de cette annexe.

Tableau 3 – Loyers par agent (le moins cher et le plus cher), par IPSS en euros au 31.12.2010

IPSS	Implantation	Loyer le - cher	Implantation	Loyer le + cher
BCSS	Bruxelles	5.394	-	-
Caami	Anvers	3.511	Louvain-la-Neuve	11.569
Capac	Mons	1.011	Tournai	3.985
FMP	Charleroi	0	Liège	6.334
Inami	Arlon	3.014	Bxl, 158 Avenue de Tervueren	11.476
Onafts	Bruxelles	1.625	-	-
Onem	Boom	1.005	Bxl, place Broodthaers	2.274
ONP	Mouscron	0	Bxl, Tour du Midi	0
ONSS	Bruges	1.091	Libramont	6.245

Source : Cour des comptes, sur la base des informations fournies par les IPSS

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en néerlandais.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Nederlandse versie.



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