



# Cour des comptes

## Mission de contrôle des subventions octroyées à l'Association des clubs francophones de football

Par lettre du 17 décembre 2018, le Parlement de la Communauté française a confié à la Cour des comptes une mission de contrôle dans le cadre de l'octroi de subventions à l'Association des clubs francophones de football (ACFF).

L'ACFF a été reconnue en tant que fédération sportive pour la période de 2012 à 2016, reconnaissance reconduite à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, alors que les dispositions applicables ne l'autorisaient ni en 2012, ni en 2017. En effet, comme la motivation des avis négatifs de l'administration et du conseil supérieur du sport le soulignait (entre autres), la Cour relève que l'ACFF ne dispose pas d'une réelle autonomie de gestion telle que requise par la réglementation. Elle recommande donc de conditionner la poursuite de la reconnaissance de l'ACFF au respect des dispositions légales et réglementaires.

Des subventions pour un montant total de 3,1 millions d'euros ont été octroyées à cette fédération en 2017. Dans les limites des investigations qu'elle a réalisées, la Cour relève l'évolution positive du contrôle par les services de l'administration du sport, qui ont mis en place des méthodes de contrôle formalisées, tant pour la subvention forfaitaire de fonctionnement que pour celles concernant le plan-programme pour le haut niveau et la formation des cadres.

Bien que les rémunérations octroyées par une asbl relèvent du cadre privé, la Cour constate qu'un système d'indemnités forfaitaires est appliqué et que les salaires octroyés sont sans rapport avec ceux prévus par la convention collective 329.03, qui est appliquée aux salaires et fonctions dans le secteur socio-culturel.

Cette situation pourrait être modifiée par le nouveau décret adopté par le Parlement de la Communauté française le 2 mai 2019, lequel prévoit une obligation générale du respect des principes de bonne gouvernance (ou de gouvernance adaptée).

La Cour recommande d'établir des règles claires lors de l'élaboration des textes d'application. Elle préconise, par exemple, d'appliquer des plafonds de dépenses admissibles, comme prévu pour la fonction de directeur technique du cadre sportif dans le cadre des subventions du plan-programme.

Par ailleurs, en application du décret précité, l'ACFF a perçu en 2017 une subvention pour le plan-programme pour le développement du sport de haut niveau, d'un montant total de 610.000 euros, et une subvention pour la formation des cadres, d'un montant total de 117.000 euros. La Cour recommande de tenir compte des recettes et des dépenses des différentes activités développées pour le haut niveau par la fédération, qui, elle-même, dépend d'une entité nationale bénéficiant de recettes importantes pour la gestion de ses équipes nationales.

*Ce rapport a été adopté le 18 juin 2019 par la chambre française de la Cour des comptes et transmis au Parlement de la Communauté française.*

*Il est disponible uniquement en version électronique sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).*

Depuis 2012, un plan football a été développé afin de promouvoir des actions pour aider les clubs, notamment en matière de formation. Après examen de cet élément, la Cour recommande de libeller de façon plus précise les conditions d'utilisation de la subvention. Par ailleurs, le système de labels instauré, constituant une norme d'encadrement, devrait être prévu par un arrêté spécifique pour tenir compte de l'article 38 du décret qui prévoit, après consultation des fédérations et des associations sportives concernées, que le gouvernement fixe, en matière d'encadrement, des normes minimales tant qualitatives que quantitatives pour les disciplines qu'il détermine.

La Cour recommande enfin de reformuler les indicateurs de la mission confiée à l'ACFF de façon à permettre à l'administration de mesurer valablement la réalisation des objectifs que l'association s'est engagée à poursuivre.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CHAPITRE 1</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>5</b>
<b>Cadre</b>	<b>5</b>
2.1 Subsidés	5
2.1.1 Conditions d'octroi	5
2.1.2 Justifications	6
2.2 Plan football	7
2.3 Méthode d'audit	7
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>8</b>
<b>Subventions prévues par le décret</b>	<b>8</b>
3.1 Reconnaissance	8
3.2 Contrôle du subventionnement	9
3.2.1 Subvention forfaitaire de fonctionnement	9
3.2.2 Subventions du plan-programme et de la formation des cadres	10
3.3 Problématique des recettes propres	11
3.4 Gouvernance et principe de gestion en bon père de famille	11
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>14</b>
<b>Subventions du plan football</b>	<b>14</b>
4.1 Rappel	14
4.2 Respect des principes d'annualité et de spécialité budgétaire	14
4.3 Justifications	15
<b>ANNEXE</b>	<b>17</b>
<b>Réponse du ministre</b>	<b>17</b>

## CHAPITRE 1

# Introduction

Par lettre du 17 décembre 2018, le président et le greffier du Parlement de la Communauté française ont fait part à la Cour des comptes que l'assemblée, par l'intermédiaire de sa conférence des présidents, « *souhaiterait confier à la Cour des comptes une mission de contrôle dans le cadre de l'octroi de subventions à l'Association des clubs francophones de football (ACFF) par la Fédération Wallonie-Bruxelles* ».

La Cour considère qu'elle est habilitée :

- à vérifier que les subsides octroyés par les services de la Communauté française à l'ACFF respectent les conditions d'octroi fixées par les normes en vigueur ;
- à s'assurer de l'organisation et des procédures mises en œuvre par les services chargés du contrôle de l'utilisation de ces subsides conformément au décret du 20 décembre 2011 précité et de son arrêté d'exécution du 18 janvier 2017 relatif à l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions<sup>1</sup> ;
- à analyser la fréquence et la qualité des contrôles effectués.

En revanche, la Cour considère qu'il ne lui appartient pas de contrôler cette association ni d'examiner au siège de cette association l'utilisation qu'elle fait de ces subventions.

---

<sup>1</sup> Cet arrêté dispose notamment

- en son article 3, § 1<sup>er</sup>, relatif aux intervenants en matière de contrôle que « *Ont compétence pour exercer le contrôle visé par le chapitre V de la loi de dispositions générales et l'article 61 du décret du 20 décembre 2011 :*
  - 1° *le service du Ministère ou service relevant directement du gouvernement qui a octroyé la subvention ;*
  - 2° *les services du budget et des finances ;*
  - 3° *les unités de contrôle des engagements et des liquidations ;*
  - 4° *les inspecteurs des Finances.*
- et, en son article 4, que « *Les services visés à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1, contrôlent sur pièces ou sur place les justifications que le bénéficiaire de la subvention doit fournir à l'instance subsidiaire [...]* ».

## CHAPITRE 2

# Cadre

En vertu du décret du 8 décembre 2006<sup>2</sup> et de son arrêté d'application<sup>3</sup>, la Communauté française agréée et subventionne les fédérations sportives<sup>4</sup>, les fédérations sportives de loisirs et les associations sportives, constituées en ASBL.

La reconnaissance (ou agrément) est obligatoire et préalable à l'octroi de subventions. Elle implique le respect d'une série de conditions et est octroyée par le gouvernement, après avis d'une commission spécialisée (le conseil supérieur des sports). L'agrément et le subventionnement des fédérations relèvent du ministre ayant le sport dans ses attributions. L'administration générale du sport est chargée de la gestion des dossiers.

L'ACFF a été reconnue pour une période de huit ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 selon l'arrêté ministériel du 14 décembre 2016.

### 2.1 Subsidés

#### 2.1.1 Conditions d'octroi

Trois types de subsides prévus par le décret ont été octroyés à cette fédération<sup>5</sup> en 2017 :

- une subvention annuelle forfaitaire de fonctionnement, qui couvre une partie des dépenses des bénéficiaires pour assurer tant leur fonctionnement de base que la rémunération du personnel du cadre administratif ;
- une subvention complémentaire destinée à soutenir la réalisation d'un plan-programme de développement du sport de haut niveau, en ce compris le personnel du cadre sportif nécessaire à sa mise en œuvre ;
- une subvention pour la formation des cadres sportifs.

---

<sup>2</sup> Décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française, dénommé ci-après « le décret ».

<sup>3</sup> Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 6 juillet 2007 fixant la procédure de reconnaissance et de classement des fédérations sportives, des fédérations sportives de loisirs et des associations sportives, réglant leur subventionnement ainsi que celui des cercles affiliés aux associations reconnues organisant des activités sportives adaptées.

<sup>4</sup> Un peu plus de 18 millions d'euros de subsides ont été octroyés dans ce cadre aux fédérations sportives en 2017

<sup>5</sup> Articles 30, 31, 39 et suivants.

Les subventions allouées sont à la charge des crédits d'engagement et de liquidation de trois articles budgétaires<sup>6</sup> de l'activité 35 *Subventions aux fédérations, ASBL, centres ou clubs sportifs* du programme 3 *Subventions diverses* de la division organique 26 *Sport*.

À ces trois types de subsides, il faut ajouter celui du secteur non marchand en vertu de l'accord-cadre 2017-2019 pour le secteur non marchand de la Communauté française<sup>7</sup>.

Sur la base des chiffres obtenus auprès de l'administration générale du sport, la fédération sportive ACFF a obtenu sur le budget 2017 un montant de 2,1 millions d'euros de subsides (non compris le subside du plan football).

### 2.1.2 Justifications

Le décret<sup>8</sup> définit les modalités de calcul de la subvention de fonctionnement. En matière de liquidation des subsides de fonctionnement et du plan-programme, il prévoit que les avances doivent être liquidées au plus tard dans le courant du premier trimestre de l'exercice subventionné<sup>9</sup>; le solde doit l'être à la fin du premier semestre de l'exercice subventionné, pour autant que le bénéficiaire ait justifié l'utilisation comptable des avances octroyées<sup>10</sup>. Dans les faits, la pratique administrative consiste à liquider le solde l'année suivant l'exercice subventionné. Pour ce faire, lors de la notification de l'octroi de la subvention, il est mentionné que les bénéficiaires devront justifier l'utilisation des sommes pour le 31 janvier de l'année suivante au plus tard. L'administration s'est fixé la date du 30 juin au plus tard pour effectuer la liquidation.

L'administration précise que les dispositions actuelles pour la liquidation du solde de la subvention plan-programme sont inapplicables et elle s'engage à revoir cet article ainsi que celui qui concerne la subvention de formation dans le projet du nouveau décret sport, afin de tenir compte à l'avenir des procédures actuellement en vigueur.

Quant au subside de formation, le décret n'en prévoit pas les modalités de liquidation. Selon une pratique constante mais non formalisée, l'avance<sup>11</sup> est versée en même temps que la seconde avance du plan-programme, et le solde en même temps que celui du plan-programme.

<sup>6</sup>

Division organique	Programme	Allocation de base	Libellé
26	3	33.20	<i>Subventions forfaitaires de fonctionnement des fédérations sportives reconnues</i>
26	3	33.21	<i>Subventions pour les plans-programmes des fédérations sportives reconnues et de l'association visée à l'article 25, 1°, du décret</i>
26	3	33.26	<i>Subventions pour des formations de cadres sportifs et de moniteurs de fitness</i>

<sup>7</sup> Paiement de la prime unique d'un montant de 6.550,15 euros en 2017, calculée sur la base du nombre d'ETP renseigné par l'Association.

<sup>8</sup> Article 30.

<sup>9</sup> 50 % de la première avance peuvent être versés anticipativement dans le courant du dernier trimestre de l'année précédant l'exercice subventionné.

<sup>10</sup> Article 33.

<sup>11</sup> Il n'y a qu'une avance pour la formation, au contraire du plan-programme où il y en a deux.

## 2.2 Plan football

Outre ces trois types de subsides, il faut ajouter les subventions liquidées dans le cadre des différents plans football qui se sont succédé chaque année depuis que l'association a été reconnue à titre de fédération sportive<sup>12</sup>.

## 2.3 Méthode d'audit

Sur la base du calendrier des procédures administratives, la Cour a vérifié le contrôle opéré en 2018 sur les subventions 2017. Tout en tenant compte des constatations effectuées et des recommandations formulées lors de l'audit portant sur l'agrément et le subventionnement des fédérations et associations sportives réalisé en 2014<sup>13</sup>, le présent audit a, concernant l'ACFF, visé plus précisément :

- le respect des règles lors de sa demande de renouvellement de la reconnaissance en tant que fédération sportive pour la période 2017-2024 et le suivi, par l'administration, des conditions pendant sa période de validité ;
- le respect des règles d'octroi et de liquidation du subventionnement, le contrôle opéré par l'administration sur l'utilisation, notamment grâce à une analyse portant d'une part, sur les méthodes de contrôle développées par l'administration générale du sport suite à l'audit précité et, d'autre part, sur leur application réelle dans l'examen des décisions des services concernés ;
- le respect des conditions de justification prévues par les articles 4 et 5 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française octroyant une subvention à l'ACFF pour le plan football 2016-2017.

---

<sup>12</sup> Voir le chapitre 4 *Subventions du plan football*.

<sup>13</sup> Cour des comptes, « L'agrément et le subventionnement des associations et fédérations sportives », 26<sup>e</sup> cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

## CHAPITRE 3

# Subventions prévues par le décret

### 3.1 Reconnaissance

Lors de l'audit précité, la Cour avait constaté que l'ACFF avait été reconnue alors que les dispositions applicables ne l'autorisaient pas<sup>14</sup>. En effet, la Cour avait relevé divers manquements, comme l'absence d'affiliation exclusive de ses clubs à une fédération, la gestion d'une discipline sportive déjà exercée par une autre fédération et un manque d'autonomie de gestion<sup>15</sup>. Par ailleurs, l'administration avait signalé que la reconnaissance avait été octroyée malgré son avis négatif et celui du conseil supérieur du sport (CSS).

Le 24 janvier 2012, le CSS a rendu à nouveau un avis négatif. La reconnaissance a, sur décision ministérielle, été accordée du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 31 décembre 2016.

Pour la reconnaissance octroyée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'administration avait constaté<sup>16</sup> la persistance du problème de l'autonomie de gestion de l'ACFF, nonobstant des améliorations notables. En sa séance du 24 octobre 2016<sup>17</sup>, le conseil supérieur des sports a estimé que l'ACFF se positionne plus comme une section de l'Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA) et ne fonctionne pas comme une véritable organisation communautaire de la discipline (contrairement à d'autres grandes fédérations sportives qui ont dû assumer cette scission, telles les fédérations sportives de tennis ou de basket-ball).

Dans la notification du 20 décembre 2016 de la reconnaissance adressée à la fédération, le ministre a demandé de poursuivre des efforts de mise en conformité administrative, à savoir l'obligation de la parité des instances de gestion et de décision de la structure nationale et l'autonomie de gestion complète en matière de structure administrative et réglementaire.

La Cour recommande, pour l'avenir, de conditionner la reconnaissance de l'ACFF au respect des dispositions légales et réglementaires, notamment en matière d'autonomie de gestion.

<sup>14</sup> Ni l'administration, ni la réponse du ministre n'ont, à l'époque, remis en cause la position de la Cour.

<sup>15</sup> Article 15, 2<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup>, et article 28 du décret.

<sup>16</sup> Le contrôle opéré par l'administration lors de l'instruction de la demande et durant la période de reconnaissance est effectué conformément à la réglementation. La grille de contrôle appliquée permet de vérifier chaque point des conditions de reconnaissance. La Cour constate ainsi de nombreux échanges de courriers avec la fédération pour adapter leurs statuts, leur règlement d'ordre intérieur, par exemple leur réglementation antidopage. Le suivi de la reconnaissance par l'administration durant sa période de validité est essentiellement effectué lors du contrôle de la demande de la subvention forfaitaire, dans laquelle se retrouve toute une série de renseignements (nombre de clubs, affiliés, procès-verbal de la dernière assemblée générale, cadre administratif et sportif, quota au sein du conseil d'administration). Au fur et à mesure des changements législatifs, l'administration veille ainsi à la bonne intégration des modifications dans les statuts lors de l'introduction annuelle des demandes de la subvention forfaitaire.

<sup>17</sup> Les membres du conseil ont fait les constats suivants :

- les instances nationales de gestion et de décisions ne sont pas composées d'un nombre égal d'élus issus des fédérations ou associations communautaires (contraire à l'article 15, 18<sup>o</sup>, du décret) ;
- le statut des clubs de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne sont affiliés ni à la fédération francophone ni à la néerlandophone mais bien à l'instance nationale ;
- l'autonomie de gestion imposée par l'article 15, 2<sup>o</sup>, n'est pas effective car des pans entiers de règlements sont identiques à ceux de la fédération nationale ; les fédérations communautaires et nationales font partie de la même unité de TVA ; de larges compétences sont déléguées à la fédération nationale (informatique, gestion des membres, cotisation, transfert, comptabilité) ;
- les comptes de l'ACFF présentent à chaque fois un résultat nul car la fédération royale nationale comble le déficit.



Corollairement, le service des analyses comptables n'a pas entrepris la vérification des comptes annuels<sup>18</sup> de l'ACFF car il considère que le résultat ne serait pas pertinent : en effet, l'association présente un compte de résultat nul (la fédération nationale intervient par un apport financier compensatoire chaque année en soldant le déficit financier de l'ACFF).

## 3.2 Contrôle du subventionnement

### 3.2.1 Subvention forfaitaire de fonctionnement

En application de ses articles 30 et 33, § 1<sup>er</sup>, le décret a alloué à l'ACFF un montant total de 1.151.023,33 euros, comportant une avance de 920.500 euros et un solde de 230.523,33 euros, imputés sur des crédits 2017<sup>19</sup>. Le calcul du montant de la subvention est basé sur le montant accordé en 2016, qui n'a pas été indexé<sup>20</sup>.

L'administration précise que l'indexation prévue par la législation n'a pas pu être accordée compte tenu des moyens budgétaires mis à disposition en 2017.

Cette subvention est destinée à couvrir le fonctionnement de base, dans l'optique de la réalisation de l'objet social, ainsi que la rémunération du personnel du cadre administratif des fédérations sportives.

En vertu de l'article 32 du décret, un complément à la subvention annuelle forfaitaire, d'un montant de 262.000 euros, a été octroyé par l'arrêté ministériel du 8 décembre 2017 afin de tenir compte de l'intégration des 45 clubs bruxellois au sein de l'ACFF (plus de 30.000 nouveaux membres)<sup>21</sup>, ce qui porte la subvention forfaitaire à un montant total de 1.413.023,33 euros.

#### *Constat*

La subvention forfaitaire a été octroyée et liquidée dans le respect de la réglementation applicable.

Suite aux recommandations de la Cour des comptes émises lors de l'audit précité, l'administration applique dorénavant une grille de contrôle. Le paiement est accepté pour les factures et prestations de l'année 2017 jusqu'au 31 janvier de l'année 2018. Le travail de contrôle s'est opéré sur les récapitulatifs fournis par la fédération le 31 janvier 2018. L'ACFF a présenté des frais pour un montant total de 2.109.223,00 euros, qui est supérieur au montant total de la subvention, satisfaisant ainsi à l'obligation de justification.

---

<sup>18</sup> Les obligations en matière de transmission des comptes ont été respectées puisque les documents comprenant les comptes annuels 2017 ont été transmis le 27 mars 2018. Le dossier de justification de la subvention de fonctionnement comprend les comptes annuels, accompagnés du rapport d'un cabinet de réviseurs. Ils ont été approuvés par l'assemblée générale du 25 mars 2018.

<sup>19</sup> Selon l'arrêté ministériel d'octroi de la subvention forfaitaire de fonctionnement pour l'ensemble des fédérations sportives du 7 avril 2017.

<sup>20</sup> Article 30, § 4 : « Le montant de la subvention forfaitaire de fonctionnement est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation. L'indice de base est celui en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2007. »

<sup>21</sup> Article 32 : « En cas d'événement exceptionnel ou de situation nouvelle intervenant dans une fédération ou une association reconnue, le gouvernement peut, à son initiative ou à la demande de la fédération ou de l'association concernée, procéder à une évaluation des facteurs susceptibles d'entraîner une évolution significative, positive ou négative, de ses dépenses de fonctionnement et adapter en conséquence la subvention annuelle forfaitaire de fonctionnement qui lui est octroyée. »

### 3.2.2 Subventions du plan-programme et de la formation des cadres

#### *Octroi*

En application de l'article 31 du décret, l'ACFF a perçu pour le sport de haut niveau une subvention annuelle totale de 610.000 euros, imputée sur des crédits 2017<sup>22</sup>. En outre, un montant total de 117.000 euros a été octroyé à l'association sur la base de la réglementation prévue pour la formation des cadres, notamment par l'article 45 du décret.

#### *Justification*

Selon le document récapitulatif définitif envoyé à la fédération avec la notification du montant du solde, des pièces justificatives d'un montant de 1.032.168,50 euros ont été prises en compte sur le montant total présenté de 1.169.509,39 euros (des pièces justificatives pour un montant de 137.340,89 euros ont été refusées) pour la subvention haut niveau ; les justificatifs acceptés dépassent largement le maximum prévu pour cette subvention (610.000 euros).

Pour justifier en partie la subvention pour le haut niveau, l'ACFF a rentré un ensemble de justificatifs concernant la prise en charge des frais supportés par la fédération nationale URBSFA des différentes équipes nationales selon l'âge (catégories U15-U16-U17-U19-U21), pour un montant de pièces admissibles de 1.546.625,96 euros. Pour ce type de frais, l'inspecteur du service du sport de haut niveau a proposé de déterminer la part des factures des équipes nationales à prendre en considération dans le plan-programme Adeps-ACFF pour l'olympiade 2017-2020 selon la répartition effective des joueurs francophones et néerlandophones au sein des équipes nationales engagées dans les compétitions mondiales et européennes, soit les diables rouges, U21, U19, U17<sup>23</sup>. En se basant sur les chiffres obtenus, l'administration a décidé d'appliquer un taux de 40 % et de prendre en charge un montant de 618.650,38 euros<sup>24</sup>.

Quant à la subvention pour la formation des cadres, selon le document récapitulatif définitif envoyé à la fédération avec la notification du montant du solde, un total de 153.891,29 euros a été pris en compte sur le montant proposé de 164.105,37 euros (des pièces justificatives pour un montant de 10.214,08 euros ont été refusées) ; le montant accepté est donc supérieur au plafond de 117.000 euros.

#### *Constat*

La subvention du plan-programme et celle concernant la formation des cadres ont été octroyées dans le respect de la réglementation. Le contrôle de ces subsides a été réalisé par le service des analyses comptables<sup>25</sup>, qui dépend de la direction du sport fédéré. Les comptables effectuent la vérification successive des justificatifs rentrés par chaque fédération dans le cadre du plan-programme, suivie immédiatement par ceux concernant la formation des cadres, afin d'éviter au maximum les doubles subventionnements.

La Cour souligne qu'une liste des différents plafonds d'intervention et des dépenses admissibles est reprise dans le guide d'introduction de la subvention qui est envoyé à chaque fédération. Suite aux recommandations de la Cour lors de l'audit de 2014 précité,

<sup>22</sup> Étapes pour l'obtention de la subvention du plan-programme : les fédérations introduisent pour le 31 octobre un dossier comprenant le détail des projets sportifs à réaliser l'année suivante selon le guide édité par le service de la vie fédérale ; le dossier doit comprendre toute une série d'éléments, notamment une évaluation des projets de l'année en cours, l'organigramme pour le sport du haut niveau (directeur et cadres techniques) et le programme sportif des athlètes de haut niveau. Les projets du plan-programme sont analysés par les conseillers techniques du haut niveau ainsi que ceux de la formation. Après l'analyse des dossiers rentrés par la fédération, une grille d'arbitrage est établie qui reprend les différents projets acceptés et les montants qui peuvent leur être consacrés. Ensuite, l'administration propose au ministre ses montants plafonds pour chaque fédération avec ses motivations.

<sup>23</sup> On arrive ainsi à un facteur de proportionnalité de 47,87 % pour l'année 2017.

<sup>24</sup> Voir le point 3.3 *Problématique des recettes propres*.

<sup>25</sup> Comprenant deux graduées comptables.

l'administration a considérablement étoffé la liste des pièces admissibles et non admissibles. Elle a vérifié de façon approfondie les justificatifs rentrés par l'ACFF, tant ceux concernant le plan-programme que ceux de la formation des cadres.

### 3.3 Problématique des recettes propres

L'article 28 de l'arrêté du 6 juillet 2007 prévoit que le ministre peut tenir compte des ressources financières propres au bénéficiaire pour fixer le montant de la subvention<sup>26</sup>.

La Cour constate que les frais des équipes nationales se retrouvent en partie (40 %) à la charge des frais admissibles pour la subvention du plan-programme pour le haut niveau, nonobstant l'importance des recettes y relatives perçues par l'URBSFA, qui ne sont pas prises en considération.

La Cour recommande de tenir compte des recettes et dépenses des différentes activités développées pour le haut niveau par la fédération, ce qui permettrait d'allouer au mieux les subsides aux différentes fédérations sportives.

L'administration informe qu'elle est en possession des recettes générées par les inscriptions aux formations de cadres, d'arbitres, aux championnats divers, par les amendes administratives, par le sponsoring, etc. En effet, les fédérations sont légalement<sup>27</sup> tenues de respecter un plan comptable minimum normalisé et de le transmettre annuellement à l'administration pour le 31 mars. Ce plan comptable reprend sous les rubriques 701 à 706 les recettes et produits repris ci-dessus.

S'agissant des plans-programmes du haut niveau et des formations de cadres, le calcul des subventions ne tient pas compte de ces recettes. En effet, vu les plafonds d'intervention, les dépenses occasionnées sont généralement supérieures aux subventions reçues. En général, les inscriptions et recettes générées par ces deux plans programmes ne couvrent pas la différence. À titre d'exemple, afin de s'assurer un encadrement de qualité, les fédérations rémunèrent souvent les professeurs chargés des formations de cadres au-delà des taux de subventionnement, en raison de la loi du marché régnant dans certaines disciplines.

L'administration ajoute que selon l'ACFF, le sport de haut niveau ne lui procure aucun bénéfice. L'organisation des formations de cadres représente annuellement un budget de +/- 500.000 à 600.000 euros. La subvention plan-programme s'élève à 150.000 euros et les inscriptions des candidats aux formations engendrent 300.000 euros de recettes.

### 3.4 Gouvernance et principe de gestion en bon père de famille

Comme la Cour l'avait remarqué dans son audit précité, le principe de gestion en bon père de famille, imposé aux fédérations par le décret<sup>28</sup>, ne vise que la subvention de fonctionnement. En outre, les modalités de la gestion en bon père de famille et de son contrôle par l'administration ne sont pas précisées, hormis une disposition relative au

<sup>26</sup> Article 28 : « À cet effet, le Ministre peut tenir compte des ressources financières propres du bénéficiaire potentiel ainsi que du niveau de réalisation des programmes antérieurs tant sur le plan quantitatif que qualitatif. ».

<sup>27</sup> Arrêté du 17 novembre 2011.

<sup>28</sup> Article 35 : « Les fédérations et les associations reconnues doivent gérer en bon père de famille la subvention annuelle forfaitaire de fonctionnement qui leur est octroyée et l'utiliser afin de remplir exclusivement leurs missions administratives, techniques et organisationnelles. Ces fonds ne peuvent servir, ni directement, ni indirectement, au financement de leurs cercles affiliés et autres structures subsidiaires. Elles s'engagent à tout mettre en œuvre pour s'assurer les services d'un personnel de qualité. Si le contrôle prévu à l'article 15, 14°, laisse apparaître un non-respect de ces dispositions ou des manquements à la législation comptable, à la loi sur les associations sans but lucratif ou aux lois sociales et fiscales, le gouvernement peut, après que la fédération ou l'association ait été invitée à faire valoir ses arguments, prononcer à son égard une des sanctions prévues à l'article 22. »

pouvoir d'inspection de l'administration auprès des fédérations. La non-application du principe peut toutefois être sanctionnée, notamment par la suspension ou le retrait de l'agrément.

Bien que les rémunérations octroyées par une asbl relèvent du cadre privé, la Cour constate qu'un système d'indemnités forfaitaires est appliqué et que les salaires octroyés sont sans rapport avec ceux prévus par la convention collective 329.03 qui est appliquée aux salaires et fonctions dans le secteur socio-culturel.

Ce problème pourrait être résolu par le nouveau décret, adopté par le Parlement de la Communauté française le 2 mai 2019, qui prévoit une obligation générale du respect des principes de bonne gouvernance (ou de gouvernance adaptée)<sup>29</sup>.

La Cour des comptes recommande d'établir des règles claires lors de l'élaboration des textes d'application. Afin de limiter la prise en charge de tels niveaux salariaux<sup>30</sup> dans le cadre de la subvention du cadre administratif, elle préconise d'appliquer les plafonds de dépenses admissibles comme prévu pour la fonction de directeur technique du cadre sportif dans le cadre des subventions du plan-programme : la subvention destinée à couvrir le montant brut de la rémunération, du pécule de vacances, des allocations ou indemnités de fin d'année ainsi que les cotisations payées par l'employeur en vertu de la législation en matière de sécurité sociale ne peut excéder 85.000 euros par cadre sportif exerçant la fonction de directeur technique.

Lors de l'élaboration des textes d'application du nouveau décret, la Cour recommande d'établir des règles claires (plafonds, etc.).

L'administration précise « [qu']une proposition de modification du décret organisant le sport et son subventionnement en FWB est actuellement à l'examen auprès du Conseil d'État ». Le gouvernement actuel espère sa discussion et son adoption avant la fin de la présente législature.

La Cour des comptes relève que cette proposition intègre un nouveau chapitre sur la bonne gouvernance. Si les principes généraux sont inscrits dans le décret, les arrêtés, à tout le moins leurs grandes lignes, sont à ce jour encore en cours d'achèvement au sein de l'administration. Ces mesures viseront notamment à apporter une parfaite transparence de gestion et davantage de précisions dans le concept de « gestion en bon père de famille ».

S'agissant du calcul du montant de la subvention forfaitaire de fonctionnement, l'administration s'attachera, dans la rédaction des arrêtés, à quantifier de la manière la plus objective possible la quantité de travail que représente la gestion administrative d'une fédération pour déterminer les besoins en personnel. Pour ce faire, seront pris en compte, sur base de pourcentages relatifs, l'évaluation de la bonne gouvernance, le nombre de membres et de clubs, la quantité de compétitions gérées, ainsi que le niveau et le nombre de sportifs de haut niveau, de cadres sportifs et d'arbitres.

Enfin, concernant le plafond de subvention pour les cadres administratifs (tel que préconisé par la Cour des comptes), une fois cette évaluation quantitative opérée, des extrapolations pourraient être faites sur la base des dispositions qui régissaient ce subventionnement avant 2006 (plafond sur la base des salaires de la fonction publique par exemple). Mais aujourd'hui le niveau de développement du sport francophone nécessite une professionnalisation absolue des fédérations sportives et de leurs cadres sportifs et administratifs. Un plafond

<sup>29</sup> Il est prévu que le gouvernement arrête les normes et les modalités d'évaluation de la gouvernance.

<sup>30</sup> Par exemple, un manager régional perçoit un total de 110.714 euros, toutes charges comprises.

spécifique à la fonction publique serait susceptible de ne pas être en phase avec la réalité du sport professionnel actuel et des salaires pratiqués.

## CHAPITRE 4

# Subventions du plan football

### 4.1 Rappel

En mai 2011, à l'initiative du ministre des Sports, un plan football a été développé afin de promouvoir des actions pour aider les clubs de football, notamment en privilégiant l'aspect « aide à la formation des jeunes » au sein des différents clubs. Depuis le premier plan de 2012-2013 jusqu'à celui de 2015-2016, les subventions dans ce cadre ont été octroyées directement aux différents clubs selon les dossiers de justificatifs qui devaient être vérifiés par l'administration. Cette vérification nécessitant une forte mobilisation de personnel pour les tâches de contrôle, le ministre chargé de cette compétence a décidé de confier la gestion directe des subsides<sup>31</sup> à l'ACFF, qui doit assurer la redistribution vers les différents clubs lors de la prolongation du plan football pour la saison 2016-2017. Contrairement aux différents plans précédents, le ministre a décidé de favoriser la qualité de la formation de jeunes par l'instauration d'un système de labels. Dans ce but, il a fait le choix de travailler directement avec la fédération. Élaboré par l'ACFF, un vade-mecum détaillant le processus nécessaire à l'obtention de labels<sup>32</sup> a été développé à destination des clubs.

### 4.2 Respect des principes d'annualité et de spécialité budgétaire

Nonobstant l'avis de l'Inspection des finances qui déplore le non-respect du caractère préalable du contrôle administratif et budgétaire<sup>33</sup>, un arrêté d'octroi prévoyant une subvention d'un montant de 977.000 euros dans le cadre du plan football 2016-2017 a été pris le 15 novembre 2017<sup>34</sup>.

La Cour souligne que ce plan a été mis en œuvre avant la signature de l'arrêté et, par ailleurs, rappelle qu'à plusieurs reprises<sup>35</sup>, elle avait recommandé de ne plus engager les subventions du plan-programme et celles des différents plans de soutien octroyés à certaines fédérations sportives à la charge du fonds des sports<sup>36</sup> au lieu de l'allocation de base 33.21.35 *Subventions pour les Plans programmes des Fédérations sportives reconnues*, en méconnaissance du principe de spécialité budgétaire.

L'administration rappelle qu'en ce qui concerne l'initiative du plan football lancée en 2011 par le ministre des Sports de l'époque, il ne revient pas à l'administration générale des sports de commenter ou non la décision prise à l'époque d'émarger le plan football au fonds des

---

<sup>31</sup> Montant de 977.000,00 euros.

<sup>32</sup> Ce label de la formation des jeunes est réparti en trois niveaux successifs caractérisés par un nombre d'étoiles :

- label de base - 1 \*, qui correspond à l'octroi d'un subside de 1.000 euros ;
- label de qualité - 2 \*\*, qui correspond à l'octroi d'un subside de 5.000 euros ;
- label de qualité - 3 \*\*\*, qui correspond à l'octroi d'un subside de 10.000 euros.

<sup>33</sup> Organisé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013.

<sup>34</sup> Selon l'article 3 de l'arrêté, celui-ci a alloué à l'ACFF une avance de 80 % (781.600,00 euros paiement effectué le 11 décembre 2017). La liquidation du solde a été exécutée le 24 avril 2018 lorsque l'ensemble des justificatifs ont été transmis à l'administration le 22 mars 2018.

<sup>35</sup> Comme lors de son rapport concernant le projet de décret contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française 2017 ou lors de l'audit du subventionnement des fédérations sportives.

<sup>36</sup> FBM 12.33.11 de la DO 26.

sports mais elle rappelle néanmoins que sa mission première est de permettre l'exécution des recettes et des dépenses des centres sportifs Adepts en toute sérénité.

L'administration précise que le mécanisme a été mis en place par le ministre contre l'avis de l'Inspection des finances et sans solliciter l'avis du gouvernement. Par note, elle avait attiré l'attention du ministre sur la non-conformité de la procédure, qui a duré jusqu'en 2017, soit jusqu'à la clôture des subventions octroyées pour l'année budgétaire 2016. Ce mécanisme n'existe plus depuis les subventions plan-programme de l'année 2017.

### 4.3 Justifications

Le contrôle de l'utilisation du subventionnement du plan football n'est pas effectué par le service d'analyse comptable mais par le comptable du fonds des sports. Ce contrôle est purement formel (dossiers examinés en pratique par le cabinet du ministre).

L'article 8 de l'arrêté prévoit un comité de validation (composé de cinq personnes, dont un représentant de l'administration) chargé de vérifier la bonne réalisation des prestations et d'approuver les pièces justificatives<sup>37</sup>, qui se réunit chaque année dans ce cadre. En 2018, celui-ci s'est réuni le 6 mars, comme repris dans un procès-verbal non signé. Seul le représentant du ministre était présent, avec le secrétaire général de l'ACFF.

Sur ce point, l'administration des sports a attiré l'attention du cabinet ministériel sur la composition minimale de cinq membres et l'obligation des membres de signer le procès-verbal. La réunion de validation du plan football 2017-2018 s'est tenue le 27 février 2019 en présence du quorum nécessaire de membres afin de procéder à la validation de la convention.

Bien que l'article 4 de l'arrêté prévoit une ventilation précise du montant du subside<sup>38</sup>, les conditions d'utilisation de la subvention, en particulier la nature et le type de dépenses admissibles (fonctionnement, personnel, etc.), ainsi que la période, la forme et la qualité des justificatifs à fournir ne sont pas libellés de façon suffisamment précise et univoque.

Sur la base du dossier de justification et du bref rapport d'activités<sup>39</sup>, la Cour a répertorié :

- le versement de subsides à 255 clubs labellisés pour un montant total de 571.000 euros ;
- l'absence de versement d'un incitant financier de 2.000 euros aux 45 clubs bruxellois ;
- la justification des 285.000 euros pour les frais liés au développement de certains axes propres à l'ACFF.

Le montant total justifié lors de l'examen du dossier était donc de 856.000 euros alors que le montant de la subvention s'élève à 977.000 euros.

L'administration signale dans sa réponse que l'instruction de procéder à la liquidation du solde complet de la subvention a été donnée par note verte du cabinet du ministre des Sports à son administration. Les montants réservés aux clubs bruxellois étant moindres que prévus, les parties en amont ont convenu de réinjecter le solde de ces crédits dans les frais liés au développement de certains axes.

---

<sup>37</sup> Définies à l'article 4 de l'arrêté.

<sup>38</sup> Selon l'article 4, le montant de la subvention sera ventilé comme ceci :

- 602.000 euros pour le soutien à la formation des jeunes via la mise en place d'un système de labellisation des clubs ;
- 90.000 euros pour les clubs bruxellois pour les inciter à développer la labellisation ;
- 285.000 euros pour la prise en charge du développement de certains axes propres à l'ACFF.

<sup>39</sup> Rapport de justification du subside à l'annexe n° 2.

Dans sa réponse, le ministre précise que le versement de l'incitant financier de 2.000 euros aux 45 clubs bruxellois a bien été versé. En l'absence des pièces justificatives dans le dossier du plan football 2016-2017, la Cour a demandé à l'administration générale des sports de lui communiquer les pièces justificatives concernant les subsides octroyés à ces clubs. Par courriel du 14 mai 2019, l'ACFF a fourni les preuves de paiement de la prime de 2.000 euros à 42 clubs bruxellois. Après avoir procédé au contrôle de ces pièces, la Cour a remarqué que les derniers paiements effectués sont datés du 22 mars 2018 et du 23 avril 2018, soit postérieurement à la réunion du 6 mars 2018 du comité de validation du subside, lequel précisait que le dossier concernant le soutien aux clubs bruxellois était en ordre. En outre, la Cour souligne l'absence de tout texte réglementaire permettant de modifier la justification du subside précisée à l'article 4 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 novembre 2017.

Par ailleurs, la labellisation constitue une norme d'encadrement qui devrait être prévue par un arrêté spécifique. En effet, l'article 38 du décret prévoit, après consultation des fédérations<sup>40</sup> et des associations sportives concernées, que le gouvernement fixe, en matière d'encadrement, des normes minimales tant qualitatives que quantitatives pour les disciplines qu'il détermine.

La Cour recommande de veiller au respect des principes du contrôle administratif et budgétaire en arrêtant le principe et le montant des subventions préalablement à l'engagement des dépenses.

La Cour préconise aussi de reformuler les indicateurs de la mission confiée à l'ACFF de façon à permettre à l'administration de mesurer valablement la réalisation des objectifs que l'association s'est engagée à poursuivre et d'aboutir ainsi à une évaluation complète du système de labellisation par les inspecteurs de l'administration générale des sports.

---

<sup>40</sup> Il apparaît que l'expertise de l'administration générale du sport n'a pas été sollicitée préalablement au développement de ce système.



ANNEXE

# Réponse du ministre



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

Ministre de  
la Jeunesse,  
de l'Aide à la Jeunesse,  
des Maisons de Justice,  
des Sports et  
de la Promotion  
de Bruxelles

V/Réf. : F8-3.721.683-L5  
N/Réf. : RM/EM/vv/10-05-19/19-04-254  
Votre correspondant : Eric Mercenier  
Tél. : 32 2 801.76.78 Fax. : 32 2 801.76.00  
[eric.mercenier@gov.cfwb.be](mailto:eric.mercenier@gov.cfwb.be)

Bruxelles, le 10 MAI 2019

**Monsieur Philippe ROLAND**  
Premier Président  
**Monsieur Alain BOLLY**  
Greffier  
Cour des Comptes  
Rue de la Régence, 2  
1000 Bruxelles



164789

Monsieur le Premier Président,  
Monsieur le Greffier,

**Objet : Mission de contrôle des subventions octroyées à l'Association des clubs francophones de football (ACFF)**

J'ai bien reçu votre courrier du 24 avril dernier me soumettant l'audit de contrôle des subventions octroyées à l'ACFF à la demande du Parlement de la Communauté française, qui a retenu toute mon attention.

Je constate que la Cour a bien noté les efforts menés pour régulariser la situation de l'ACFF telle que découverte à mon entrée en fonction en avril 2016, tant en ce qui concerne son agrément que le subside dit « Plan Football ».

Considérant que l'autorité publique a aussi une responsabilité de cohérence dans les politiques menées vis-à-vis des opérateurs de terrain, j'ai demandé à mon administration de poursuivre l'accompagnement de l'ACFF afin de l'amener à répondre strictement à toutes les conditions d'agrément, tout en ne remettant pas en cause un agrément accordé quelques années plutôt par l'autorité, en pleine connaissance de la situation de l'Association à l'époque.

En ce qui concerne les subventions du « Plan football », elles ont été à la fois réduites et objectivées, puisqu'au lieu d'être versées directement aux clubs sur base de critères informels, elles sont versées à l'ACFF, qui les distribue aux clubs en vertu d'un modèle de labellisation. Il est vrai cependant que cette labellisation n'est pas prévue par un arrêté spécifique.

./.

2.-

En ce qui concerne le constat de la Cour quant aux justificatifs remis dans le cadre de ces subventions, il sera bien entendu demandé une vérification supplémentaire à l'Administration, certains constats ne s'accordant pas avec les informations reçues, par exemple en ce qui concerne le versement de l'incitant financier de 2.000 euros aux 45 clubs bruxellois, qui paraît bien avoir été versé.

Pour le surplus, je me rallie aux recommandations de la Cour.

Enfin, pour la bonne information de la Cour, et l'actualisation de l'audit, je vous informe que le décret remplaçant le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française a été adopté par le PCF en date du 2 mai 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Ministre,

**Rachid MADRANE**



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2019/1128/21

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

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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