



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1990-1991

23 SEPTEMBRE 1991

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE(1)
(FASCICULE 4)

(1) Ce document est transmis au Conseil de la Communauté française en application de l'article 50, § 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.
Ce document fait partie du 148^e Cahier d'observations de la Cour.

COUR DES COMPTES
OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (1)
(FASCICULE 4)

(1) Ce document est transmis au Conseil de la Communauté française en application de l'article 50, § 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.
Ce document fait partie du 148^e Cahier d'observations de la Cour.

TABLE DES MATIERES

	Pages
I. PREAMBULE	5
II. BUDGETS ET COMPTES	
A. Loi de financement de 1989	7
B. Les avis de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances	8
C. Comptes généraux de la Communauté française	11
D. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1990	13
E. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles au-delà des crédits budgétaires	28
III. CONTROVERSES ET INFORMATIONS	
A. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846	29
B. Marchés publics	
1° Contrats d'études — Abandon du projet — Paiement d'honoraires	34
2° Indemnités et intérêts de retard	35
C. Subventions	
1° Subventions d'équipement touristique	35
2° Subventions au profit d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle, en marge du régime général géré par l'Office communautaire et régional de la Formation et de l'Emploi (FOREm)	37
D. Enseignement	
1° Détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement des institutions universitaires	37
2° Investissements immobiliers des institutions universitaires	39
3° Subvention affectée au service des pensions des membres du personnel enseignant de certaines institutions universitaires libres	42
4° Financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants de pays en voie de développement et d'états ayant conclu des accords culturels avec la Belgique	43
5° La gestion séparée des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française	43
E. Les instruments de la politique de l'audiovisuel	48
F. Les hôpitaux psychiatriques de la Communauté française	57
G. Le centre hospitalier universitaire de Liège (CHU)	58
H. Le fonds de soins medico-pédagogiques pour handicapés (Fonds H)	60
I. Organismes d'intérêt public	
1° Office national de l'emploi — comptes des secteurs nationaux, régionaux et communautaires pour les années 1984 à 1988; approbation et transmission par les autorités ministérielles des divers pouvoirs concernés, publication dans les cahiers d'observations destinés à ces pouvoirs	62
2° Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm) — Problèmes budgétaires et comptables	63

I. PREAMBULE

En vertu de l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, il incombe à la Cour des comptes de transmettre au Conseil compétent, le compte général de chaque communauté ou région, accompagné de ses observations.

Le présent Cahier d'observations est le troisième à être transmis au Conseil de la Communauté française, selon la procédure qui vient d'être évoquée; il comporte deux thèmes majeurs.

Le premier est consacré aux budgets et aux comptes de la Communauté.

Il donne notamment un relevé des principales observations formulées au sujet des comptes généraux des années 1981 à 1984.

Puis, dans un souci d'actualité, il précise, au regard de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et des recommandations émises par la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances, l'état de la situation financière de la Communauté française.

Le deuxième thème, plus traditionnel, comprend principalement, sous un intitulé « Controverses et informations », des remarques formulées au sujet de la passation et de l'exécution des marchés publics, de l'octroi et de l'utilisation des subventions, du contrôle des universités et des institutions d'enseignement à gestion séparée.

Dans cette seconde partie, figure, en outre, un article décrivant les instruments de la politique de l'audiovisuel.

II. BUDGETS ET COMPTES

A. La loi de financement de 1989

Si le système de financement mis en place par la loi du 9 août 1980 était fondé sur la notion de solidarité qui garantissait aux entités fédérées des montants relativement constants par le biais de dotations et reposait, accessoirement, sur leur responsabilité financière dans l'exercice de leurs compétences, la maîtrise croissante que les Régions et les Communautés, plus particulièrement, allaient exercer dans leur domaine, en raison des larges compétences que leur conféraient les lois des 8 août 1980 et 1988, impliquait de leur part la capacité de pouvoir réellement influencer sur leurs ressources.

Dès lors, le nouveau système de financement mis en place allait dorénavant se fonder sur la fiscalité — plus représentative de cet état de fait — et, par conséquent, sur la capacité des entités fédérées à générer leurs propres ressources et recueillir ainsi les fruits des politiques qu'elles ont mises en œuvre.

La loi spéciale du 16 janvier 1989, relative au financement des Communautés et des Régions, outre la reconnaissance d'impôts régionaux, prévoit également, dans ce même contexte, la répartition de certains impôts, taxes et perceptions nationaux entre l'Etat et ses composantes territoriales, en vue d'assurer le financement non seulement des nouvelles compétences, mais également de celles qu'avait établies la loi du 9 août 1980.

Comme dans tout état fédéral, des mesures d'accompagnement, témoignant de la solidarité indispensable entre toutes les composantes du pays (allocation de solidarité nationale), ont été bien évidemment prévues, sous la forme de crédits complémentaires alloués en faveur des entités présentant une moindre capacité contributive, à l'effet de pouvoir obvier aux déséquilibres croissants qui pourraient se manifester entre elles.

Pour ce qui concerne les Communautés, une telle garantie est prévue dans le calcul des parts attribuées d'impôts par l'attribution de moyens correspondants aux besoins en matière d'enseignement.

Le nouveau mécanisme de financement issu de la loi du 16 janvier 1989 distingue deux périodes :

- l'une appelée « période transitoire », déjà entamée, qui couvre les onze premières années de fonctionnement du nouveau mécanisme de financement et qui se caractérise par l'extrême complexité du calcul des montants à transférer aux Régions et aux Communautés ;
- l'autre dénommée « période définitive », qui débute en l'an 2000, à partir duquel les modalités fixées pour le calcul des montants à transférer deviennent relativement simples.

La complexité du mécanisme qui régit la période transitoire résulte essentiellement de deux objectifs visant, pour le premier, à apporter des corrections dégressives, avant d'en arriver au régime définitif, afin de permettre aux nouvelles entités de s'adapter à leurs nouveaux moyens.

La participation des Régions et des Communautés à l'effort d'assainissement de la dette publique entrepris par l'Etat constitue le deuxième de ces objectifs, rendu nécessaire par l'extension du rôle des entités fédérales et des moyens mis à leur disposition, et dont l'Etat se voyait ainsi dépourvu pour faire face à l'effort entrepris — quelque 670 milliards de francs.

Aussi, les Régions et les Communautés ne recevront-elles pas l'intégralité des moyens que l'Etat devait normalement leur transférer.

Elles seront, en effet, tenues de financer elles-même 14,3 % de leurs dépenses courantes et 100 % de leurs dépenses d'investissement, à l'exception des compétences relatives à l'enseignement.

Pour la plus grande part, ce financement a un caractère temporaire puisque le pouvoir national interviendra, par la suite, dans la charge financière (principal et intérêts) des emprunts contractés à ce titre.

Pour atténuer les conséquences de ce passage obligé à l'emprunt, le financement à assurer en 1989 a été limité à 2 % des dépenses courantes. A partir de 1990, le régime transitoire s'applique intégralement.

Ces diverses modalités se manifesteront concrètement par un tassement important des recettes de l'année 1990 par rapport à celles qui ont été attribuées en 1989.

Les soldes budgétaires se trouveront en conséquence affectés à la baisse, en 1990.

B. Les avis de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances

La contribution des Régions et des Communautés à l'assainissement de la dette publique permet de dégager le concept de déficit naturel qui sera mis à leur charge.

Cette notion porte sur la différence entre, d'une part, le volume budgétaire indexé afférent aux compétences transférées par la loi spéciale de réformes institutionnelles d'août 1988 et, d'autre part, les moyens financiers effectivement transférés par la loi de financement de janvier 1989.

Cette différence est ensuite corrigée jusqu'à concurrence de la participation définitive des Régions à l'assainissement des finances du Pouvoir national.

Cette correction permet de déterminer le déficit réel des Régions et des Communautés dont le remboursement sera assuré par l'Etat.

1. L'avis du 29 juillet 1989 pour les exercices budgétaires 1989-1990

Dans l'optique du nécessaire encadrement du déficit de l'ensemble des pouvoirs publics, la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances a, dans son avis du 29 juillet 1989 (1), considéré les déficits naturels corrigés comme une norme indicative des besoins de financement pour les Communautés et les Régions. Cette norme implique, dans le chef des entités fédérales, des économies budgétaires réelles jusqu'à concurrence de la contribution définitive à l'assainissement de la dette publique.

Les tableaux qui suivent donnent un aperçu des déficits naturels et des déficits naturels corrigés des Communautés et des Régions pour 1989 et 1990, auxquels se réfère le Conseil supérieur des Finances comme norme d'encadrement.

(1) Avis du 29 juillet 1989 de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances à Monsieur le Ministre des Finances, Exposé général du Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1990, doc. Ch. des Représ. 4-914/1 — 1988/1989, pp. 200 et ss.

Ecart entre les compétences et les moyens transférés: le déficit naturel (1) (2)

(En milliards de francs)

	1989		
	Compétences	Moyens	Déficit naturel
Communauté flamande	317,1	302,4	14,7
Communauté française	161,8	156,4	5,4
Région wallonne	78,7	73,4	5,3
Région de Bruxelles-Capitale	23,1	21,1	1,9
	580,7	553,4	27,2

	1990		
	Compétences	Moyens	Déficit naturel
Communauté flamande	339,4	309,1	30,3
Communauté française	171,5	165,7	5,8
Région wallonne	85,3	66,3	19,1
Région de Bruxelles-Capitale	25,4	20,0	5,4
	621,6	561,0	60,6

Source: Exposé général.

- (1) Les écarts entre les totaux et la somme des éléments qui les composent résultent des arrondis.
 (2) A l'exclusion de la participation propre dans les charges de la dette publique et à l'exclusion des charges d'intérêts des Communautés et des Régions.

Déficit naturel corrigé

(En milliards de francs)

	1989	1990
Communauté flamande	14,7	30,3
Région wallonne	5,3	19,1
Région de Bruxelles-Capitale	1,9	5,4
Communauté française	5,4	5,8
Total des Communautés et des Régions (1)	27,2	60,6
Charges d'intérêts des Communautés et des Régions		+0,1
Participation aux charges de la dette publique	-4,4	-3,6
Total corrigé	22,8	57,1

- (1) Les écarts entre les totaux et la somme des éléments qui les composent résultent des arrondis.

2. L'avis du 15 juin 1990 pour l'exercice budgétaire 1991

Dans son rapport du 15 juin 1990 (1) la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances, approfondissant sa réflexion, conclut que la « réalisation d'un objectif intermédiaire pour 1995, à savoir un déficit financier pour l'ensemble des pouvoirs publics, de 2 à 3,5 % au maximum, autorise une croissance réelle de 0 à 0,7 % au maximum des dépenses hors intérêts, pour autant que l'élasticité des recettes soit tenue à l'intérieur d'une fourchette de 0,9 à 1 % ».

(1) Rapport annuel 1990, Conseil supérieur des Finances, section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », 15 juin 1990, CFS/90/N3.dif.

Pareil objectif, destiné dans un premier temps à assurer un niveau de convergence macro-économique indispensable en vue de l'union monétaire européenne dans le milieu des années quatre-vingt-dix et, sans aucun doute aussi, dans le cadre d'un ancrage du franc belge aux monnaies fortes du système monétaire européen (S.M.E.), devrait permettre d'atteindre à plus long terme l'objectif d'un taux d'endettement acceptable de 80 % du P.N.B. en l'an 2005, à comparer aux 134 % de 1990.

Pour les Communautés et les Régions considérées globalement, cette contrainte budgétaire impliquerait que leur dette ne dépassât pas 5 % du P.N.B. en l'an 2000. Un dépassement de ce plafond remettrait en cause, non seulement l'objectif de réduction du taux d'endettement public global d'ici le milieu de la prochaine décennie, mais il signifierait aussi, pour le Conseil supérieur des Finances, que les Communautés et les Régions entameraient le prochain millénaire en étant lourdement endettées et, en devant consacrer une part trop importante de leurs recettes à des charges d'intérêt, hypothéquerait de ce fait leur autonomie budgétaire.

Dans cette optique, la section « Besoins de financement... » a développé sa jurisprudence en forgeant un deuxième paramètre applicable à la gestion des finances régionales et communautaires, à savoir la *stabilisation de la dette à moyen terme*.

A cette fin, elle préconise la *neutralité intertemporelle des politiques budgétaires à conduire*, qui vise à ce que les dépenses primaires des entités fédérales évoluent à un rythme constant en volume tout au long des années quatre-vingt-dix.

Les déficits budgétaires qui résulteraient de l'application de ces trois critères — 0,7 % de croissance maximale des dépenses primaires, stabilisation de l'endettement en l'an 2000, neutralité intertemporelle des politiques budgétaires — sont évidemment autres que les déficits naturels corrigés, ces derniers supposant une trajectoire des dépenses qui ne satisfait pas aux trois critères.

L'application de taux constants d'évolution des dépenses primaires en volume, qui ne peuvent pas être les mêmes pour chaque entité fédérée en raison des moyens différents qui lui sont attribués tout au long de la phase transitoire, a été évaluée par la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », pour 1991, au départ des budgets 1990, de la manière suivante :

(En milliards de francs)

	Région wallonne	Région Bruxelles-Capitale	Communauté française	Communauté flamande (Région comprise)	C. & R. considérées globalement
Croissance réelle des dépenses primaires (%)	0,95%	0,45%	-0,64%	1,25%	0,70%
Déficits correspondants pour 1991	-17,87	-6,62	-7,01	-36,02	-67,69
dont : déficits hors intérêts	-16,62	-6,11	-6,41	-33,35	-62,67

3. L'avis de juin 1991 pour l'exercice budgétaire 1992

Le nouveau rapport de la section « Besoins de financement... » (1) vient d'estimer qu'il n'y a pas actuellement de raison de mettre en cause les objectifs fondamentaux développés dans l'avis précédent.

(1) Conseil supérieur des Finances, section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », Rapport annuel 1991, juin 1991.

Compte tenu de leur situation actuelle, le taux admissible de croissance réelle des dépenses primaires (hors charges d'intérêt) reste fixé à 0,7 % en 1992, pour l'ensemble des entités, sans compromettre les objectifs globaux retenus par la section.

Les taux retenus en conséquence pour chaque entité s'établiraient ainsi :

SYNTHÈSE RESULTATS « NORME CROISSANCE CONSTANTE DES DÉPENSES HORS INTÉRÊTS » sur une base « corrigée » pour amortissements et débudgétisations identifiées

(En milliards de francs)

	Région wallonne	Région Brux.-Cap.	Communauté française	C & R flamandes	Total C&R
Croissance réelle dépenses prim. (%) : Avis 1991	1,20%	0,60%	-0,70%	1,23%	0,74%
pm : norme Avis 1990 (base non corrigée)	0,95%	0,45%	-0,64%	1,25%	0,70%
Déficit net corrigé correspondant 1992	-17,35	-7,39	-9,00	-42,48	-76,21
dont : déficit hors intérêts	-10,79	-1,47	-4,66	-25,31	-42,24
ESTIMATION D'AMORÇAGE 1991					
Déficits financiers nets corrigés est. 1991 (y c. debudg.)	-18,95	-7,90	-8,56	-44,19	-79,60
dont : déficits hors intérêts	-13,43	-2,29	-5,46	-33,03	-51,20

Pour ce qui concerne la Communauté française, le taux atteint 0,70% contre 0,64% en 1991. Le déficit financier pourrait, dès lors, atteindre en 1992, 9 milliards de francs.

C. Comptes généraux de la Communauté française

En séance du 17 juillet 1991, la Cour a reconnu les comptes généraux de la Communauté française pour les années 1981 à 1984 (1) conformes aux documents produits, sans préjudice toutefois, des observations qui suivent.

1° Comptes d'exécution des budgets des années 1981 à 1984

a. Les autorisations d'engagements

Le dispositif des budgets de la Communauté française habilite l'Exécutif à contracter des engagements au moyen d'emprunts dont l'amortissement et les intérêts sont pris en charge par les budgets des années suivantes (2).

En vertu des articles 26, alinéa 3, et 27 de la loi du 28 juin 1963 relative à la comptabilité publique qui imposent une relation stricte entre un budget et un compte d'exécution, il s'indique de faire figurer dans ce compte les engagements effectivement pris dans le cadre des autorisations concédées.

(1) Les comptes relatifs aux années concernées ont été transmis à la Cour les 10 et 25 novembre 1988 ainsi que le 28 mars 1989.

(2) Il s'agit, en l'occurrence, principalement du secteur concernant les constructions hospitalières.

Bien que cette exigence ait, à divers reprises, été rappelée par la Cour (1) et malgré la promesse du ministre-président de faire figurer, à partir de 1984, l'inscription des emprunts contractés, dans les comptes d'exécution du budget (2), aucune mesure en ce sens n'a été prise.

b. Les recettes

Lors de l'examen du compte général de 1980, il a été constaté que la Communauté française ne respectait pas les prescriptions de l'article 27 de la loi du 28 juin 1963. En effet, seules les recettes imputées faisaient l'objet d'une inscription comptable tandis que les droits constatés étaient ignorés (3).

Depuis lors, aucune véritable amélioration n'a pu être constatée.

c. Les dépenses

Une dérogation aux règles de la comptabilité publique, introduite dans le dispositif des budgets 1981 à 1984, détermine un report quasi-systématique des crédits; le tableau suivant en rend compte :

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Crédits à annuler	20 982 951 F	1 674 340 552 F	212 756 881 F	1 654 063 527 F
Crédits à reporter	5 256 313 358 F	5 128 317 223 F	7 414 090 870 F	6 088 571 996 F

Tel que constaté dans la rubrique intitulée « Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française de l'année 1990 » (4), ces pratiques n'ont rien perdu de leur actualité.

2° *Opérations financières*

Le tableau ci-après donne une image des situations financière et budgétaire de la Communauté française au cours des années 1981 à 1984.

	<u>Exécution du budget</u>	<u>Résultat de caisse</u>
1981:	- 969 180 332 F	+ 3 357 442 669 F
1982:	- 169 122 057 F	1 078 972 112 F
1983:	919 796 566 F	- 329 348 545 F
1984:	+ 262 720 338 F	- 68 726 650 F

La différence entre les résultats de l'exécution du budget et les données de caisse s'explique par la circonstance que des ordonnances frappant le budget d'un exercice, peuvent être exécutées au cours d'une année ultérieure et, dès lors, influencer le résultat de caisse de cette année.

3° *Comptes des variations du patrimoine*

Suite à un triple constat de carence, à savoir, l'absence d'un inventaire exhaustif devant servir de base à toute comptabilité patrimoniale, le défaut d'enchaînement entre les exercices et l'inexistence de la comptabilisation des amortissements, la Cour des comptes s'est trouvée dans l'impossibilité de se prononcer sur ces comptes.

(1) 138^e Cahier d'obs., fasc. IIbis, p. 9.

(2) Dépêche du 23 mai 1987.

(3) 138^e Cahier d'obs., fasc. IIbis, p. 9.

(4) Cf. point II, D, ci-dessous.

D. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1990

La Cour, afin d'atténuer pour le Conseil les retards accusés par la procédure de règlement définitif des budgets a pris la décision de publier dans son Cahier d'observations un aperçu des résultats budgétaires établis à partir des données provisoires en sa possession.

Cette initiative lui a paru d'autant plus indiquée que la possibilité ne lui a pas été offerte de transmettre au Conseil, dans le courant du mois de mai, une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année précédente.

Cette procédure qui est prévue par l'article 29 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité publique tel que modifié par l'article 7 de la loi du 28 juin 1989, ne trouve pas à s'appliquer à la Communauté.

Les décrets budgétaires communautaires pour 1990 et 1991 ont, en effet, opté pour le maintien en vigueur des anciennes dispositions de la loi du 28 juin 1963 sans tenir compte des modifications apportées par celle du 28 juin 1989.

La Cour a toutefois fait observer (1) que pareille option dérogeait à l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 qui précise que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat sont applicables aux Communautés et aux Régions, jusqu'à l'adoption par l'autorité nationale, des principes généraux qui détermineront le cadre dans lequel ces entités fixeront leurs propres prescriptions budgétaires et comptables.

Inversement, le ministre-président de l'Exécutif a jugé que la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 ne vaut que pour l'Etat; il s'en est expliqué devant la commission des Finances du Conseil (2).

Par ailleurs, en séance plénière du Conseil (3), le ministre-président a reconnu l'utilité des budgets par programmes et a fait part de son intention de présenter un budget 1992 sous cette forme.

Quant à l'application intégrale de la loi du 28 juin 1989 à la Communauté française, il a mis cette question à l'ordre du jour de la conférence interministérielle des Finances et du Budget qui réunit l'Etat, les Communautés et les Régions.

Chapitre I — Résultats généraux

L'exécution du budget de la Communauté française de l'année 1990 se clôture par un déficit budgétaire de 6,916 milliards de francs (excédent des dépenses ordonnancées par rapport aux recettes encaissées).

Le déficit de trésorerie, ainsi qu'il résulte des données fournies par l'administration (nationale) de la Trésorerie, porte sur une somme de 8,914 milliards de francs (excédent des dépenses payées sur les recettes encaissées).

Quant au solde débiteur de la Communauté française à l'égard de la Trésorerie nationale, il se chiffre selon les données provisoires fournies par cette administration à une somme de 9,601 milliards de francs.

Enfin, le total des dépenses engagées par la Communauté française s'élève à 178 162,4 milliards de francs.

Les chapitres qui vont suivre s'attachent à donner une vue plus détaillée des résultats globaux qui viennent d'être avancés.

(1) Lettres des 23 novembre 1989 et 1990 adressées à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française.

(2) Déclaration du ministre-président de l'Exécutif — Doc. Conseil de la Communauté française, 4-III (1989-1990) n° 8, annexe 2, pp. 62 et 63.

(3) Doc. Conseil de la Communauté française, C.R.I., n° 6 (1990-1991), pp. 28 et 29.

RESULTAT GENERAL

Titres I et II (opérations courantes et de capital)

(En millions de francs)

A. *Recettes*

— recettes prévues au budget	173 445,3
— recettes réalisées en 1990	173 407,7

B. *Dépenses*

— crédits budgétaires	192 850,8
— dépenses ordonnancées en 1990	180 324,1

C. *Résultat*

— recettes réalisées en 1990	173 407,7
— dépenses ordonnancées en 1990	180 324,1

Différence (déficit budgétaire) — 6 916,4

Titre IV (Section particulière)

(En millions de francs)

A. *Recettes*

— recettes prévues au budget	21 631,8
— recettes réalisées en 1990	19 988,9

B. *Dépenses*

— crédits budgétaires	21 631,8
— dépenses ordonnancées en 1990	21 763,3

C. *Résultat*

— recettes réalisées en 1990	19 988,9
— dépenses ordonnancées en 1990	21 763,3

Différence (déficit budgétaire) — 1 774,4

Les recettes reprises au présent tableau constituent la totalité des sommes perçues pendant l'année 1990 tandis que les dépenses ont été établies sur base de toutes les ordonnances émises pendant l'année et imputées à la charge des crédits du budget 1990 et des crédits reportés de l'année 1989.

La différence entre les dépenses ordonnancées (180,3 milliards de francs) et les recettes perçues (173,4 milliards de francs) donne un solde budgétaire négatif (hors section particulière) de 6,9 milliards de francs.

Commentaires

a. Les recettes

Les données relatives aux recettes perçues par la Communauté française au cours de l'année 1990 proviennent des services de la Trésorerie du ministère (national) des Finances et, à titre complémentaire, de la direction d'administration du Budget et des Finances de la Communauté française.

Dans le cadre de l'instauration, au 1^{er} janvier 1981, des trésoreries autonomes pour les Régions et les Communautés, seuls les services de la Communauté française fourniront, à l'avenir, ce genre de renseignements.

§ 1. Tableau des recettes

RECETTES IMPUTEES EN 1990

<i>(En millions de francs)</i>			
Budget	Crédits	Recettes imputées	Réalisation en %
Titres I et II Recettes courantes et de capital	173 445,3	173 407,7	99,9
Titre IV Section particulière	21 631,8	19 988,9 (a)	92,4
Total	195 077,1	193 398,6	99,1

(a) Dont 16 080,0 millions de francs d'origine budgétaire.

§ 2. Mode de financement de la Communauté française

La loi spéciale du 16 janvier 1989 prévoit un système de financement des Communautés reposant principalement sur une répartition de trois catégories d'impôts partagés avec l'État.

Il s'agit :

- d'un pourcentage des recettes globales de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.);
- d'une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques;
- d'une partie des recettes de la redevance radio T.V.

Contrairement à la Région wallonne (1), la Communauté française n'est pas habilitée à percevoir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques.

Partie attribuée de la T.V.A.

Le montant le plus important des impôts partagés résulte de l'attribution de la taxe à la valeur ajoutée qui, dans les faits, est affectée aux dépenses d'enseignement.

Les moyens figurant à l'article 38 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ont été établis sur base des chiffres des budgets initiaux de 1987 qui concernaient l'Education et une partie de la Recherche liée à l'enseignement universitaire.

Ceux-ci ont, par la suite, été indexés et adaptés en vue de tenir compte des diverses mesures de revalorisation sociale intervenues jusqu'au 1^{er} janvier 1989.

Les montants, ainsi obtenus, appelés « montants de base » se présentent comme suit :

- Communauté française: 128,9 milliards de francs;
- Communauté flamande: 167,4 milliards de francs.

(1) Article 6, § 2, de la loi du 16 janvier 1989.

La répartition des moyens entre les deux Communautés est donc la suivante: 56,49 % pour la Communauté flamande et 43,51 % pour la Communauté française.

Les articles 39 et 40 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 prévoient que cette clé de répartition sera progressivement revue et qu'au terme d'une période de dix années, elle correspondra à la proportion du nombre d'élèves de moins de 18 ans recensés en 1987 en Communauté flamande (57,55 %) et en Communauté française (42,45 %).

Les montants à allouer aux Communautés, sur base de la proportion du nombre d'élèves, sont appelés « montants globaux idéalement répartis » ou encore « attributions théoriques aux Communautés ».

Le mécanisme de financement instauré pour la période de 1990 à 1998 est décrit aux articles 38, 39 et 40 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Chaque année, les montants de base sont indexés et adaptés à l'évolution du nombre d'habitants de moins de 18 ans. Ces montants sont ensuite à répartir entre les Communautés pour les années 1989 à 1998 selon le nombre d'élèves, c'est-à-dire 42,45 % pour la Communauté française et 57,55 % pour la Communauté flamande.

La différence entre les « montants de base » et les « montants globaux idéalement répartis » fait l'objet d'une « correction de transition ».

Pour les années 1989, 1990 et 1991, la correction de transition correspond au total de cette différence.

Au cours des années 1992 à 1998 incluse, cette correction de transition est diminuée par tranche de 12,5 % de telle sorte qu'elle ne trouve plus à s'appliquer à partir de 1999.

En 1992, l'application de ce mécanisme devrait se traduire par une perte de recettes pour la Communauté française de près de 392 millions de francs.

Il va sans dire que pour les années suivantes, le phénomène ne fera que s'accroître, pour déboucher sur une perte de moyens d'environ 3 milliards de francs pour la seule année 1998 et de 14 milliards de francs pour l'ensemble de la période considérée.

Partie attribuée de l'impôt des personnes physiques

L'impôt des personnes physiques attribué à la Communauté française est, dans les faits, destiné au financement des matières déjà communautarisées en 1980 ainsi que des nouvelles compétences reconnues à la Communauté dans le domaine social par les dernières lois de réformes institutionnelles (politique des handicapés, aide sociale, protection de la jeunesse ...).

L'article 42 de la loi spéciale de financement fixe le montant de base de la partie attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques à un montant de 37,5229 milliards de francs. Ce montant est adapté annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation.

Les moyens visés à l'article 42 ne sont toutefois pas ristournés, dans leur intégralité, aux Communautés. En effet, ces dernières participent à l'effort général d'assainissement budgétaire et ne reçoivent, dès lors, qu'une quotité de 85,7 % des montants de base prévus par la loi de financement. Les 14,3 % qui ne sont pas attribués doivent, en principe, être préfinancés par les Communautés par le biais d'emprunts. En contrepartie, les Communautés reçoivent, annuellement, une dotation leur permettant de couvrir, sous forme d'annuités, le remboursement, en dix années, des emprunts contractés.

La part non attribuée de l'impôt des personnes physiques constitue le « déficit naturel ou mécanique » des Communautés.

Partie attribuée de la taxe Radio-Télévision

Selon le budget national des voies et moyens de l'année 1990, les prévisions de recettes de la redevance radio-télévision pour 1990, sont établies à un montant de 19 629,5 millions de francs.

Le montant ristourné aux Communautés se chiffre à une somme de 14 034,3 millions de francs (71,49%) dont 5 024,7 millions de francs sont attribués à la Communauté française (35,8%) (1).

§ 3. *Comparaison entre les prévisions et les réalisations*

Impôts partagés

a.a. *Partie attribuée de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.)*

Le budget de la Communauté prévoyait à ce titre une recette de 131 835,4 millions de francs. Cette somme a été effectivement perçue.

a.b. *Partie attribuée de l'impôt des personnes physiques (I.P.P.)*

Le montant prévu était de 33 922,6 millions de francs se décomposant comme suit :

38 648,5	montant de base indexé (3%)
× 85,7 %	montant attribué
<hr/>	
33 121,8	
+ 800,8	1 ^{er} annuité
<hr/>	
33 922,6	

Le montant non attribué qui constitue pour 1990 le déficit « mécanique ou naturel » de la Communauté a donc été évalué à une somme de 5 526,7 millions de francs.

La Communauté a enregistré au titre de l'impôt des personnes physiques une recette de 33 878,2 millions de francs.

La différence de 44,4 millions de francs existant entre les estimations et les réalisations peut s'expliquer.

L'article 75 de la loi spéciale de financement a laissé à la charge de l'Etat la liquidation des dépenses relatives aux services à transférer que les Communautés et les Régions n'ont pu encore assumer elles-mêmes.

Ces dépenses, dites « non localisables » sont ensuite récupérées par l'Etat, par un prélèvement à due concurrence sur les moyens alloués aux entités communautaires et régionales.

Un premier prélèvement d'un montant de 364,2 millions de francs a été opéré à la charge de la Communauté en décembre 1989; un second, se chiffrant à une somme de 44,4 millions de francs a lieu en décembre 1990.

(1) Dans l'hypothèse d'une ristourne intégrale de la taxe, la Communauté aurait bénéficié d'un surplus de l'ordre de 2 milliards de francs.

Ces prélèvements représentent des décomptes provisoires opérés en exécution de l'arrêté royal du 30 octobre 1989, pris en exécution de l'article 75 de la loi spéciale.

a.c. Partie attribuée de la taxe Radio-Télévision

Le budget des voies et moyens de l'Etat pour l'année 1990 estimait la recette à 5 024,7 millions de francs tandis que le budget des recettes de la Communauté de la même année prévoyait une rentrée de 5 527,4 millions de francs.

Les recettes réellement perçues portent sur un montant de 5 191,3 millions de francs.

La différence entre les prévisions avancées par le Gouvernement et celles établies par l'Exécutif communautaire s'explique par la circonstance que le second, lors de l'établissement de son projet de recettes, anticipe sur les mesures de régularisation que le premier doit encore prendre.

Sur ce dernier point, il convient de relever, que début août 1990, le pourcentage d'attribution de la taxe radio-télévision n'avait pas encore été déterminé selon la procédure fixée par l'article 10 de la loi spéciale de financement (arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pris en concertation avec les Exécutifs concernés).

Recettes non fiscales

Indépendamment des recettes fiscales, la Communauté française dispose d'autres ressources.

a.a. Le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers

L'article 62 de la loi spéciale de financement dispose qu'un crédit est prévu annuellement au budget de l'Etat pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers.

En ce qui concerne la Communauté française, ce montant a été fixé, pour 1989, à une somme de mille deux cents millions de francs.

Pour les années 1990 et suivantes, cette somme est adaptée au taux des fluctuations de l'indice moyen des prix à la consommation.

Compte tenu d'un taux d'inflation prévu de 3 %, le crédit a été estimé à 1 236 millions de francs pour 1990.

Selon les documents financiers fournis par l'administration de la Trésorerie, la Communauté française a perçu, pour ce poste, une recette de 2 436 millions de francs.

Cette situation s'explique ainsi: les 1 200 millions de francs dus pour 1989 ont seulement été accordés au cours de l'année 1990.

a.b. Le financement des organismes privés bicommunautaires de la Région de Bruxelles-Capitale ayant opté pour un statut unicommunautaire

Suite aux nouvelles lois de réformes institutionnelles (1), la Commission communautaire commune est devenue compétente pour les matières personnali-

(1) Articles 59bis, § 4bis, et 108ter de la Constitution; articles 60 et 61 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

sables communes aux deux Communautés de Bruxelles-Capitale qui, antérieurement, relevaient du Parlement national.

La Communauté française est restée compétente dans le domaine des matières personnalisables, à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme relevant exclusivement de cette communauté (1).

L'article 65, § 5, de la loi spéciale de financement prévoit, pour les organismes privés bicommunautaires bruxellois, la possibilité d'opter pour un nouveau statut. Les organisations concernées ont eu, jusqu'au 30 juin 1989, le choix de relever de l'une ou de l'autre des deux communautés; à défaut, elles dépendraient, automatiquement, de la Commission communautaire commune.

L'exercice de ce droit d'option, qui était destiné à clarifier la situation du secteur bicommunautaire bruxellois, n'était, en lui-même, pas susceptible d'entraîner de profondes conséquences financières pour les Communautés.

En effet, lorsque les organisations en cause optent pour un statut unicommunautaire, un transfert de moyens financiers aux Communautés française et flamande est prévu, proportionnellement aux montants qui étaient initialement destinés à leur subventionnement.

L'arrêté royal du 10 mai 1990 (2) prévoit au profit de la Communauté française, une majoration financière de 1,288 milliard de francs.

Ces moyens à ajouter à ceux visés à l'article 42 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (3), subissent également une réduction de 14,3 %.

En outre, si l'on tient compte du taux d'inflation et de la circonstance que les institutions concernées ont été subventionnées durant six mois en 1990, le montant à allouer à la Communauté est de 582 millions de francs.

Selon les renseignements fournis par l'administration de la Trésorerie, ces moyens n'ont pas été perçus par la Communauté.

a.c. Recettes octroyées en vertu de l'article 73, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement

Cet article dispose que les soldes disponibles au 31 décembre 1988, en moyens de paiement sur chacun des articles de la section particulière des budgets de l'Éducation nationale, en ce compris l'alimentation prévue pour l'année en cours et non utilisée, sont attribués aux Communautés dans la mesure où ces soldes visent des matières qui sont de leur compétence.

Le décret du 10 avril 1989 contenant l'ajustement du budget des recettes de la Communauté française, a, en vertu de l'article précité, prévu la prise en recettes d'une somme de 2,24 milliards de francs.

Ainsi que mentionné dans son précédent Cahier d'observations (4), la Cour a constaté qu'au vu des documents financiers transmis par l'administration de la Trésorerie, seul un montant de 251 millions de francs avait été réellement perçu, soit une différence de 1,995 milliard de francs, en défaveur de la Communauté française, par rapport aux prévisions.

Dans la pratique, la procédure prévue par l'article 73 de la loi spéciale de financement n'a pas été suivie.

(1) Article 59bis, § 2, de la Constitution et article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(2) Portant exécution de l'article 65 de la loi spéciale de financement.

(3) Article 65, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

(4) Cf. Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n° 1, p. 17.

En effet, les soldes des sections particulières concernées ont été, au cours de l'année 1989, transférés, sans transiter par le budget des recettes de la Communauté de l'année considérée, aux sections particulières correspondantes du budget.

Ce procédé a eu des conséquences inattendues.

L'administration de la Communauté, tenue dans l'ignorance des transferts entre-temps effectués, a opéré des virements dans les écritures à la charge des articles concernés du budget des dépenses, afin d'alimenter les sections particulières en cause. De ce fait, ces dernières ont vu leurs moyens artificiellement doublés.

J 625.542

La Cour a attiré l'attention du ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique sur cette situation (1).

Ce dernier a fait savoir (2) que le problème retenait toute son attention.

a.d. Recettes prévues en vertu de l'article 73, § 2, de la loi spéciale de financement

Cet article dispose que le montant pour lequel le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires peut accorder une autorisation d'emprunt avec garantie de l'État et des subventions en intérêts est annulé.

En contrepartie, il est alloué à chacune des Communautés, pour les années 1989 à 1998, un crédit égal à 5,28 % de sa part dans le montant annulé.

Le budget des recettes pour l'année 1990 a prévu, à ce titre, une recette d'un montant de 58,1 millions de francs.

Ainsi que constaté ultérieurement par le ministre du Budget, le montant prévu à l'article 73, § 2, doit être porté à une somme de 65,1 millions de francs.

Les documents transmis par l'administration de la Trésorerie ne contiennent pas trace d'une telle rentrée au bénéfice de la Communauté.

Cette situation n'est pas neuve, la même carence ayant déjà été constatée au cours de l'année 1989 (3).

C'est donc 130,2 millions de francs ($65,1 \times 2$) qui sont dus à la Communauté.

a.e. Recettes en provenance du fonds budgétaire inscrit à l'article 66.36 B de la section particulière du budget de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche

Ce fonds a pour objet essentiel la récupération de rémunérations indues ainsi que celles des agents détachés ou en mission.

Le budget de l'année 1990 prévoyait à ce titre l'enregistrement d'une recette de 740 millions de francs.

Selon les informations obtenues auprès de la Communauté, une somme de 517,2 millions de francs a été enregistrée à la charge de l'article susvisé de la section particulière.

(1) Lettre du 9 juillet 1991.

(2) Dépêche du 16 juillet suivant.

(3) Cf. Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n° 1, p. 17.

b. Les dépenses

§ 1. *Les engagements*

Les engagements représentent les obligations contractées par la Communauté. Ces obligations peuvent donner lieu à paiement soit dans le courant de l'exercice budgétaire envisagé, soit au cours d'exercices ultérieurs. L'ensemble des engagements constitue les moyens d'action de l'Exécutif.

Tableau général des engagements

<i>(En millions de francs)</i>			
Budget	Crédits et autorisations	Engagements imputés	Réalisation en %
Titres I et II			
Education et Recherche	145 125,9	141 097,5	97,20
Culture et Affaires sociales	40 212,4	37 064,9	92,17
Total	185 338,3	178 162,4	96,12

§ 2. *Les ordonnancements*

Globalement, l'ensemble des ordonnancements correspond aux paiements de l'année, effectués par l'Exécutif en vue d'apurer les engagements contractés au cours de l'année concernée ou antérieurement.

Tableau général des ordonnancements

DEPENSES ORDONNANCEES EN 1990

<i>(En millions de francs)</i>			
Budget	Crédits	Dépenses ordonnancées	Taux d'utilisation
Titres I et II			
Dépenses courantes et de capital			
Crédits de l'année	186 180,0	175 290,7	94,15
Crédits reportés	6 670,8	5 033,4	75,45
Sous-total	192 850,8	180 324,1	93,50
Titre IV			
Section particulière	21 631,8	21 763,3	100,60
Total	214 482,6	202 087,4	94,22

Les crédits de l'année

Le budget global de la Communauté française pour l'année 1990 atteint un montant de 192,850 milliards de francs dont 44,201 milliards de francs pour le ministère I (Culture et Affaires sociales) et 148,649 milliards de francs pour le ministère II (Education et Recherche) soit un pourcentage respectif pour les deux départements de 23 % et de 77 %.

Dissemblables par leur taille, les deux départements le sont également par la nature des dépenses.

En effet, la plus grosse part des crédits du ministère I est réservée à l'octroi de subventions et d'aides diverses dans le domaine culturel et social tandis que les crédits du ministère II sont principalement consacrés à la couverture des traitements du personnel enseignant.

Près de 75 % des moyens alloués au budget de l'Éducation et de la Recherche, soit un montant avoisinant les 111 milliards de francs, concernent les rémunérations du corps professoral.

Un seul point d'augmentation de ce poste se traduit par un coût budgétaire supérieur à un milliard de francs.

Les crédits reportés

Les crédits reportés sont constitués par le transfert d'une partie non utilisée des crédits d'une année budgétaire sur l'année suivante.

Les mécanismes de ce report sont réglés par les articles 17 et 18 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État.

L'article 17 prévoit que les crédits non dissociés disponibles à la fin d'une année budgétaire sont reportés à l'année suivante et peuvent être utilisés dès le commencement de cette année pour ordonnancer toute dépense engagée pendant l'année budgétaire révolue. Ces crédits non dissociés reportés à l'année suivante sont rattachés à l'article budgétaire correspondant du budget de ladite année.

L'article 18 de la loi du 28 juin 1963 dispose que les crédits dissociés disponibles en fin d'année budgétaire tombent en annulation, sauf intervention de l'Exécutif (1).

Par le biais de divers subterfuges, la Communauté française s'ingénie à battre en brèche les règles concernant les reports de crédits.

Les deux techniques le plus communément appliquées en ce domaine sont les suivantes.

b.a. Report de crédits dissociés ou non dissociés se fusionnant aux crédits correspondants de l'année suivante

Ce procédé, qualifié, dans la pratique, de « report spécial » consiste à reporter les soldes disponibles d'une année sur une autre, étant entendu que les soldes en cause se fusionnent aux crédits de l'année considérée (2).

Une telle pratique se répétant au fil des exercices budgétaires fait quelque peu perdre au budget de sa transparence.

A titre indicatif, le total des « reports spéciaux » se monte, pour l'exercice 1990, à 3 375,6 milliards de francs en crédits d'engagement et à 4 044,3 milliards de francs en crédits d'ordonnement.

b.b. Les « réserves de récupération » du budget Éducation et Recherche

Afin de ne perdre aucun moyen budgétaire consacré aux dépenses d'éducation et de recherche, un système, sans doute ingénieux mais contraire aux

(1) Arrêté royal du 4 février 1988 fixant les modalités et les conditions selon lesquelles des crédits dissociés peuvent être reportés à l'année suivante, articles 1 et 2.

(2) Décret du 31 décembre 1990 contenant l'ajustement du budget de la Communauté française — dépenses d'Éducation et de Recherche.
Décret du 31 décembre 1990 contenant l'ajustement du budget de la Communauté française — Culture et Affaires sociales.

règles sur la comptabilité publique, a été mis au point, en vertu duquel les soldes des crédits non utilisés ne tombent pas en annulation mais sont transférés à des articles de la section particulière où ils sont engrangés au titre de « réserves » (1).

Ce système de récupération a été imaginé lors de l'ajustement du budget de 1989 et complété dans le budget de 1990 (2). L'ajustement prévoit que « les crédits du budget de l'année qui n'ont pas donné lieu à engagement direct ou sur états estimatifs sont virés à trois articles de la section particulière pour être affectés aux dépenses ressortissant au secteur du ministre concerné par celle-ci moyennant ventilation budgétaire opérée par délibération de l'Exécutif à régulariser lors du feuilleton d'ajustement ». Le budget de l'année suivante parfait le système en réglant le sort des crédits reportés de l'année qui n'ont pas donné lieu à ordonnancement au 31 décembre de l'année suivante.

Il s'agit ici d'une innovation en matière budgétaire, car les crédits inutilisés qui sont affectés à ces articles nouveaux de la section particulière, par ordres de virement dans les écritures, ne sont pas des moyens destinés à couvrir des dépenses spécifiques, mais toutes dépenses généralement quelconques qui sont gérées par le ministre. Le mode de disposition des articles concernés est particulier : non seulement l'autorisation du ministre des Finances, comme c'est le cas pour les autres fonds B, est requise, mais le recours à une délibération de l'Exécutif à régulariser lors du feuilleton d'ajustement est nécessaire. Lorsque ces moyens sont affectés, dans la délibération de l'Exécutif, à l'augmentation des crédits existants ou à la création de nouveaux crédits, le dispositif de l'ajustement du budget qui la régularise annule les crédits transférés à due concurrence.

Le montant des crédits ainsi transférés vers la section particulière, se chiffre à une somme de 2,8 milliards de francs.

Les dépenses de la section particulière

Selon l'article 19 de la loi du 28 juin 1963, les dépenses effectuées dans le cadre de la section particulière ne peuvent excéder les recettes qui y sont affectées.

La Communauté française apporte, toutefois, à cette règle diverses dérogations.

C'est ainsi qu'elle autorise dans ses dispositifs budgétaires une position débitrice pour un certain nombre d'articles de la section particulière. En l'occurrence, il s'agit des crédits destinés à la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand, en d'autres termes, l'engagement d'agents contractuels subventionnés (A.C.S.).

Dans un premier temps, la Communauté française assume la charge des traitements de ces agents. Par la suite, elle se fait rembourser par la Région wallonne (FOREm) ou par la Région de Bruxelles-Capitale (ORBEm).

C'est pour cette raison qu'elle autorise pour les articles concernés de la section particulière une position débitrice.

L'option choisie, aussi justifiée soit-elle en théorie, n'en présente pas moins sur le plan pratique, un certain nombre d'inconvénients.

(1) Il s'agit des articles 66.44.B, 66.45.B et 66.46.B.

(2) Article 6 du décret du 22 décembre 1989 contenant l'ajustement du budget de l'année 1989 de la Communauté française pour l'Éducation et la Recherche. Article 31 du décret du 22 décembre 1989 contenant le budget 1990 de la Communauté française pour l'Éducation et la Recherche.

En effet, la Communauté accuse pour les articles en cause, un solde négatif de 1,79 milliard de francs, ce qui, évidemment, n'est pas sans influencer sur l'état de sa trésorerie.

Sur ce point, il n'est sans doute pas inutile de relever, à titre exemplatif, qu'une facture de 470 millions de francs, introduite auprès de la Région wallonne, pour les rémunérations des A.C.S. enseignants durant l'année scolaire 1989-1990, n'a pu être honorée qu'à concurrence de 170 millions de francs.

La liquidation du solde de 300 millions de francs, est subordonnée à la présentation de pièces probantes, lesquelles ne parviendront au FOREm que dans le courant de l'année 1991; elle ne pourra, dès lors, intervenir qu'au cours de cet exercice.

c. Conclusions

Le déficit budgétaire de la Communauté française à la fin de l'année 1990, égal à la différence entre les dépenses ordonnancées (180,324 milliards de francs) et les recettes encaissées (173,407 milliards de francs) se chiffre à une somme de 6,916 milliards de francs.

Ce montant se situe au-delà du déficit automatique ou mécanique retenu pour 1990 par le Conseil supérieur des Finances, section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » qui dans son avis du 25 juillet 1989 avait estimé ce déficit, pour l'année sous revue, à 5,8 milliards de francs.

Chapitre III — *Résultat de caisse de l'exercice 1990*

Le résultat de caisse représente la différence entre les recettes perçues et les dépenses effectivement payées au cours d'une année. Il se distingue donc de celui de l'exécution du budget en ce qu'il prend en considération, non pas les dépenses ordonnancées, mais les dépenses réellement effectuées.

Ces deux résultats ne peuvent coïncider, vu qu'une dépense ordonnancée au cours d'une année peut être payée dans le courant de l'année suivante.

Selon les informations obtenues auprès des services comptables de la Communauté française, le résultat de caisse de l'exercice 1990 se traduit par un solde négatif de 8,914 milliards.

Ce résultat se ventile comme suit:

(En millions de francs)

Recettes

Titres I et II: recettes courantes et de capital	173 407,8
Titre IV: recettes de la section particulière	19 988,9 (a)
	<hr/>
	193 396,7

Dépenses

Titres I et II: dépenses courantes et de capital	180 525,8
Titre IV: dépenses de la section particulière	21 785,4
	<hr/>
	202 311,2

<i>Résultat</i>	- 8 914,5 (b)
-----------------	---------------

(a) Dont 16 080,0 millions de francs d'origine budgétaire.

(b) Dont 7 118,0 millions de francs Titre I et Titre II et 1 796,5 millions de francs Titre IV.

Chapitre IV — Trésorerie de la Communauté

a. Compte courant de la Communauté

En vertu de l'article 52 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, les Communautés et les Régions organisent leur trésorerie propre, selon des modalités fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après accord des Exécutifs.

Toutefois, pendant une période transitoire de deux ans prenant fin le 31 décembre 1990, la trésorerie des Communautés et des Régions a été gérée par celle de l'Etat (1).

Durant cette période, les institutions régionales et communautaires ont bénéficié d'une position débitrice, autorisée, d'un montant égal à deux douzièmes des dotations prévues par la loi de financement du 9 août 1980 (2).

En ce qui concerne la Communauté française, la ligne de débit tolérée a été fixée à 5 milliards de francs (3), étant entendu que tout dépassement de ce montant entraînerait la déduction d'intérêts de retard (4).

Au 31 décembre 1990, l'administration (nationale) de la Trésorerie a clôturé le compte courant de la Communauté et a fixé le solde débiteur de celle-ci vis-à-vis de l'Etat à un montant de 9,601 milliards de francs.

La situation du compte courant se distingue du résultat de caisse par le fait qu'elle ne se limite pas aux données financières d'une année civile mais qu'elle intègre, en outre, celles des années antérieures.

Selon les informations obtenues auprès du ministère des Finances le compte courant de la Communauté a, en 1990, évolué de la manière suivante :

	<i>(En francs)</i>
Situation du compte courant au 31 décembre 1990	- 1 557 181 136
Rectifications :	
Intérêts janvier 1991	- 12 729 956
Intérêts février 1991	- 12 457 449
Intérêts de mars 1991	- 12 133 036
Intérêts d'avril 1991	- 12 016 248
	<hr/>
Total	- 1 606 517 825
	<i>(En francs)</i>
Dépassement 1 ^{er} trimestre 1990	- 735 339 367
Intérêts avril 1990	6 170 723
Intérêts mai 1990	6 054 294
Intérêts juin 1990	5 852 076
Intérêts juillet 1990	5 705 008
Intérêts août 1990	5 625 346
Intérêts septembre 1990 (pénalité)	6 121 700
Intérêts octobre 1990 (pénalité)	6 042 038
Intérêts novembre 1990 (pénalité)	6 042 038
Intérêts décembre 1990 (pénalité)	6 703 844
Intérêts janvier 1991 (pénalité)	6 624 182
Intérêts février 1991 (pénalité)	6 495 498
Intérêts mars 1991 (pénalité)	6 342 302
Intérêts avril 1991	5 674 369
	<hr/>
	- 814 792 785

(1) Arrêté royal du 26 janvier 1990 fixant les modalités d'organisation de la trésorerie des Communautés et des Régions durant les années 1989 et 1990.

(2) Article 69, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

(3) Article 6 de l'arrêté royal du 26 janvier 1990.

(4) Ceux-ci sont calculés en fonction du taux moyen des certificats de trésorerie émis durant le mois où le dépassement a été constaté (article 6, § 2, de l'arrêté royal du 26 janvier 1990).

	<i>(En francs)</i>
Dépassement 2 ^e trimestre 1990	- 4 423 641 003
Intérêts juillet 1990	34 320 081
Intérêts août 1990	33 840 854
Intérêts septembre 1990	33 140 444
Intérêts octobre 1990	32 661 216
Intérêts novembre 1990	32 661 216
Intérêts décembre 1990	36 642 493
Intérêts janvier 1991	36 163 265
Intérêts février 1991 (pénalité)	39 075 496
Intérêts mars 1991 (pénalité)	38 153 904
Intérêts avril 1991	34 135 763

- 4 774 435 735

(En francs)

Dépassement 3 ^e trimestre 1990	- 2 277 212 750
Intérêts octobre 1990	16 813 421
Intérêts novembre 1990	16 813 421
Intérêts décembre 1990	18 862 912
Intérêts janvier 1991	18 616 214
Intérêts février 1991 (pénalité)	20 115 379
Intérêts mars 1991 (pénalité)	19 640 960
Intérêts avril 1991	17 572 492

- 2 405 647 549

(En francs)

Solde global arrêté fin avril 1991

- 1 606 517 825

- 814 792 785

- 4 774 435 735

- 2 405 647 549

- 9 601 393 894

La Communauté conteste cependant les chiffres arrêtés par l'administration de la Trésorerie.

Le premier point de divergence est relatif au mode d'enregistrement comptable de la subvention de 1989 qui a été allouée au Fonds national de reclassement des handicapés (F.N.R.S.H.). Ce subside, d'un montant de 3,161 milliards de francs, a été considéré par la Trésorerie comme ayant fait l'objet de paiements mensuels en 1989, alors qu'en réalité, il n'a été payé et en une seule fois, que dans le courant du mois de janvier 1990. De ce fait, la Communauté estime que ses soldes de caisse mensuels ont été indûment obérés et que le préjudice qui en résulte, pour elle, se chiffre à une somme de l'ordre de 300 millions de francs.

La deuxième source de contestation concerne le montant des avoirs des comptes ordinaires auprès de l'Office des chèques postaux. L'enjeu n'est pas sans importance. En effet, lors du calcul du solde du compte courant de la Communauté, ces montants sont considérés comme acquis, de facto, par elle et afin d'éviter une double comptabilisation, ces montants sont déduits du compte.

La Communauté estime ces avoirs à 1,5 milliard de francs, alors que l'administration de la Trésorerie les évalue à 2,5 milliards de francs.

b. Le règlement de la position débitrice de la Communauté vis-à-vis de l'Etat

Aux termes de l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 26 janvier 1990, le solde débiteur de chaque Communauté ou Région, augmenté des intérêts dus à partir du premier jour de l'année 1991 jusqu'à la date de paiement effectif doit être régularisé dans sa totalité par la Communauté ou la Région concernée à l'administration de la Trésorerie au plus tard le 31 mars 1991.

A défaut, ce solde débiteur, augmenté des intérêts y afférents est déduit, par cinquième au cours de la période de cinq mois qui suit, des moyens accordés à chaque Communauté et à chaque Région.

La régularisation n'ayant pu être faite en raison du désaccord existant entre le Gouvernement et l'Exécutif communautaire au sujet du mode de calcul, une retenue a été opérée.

Le ministre des Finances a signalé au ministre-président (1) que les moyens à allouer à la Communauté française pour le mois d'août 1991 seraient réduits à concurrence d'un montant de 1,920 milliard de francs, soit un cinquième du solde débiteur estimé par son administration.

A cette occasion, le ministre-président a rappelé ses griefs à l'égard du mode de calcul adopté par l'administration de la Trésorerie.

c. La capacité d'emprunt de la Communauté

Dans le système instauré par la loi spéciale du 16 janvier 1989, le recours à l'emprunt par les institutions régionales et communautaires s'inscrit comme une perspective quasi-inélectable.

En effet, outre les préfinancements et les dettes pour compte émises en vue de couvrir la partie manquante des transferts effectués par le pouvoir national, l'emprunt financera la partie de la croissance des dépenses qui n'est pas couverte par l'évolution des moyens alloués par l'Etat.

Ces emprunts, à émettre sans la garantie de l'Etat, seront, pour ce motif, assorti d'une clause de risque liée au degré de solvabilité de l'entité empruntrice.

Afin de ne pas perturber les conditions économiques du marché national, la loi spéciale du 16 janvier 1989 a prévu un certain nombre de « garde-fous », dont la mise en œuvre relève de la compétence de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances.

Jusqu'à ce jour, la Communauté, disposant d'une ligne de crédit auprès de la Trésorerie nationale, n'a pas dû recourir à l'emprunt.

Selon les données disponibles actuellement, il serait illusoire d'espérer que cette situation perdure.

Un bref résumé de la situation financière de la Communauté pour les années 1990 et 1991 confirme cette analyse:

	<i>(En milliards de francs)</i>	
	selon la Trésorerie	selon la Communauté
— Solde débiteur au 31 décembre 1990	9,6	8,7
— Déficit 1991	7,2	7,2
	16,8	15,9

(1) Dépêche du 10 juillet 1991.

E. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires

En vertu de l'article 83, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, la délibération de l'Exécutif remplace la délibération du Conseil des ministres pour les affaires relevant de la compétence de la Communauté.

Dès lors, conformément à la procédure prévue par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, l'Exécutif peut, par délibération motivée, dans des cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévues, autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses en l'absence ou au-delà de la limite des crédits budgétaires. Le texte des délibérations doit être immédiatement communiqué à la Cour des comptes qui fait éventuellement parvenir, sans délai, ses observations au Conseil de la Communauté.

Depuis la clôture du Cahier précédent (le 5 septembre 1990), l'Exécutif de la Communauté a pris six délibérations sur la base de l'article 24. Quatre d'entre elles, numérotées 163, 164, 165 et 91.101, n'ont fait l'objet d'aucune critique.

La délibération 162 du 19 septembre 1990 autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses imputables à un nouvel article à prévoir au feuilleton d'ajustement de la Communauté française de 1990, ne comportait aucune considération de nature à mettre en évidence les circonstances justifiant la mise en œuvre de la compétence extraordinaire conférée à l'Exécutif par l'article 24. En effet, la délibération n'avait d'autre objet que de corriger une erreur commise lors de l'élaboration du décret du 22 décembre 1989 contenant le budget de la Communauté française pour l'année 1990. En l'espèce, il s'agissait de créer un article (de crédits dissociés) 01.02.20, Titre II, section 87, destiné à accueillir le report du solde disponible de l'article 01.02.20, titre II, section 80 du budget de 1989, ceci afin de permettre le financement, sur plusieurs années, de programmes de recherche concertés.

La délibération n° 91.102 du 29 avril 1991 autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses, jusqu'à concurrence d'un montant d'un million de francs, imputables à la charge d'un nouvel article 34.01.11, Titre I, section 64, à prévoir au feuilleton d'ajustement de la Communauté française de 1991, n'était pas suffisamment motivée. Il s'agissait de favoriser le plus vite possible les actions entreprises par la CONFEMEN (Conférence des ministres de l'Education des pays ayant en commun l'usage du français); les considérants de la délibération n'explicitaient pas clairement les motifs de l'urgence invoquée.

III. CONTROVERSES ET INFORMATIONS

A. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846

L'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes prévoit :

« Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes.

Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres.

Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

Elle rend immédiatement compte de ses motifs aux Chambres ... »

En vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes sont applicables à la Communauté française.

Selon l'article 13, § 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les attributions que fixe la loi précitée sont exercées par les organes correspondants de la Communauté française.

En outre, l'article 83, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que la délibération de l'Exécutif de la Communauté remplace la délibération du Conseil des ministres chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de l'Exécutif.

En application de ces dispositions, quatre délibérations ont, depuis la publication du Cahier précédent, été transmises à la Cour des comptes. Elles ont donné lieu à des exposés, résumés ci-après, adressés au Conseil de la Communauté française.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990

J 524.333

La Communauté française a adjugé à la S.A. SOCATRA les travaux de restauration du théâtre VARIA, à Bruxelles. Après l'établissement de l'état d'avancement n° 21, la Communauté a soumis à la Cour deux ordonnances, l'une de 767 990 F, l'autre de 2 662 938 F. La Cour a refusé de viser la première et n'a visé la deuxième que jusqu'à concurrence de 248 183 francs.

Par lettre du 20 décembre 1988, adressée au ministre-président de la Communauté française, elle a fait observer que la comparaison du coût total des travaux déjà réalisés (45 504 871 F, hors révisions et T.V.A.) avec le prix initial de l'adjudication (31 827 466 F) donnait à penser que l'entreprise avait été mal préparée, sentiment renforcé d'ailleurs par l'existence d'importants décomptes et avenants ultérieurs, et que de telles anomalies paraissaient de nature à porter préjudice aux principes légaux de concurrence et d'égalité des soumissionnaires.

Par la même occasion, la Cour a rappelé qu'en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges, les décomptes doivent faire l'objet d'un ordre écrit du fonctionnaire dirigeant et que le paiement de travaux nouveaux ou modifiés ne peut, dans la mesure où il est fonction de la fixation de nouveaux prix unitaires, intervenir avant l'approbation du décompte y relatif, quoique soit offerte à l'administration la possibilité d'arrêter ces prix d'office, tous droits de l'entrepreneur restant saufs.

En outre, étant donné le retard important constaté dans l'exécution des travaux, son Collège a appliqué l'amende maximale prévue par le cahier spécial des charges, soit 10% de la soumission, et a réclamé la justification, au moyen de tous documents probants, de la décision de reporter au 30 juin 1988 la date d'expiration du délai de l'entreprise.

Enfin, la Cour a relevé que l'arrêté de délégations du 10 juillet 1985 de l'Exécutif de la Communauté française n'accordait pas aux fonctionnaires généraux compétence pour approuver des travaux supplémentaires, ni pour accorder des prolongations de délai.

Par sa lettre du 12 janvier 1990, le ministre-président a fait valoir qu'il avait été amené à considérer que les amendes de retard appliquées par la Cour devaient être partiellement levées et limitées à 397 843 F, seul un retard de trente jours de calendrier étant imputable à l'adjudicataire.

Après avoir souligné le caractère très incomplet de cette réponse, la Cour a, par lettre du 9 février suivant, répliqué qu'elle persistait à considérer que, dans l'état du dossier, l'application de l'amende maximale devait être maintenue, diverses prolongations de délai n'ayant toujours pas été justifiées. D'autre part, se référant à un avis donné par l'Inspection des Finances le 9 octobre 1989, elle s'est enquis des mesures envisagées à l'égard du bureau d'architecture, responsable, du moins en partie, du déroulement anormal de ce chantier, compte tenu du caractère insuffisant de l'étude préalable et de la fourniture tardive de plans.

De son côté, la S.A. SOCATRA a revendiqué, sur la base de l'article 16 du cahier général des charges, la réparation du préjudice subi en raison de la prolongation des délais d'exécution. Après négociation avec le maître de l'ouvrage, elle a obtenu à ce titre une indemnité de 4 205 186 F.

En l'absence de justifications suffisantes, la Cour a annulé l'ordonnance de paiement de ladite indemnité. Par lettre du 30 mars 1990, elle a insisté auprès du ministre-président pour que lui soient enfin produits les documents précisant et justifiant les prolongations de délai accordées et elle a formulé diverses critiques relatives à certains éléments de l'indemnité.

Sans répondre, le ministre-président a soumis le différend à l'Exécutif de la Communauté française, lequel a adopté une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance qui sera émise au bénéfice de la S.A. SOCATRA en paiement des dépenses litigieuses, pour règlement définitif du solde restant dû.

La délibération se borne à considérer que l'adjudicataire a été, dès le début des travaux, dans l'impossibilité de respecter le délai initialement fixé et, ce, pour des raisons qu'il ne pouvait raisonnablement prévoir lors du dépôt de son offre, de sorte que les prolongations du délai sont justifiées et qu'il a en outre droit à une indemnité compensatoire des « surcoûts réels résultant de l'organisation du chantier ». Cette argumentation, qui n'apporte rien de neuf, ne constitue nullement une réponse adéquate aux observations formulées par la Cour.

Quoi qu'il en soit, conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846 et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a visé avec réserve l'ordonnance en cause.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française
du 18 septembre 1990

J 540.374

Par arrêté du 30 octobre 1989, l'Exécutif de la Communauté française a alloué, à P.A.S.B.L. VENT DEBOUT, à la charge de l'article 33.05 de la section 45 du budget, la troisième et dernière tranche d'un subside afférent à son action

en milieu ouvert (A.M.O.), consistant, dans le cadre de l'arrêté royal du 4 février 1981 et de l'arrêté ministériel du 13 février 1981, à accueillir des mineurs requérant une protection, sans être cependant assujettis aux mesures contraignantes édictées par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la protection de la jeunesse.

Saisie de l'ordonnance de paiement y relative, émise au montant global de 2 038 342 F, la Cour a refusé de viser une somme de 1 304 135 F.

Par lettre du 23 janvier 1990, elle a précisé que cette réduction constituait une retenue compensatoire, dictée par la nécessité de récupérer, à la charge de l'association concernée, certains montants qui lui avaient été attribués, de manière irrégulière, dans le cadre d'une autre convention, l'instituant service non résidentiel (S.N.R.), en application des arrêtés de l'Exécutif des 12 mars et 7 décembre 1987, régissant les mesures plus sévères auxquelles peuvent être soumis les mineurs spécifiquement assujettis à la loi du 8 avril 1965. La Cour entendait ainsi garantir la récupération des frais ordinaires d'entretien des mineurs emmenés en croisières maritimes, irrégulièrement insérés en 1987, 1988 et 1989, pour un montant total de 1 304 135 francs, dans les subventions S.N.R.

La compensation ainsi opérée, entre le subside A.M.O. à attribuer et le subside S.N.R. à récupérer, aurait permis, en l'occurrence, de régulariser la relation financière globale entre la Communauté française et l'A.S.B.L. en cause.

Sans répondre à l'argumentation développée par la Cour, le ministre-président a soumis le litige à l'Exécutif de la Communauté, lequel a pris, le 18 septembre 1990, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve la liquidation du solde de 1 304 135 F du subside A.M.O.

Cette délibération, sans rencontrer les observations de la Cour relatives à l'octroi irrégulier, consenti à l'A.S.B.L. en sa qualité de service non résidentiel (S.N.R.), de frais ordinaires d'entretien, argue que la subvention A.M.O. n'en-court en tant que telle aucune critique au regard des critères définis par l'arrêté royal organique du 4 février 1981.

La Cour n'avait cependant pas justifié son refus de visa par des griefs inhérents à la subvention A.M.O., laquelle ne prête, en effet, nullement à critique, mais bien par des impératifs de récupération liés à la subvention S.N.R. du même promoteur.

Il importe dès lors de souligner que la délibération de l'Exécutif ne peut avoir d'autre conséquence que de libérer le solde de la subvention A.M.O., exclusivement composée de frais de personnel et de fonctionnement, et reste en revanche impuissante à légitimer ou à déterminer la Cour à admettre les postes (frais ordinaires d'entretien) contestés dans le cadre de l'autre subvention, lesquels sont calculés sous la forme de douzièmes mensuels, dans le cadre subventionné qui leur est spécifique, et ont fait l'objet de paiements sur ouverture de crédit en 1987, 1988 et 1989, sans par conséquent être soumis au visa préalable de la Cour.

La récupération de ces postes litigieux continue en conséquence de s'imposer dans le cadre du régime de subsidiarité et de liquidation qui leur est applicable.

Quoi qu'il en soit, la Cour, conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, a visé avec réserve l'ordonnance portant sur le solde de 1 304 135 F.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française
du 14 mai 1991

J 630.803

La Communauté française a adjugé à la S.A. MOURY les travaux de restauration du FORUM à Liège (lots 1 à 7).

Par ses lettres des 20 septembre 1988, 12 janvier 1989 et 14 juin 1989, la Cour, partageant l'opinion exprimée par l'Inspection des Finances dans ses notes des 3 juin 1988 et 17 février 1989, a fait observer qu'au vu des nombreux décomptes introduits, il apparaissait que l'entreprise n'avait pas été suffisamment préparée et que l'on avait ainsi soustrait des montants importants au jeu normal de la concurrence.

La Cour a en outre opéré une réduction de 2 691 000 F, montant correspondant au rabais consenti par l'adjudicataire dans sa soumission et que l'administration avait omis de porter en déduction des états d'avancement.

A propos du lot 7 (scénographie), son Collège a également signalé que le fractionnement de l'objet du marché était de nature à énerver les prérogatives du Conseil de la Communauté, en grevant implicitement les budgets futurs. La Cour a aussi fait observer que l'arrêté du 10 juillet 1985 de l'Exécutif de la Communauté française, portant délégations aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services de l'Exécutif, n'accordait pas compétence à un inspecteur général pour signer un bon de commande relatif à un marché dépassant 21 millions de francs.

Enfin, étant donné le retard important constaté dans l'exécution des travaux, la Cour a appliqué les amendes maximales de 5% prévues dans les cahiers spéciaux des charges des lots 1 à 7, soit 8 333 970 F, et a réclamé la justification au moyen de tous documents probants, des prolongations des délais accordées en cours de chantier.

De son côté, la S.A. MOURY a revendiqué, sur la base de l'article 16 du cahier général des charges, la réparation du préjudice subi en raison de la prolongation des délais d'exécution.

En l'absence de justifications suffisantes, la Cour a refusé son visa à cette indemnité. Elle a de nouveau insisté, par lettre du 15 septembre 1989, pour que lui soient produits les documents détaillant et justifiant les prolongations accordées, afin de pouvoir déterminer de manière précise la période indemnisable. Elle a également formulé diverses critiques relatives à certains éléments de l'indemnité.

Par sa lettre du 29 mai 1990, le ministre-président a fait valoir en substance que, compte tenu des travaux supplémentaires et des retards de paiement, il considérait que les amendes de retard appliquées par la Cour devaient être levées. Il concluait en outre que, suite aux négociations menées avec l'adjudicataire, l'indemnité avait été calculée de manière équitable, tout en reconnaissant que la taxe sur la valeur ajoutée, de même que la formule de révision contractuelle des prix, ne devraient pas être appliquées sur le dédommagement convenu. La suppression des montants y afférents ainsi que l'application du rabais contractuel ont conduit à une réduction globale de 6 485 735 F.

La Cour, par lettre du 20 juillet 1990, a répliqué que, dans l'état du dossier, l'application des amendes maximales devait être maintenue, diverses prolongations de délai n'ayant toujours pas été justifiées, et que le calcul de certains postes de l'indemnité devait être revu.

D'autre part, elle s'est enquis des mesures envisagées à l'égard du bureau d'architecture, responsable, du moins en partie, du déroulement anormal de ce chantier, compte tenu notamment du caractère insuffisant de l'étude préalable

et de la fourniture tardive de plans. Elle a déploré qu'un montant important d'intérêts de retard et de dommages-intérêts doive être pris en charge par la Communauté, en raison d'un manque de crédits budgétaires d'ordonnement.

Sans plus répondre à ces remarques, le ministre-président a soumis le différend à l'Exécutif de la Communauté française, lequel a adopté, le 14 mai 1991, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance qui sera émise au profit de la S.A. MOURY en paiement des dépenses litigieuses, soit 22.772.690 F, à titre de règlement définitif du solde des entreprises en cause.

La délibération se borne à considérer que l'adjudicataire a été dans l'impossibilité de respecter le délai initialement fixé et, ce, pour des raisons qu'il ne pouvait raisonnablement prévoir lors du dépôt de son offre, de sorte qu'il a été amené à réclamer des indemnités pour prolongation importante du délai d'exécution.

Cette argumentation ne contient aucun élément nouveau, qui puisse constituer une réponse adéquate aux observations formulées par la Cour.

Quoi qu'il en soit, conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a visé avec réserve les ordonnances qui lui ont été représentées.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 14 mai 1991

J 631.540

Au cours des années 1986 et 1987, la Communauté française a adjugé à la S.A. IDEAL CHAUFFAGE (lot n° 3) et à la S.A. PUTMAN Frères (lots n°s 2 et 5) les travaux de restauration du théâtre VARIA, à Bruxelles.

Les 13 octobre 1988 et 2 juin 1989, la Cour a renvoyé des ordonnances relatives au paiement de certaines tranches des travaux, en raison de la non-application de l'article 48, § 3, de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges, lequel prévoit des amendes de retard à titre d'indemnité forfaitaire.

En effet, il apparaissait qu'aucune amende n'avait été infligée aux entrepreneurs en retard d'exécution et que les prolongations de délai qui leur avaient été accordées ne répondaient pas aux conditions prévues en la matière par l'article 42, § 5 de l'arrêté ministériel précité.

La Cour a fait également observer qu'en vertu de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 juillet 1985 portant délégation de compétences aux fonctionnaires généraux et à certains agents des services de l'Exécutif, le fonctionnaire qui avait octroyé les prolongations de délai et approuvé des travaux supplémentaires n'avait pas reçu délégation à cet effet.

Dans sa lettre du 12 juin 1989, le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française a reconnu qu'en l'absence de dispositions claires et précises, toutes les décisions relatives à l'exécution des marchés relevaient de sa compétence exclusive. Il a toutefois fait valoir que, compte tenu des perturbations survenues sur le chantier, les amendes de retard, telles que la Cour voudrait les faire appliquer, devraient être totalement remboursées pour les lots n°s 2 et 5, et limitées à 369.309 F pour le lot n° 3.

Un échange de correspondance relatif à ce litige s'est clôturé par une lettre de la Cour du 20 juillet 1990, dans laquelle cette dernière a maintenu son point de vue selon lequel les amendes maximales doivent être maintenues, diverses prolongations de délai n'ayant toujours pas été justifiées.

Parallèlement à ce problème d'évaluation du retard dans les travaux susceptibles d'entraîner des amendes, la S.A. IDEAL CHAUFFAGE avait revendiqué le 21 novembre 1988, et en vertu de l'article 16 du cahier général des charges, la réparation du préjudice subi en raison de la prolongation des délais d'exécution.

En l'absence de justifications suffisantes, la Cour a annulé l'ordonnance de paiement relative à cette indemnité, et a insisté pour que lui soient enfin produits les documents déjà réclamés, afin de pouvoir déterminer de manière précise la période indemnisable (1).

Sans satisfaire à cette demande, le ministre-président a soumis les différends relatifs à ces marchés à l'Exécutif de la Communauté, lequel a adopté, le 14 mai 1991, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve les ordonnances qui seront émises au bénéfice de la S.A. IDEAL CHAUFFAGE et de la S.A. PUTMAN Frères en paiement des dépenses litigieuses.

Conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846 et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a visé avec réserve les ordonnances qui lui ont été représentées.

B. Marchés publics

1° *Contrat d'études — Abandon de projet — Paiement d'honoraires*

J 592.472

En 1980, la commune de Waterloo a acheté, pour 39 millions de francs, l'ancienne sucrerie sise sur son territoire, en vue de l'affecter, à titre principal, à des activités culturelles.

Une partie de ce bien a été rachetée, en 1984, par la Communauté française, pour la somme de 7 200 000 F, compte tenu du versement d'une subvention globale de 16 892 000 F qu'elle avait accordée précédemment à la commune, sur la base de l'arrêté royal du 22 février 1974 (2).

Lors de la liquidation des honoraires réclamés à titre d'indemnité de rupture par un bureau chargé d'une étude de rénovation et d'aménagement du site, la Cour a demandé au ministre-président de l'Exécutif de préciser les raisons de l'abandon de l'étude qui avait déjà coûté 3 372 717 F (3).

En réponse (4), le ministre-président a informé la Cour que l'immeuble avait été vendu, étant donné que les investissements à réaliser étaient largement supérieurs aux possibilités budgétaires.

Le 8 juillet 1991, la Cour a fait savoir que la subvention allouée à la commune de Waterloo, pour l'acquisition de cet immeuble, n'ayant pas été utilisée aux fins prévues (affectation culturelle), il y avait lieu de prendre toutes mesures en vue d'en obtenir le remboursement, conformément aux dispositions de l'article 3, 2° de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

A toutes fins utiles, elle a signalé que le montant en cause s'élevait à 12 092 000 F, déduction faite de la somme de 4 800 000 F, déjà récupérée lors de l'achat d'une partie du bien par la Communauté française.

(1) Lettre du 2 avril 1991.

(2) Arrêté royal relatif à l'intervention de la Communauté française en matière de subsides pour l'exécution de travaux d'infrastructure culturelle.

(3) Lettre du 27 mars 1991.

(4) Dépêche du 23 mai 1991.

Par ailleurs, son Collège a conclu au bilan largement déficitaire de l'opération; non seulement, la Communauté a été amenée à supporter des dépenses non économiquement rentables pour un total avoisinant les 20 millions de francs, mais a revendu la partie du bâtiment lui appartenant, estimée à 12 000 000 de francs en 1984, pour un montant de 7 500 000 F, en raison des dégradations survenues postérieurement à son acquisition.

2° Octroi d'indemnités et intérêts de retard

J 341.615
J 459.999
J 466.270
J 540.479

Dans ses cahiers précédents (1), la Cour a fait état des problèmes posés par l'octroi, en octobre 1985, d'une indemnité transactionnelle de 6 602 749 F, à raison de la prolongation des délais d'exécution des travaux de rénovation du Centre culturel Le Botanique. Vu l'état déplorable du dossier, transmis seulement le 16 mars 1989 et élaboré par une administration manquant d'expérience, la Cour, sous renvoi de l'ordonnance qui en portait la liquidation, s'était trouvée dans l'obligation d'exposer à l'intention du département les règles qui déterminent les éléments propres à calculer une telle indemnité.

Sans répondre à la lettre de la Cour (2), le ministre-président a soumis le différend à l'Exécutif, lequel, tout en admettant que les pièces justificatives réclamées ne pouvaient être « produites ni attestées a posteriori », a cependant marqué son accord sur la dépense et a invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance nouvellement émise en paiement de l'indemnité contestée.

La délibération, prise le 6 février 1990, faisait valoir que la prolongation des délais, en général correctement évaluée, résultait de circonstances étrangères à l'adjudicataire, que les documents manquants ne pourraient que confirmer la réalité des frais comptabilisés et que le non-règlement de l'indemnité convenue à l'amiable déboucherait sur une procédure de recouvrement devant les tribunaux, ce qui donnerait naissance, de surcroît, à des intérêts de retard.

Lors de l'examen de cette délibération, la Cour a relevé que le retard apporté dans le traitement de ce dossier par l'administration provoquerait, en tout état de cause, la déduction d'importants intérêts de retard au profit de l'entrepreneur.

L'ordonnance émise en paiement de l'indemnité à été visée avec réserve le 26 mars 1990.

Saisie, le 23 octobre 1990, d'une ordonnance établie, au montant de 4 129 341 F, à titre d'intérêts de retard, la Cour a mis l'accent sur le fait que les lenteurs administratives dénoncées précédemment avaient causé la déduction d'intérêts de retard très importants, excédant 60 % de la dépense en principal (3).

C. Subventions

1° Subventions d'équipement touristique

J 573.199

Dans son 145^e Cahier d'observations (4), la Cour a consacré un article circonstancié aux subventions de l'espèce; l'octroi en est régi par les arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969, ainsi que par les arrêtés ministériels d'exécution des 6 mars 1967 et 24 septembre 1969.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990) — n° 1, p. 32.
Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n° 1, p. 29.

(2) Lettre du 5 juin 1989.

(3) Lettre du 27 novembre 1990.

(4) Fasc. 1^{er} bis, pp. 35 à 43.

Elle y faisait état de remarques qu'elle avait adressées, à ce propos, au ministre ayant le tourisme dans ses attributions, remarques qui concernaient, notamment, le subventionnement de réalisations non spécifiquement touristiques.

Plusieurs observations avaient été formulées en ce sens au sujet de subventions accordées, à l'A.S.B.L. Association pour l'exploitation et la gestion touristiques et sportives des voies d'eau du Hainaut, en vue de l'aménagement du domaine touristique de Claire-Fontaine.

J 034.144
J 188.051
J 260.537

Par arrêté du 8 novembre 1984, une subvention de 9 466 000 F avait été octroyée à cette association, en vue de l'aménagement d'un local vestiaire, d'un dépôt de matériel, d'un bar et d'une cafétéria. La Cour avait refusé de munir de son visa la liquidation de la dépense, estimant, d'une part, que les investissements subventionnés visaient davantage une infrastructure sportive qu'un équipement touristique, et, d'autre part, que le subventionnement d'un dépôt de matériel inaccessible au public, ainsi que de locaux à caractère commercial, ne se justifiait pas au regard des dispositions réglementaires rappelées ci-avant.

En application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, l'Exécutif de la Communauté a, par délibération du 8 décembre 1987, invité la Cour à viser avec réserve une ordonnance de paiement, émise au montant réduit de 3 935 000 F, après déduction des interventions relatives aux locaux non accessibles au public ou affectés à des activités commerciales (1).

J 369.139
J 372.953

Pour les mêmes raisons, la Cour n'avait pu accorder son visa à la liquidation de subventions de 5 814 000 F et 4 954 000 F allouées pour la seconde phase de l'aménagement et pour l'équipement des locaux (2).

Proposition fut faite, sans succès, par l'administration, à l'Exécutif, d'inviter la Cour à viser ces dépenses avec réserve.

S 980.709
J 359.184
J 364.905

Par ailleurs, la Cour avait visé, sans remarque, les ordonnances relatives aux subventions de 10 811 000 F et 6 522 000 F, octroyées pour la création d'un terrain de jeux et l'extension d'une aire de parking sur le même site.

Cependant, l'administration ayant constaté, dans le cadre d'une enquête du Comité supérieur de contrôle, que les subventions en cause avaient, en fait, servi à l'érection d'un complexe de football qui n'était pas subventionnable au titre de l'équipement touristique, le ministre concerné a informé la Cour qu'il serait procédé, dans les meilleurs délais, au remboursement des sommes perçues, égales à 21 268 000 F, compte tenu de l'engagement pris par l'A.S.B.L. de maintenir l'affectation touristique durant quinze ans, à peine de devoir rembourser la subvention en cas de non-respect de cette affectation (3).

La Cour a fait savoir (4) au ministre qu'elle avait pris acte de sa décision. Elle l'a prié de la tenir informée de la suite qui y serait donnée et de lui communiquer, à cette fin, le nom du comptable qui, en application de la circulaire n° 89/002 du 11 juillet 1989, édictée par le ministre-président de l'Exécutif, a été, personnellement et spécialement, chargé de la comptabilité, de la poursuite et du recouvrement des créances nées de la constatation du non-respect, par certains bénéficiaires, des conditions imposées par les décisions d'octroi des subventions d'équipement touristique.

(1) 145^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er} bis, pp. 19, 21, 37 et 41.

(2) Lettres des 19 et 30 juin 1989.

(3) Dépêche du 14 janvier 1991.

(4) Lettre du 4 février 1991.

2^o *Subventions au profit d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle, en marge du régime général géré par l'Office communautaire et régional de la Formation et de l'Emploi (FOREm)*

Dans son cahier précédent (1), la Cour avait évoqué les problèmes posés par la justification de l'utilisation de subventions accordées, en application du décret du 17 juillet 1987, et les solutions satisfaisantes apportées par le ministre communautaire chargé de la Formation.

J 528.376

Plus précisément, les associations, œuvrant dans le domaine de la formation professionnelle continuée, sont susceptibles de bénéficier d'interventions financières en provenance de diverses autorités belges et européennes; ceci est de nature à favoriser l'émergence de subventionnements doubles ou excédentaires.

Au sein de l'administration de la Communauté française, principal gestionnaire des subventions, n'existent guère de procédures propres à détecter de telles situations. Il est vrai qu'en raison même de la diversité des subventions accordées, et du chevauchement de nombreuses activités, cette recherche suppose un travail considérable.

Dans un but de prévention, la Cour a soumis à l'attention du ministre quelques suggestions (2).

En vue d'éviter le double subventionnement, elle estime qu'il conviendrait d'inviter les associations bénéficiaires à attester sur l'honneur que les pièces produites à l'appui de leurs déclarations de créances n'ont pas été, ou ne seront pas, utilisées pour le même objet auprès d'un autre pouvoir.

Pour réduire les risques de subventionnement excédentaire, la Cour a prié le ministre de faire examiner :

- si la prise en charge par le budget de la Communauté d'une quote-part du coût d'un projet ne devrait pas être subordonnée à l'obligation de préciser la manière dont est assurée le financement du reliquat;
- si toute allocataire ne devrait pas être tenue d'attester sur l'honneur, dans sa déclaration de créance, qu'elle n'a, relativement à l'action concernée par la subvention dont elle réclame le versement, perçu aucune recette ni récupérer partie de ses débours.

D. Enseignement

1^o *Détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement des institutions universitaires*

Les problèmes en suspens relatifs à la détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul de l'allocation de fonctionnement accordée aux institutions universitaires ont été exposés au Cahier d'observations du 17 octobre 1989 (3).

Les allocations annuelles de fonctionnement accordées aux institutions universitaires pour couvrir leurs dépenses d'enseignement sont calculées sur la base du nombre d'étudiants régulièrement inscrits dans chaque institution au 1^{er} février de l'année précédente et remplissant certaines conditions.

S 808.626
S 808.626bis
J 078.790
J 112.239
J 151.368
J 158.036
J 607.573

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n^o 1, pp. 34 et 35.

(2) Lettre du 4 janvier 1991 à laquelle le ministre n'a pas répondu.

(3) Doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990) — n^o 1, p. 37.

Un premier contrôle des statistiques des étudiants présentées par les commissaires et délégués du Gouvernement auprès de chaque institution francophone a été opéré par la Cour dans le courant de 1984 et a abouti à la correction de certaines d'entre elles, ce qui a entraîné la réduction d'allocations relatives à l'exercice 1984.

D'autres questions concernant notamment l'absence de liste des grades reconnus, la délivrance par certaines institutions de titres sans habilitation légale, l'utilisation discutable des possibilités de dérogation aux conditions d'accès et de durée des études ainsi que le calcul du nombre d'heures minimum à prendre en compte pour le financement, ont été évoquées par la Cour dès octobre 1984 (1).

Au cours d'un second cycle de contrôles, effectué en 1987 dans les institutions francophones, le problème du financement des programmes d'études organisés pour la première fois après le 30 septembre 1982 a été examiné par la Cour et exposé au ministre (2).

En effet, l'article 48^{quater} de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, introduit par l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982, en vue de régler de façon transitoire les difficultés soulevées par l'absence des règles de programmation, a limité, jusqu'à nouvel ordre, le calcul des allocations de fonctionnement aux seuls enseignements subventionnés dans l'institution concernée avant le 30 septembre 1982. Il interdit le financement de programmes d'études nouveaux (3). Dans ses lettres, la Cour a attiré l'attention du ministre sur les conséquences dommageables des dispositions de l'article 48 quater. Ce dernier aboutit non seulement à entériner le caractère subventionnable des enseignements organisés dans le passé sans habilitation légale, mais aussi à limiter le financement des programmes nouveaux, et, de la sorte, paradoxalement, à dissuader les établissements universitaires de créer des enseignements nouveaux adaptés à l'évolution des connaissances scientifiques, tout en les incitant à maintenir des programmes ayant perdu leur attrait ou leur utilité, mais présentant l'avantage d'avoir été subventionnés avant le 30 septembre 1982, voire même à organiser des programmes nouveaux sous la forme d'options de programmes existants.

De plus, la Cour a fait part au ministre des divers cas où cette disposition a été transgressée.

Ce contrôle a aussi confirmé que les institutions universitaires ont considéré, en général, que les dispositions (4) (5), qui limitent la prise en considération des étudiants inscrits à plusieurs reprises dans une même année d'études, s'appliquent aux seuls étudiants qui prennent une nouvelle inscription après un échec ou un abandon, alors que ces textes doivent s'appliquer chaque fois qu'un étudiant prend une nouvelle inscription dans une année d'études de même niveau.

Enfin, la Cour a rappelé (6) l'absence persistante des arrêtés ministériels devant établir annuellement, par institution universitaire, la liste des grades

(1) Lettre du 16 octobre 1984 au ministre de l'Education nationale (F).

(2) Lettres du 6 mai 1987 (Université de l'Etat à Mons), du 16 juin 1987 (Université de l'Etat à Liège), du 2 décembre 1987 (Université libre de Bruxelles) et du 2 décembre 1987 (Université catholique de Louvain), rappelées régulièrement.

(3) 143^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, p. 32.

(4) Article 6, § 3, de l'arrêté royal du 4 août 1972, fixant les règles pour la détermination du nombre d'étudiants dans les institutions universitaires.

(5) Article 1^{er}, § 3, de l'arrêté royal du 10 août 1981 fixant les critères de subvention de la formation universitaire en Belgique, à partir de l'année académique 1981-1982, pour les ressortissants de pays en voie de développement.

(6) 143^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, p. 32.

reconnus (1). Son Collège a souligné (2) qu'en raison de cette carence, les Pouvoirs publics se sont, en fait, privés d'un des moyens fondamentaux du contrôle de la politique universitaire, contrepartie de la liberté relative dont disposent les institutions universitaires pour organiser des enseignements et de la présomption que ces enseignements sont de niveau universitaire et peuvent, de ce fait, être financés.

Malgré les rappels (3), aucune réponse n'a été fournie, à ce jour, à toutes ces questions importantes.

2° Investissements immobiliers des institutions universitaires

a. Recettes provenant de l'aliénation d'immeubles acquis ou construits avec l'aide de l'Etat

J 002.806
J 552.677

Depuis plusieurs années, la Cour attire l'attention sur les insuffisances et les anomalies de la réglementation relative aux investissements immobiliers des établissements universitaires (4). Il est, en effet, paradoxal que les recettes provenant de la cession, à des tiers, d'immeubles acquis ou construits à l'aide de moyens alloués en application de la loi du 2 août 1960 (5) ou résultant de la cession de droits réels sur ces immeubles, puissent être conservées en totalité par les institutions universitaires libres, alors que l'Etat, puis la Communauté française à partir du 1^{er} janvier 1989, supporte intégralement le coût considérable de ces investissements (6).

Cette remarque ne concernait pas les terrains des sites universitaires de Louvain-la-Neuve et de l'ancienne plaine des manœuvres d'Etterbeek puisque la loi du 24 juillet 1969 (7) avait organisé le juste retour au Trésor public d'une partie du produit de l'aliénation éventuelle de ces terrains dont l'acquisition fut entièrement financée par les deniers publics.

La Cour a exposé une nouvelle fois sa position dans une lettre du 26 novembre 1990, adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française, à l'occasion de l'examen du projet de budget des dépenses de l'année 1991 du ministère de la Communauté française — Education, Recherche et Formation et du projet d'ajustement pour 1990.

Non seulement, aucune mesure satisfaisante n'a encore été prise pour élargir à tous les autres investissements universitaires financés par le Trésor public des dispositions ayant une portée similaire à celles prévues par la loi du 24 juillet 1969, mais, qui plus est, les projets précités visaient précisément à démanteler le mécanisme mis en place par cette loi, ainsi qu'il est exposé ci-après.

A l'occasion de l'examen de ces projets de budget et d'ajustement en commission de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche, l'Exécutif

(1) Article 4 de l'arrêté royal du 4 août 1972.

(2) Voy. ci-dessus.

(3) Lettres des 9 octobre 1989 et 3 juillet 1991.

(4) Voy. notamment, doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990) — n° 1, pp. 38 et 39.

(5) Loi relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres.

(6) Les emprunts conclus pour financer les investissements immobiliers pour l'administration, l'enseignement et la recherche sont pris en charge par l'Etat, puis la Communauté depuis le 1^{er} janvier 1989, qui rembourse le capital et paie l'intégralité des intérêts, en application de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

(7) Loi relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain.

a réaffirmé (1) ses intentions, en invoquant le souci de mettre sur le même pied les universités de la Communauté française et les universités libres, en octroyant aux premières la propriété des bâtiments qu'elles occupent et en fixant, pour toutes les institutions, les mêmes conditions d'exercice de ce droit de propriété, notamment en cas de vente ou de cession de droits réels.

b. Application de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain

J 112.238
J 552.677

Cette loi impose à l'institution universitaire ayant bénéficié des avantages accordés par l'Etat pour financer l'acquisition de terrains inclus dans le site universitaire concerné de verser au Trésor la plus-value réalisée lors de l'aliénation de biens immeubles ou de la cession d'un droit d'emphytéose en vue de l'aménagement de ce site.

Etant donné l'importance et la diversité des cessions consenties par l'UCL en vue de répondre à des besoins d'habitat, de commerce ou d'entreprise, il convenait de déterminer les modalités d'application de la loi puisqu'aucun arrêté royal n'a jamais été pris pour les définir.

A l'initiative de la Cour, le problème a été soumis à une commission regroupant des fonctionnaires de la Cour et du ministère des Finances, en raison du rôle important confié par la loi au ministre qui a sous son autorité les comités d'acquisition d'immeubles pour compte de l'Etat.

Un représentant du ministère de l'Education nationale (F) a été ensuite associé aux travaux de cette commission, du fait de l'intervention croissante du budget de ce département dans la couverture des charges financières des institutions universitaires libres, ceci en application de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

Cette commission élargie a élaboré une convention précise et détaillée, longuement négociée avec les représentants du conseil d'administration de l'UCL et signée le 10 juillet 1987 (2).

La même commission a été chargée de surveiller l'application de cette convention, de résoudre les difficultés qui pourraient survenir et de fixer annuellement le montant des créances du Trésor.

En 1990, elle a préparé le texte d'une convention similaire à conclure avec l'ULB qui envisageait également la concession de droits réels sur certains terrains de l'ancienne plaine des manœuvres d'Etterbeck qui lui a été cédée par la loi du 24 juillet 1969.

Cette situation a été profondément modifiée par les articles 34 et 10 des décrets du 24 décembre 1990 (3); ces articles visent à supprimer l'application des dispositions de la loi de 1969 relatives au remboursement au trésor public, depuis 1969, d'une partie des recettes provenant de la cession à des tiers (personnes privées, commerces, entreprises ...) de terrains de deux sites universi-

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 4-IV (1990-1991) --- n° 2, du 5 décembre 1990, p. 84.

(2) Voy. Doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990) — n° 1, pp. 21 et 22.

(3) Décrets contenant, respectivement, le budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1991 — Dépenses d'éducation, d'enseignement, de recherche, de constructions scolaires et universitaires, de formation et dépenses culturelles de l'éducation et l'ajustement du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1990 — Dépenses d'éducation, de recherche et de formation.

taires dont la Communauté française (reprenant en cette matière les obligations de l'Etat) assume intégralement le financement de l'acquisition, depuis le 1^{er} janvier 1989.

Dans une lettre du 26 novembre 1990 adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française, la Cour a estimé devoir critiquer cette disposition pour les raisons suivantes.

Du point de vue du droit budgétaire, celle-ci est, en effet, ambiguë. Elle se présente comme une dérogation temporaire à la législation en vigueur, dérogation qui n'a normalement d'effet que durant l'année budgétaire concernée, puisqu'elle est insérée dans le dispositif de l'ajustement pour 1990 et dans celui du budget pour 1991.

Cependant, en stipulant que le dernier alinéa de l'article 3 et l'alinéa 4 de l'article 4 (articles qui prévoient précisément la restitution d'une partie du produits des aliénations) de la loi du 24 juillet 1969 sont rapportés, elle semble, au contraire, vouloir abroger, avec effet rétroactif, la disposition légale en vigueur qui serait ainsi annulée *ab initio*. Ces articles auraient donc une portée normative et permanente, constituant ainsi des « cavaliers budgétaires » dont le caractère irrégulier est très largement dénoncé par la jurisprudence et la doctrine (1).

Dans une telle hypothèse, les dispositions incriminées auraient pour conséquence d'entraîner la restitution par la Communauté française à l'Université catholique de Louvain, seule concernée effectivement par la mesure, des sommes payées à l'Etat national, pour les opérations immobilières que cette institution a réalisées au cours des années antérieures à 1989, époque où le Trésor national assumait le financement des investissements universitaires.

Le Conseil de la Communauté française a voté tels quels les deux projets budgétaires qui lui étaient soumis, bien qu'à l'occasion de l'examen du projet d'ajustement pour 1990, une demande d'application de l'article 56 de son règlement ait été déposée à propos, notamment, de ce cavalier budgétaire (2).

L'article vise précisément à proscrire le procédé des cavaliers budgétaires, puisqu'il dispose :

« Au cas où, dans le projet de décret budgétaire, des dispositions de nature normative seraient proposées, ces dispositions sont disjointes et font l'objet d'un projet de décret distinct. »

Lors de sa réunion du 8 janvier 1991, la commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement a décidé de charger un groupe de travail d'examiner les modalités d'une modification du règlement du Conseil.

Un membre de la Cour des comptes et un fonctionnaire de ses bureaux ont été associés aux travaux de la Commission, travaux qui ont abouti à la rédaction de textes précisant davantage la notion de cavaliers budgétaires lesquels, à l'avenir, devront être nécessairement disjointes du décret budgétaire.

Le Conseil de la Communauté française a adopté, le 11 juillet dernier, les modifications proposées.

(1) Voy. notamment: l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 1963 relative à la comptabilité publique (Sénat, doc. 160, 1958-1959, pp. 41 et 42), le rapport sur le processus budgétaire en Belgique, reproduit dans la « Revue des parlementaires de langue française », n° 49, 1983, p. 47 et Wigny (Droit constitutionnel, n° 399).

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 5-IV (1990-1991) — n° 2, pp. 8 à 10 et 13.

c. Contrôle des investissements

J 552.677

L'article 29 du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1991 (Dépenses d'éducation) suspend l'application de la plupart des règles relatives au contrôle des investissements immobiliers des institutions universitaires libres comme des établissements de la Communauté française. Une telle mesure faisait déjà l'objet de l'article 28 du budget pour 1990.

L'article 29 déroge, en outre, à la loi du 22 avril 1958 (1) en autorisant la prise en charge de dépenses relatives aux homes et restaurants étudiants par les crédits réservés aux dépenses d'investissement pour l'administration, l'enseignement et la recherche.

Cette situation rend extrêmement difficile le contrôle du respect des quelques règles financières qui subsistent, ce qui pourrait avoir un effet défavorable sur les finances de la Communauté.

Dans une lettre du 26 novembre 1990 adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française, à l'occasion de l'examen du projet du budget pour 1991, la Cour a réaffirmé, à ce propos, qu'il serait préférable de modifier les lois régissant la matière afin d'organiser un nouveau système de contrôle de ces investissements plutôt que de recourir de manière répétée à des cavaliers budgétaires afin de suspendre l'application de dispositions légales en vigueur, de déroger à ces dispositions, voire même de les « rapporter ».

3^o *Subvention affectée au service des pensions des membres du personnel enseignant de certaines institutions universitaires libres*

J 424.005

J 552.677

L'article 38 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires prévoit qu'une subvention est accordée à certaines institutions libres pour couvrir les charges de pensions des membres de leur personnel enseignant admis à la retraite avant le 1^{er} juillet 1971.

Aucun crédit n'a été prévu à cet effet dans le budget de la Communauté française pour les années 1989 et 1990 ni, d'ailleurs, dans leurs ajustements respectifs, bien que le financement des institutions universitaires concerne les Communautés depuis le 1^{er} janvier 1989.

La Communauté française conteste la prise en charge de cette créance, arguant du fait que le régime de pension est resté, en vertu de l'article 59bis de la Constitution (2), une matière nationale. Il paraît cependant difficile de soutenir que cet article s'applique à la présente subvention, laquelle est octroyée en vertu de la loi de 1971 aux institutions elles-mêmes, indépendamment du régime de pension applicable.

Par ailleurs, les budgets de l'Etat pour les années 1989 et 1990 ne comportant plus de crédits relatifs à cet objet, la Cour a souhaité voir s'organiser une concertation entre l'Etat et les Communautés de manière à déterminer clairement à qui incombe, à partir du 1^{er} janvier 1989, la charge d'une subvention légalement due aux institutions universitaires (3).

(1) Loi du 22 avril 1958 (...) portant certaines mesures relatives aux installations immobilières dans les institutions d'enseignement universitaire totalement ou partiellement financées aux frais de l'Etat.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 4-IV (1989-1990) — n^o 4, p. 108.

(3) Point A4 de la lettre du 23 novembre 1989 et 2^e partie, point 1 c), de celle du 26 novembre 1990 adressées à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française.

4° *Financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants de pays en voie de développement et d'états ayant conclu des accords culturels avec la Belgique*

J 365.000
J 552.677

La Cour a constaté que la Communauté française n'a pas prévu à son budget — dépenses d'éducation et de recherche (ministère II) —, les crédits suffisants pour assurer le paiement de l'intégralité de la part d'allocation de fonctionnement due aux institutions universitaires, qui lui incombe en vertu de la loi du 27 juillet 1971 sur le fonctionnement et le contrôle des institutions universitaires.

Les étudiants qui entrent en ligne de compte pour le calcul de l'allocation de fonctionnement sont classés en trois catégories selon leur origine :

- ceux qui proviennent de pays en voie de développement, reconnus par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, sont pris en charge par le budget de ce département;
- les étudiants provenant de pays ayant conclu un accord culturel avec la Belgique, sont, du moins en théorie et depuis 1977, à la charge du budget des Affaires culturelles dont les Communautés ont pris la succession;
- les étudiants belges et assimilés, d'abord à la charge du budget de l'Etat, sont, depuis le 1^{er} janvier 1989, à la charge des Communautés.

L'allocation globale pour chaque institution universitaire est répartie entre ces budgets selon cet ordre.

La Cour a fait observer (1) que les crédits nécessaires au paiement de l'allocation due aux institutions universitaires pour les étudiants originaires de pays ayant conclu un accord culturel avec la Belgique n'ont jamais été inscrits au budget depuis 1977: la somme due à ce titre est actuellement de l'ordre de 146 millions de francs.

En outre, des mesures restrictives ayant été imposées à l'Agence pour la coopération au développement, réduisant, de la sorte, ses possibilités d'intervention, la Communauté française s'est trouvée dans l'obligation de prendre le relais.

En effet, par le jeu du mécanisme correcteur prévu à l'article 30, §§ 2 et 3, de la loi, cette réduction a entraîné une augmentation de la part de l'allocation annuelle de fonctionnement supportée par la Communauté française, puisqu'en vertu de l'article 27, § 6, c'est le budget de cette dernière qui paie normalement le solde de l'allocation (2).

Contrairement au ministère de l'Éducation nationale qui, jusqu'en 1988, inscrivait, à cette fin, à son budget les crédits nécessaires, la Communauté reste en défaut d'éponger ce solde.

5° *La gestion séparée des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française*

Un service à gestion séparée est celui qui, placé sous l'autorité directe d'un ministre, fait l'objet d'une gestion autonome vis-à-vis de celle du département auquel il ressortit, sans toutefois bénéficier de la personnalité juridique. En l'occurrence, les ministres qui ont l'enseignement dans leurs attributions conservent leurs prérogatives mais les chefs d'établissement disposent d'une autorité déléguée.

(1) Lettre du 9 août 1989 au ministre-président de l'Exécutif et 2^e partie, point 1 b), de la lettre du 26 novembre 1990 adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française.

(2) 2^e partie, point 1 a), de la lettre du 26 novembre 1990 adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française.

Les dispositions légales et réglementaires qui régissent la gestion séparée des établissements d'enseignement de la Communauté sont antérieures à la révision de l'article 59bis de la Constitution qui rend les Communautés française et flamande compétentes pour l'enseignement, hormis la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions, matières que se réserve le pouvoir national.

De manière générale, et sauf disposition contraire, les textes relatifs à l'enseignement de l'Etat restent applicables après le transfert de cette compétence vers les Communautés. Il en va ainsi de la gestion matérielle et financière des établissements d'enseignement, qui sont des services à gestion séparée depuis le 1^{er} janvier 1985.

La possibilité d'ériger, par une loi particulière, certains services de l'Etat (et des Communautés et des Régions) en services à gestion séparée est prévue par l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité publique.

Mais c'est seulement vingt ans plus tard que la loi de redressement du 31 juillet 1984 a institué les établissements d'enseignement de l'Etat et les internats qui leur sont annexés en services à gestion séparée à partir du 1^{er} janvier 1985 (1).

Ces dispositions ont été étendues aux centres P.M.S. et aux internats autonomes à partir du 1^{er} janvier 1987 (2).

Le Roi n'ayant toujours pas fixé la date d'entrée en vigueur de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963, la gestion séparée des établissements d'enseignement ne pouvait être fondue sur cette disposition. C'est pourquoi l'article 84 de la loi de redressement contient un article qui reprend in extenso le texte de l'article 65.

La loi du 31 juillet 1984 avait pour but essentiel l'assainissement des finances publiques (3). Dans l'exposé des motifs, le chapitre consacré à l'enseignement précise que «le nouveau mode de gestion doit permettre aux écoles de disposer d'un budget de fonctionnement et d'équipement», qu'une «plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits est organisée» et que «ces mesures sont complétées par un dispositif de contrôle rigoureux prévoyant notamment l'obligation de rendre des comptes détaillés». Il ajoute que ce système de gestion «permet de garantir le rendement de la mesure d'économie prise par le gouvernement visant à réduire les dépenses de personnel d'entretien et d'augmenter les crédits de fonctionnement à concurrence de 50% de l'économie ainsi réalisée.»

Les mesures d'exécution ont fait l'objet de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion matérielle et financière des services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat.

Cet arrêté détermine les principes de la gestion séparée telle qu'elle s'applique aux établissements d'enseignement, aux internats et aux centres P.M.S. concernés. Tout en précisant que, sauf disposition contraire, les règles de la comptabilité publique restent applicables aux services à gestion séparée, l'arrêté fixe les dispositions relatives au budget, à la comptabilité, à la reddition des comptes, à la gestion proprement dite et au contrôle de ces services.

(1) Loi du 31 juillet 1984, articles 83 et 85.

(2) Respectivement par les arrêtés royaux n^{os} 454 et 456 des 29 août et 10 septembre 1986.

(3) Doc. Chambre des Représentants, 927 (1983-1984), n^o 1.

En matière de gestion, l'arrêté royal rappelle les grands principes du droit budgétaire. Il insiste également sur une disposition caractéristique de la gestion séparée qui figurait déjà dans la loi de 1963 et dans la loi de redressement de 1984 : les soldes disponibles à la fin d'une année peuvent être utilisés dès le début de l'année suivante (1).

Un comptable est désigné par le ministre auprès de chaque service à gestion séparée. Son rôle et sa responsabilité sont précisés par l'arrêté royal du 29 décembre 1984 (2). Est réputé comptable, l'agent chargé, en vertu d'un titre légal, de la perception des deniers publics (3). Une désignation expresse est nécessaire, la Cour de cassation ayant précisé, par ailleurs, que la qualification par la loi ou en vertu de la loi ne suffit pas (4). Au stade actuel, les comptables des services à gestion séparée sont désignés par arrêté ministériel, à l'exception de l'enseignement de promotion sociale qui rencontre des difficultés à cet égard.

Deux moyens sont prévus, qui visent à réduire le risque, pour un service, de manquer des ressources nécessaires à la poursuite de son activité. Il s'agit du crédit provisionnel (5) et de la constitution d'un fonds de réserve (6) :

- le crédit provisionnel est le gel de 2,5 % du budget des dépenses des opérations courantes dès le début de l'exercice en vue de pouvoir faire face, en cas de nécessité et sur simple décision du chef d'établissement, à des dépenses imprévues d'énergie. La partie non utilisée du crédit provisionnel devient disponible dès le début de l'exercice suivant. Généralement ce mécanisme est mal compris et la disposition qui l'organise reste sans effet.
- le fonds de réserve est alimenté à raison de 20 % du reliquat net d'engagement des opérations courantes, jusqu'au moment où il atteint au moins 10 % de la moyenne de ce type de dépenses calculée sur les trois derniers exercices. Aujourd'hui, le fonds de réserve est entièrement constitué dans la plupart des établissements.

L'obligation d'en augmenter le minimum lorsque les dépenses de fonctionnement s'accroissent contribue, en fait, à freiner l'augmentation de ces dépenses. Le fonds de réserve ne peut être utilisé qu'après accord du ministre compétent.

Trois circulaires ministérielles datées, respectivement, les 25 janvier, 19 mars et 30 mai 1985, ont précisé les directives visant à la mise en œuvre des règles qui régissent la gestion séparée.

Quelques années de fonctionnement du système et les contrôles effectués ont révélé l'existence d'un certain nombre de difficultés et d'erreurs apparues lors de l'élaboration des documents comptables et dans la tenue des livres. C'est pourquoi, une quatrième circulaire, datée le 23 novembre 1988, comporte une synthèse pratique des différents documents comptables et expose, point par point, la manière d'établir les comptes tout en précisant la manière d'identifier chacun des éléments qui doivent y figurer.

*
* *

Outre les dotations allouées à la charge du budget de la Communauté française, les ressources des établissements scolaires concernés sont essentiellement constituées des recettes provenant de fabrications techniques et d'occupa-

(1) Arrêté royal du 29 décembre 1984, article 15.

(2) Idem, article 16.

(3) Loi du 15 mai 1846, article 6.

(4) Cass. 30 juin 1983.

(5) Arrêté royal du 29 décembre 1984, article 13.

(6) Idem, article 14, alinéa 2.

tions de locaux par des tiers, ainsi que des recettes d'intendances générées par les restaurants scolaires et les internats.

La globalisation de ces ressources et la faculté de les répartir entre les différents postes du budget, selon les priorités qu'ils définissent eux-mêmes, permettent aux responsables de chaque établissement de maîtriser mieux la gestion de celui-ci.

La dotation destinée aux frais de fonctionnement et d'équipement des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté est inscrite à l'article 41.23 des sections 51 (enseignements préscolaire et primaire), 52 (enseignement secondaire), 53 (enseignement spécial), 55 (enseignement supérieur non universitaire et recherche scientifique), 56 (enseignement de promotion sociale) et 64 (organisation des études, y compris la gestion des centres psycho-médico-sociaux). La dotation de chaque établissement est globale ; elle couvre à la fois les frais de fonctionnement et d'équipement. Dans le cadre de l'autonomie de gestion, c'est le chef d'établissement qui a la charge de déterminer la part qui sera réservée aux investissements.

L'intervention du décret du 9 novembre 1990, portant organisation des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française et instaurant la participation des membres de la communauté éducative, renforce le rôle de l'école quant à l'utilisation des moyens disponibles. En effet, il dispose que le conseil de participation, créé au sein de chaque établissement, est notamment appelé à émettre des propositions ou formuler des avis en matière d'organisation matérielle quant à l'adaptation et l'embellissement des locaux scolaires, l'harmonisation des actions sociales en faveur des élèves, la diffusion de l'information vers l'extérieur et l'organisation de l'accueil, au sein de l'école, de groupes extérieurs. De même, ce conseil est nécessairement informé de l'utilisation de la dotation de fonctionnement accordée à l'établissement (1).

De manière générale, les contrôles ont permis de constater que la situation comptable des écoles bénéficiant de l'autonomie de gestion était, dans l'ensemble, satisfaisante.

La Cour des comptes s'est, cependant, intéressée, à plusieurs reprises, à deux problèmes de principe.

1. La dotation destinée à couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement d'un établissement devrait consister en un montant forfaitaire, octroyé par école, et un montant forfaitaire, accordé par élève. Ces montants peuvent varier par niveau et par forme d'enseignement (2). L'entrée en vigueur de cette disposition a, toutefois, été repoussée au 1^{er} janvier 1996 (3).

Par suite, au moment où ils élaborent leurs prévisions budgétaires, les services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté ignorent le montant de la dotation qui leur sera accordée. La Cour a déjà fait observer, à cet égard, qu'en l'absence d'arrêtés d'exécution, il n'est pas possible de vérifier si les différents crédits destinés au fonctionnement et à l'équipement des écoles sont bien accordés pour le niveau et le type d'enseignement concernés et, donc, si ces crédits ne sont pas dépassés.

2. Les modalités d'intégration du budget et des comptes des services à gestion séparée dans la comptabilité générale des départements concernés n'ont jamais été déterminées de manière concrète.

(1) Décret du 9 novembre 1990, article 11.

(2) Arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, article 1^{er}.

(3) Décret du 9 novembre 1990, article 12.

A plusieurs reprises, la Cour est intervenue afin que les mesures nécessaires soient prises. Les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1963 ainsi que les règles générales découlant des principes budgétaires permettent, en effet, de dégager, à cet égard, des lignes directrices :

— Les services à gestion séparée constituent des entités budgétaires et comptables non dotées de la personnalité juridique. Il s'ensuit que les budgets et les comptes de ces services doivent être approuvés par le pouvoir législatif (1). Dans son avis sur le projet de loi n° 160 devenu la loi du 28 juin 1963, le Conseil d'Etat avait fait observer que les règles constitutionnelles relatives aux matières budgétaire et comptable s'imposent à tous les services de l'Etat non dotés d'une personnalité juridique distincte.

— En pratique, l'approbation du budget serait acquise par le vote d'une disposition spécifique insérée dans le décret contenant le budget du département dont le service relève; les prévisions de recettes et de dépenses étant publiées en annexe au décret budgétaire, dans le tableau du budget.

— Les dépenses doivent être maintenues dans les limites des recettes, y compris le report du solde disponible le 31 décembre de l'année précédente. Elles doivent également rester dans les limites du crédit voté sauf mention spéciale dans le libellé de l'article budgétaire.

— Le pouvoir décréteil doit non seulement voter le budget, mais aussi arrêter les comptes des services à gestion séparée. Ces documents doivent être soumis sous une forme agrégée, par exemple par niveau d'enseignement correspondant chacun à une section du budget, rendue inévitable par le grand nombre de services concernés. Concrètement, le pouvoir décréteil se prononcerait alors sur les résultats de l'exécution du budget à l'occasion du vote sur le règlement définitif du budget.

Les budgets agrégés des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française figurent au Titre IV - section particulière - chapitre 1bis, articles 70.02 et 70.04. Cette solution n'est pas satisfaisante; une séparation budgétaire et comptable complète s'impose, en effet, entre les opérations des services à gestion séparée et celles des services d'administration générale du département. C'est pourquoi, à la suite de l'examen des projets de décrets contenant le budget de la Communauté française — dépenses d'éducation, de recherche et de formation —, la Cour a insisté pour que les budgets des services à gestion séparée soient inscrits sous un Titre VI (à créer) du budget, une agrégation des budgets par niveau d'enseignement pouvant être admise eu égard au grand nombre d'établissements concernés.

°
° °

En conclusion, si la mise en œuvre de la gestion séparée a profondément modifié la nature du travail des comptables, elle a surtout changé la manière de penser la gestion des établissements concernés. En particulier, la faculté de disposer, dès le début de l'année, du solde net d'engagements qui se dégage à la fin de l'exercice précédent, a mis fin à l'habitude contestable qui consistait à épuiser les crédits, notamment en gonflant inutilement les stocks, afin de justifier les prévisions budgétaires de l'année suivante.

La responsabilisation des chefs d'établissement en matière de gestion matérielle et financière et la grande souplesse qui se dégage de cette forme de gestion ont largement contribué à sa réussite.

(1) Constitution, article 115 (mutatis mutandis, le pouvoir décréteil).

E. Les instruments de la politique de l'audiovisuel

Un marché aux partenaires multiples

Depuis de nombreuses années, le paysage médiatique belge était traditionnellement partagé entre une radio-télévision publique et une presse écrite quotidienne ou périodique.

Ces deux secteurs s'ignoraient : ils n'entretenaient aucun contact au niveau de la production d'émissions, pas plus qu'ils ne participaient à une quelconque entreprise commune ni ne partageaient leurs recettes.

Les phases successives de la réforme de l'Etat ont bien entendu conduit à une distanciation importante entre les médias francophones et néerlandophones.

Cependant, même au sein de la Communauté française, le paysage audiovisuel — et particulièrement télévisuel — a été complètement bouleversé. A côté d'une radio-télévision de service public qui détient aujourd'hui des participations dans des sociétés commerciales de droit privé, on trouve une station de télévision dite « cryptée » dont l'accès n'est possible que grâce à un décodeur et une télévision privée à vocation généraliste qui tire la totalité de ses ressources de la publicité commerciale.

La presse écrite est devenue le partenaire de cette télévision privée; elle bénéficie en outre, d'une partie du produit des recettes publicitaires générées par les différentes chaînes de télévision.

Etat — Communauté: la cohabitation forcée

Dès la réforme de la Constitution de décembre 1970, l'audiovisuel a été considéré comme une des matières relevant exclusivement de la compétence des Communautés. Deux exceptions émanaient cependant de ce principe : les communications gouvernementales et la publicité commerciale. Cette dernière sera pendant près de vingt ans l'un des éléments moteurs de l'évolution du paysage audiovisuel belge.

Par le décret du 12 décembre 1977, créant la Radio Télévision belge de la Communauté française (RTBF), la Communauté (culturelle) française a virtuellement mis fin — pour la partie francophone du pays au système des Instituts de la RTB-BRT qui existait depuis 1960.

La RTBF est placée sous le contrôle direct de la Communauté (culturelle) française en ce qui concerne le pouvoir de tutelle — tel qu'il est encore actuellement organisé (à défaut de nouvelles normes communautaires) par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public — et l'octroi de la dotation qui est, avec le pouvoir d'emprunt, la seule ressource de la nouvelle institution.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 confirme la vocation communautaire du secteur audiovisuel mais consacre la compétence nationale en matière de publicité commerciale.

Par la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radio-distribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, l'Etat national subordonne l'insertion de la publicité commerciale dans les programmes à une autorisation donnée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. En outre, une seule personne morale privée ou publique peut être autorisée à insérer de la publicité commerciale dans des programmes de télévision destinés à toute la Communauté. Cette loi prévoit également qu'une partie des recettes provenant de la publicité commerciale à la télévision peut être affectée à la presse écrite.

Utilisant sa compétence résiduaire en matière de publicité commerciale, le gouvernement national intervient ainsi de manière déterminante dans l'évolution du paysage audiovisuel de la Communauté française. Par arrêté royal du 19 juin 1988, il autorise RTL-TVI à insérer de la publicité commerciale dans ses programmes. La RTBF est donc exclue.

De son côté, la Communauté française, par le décret sur l'audiovisuel du 17 juillet 1987, régit l'ensemble des acteurs et des éléments du secteur: les télévisions locales et communautaires et les télévisions régionales privées (1), les télévisions privées (RTL-TVI), les services de télévision payants, la publicité non commerciale et le parrainage. Grâce à celui-ci et à celle-là, la RTBF bénéficiera de recettes supplémentaires en attendant d'être autorisée à diffuser, elle aussi, de la publicité commerciale.

Cette législation est modifiée par un décret du 20 juillet 1988 dont le but principal est de permettre à la RTBF d'assurer une activité dont l'objet est la fourniture de services de télévision payants. Elle peut également s'associer à des partenaires privés ou publics en vue de participer à la création d'entreprises ou de prendre des participations dans des sociétés dont l'objet est la fourniture de tels services. Dans cette hypothèse, la participation de la RTBF ne peut être inférieure à 26 % du capital.

Ce texte allait, en outre, permettre la création de CANAL + TV de la Communauté française.

La plénitude de compétence de la Communauté

La loi spéciale du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, a supprimé la compétence nationale en matière de publicité commerciale.

La Communauté française a désormais toute liberté pour organiser son paysage audiovisuel.

Un décret du 4 juillet 1989 accorde à la RTBF le droit d'insérer de la publicité commerciale dans ses programmes moyennant l'autorisation de l'Exécutif. Celle-ci lui sera donnée le 31 août 1989 pour ses programmes télévisés.

Ce décret réorganise et complète également l'éventail des ressources dont dispose la RTBF. Il détermine expressément sa part dans le produit des recettes et des dividendes des sociétés ou des organismes auxquels elle participe directement ou indirectement ainsi que dans le produit de la publicité commerciale. Le produit de la publicité commerciale et non commerciale ainsi que du parrainage ne peut cependant dépasser 25 % des ressources de la RTBF.

En outre, le décret permet également à l'Exécutif de confier l'exclusivité de la commercialisation des espaces de publicité de la RTBF et des stations et sociétés de radiodiffusion privées à une société commerciale de droit belge.

L'Exécutif de la Communauté française a, récemment encore, fait usage de son pouvoir de décision en matière de publicité commerciale. Par arrêté du 3 mai 1991, il a autorisé la RTBF à insérer de la publicité commerciale dans ses programmes de radio.

Le partage des ressources publicitaires

Si la RTBF a obtenu le droit de diffuser de la publicité commerciale, RTL-TVI a bien entendu conservé le sien même si son monopole a été battu en brèche.

(1) Ces télévisions ne s'adressant pas à l'ensemble de la Communauté française, elles ne sont pas concernées par cet article. La catégorie des télévisions régionales privées a d'ailleurs été supprimée par le décret du 19 juillet 1991.

Par ailleurs, une éventuelle arrivée de TFI (télévision privée française) sur le marché belge, via une régie publicitaire belge, a incité la RTBF et RTL-TV1 à discuter et à s'entendre.

Un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 31 août 1989 a réparti les ressources provenant de la publicité commerciale entre la RTBF et RTL-TV1. Chaque chaîne se voit attribuer un montant minimum forfaitaire de recettes et un pourcentage des recettes dépassant les minima.

Les montants nets et les pourcentages varient d'année en année :

	Montants nets		Pourcentage supplémentaire	
	RTBF	RTL-TV1	RTBF	RTL-TV1
1989	464 750 000	1 890 000 000	20 %	80 %
1990	559 000 000 (*)	1 960 000 000	30 %	70 %
1991	650 000 000 (*)	2 030 000 000	40 %	60 %
1992	1991 + indice du « coût télévision »		50 %	50 %

(*) Ces montants ont été portés à 584 800 000 F et 680 000 000 F par arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 mai 1991, suite à l'introduction de la publicité commerciale à la radio.

En outre, l'exclusivité de la commercialisation des espaces de publicité commerciale est confiée par l'Exécutif de la Communauté française à la société TVB. Il s'agit d'une société anonyme dont le capital s'élève à 2 502 500 F réparti en 1 001 actions dont 501 actions sont détenues par la SA Information et Publicité Bénélux (IPB), régie publicitaire liée à RTL-TV1, et 500 actions sont détenues par Régie Média Belge (RMB), régie publicitaire liée à la RTBF.

Enfin, par arrêté du 26 juillet 1990, la Communauté française a autorisé « CANAL + TV de la Communauté française » à insérer de la publicité commerciale dans ses programmes. Mais les messages ne peuvent être diffusés que dans les seuls programmes accessibles au public qui ne dispose pas d'un décodeur.

La RTBF et ses filiales

La mission principale de la RTBF est d'assurer le service public de la radio et de la télévision. Son fonctionnement et ses activités sont régies par les règles du droit public.

Cependant, l'évolution récente du paysage audiovisuel en Communauté française a conduit la RTBF à participer directement ou indirectement au capital et à l'activité de sociétés de droit privé.

a. Régie Média Belge (RMB)

La RMB est une société dont le but est de commercialiser des espaces publicitaires, principalement, par voie de télévision et de radio.

Son capital est de dix millions de francs; la RTBF en détient 51 %. Les autres parts sont réparties entre Cinéma Publicitaire Belge (CPB) et INVESTCOM.

Au niveau comptable, les relations entre la RTBF et la RMB sont de nature double. D'une part, la RMB est considérée comme un client et les ressources de publicité qu'elle collecte et transmet, après déduction d'une commission, à la RTBF font partie de son chiffre d'affaires. D'autre part, la RTBF recueille les dividendes résultant de sa participation au capital de RMB. En

1990, la RTBF a perçu un dividende de 5,1 millions de francs; celui-ci est estimé à 10 millions de francs pour 1991.

A son tour, la RMB a pris une participation dans deux sociétés :

- elle détient 50 % du capital (2 millions de francs) de Recherche Média Publicité (RMP) qui fournit des services en matière d'études publicitaires;
- elle participe également au capital (2 502 500 F) de TVB qui a pour objet de gérer les espaces publicitaires diffusés par la RTBF et RTL-TV1.

La RMB a également formé avec la société anonyme Régie générale de Publicité (sa partenaire dans RMP) un groupement d'intérêt économique dénommé Perspectives Entreprises. Ce groupement a pour objet la création, la réalisation et la commercialisation de produits publicitaires destinés à une diffusion simultanée dans la presse écrite et à la radio télévision. Les frais de fonctionnement et, d'une manière générale, l'ensemble de la gestion, sont assumés par les partenaires à parts égales.

En outre, mais hors du champ d'action de la Communauté française, la RMB a également pris une participation (24 %) dans le capital de WERBUNG IM B.R.F. qui est la régie publicitaire créée par la Belgischer Rundfunk (BRF).

b. CANAL + TV Communauté française (CANAL + TV CF)

CANAL + TV CF est une société anonyme dont l'objet est de diffuser des émissions de télévision « cryptées » qui ne peuvent être déchiffrées qu'à l'aide d'un décodeur. Il s'agit d'un réseau de télévision à péage.

Depuis sa création, CANAL + TV CF a dû procéder à plusieurs augmentations de capital.

L'état contraignant des finances de la RTBF lui a posé quelques problèmes pour satisfaire aux propositions d'augmentations, d'autant plus qu'elle doit financer sa participation en recourant à l'emprunt, sous la garantie de la Communauté française. En outre, le décret sur l'audiovisuel, tel qu'il a été modifié le 20 juillet 1988, oblige la RTBF à détenir une participation qui ne peut en aucun cas être inférieure à 26 % du capital.

En fait, l'institut a seulement pu souscrire à la dernière augmentation de capital de CANAL + TV CF de décembre 1990 sous la condition que la RMB rachète les nouvelles actions attribuées à la RTBF et que la Communauté française modifie le décret incriminé afin de permettre à la RTBF, agissant seule ou au travers des filiales dans lesquelles elle est majoritaire, d'assurer une minorité de blocage. Cette condition est réalisée par le décret du 19 juillet 1991.

Quoi qu'il en soit, le capital de CANAL + TV CF se répartit comme suit au 31 décembre 1990 :

CANAL + F et STRATEUROP (1)	43,72 %
RTBF	26,61 %
DEFICOM (2)	21,51 %
MEDIAFINA (3)	5,58 %
LBO (4)	1,51 %
MANA + (5)	1,07 %
	<hr/>
	100,00 %

(1) Canal + France et une filiale.

(2) Société belge de droit privé.

(3) Société belge de droit privé, filiale de Tractebel.

(4) Société belge de droit privé, spécialisée dans la production d'émissions.

(5) Membres du personnel de CANAL+.

c. Centre Ciné TV

La RTBF et CANAL+TV CF ont créé ensemble la société anonyme Centre Ciné TV (CCTV) dont l'objet est d'acheter, à l'usage des deux chaînes, des films et des programmes de télévision sur le marché international.

Le capital de 5 millions de francs est détenu à 51 % par la RTBF et à 49 % par CANAL+TV CF.

d. Satellimages

Satellimages ne peut pas véritablement être considérée comme une filiale de la RTBF.

Il s'agit d'une société de droit français au capital de 900 000 FF dont l'objet est l'exploitation de la télévision internationale de langue française TV5.

La part du capital détenue par la RTBF est de 100 000 FF. Les autres actionnaires sont des télévisions françaises (600 000 FF), la Société Suisse de Radiodiffusion (100 000 FF) et le Consortium de Télévision Québec-Canada (100 000 FF).

TV5 n'ayant pas d'activité particulière en Communauté française, Satellimages n'est cité qu'à titre indicatif.

La RTBF dans le paysage audiovisuel

a. Des partenaires liés

Il est indéniable que la RTBF, dont le statut d'organisme d'intérêt public n'a en rien été modifié à ce jour, a noué, par le biais de ses filiales et de ses sous-filiales, des relations avec les autres acteurs du paysage audiovisuel. Aucun de ces acteurs ne peut jouer cavalier seul et si la RTBF n'est pas « la » société mère de l'audiovisuel, elle occupe néanmoins une place très importante. (voy. le tableau ci-après).

Au vu de ce schéma (abrégé), il apparaît cependant que la RTBF est la seule personne morale de droit public à intervenir sur le marché audiovisuel « global » de la Communauté française.

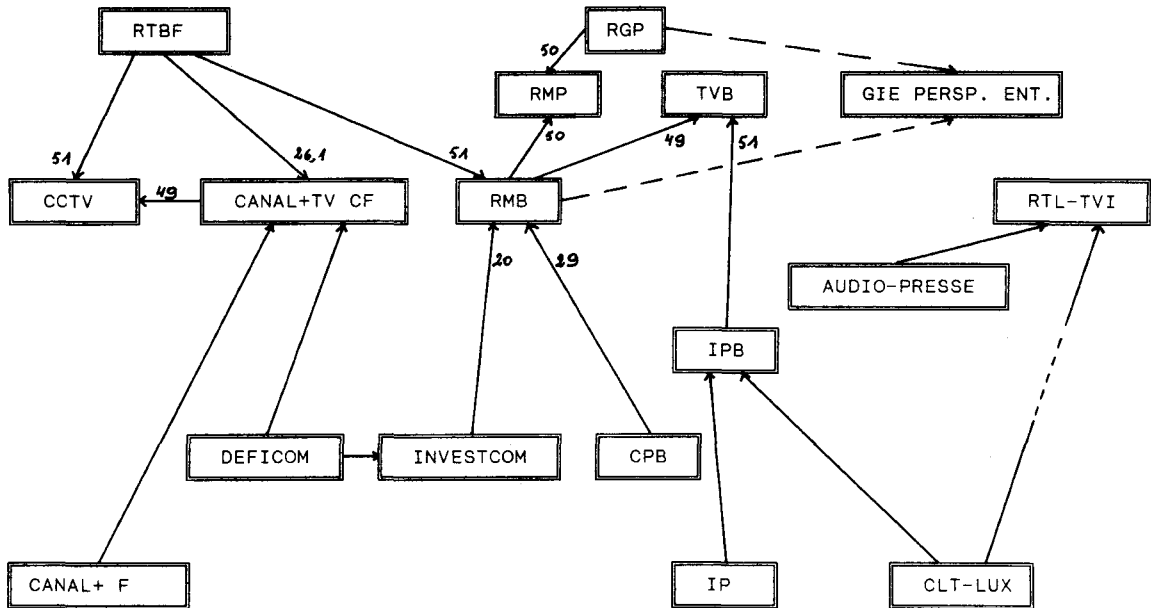
Toute filialisation des missions de service public de la RTBF et, *a fortiori*, une privatisation — même partielle — de l'institut, accentuerait cette situation.

b. La RTBF, organisme de droit public

De prime abord, la Communauté française n'apparaît pas dans ce tableau du paysage audiovisuel. Elle est, cependant, un partenaire important et incontournable.

D'une part, ses pouvoirs décrets et réglementaire — en particulier le droit d'autoriser ou d'interdire la diffusion d'une chaîne sur le « territoire » de la Communauté française — lui permettent de fixer les règles du jeu.

D'autre part, malgré la croissance des recettes de publicité, la dotation de la Communauté française est encore — et de très loin — la ressource majeure de la RTBF.



Le budget des produits (1) 1991 de la RTBF peut être schématisé comme suit (en milliers de francs) :

— dotation de la Communauté française	5 819 200	(77,5%)
— publicité	1 086 000	(14,5%)
— autres recettes (2)	604 185	(8,0%)
	<hr/>	
	7 509 385	(100,0%)

Au sein des recettes de publicité, celles découlant de la publicité commerciale à la télévision sont les plus importantes :

— publicité commerciale TV	619 000	(57%)
— publicité commerciale Radio (3)	84 500	(8%)
— publicité non commerciale	185 500	(17%)
— parrainage	197 000	(18%)
	<hr/>	
	1 086 000	(100%)

Les recettes de publicité — commerciale ou non commerciale — ne pourraient donc permettre à la RTBF d'assurer ses différentes missions ni même de couvrir ses frais de fonctionnement.

Même si la part relative de la dotation de la Communauté française dans les recettes de la RTBF tend à diminuer (4), le financement public de la RTBF semble — à défaut d'un changement radical de structure — demeurer indispensable. Ce financement, à charge des deniers publics, suppose que soient maintenues les modalités et les procédures de tutelle et de contrôle de leur utilisation.

La presse écrite

La presse écrite n'est pas restée étrangère aux mouvements survenus dans le domaine audiovisuel.

Au cours du long cheminement qui a fait de RTL-TVI la chaîne privée de la Communauté française, la presse écrite est devenue le partenaire de ce qui était à l'origine RTL.

La plupart des journaux francophones se sont en effet regroupés au sein de la société anonyme Audiopresse qui deviendra actionnaire de RTL-TVI jusqu'à concurrence de 34%. Un accord de coopération lie également la chaîne de télévision et Audiopresse.

Mais le point le plus important pour la presse est la participation aux recettes générées par la publicité commerciale à la radio et à la télévision.

En 1987 déjà, le législateur était conscient du fait que l'apparition et le développement de la publicité commerciale à la radio et à la télévision pouvaient entraîner une diminution des recettes publicitaires de la presse écrite. La loi du 16 février 1987 autorisait le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à

(1) En application de l'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990 fixant les règles relatives à la présentation des budgets et à la comptabilité de la RTBF, on entend par « recettes » tous les produits mentionnés dans la classe 7 du plan comptable minimum normalisé annexé à l'arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé.

(2) Ventes de cassettes, interventions Loterie et PMU, location de lignes...

(3) Si la RTBF avait été autorisée à diffuser de la publicité commerciale à la radio, dès le 1^{er} janvier 1991, les recettes pour l'exercice 1991 auraient pu être estimées à 149,5 millions de francs.

(4) Cette dotation représentait 89% et 78% des recettes de la RTBF en 1980 et en 1985.

déterminer les modalités selon lesquelles une partie des revenus bruts provenant de la publicité commerciale peut être affectée à la presse écrite.

A présent, ce domaine relève également de la compétence des Communautés.

La Communauté française a créé à la section particulière (Titre IV) de son budget un Fonds d'aide à la presse écrite qui est alimenté, notamment, par un prélèvement sur les ressources provenant de la publicité commerciale obtenues par la RTBF et RTL-TVI.

Un arrêté de l'Exécutif du 21 novembre 1989 a fixé ces contributions à une somme forfaitaire de 100 millions de francs pour la RTBF et à 33 millions de francs pour RTL-TVI plus un pourcentage de 20% sur les sommes recueillies au-delà d'un minimum de 3 069 millions de francs. Ces montants ont été reconduits pour l'exercice 1990.

L'Exécutif de la Communauté française se charge de la répartition entre les organes de la presse quotidienne francophone en tenant compte de l'importance de la diffusion et du tirage, et de la part de marché en terme d'audience. Aucun règlement ne fixe, cependant, les modalités de cette répartition. Il conviendrait qu'une réglementation analogue à celle relative à la presse quotidienne d'opinion fût élaborée (1).

Par ailleurs, des arrêtés de l'Exécutif de la Communauté française du 3 mai 1991 prévoient le versement, par la RTBF, de moyens supplémentaires au Fonds de développement de la presse écrite. Cette contribution nouvelle est la conséquence de l'introduction de la publicité commerciale à la RTBF radio. L'Exécutif peut utiliser ces crédits pour des interventions exceptionnelles en faveur des organes de la presse écrite quotidienne ou hebdomadaire, d'information générale et d'opinion.

Conclusions — Evolutions

a. Un paysage très vaste

Le paysage audiovisuel — et plus particulièrement télévisuel — de la Communauté française s'étend bien au-delà de l'audience des chaînes de télévision qui ont fait l'objet du présent article.

Il convient d'établir une distinction entre les chaînes de télévision dépendant, d'une manière ou d'une autre, de la Communauté française (RTBF, RTL-TVI, CANAL + TV CF) et les stations étrangères qui sont simplement diffusées en Communauté française. Certaines peuvent être captées depuis longtemps (chaînes françaises, néerlandaises, allemandes, ...) tandis que d'autres ont fait l'objet d'une autorisation de diffusion beaucoup plus récente (CANAL J en septembre 1989, « La Sept » en octobre 1989) mais ne sont pas ou pratiquement pas encore distribuées.

b. Le changement dans la continuité

Durant les dernières années, le secteur audiovisuel a ainsi fait l'objet de plusieurs décrets et arrêtés, parfois plusieurs fois modifiés.

(1) Les bénéficiaires de l'aide destinée à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion et de l'aide compensatoire pour l'introduction de la publicité commerciale à la radio télévision sont les mêmes organes de presse.

Tout récemment encore, le décret du 19 juillet 1991 (1) dont l'ambition est de revoir et de rationaliser cet ensemble de règles, affirme ou confirme certains grands principes et actualise divers aspects du secteur audiovisuel.

Ce décret assoit, notamment, les pouvoirs de l'Exécutif de la Communauté française et, en particulier, la nécessité d'obtenir son autorisation pour diffuser de la publicité commerciale ou exploiter un réseau de radiodiffusion ou de télédistribution.

Si le décret a pour vocation d'adapter la réglementation de la Communauté française au droit européen, il vise aussi à éviter que des organismes de radiodiffusion (2) intervenant comme chaînes extérieures bénéficient de privilèges de situation par rapport aux chaînes de la Communauté française, porteuses de responsabilités culturelles au sens large.

En ce qui concerne plus particulièrement les chaînes de la Communauté française, le décret prend en considération l'existence de différents types d'organismes de radiodiffusion, qu'ils soient de caractère public ou privé; il vise à les rendre complémentaires et à les soustraire à une concurrence développant un climat d'hostilité entre eux. C'était déjà dans ce but qu'un système de répartition des recettes de publicité commerciale à la télévision avait été instauré afin de permettre aux chaînes publiques et privées de la Communauté française de répondre à leurs spécificités.

L'article 7 de ce décret interdit aux administrations publiques et aux organismes d'intérêt public de participer, directement ou indirectement, au capital ou aux organes de gestion des télévisions privées. Une exception est cependant prévue pour la RTBF sous la condition que sa participation ne dépasse pas 24 % en capital.

Cette disposition ne vise pas une prise de participation par RTL-TVI. Au contraire, il est même prévu que toute création ultérieure de chaînes privées ne pourra avoir pour effet de mettre en péril RTL-TVI qui est une chaîne privée dotée d'un statut et d'un cahier des charges officiel.

c. Un paysage sous tutelle?

En application de l'article 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la RTBF a toujours été soumise à la tutelle du ministre qui a la Culture dans ses attributions et du ministre des Finances, tant au niveau national qu'au niveau communautaire. Cette tutelle est exercée par le biais d'un commissaire du Gouvernement (de l'Exécutif) et d'un délégué du ministre des Finances qui siègent avec voie consultative au Conseil d'administration de l'organisme.

Le décret du 19 juillet 1991 étend mutatis mutandis ce système de contrôle au-delà de la seule RTBF.

c.a. L'article 8 dispose que l'Exécutif désigne deux observateurs pour le représenter au sein des télévisions privées. Ils assistent avec voie consultative aux réunions du Conseil d'administration, sur invitation de celui-ci, pour divers points relatifs au cahier des charges (pourcentage minimum de production propre, mise en valeur du patrimoine culturel de la Communauté française, accords de coproduction).

(1) Décret du 19 juillet 1991 modifiant la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodiffusion et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la radio télévision belge de la Communauté française (RTBF) et le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

(2) Le terme «organisme de radiodiffusion» englobe à présent la radiodiffusion sonore et télévisuelle.

Ces observateurs font rapport trimestriellement au ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions.

c.b. L'article 12 prévoit la présence de deux délégués au sein des organismes de télévision payants (actuellement CANAL+ TV CF). Ils exercent des compétences identiques à celles des observateurs désignés auprès des télévisions privées mais peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'administration des sujets qui touchent à l'application de ces matières. Ils ont également accès à tous les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission et font rapport trimestriellement au ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions.

c.c. Enfin, l'article 61 modifie le décret du 12 décembre 1977, organique de la RTBF, en prévoyant que l'Exécutif de la Communauté française désigne des délégués au sein des entreprises dans lesquelles la RTBF a une participation.

Ces délégués assistent avec voix consultative aux réunions du Conseil d'administration de l'entreprise et peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de tous les points qu'ils jugent utiles. Ils ont accès à tous les documents et font un rapport trimestriel au ministre compétent en matière d'audiovisuel.

La création de ces fonctions d'observateurs et de délégués renforce indubitablement le pouvoir de contrôle de l'Exécutif de la Communauté française. Même si les compétences et les pouvoirs de ces personnes sont moins étendus que ceux des commissaires du Gouvernement (de l'Exécutif), ils représentent néanmoins le service public auprès de sociétés privées et ont pour mission de contrôler le respect de certains aspects du cahier des charges qui leur est imposé.

On peut regretter que le législateur communautaire n'ait pas instauré, au bénéfice de ces observateurs et de ces délégués, un droit de recours, à l'instar de celui dont disposent les commissaires du Gouvernement (de l'Exécutif), droit de recours minutieusement organisé par la loi du 16 mars 1954.

Le choix du législateur décentral — transmission d'un simple rapport trimestriel au ministre — illustre le caractère nouveau et équilibré des rapports entre le secteur public et le secteur privé dans le domaine audiovisuel. Le premier a renoncé à son monopole mais le second ne dispose pas d'une totale liberté d'action. Par ailleurs, celui-ci aura besoin de l'aide de la puissance publique si se dessine une évolution ultérieure (européenne ou mondiale) du paysage audiovisuel.

F. Hôpitaux psychiatriques de la Communauté française

Dans son Cahier d'observations précédent (1), la Cour avait signalé que la situation du contentieux des hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai n'avait pas connu d'évolution significative.

Il en est de même en ce qui concerne la création illégale, par l'Exécutif, des ASBL Association pour l'aide à l'hôpital « Chêne aux Haies de Mons » et Association pour l'aide à l'hôpital psychiatrique de Tournai, et l'absence de base décrétales au statut de ces hôpitaux; par ailleurs, les dispositions relatives à la gestion budgétaire et financière de ces hôpitaux font toujours défaut.

Le ministre communautaire des Affaires sociales et de la Santé a informé la Cour (2) qu'un avant-projet de décret-cadre érigeant les hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai en services à gestion séparée était en préparation et que l'examen de l'avant-projet de l'arrêté de l'Exécutif portant règlement de la comptabilité des deniers, serait repris.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n° 1, pp. 44 à 47.

(2) Dépêche du 22 mai 1991.

S'agissant du contentieux financier, il s'avère que l'absence d'alimentation préalable des comptes de trésorerie ouverts, par les hôpitaux psychiatriques, auprès du service central des dépenses fixes, n'est plus d'actualité depuis le 1^{er} janvier 1991; à partir de cette date, le paiement des charges salariales est assuré par le caissier de la Communauté.

Par contre, le problème de l'apurement des dettes accumulées depuis de nombreuses années, par ces hôpitaux, auprès du service central n'est toujours pas résolu.

La Cour a même pu noter (1) qu'au 31 décembre 1990, le montant de ses dettes se situait au même niveau qu'un an plus tôt et qu'aucun plan d'apurement, à établir en accord avec le ministère des Finances, n'avait vu le jour.

Rompant le silence de son homologue (national) des Finances (2), le ministre communautaire a transmis à la Cour une dépêche récente (3) qui ne contient cependant aucun élément nouveau; il se borne à rappeler que les hôpitaux de Mons et de Tournai sont confrontés à des difficultés chroniques de trésorerie qui les empêchent de procéder à des remboursements réguliers et suffisants.

Il leur est toutefois fait l'obligation d'établir une situation de trésorerie en vue de dresser un plan de remboursement qui tiendra compte de l'apurement des créances qu'ils détiennent, eux-mêmes, vis-à-vis d'organismes tiers payants.

La Cour reste attentive à l'évolution de la situation.

G. Centre hospitalier universitaire de Liège (CHU)

L'examen des comptes et des bilans pour les années 1987 et 1988 du centre hospitalier universitaire de Liège (CHU), établissement public dépendant de la Communauté française et soumis à la loi du 16 mars 1954, en tant qu'organisme de la catégorie B, a donné lieu à deux lettres d'observations adressées par la Cour au ministre de l'Education et de la Recherche scientifique (4). La première de ces lettres contenait un ensemble de remarques spécifiques sur les documents comptables et sur certains postes du bilan. La seconde actualisait ces observations.

Jusqu'à présent, ces lettres sont restées sans réponse officielle. Certes, les responsables de l'institution ont pris diverses initiatives; il en est résulté une meilleure maîtrise des informations comptables et budgétaires, et la publication, pour l'exercice 1989, de comptes répondant aux exigences légales et réglementaires. Toutefois, aucun des documents comptables relatifs aux années 1987 à 1989, revêtus de l'approbation ministérielle, n'a encore été transmis officiellement à la Cour.

Néanmoins, l'évolution vers une plus grande rigueur comptable se fait sentir. Elle a, en tout cas, permis de révéler de manière évidente le déficit financier structurel de l'établissement. Cette situation a d'ailleurs poussé les responsables du CHU à dresser, en 1990, plusieurs plans d'assainissement.

Vu les possibles conséquences pour la Communauté française, il apparaît nécessaire de donner, ci-après, une analyse détaillée des causes du déficit.

*
* *

(1) Lettre du 2 avril 1991 adressée au ministre communautaire des Affaires sociales et de la Santé.

(2) Lettres des 21 mai 1990 et 2 avril 1991.

(3) Dépêche du 13 juin 1991.

(4) Lettres du 18 avril 1989 et du 7 mai 1990.

L'analyse de plusieurs postes du bilan pour 1989 permet de préciser quelques unes des causes des difficultés actuelles du CHU. Le poste « Créances à un an au plus » comporte notamment des créances douteuses pour un total de 125,9 millions de francs. Au vu des sondages réalisés, il y a tout lieu de craindre qu'elles ne pourront pas être recouvrées en totalité. Il convient donc d'annuler les créances devenues irrécouvrables et d'acter, pour le surplus, des réductions de valeurs raisonnables. Le CHU s'y emploie activement.

La rubrique « Produits à recevoir » révèle un en-cours de facturation de 778,7 millions de francs, soit près de 20 % du chiffre d'affaires annuel. Si la situation s'est améliorée par rapport aux exercices antérieurs, il convient cependant de ne pas perdre de vue des rejets de facturation très importants. Par ailleurs, si, comme le réviseur d'entreprise, on ajoute à ces sommes les 689,1 millions de créances détenues à l'endroit des organismes assureurs, on arrive à une somme de 1 586,8 millions, soit près de 40 % du chiffre d'affaires.

Dans de telles circonstances, il n'est guère étonnant que le CHU souffre d'un manque cruel de liquidités.

Pour 1989, les pertes reportées s'élèvent à 442,5 millions, soit un peu plus de 10 % du chiffre d'affaires. Le CHU n'ayant pas été doté d'un capital lors de sa constitution, cette somme a été inscrite, en négatif, en tête de la rubrique « Capitaux propres ». Cette situation comptable paradoxale est la concrétisation bilantaire des problèmes évoqués ci-dessus. L'absence de fonds propres a structurellement placé le CHU dans une situation financière difficile; vu ses besoins importants de trésorerie (suite notamment aux délais de facturation et de recouvrement des créances), l'institution doit emprunter massivement à court et moyen termes et donc supporter des charges qui grèvent d'autant la rentabilité des activités hospitalières.

Les dettes à court terme auprès des institutions de crédit s'élèvent ainsi à 2 171,8 millions, au 31 décembre 1989, contre 1 741,4 millions, à fin 1988, soit une augmentation de près de 25 %. La situation continue donc à se dégrader. De plus, les charges financières liées à ce découvert connaissent logiquement un emballement inquiétant, puisqu'elles passent de 138,7 millions en 1988 à 202,1 millions en 1989, soit une augmentation de près de 45 %.

Les dettes courantes, elles, atteignent 1 303,4 millions, dont 1 273,2 millions dus aux fournisseurs. Les délais de paiement sont de l'ordre de 4 à 6 mois, à compter de la date de la facture, ce qui signifie que le CHU se fait, de manière indirecte, partiellement financer par ses fournisseurs.

*
* *

Les comptes de résultats permettent de mieux cerner, si nécessaire, l'état financier précaire de l'institution. Malgré une progression constante des produits, les résultats se dégradent à raison de l'évolution plus rapide encore des charges. Ainsi, au niveau des produits d'exploitation, on a observé, de 1988 à 1989, une croissance en valeur absolue de 596,6 millions de francs, qui s'explique partiellement par une augmentation du taux d'occupation des lits qui passe de 83,54 % en 1988 à 85,35 % en 1989. Cependant, deux types de dysfonctionnements contrecarrent ce résultat favorable. D'une part, les retards de facturation sont parfois considérables et, d'autre part, des problèmes de saisie des informations relatives aux factures entraînent à des rejets de facturation, obligeant l'institution à recourir à de coûteuses et parfois aléatoires refacturations. De plus, les charges d'exploitation connaissent une croissance importante (passant de 3 989,7 millions à 5 001,7 millions), notamment liée à la reprise, en 1989, du personnel de l'Etat et à la modification de certaines règles de comptabilisation, en manière telle que des charges considérées en 1988 comme des charges exceptionnelles, ont été imputées à partir de 1989 au niveau des charges d'exploitation.

Pour faire face à ces problèmes, le conseil d'administration avait décidé, le 2 février 1990, de définir un ensemble cohérent de mesures d'assainissement: suppression de fonctions entraînant la mise à la retraite anticipée et le licenciement progressif du personnel excédentaire, meilleure organisation de la facturation et de la récupération des créances. Cependant, ces mesures ont tardé à être mises en application.

Face à cette relative inertie, le commissaire de l'Exécutif près du CHU et le délégué du ministre du Budget ont réagi par l'envoi d'une note très critique au ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française et au ministre de l'Education et de la Recherche scientifique.

Les conclusions de cette note ont été corroborées par l'analyse des comptes de 1989. Le CHU apparaît engagé dans un processus d'endettement quasi automatique.

En l'absence de capital, les besoins en fonds de roulement sont trop importants par rapport aux liquidités produites par les activités. Les délais de facturation trop longs, résultant de contraintes externes et organisationnelles, la lenteur du recouvrement des créances et les charges salariales trop lourdes constituent les sources principales de ces besoins. Le CHU, dès lors, se trouve dans l'obligation de reporter des problèmes de trésorerie sur ses fournisseurs et d'emprunter massivement, ce qui entraîne de nouvelles charges, lesquelles ajoutées aux anciennes, compromettent les tentatives d'assainissement.

Des lacunes dans l'exercice du contrôle interne doivent être également incriminées. Il est regrettable, en effet, qu'une institution dont la gestion présente une telle complexité, n'ait pas, à ce jour, mis en place une structure formalisée de vérification interne. Les services se sont, il est vrai, chargés d'organiser de manière autonome un certain contrôle de leurs activités, mais le contrôle, uniquement exercé par la hiérarchie, est d'une efficacité relative. D'autre part, certains services engagent des dépenses sans en informer la comptabilité centrale. Dans de telles conditions, il est difficile de parler d'une gestion prévisionnelle active de la trésorerie.

»
« «

Certes, grâce à la note du commissaire de l'Exécutif et aux contrôles sur place exercés par les services de la Cour, les responsables du CHU ont compris la nécessité de mettre en place rapidement des mesures effectives d'assainissement et suite à diverses décisions prises par le conseil d'administration lors du dernier trimestre 1990, des mesures pratiques sont en cours de réalisation: obligation faite à chaque unité médicale de présenter un budget en équilibre, réorganisation en profondeur des services de facturation, instauration de la prépension conventionnelle à 50 ans.

Il conviendra cependant pour dresser le bilan de ces mesures d'attendre les comptes pour les années à venir; ils devraient révéler si elles ont entraîné de réels effets positifs sur la situation financière de l'institution.

H. Fonds de soins médico-pédagogiques pour handicapés (Fonds H)

L'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 a créé un fonds dont la mission est de prendre en charge les frais de logement, d'entretien et d'éducation de plusieurs catégories de handicapés, accueillis dans des établissements agréés.

Aux termes de cet arrêté, le ministre compétent détermine le montant de l'intervention du Fonds dans le prix de la journée d'entretien. Divers arrêtés royaux de l'Exécutif ont successivement fixé les modalités de cette intervention.

La Cour a émis plusieurs observations au sujet de la dernière réglementation mise en application, à savoir, l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987. La remarque principale porte sur l'absence de conformité de cette réglementation, dans la lettre et dans l'esprit, avec les dispositions de l'arrêté royal n° 81, lequel a institué un fonds destiné, non à subventionner des institutions, mais à intervenir dans les frais causés par l'accueil des handicapés.

L'instauration, par l'arrêté de l'Exécutif, d'une subvention forfaitaire annuelle, en remplacement de l'intervention dans le prix de la journée, ne pose pas, en soi, de problème dès lors que cette subvention reste calculée sur la base du nombre de handicapés effectivement accueillis par l'établissement.

Or, le système de comparaison entre le prix attribué l'année précédente et le prix théorique calculé pour l'année d'attribution (1) aboutit à maintenir, en faveur d'institutions dont la population diminue régulièrement, une subvention d'un montant que ne justifie pas la présence effective des handicapés accueillis.

Dans son précédent Cahier d'observations (2), la Cour relevait que des sommes considérables ont été accordées entre 1987 et 1989 à des institutions dont la population avait pourtant, dans l'intervalle, diminué.

Il s'agit, en ordre principal, d'internats, alors que la section pour adultes du même établissement était gratifiée de prises en charge supplémentaires.

Il avait été omis de prendre en considération le fait que l'augmentation du nombre des handicapés majeurs hébergés avait pour origine une diminution corrélative du nombre de handicapés mineurs.

Suite aux observations de la Cour, le ministre a fait valoir, mais l'argument relevait plus de l'opportunité que de la légalité, qu'un calcul des subventions à allouer aux institutions d'accueil, effectué sur la base des règlements existants, aurait pour conséquence dommageable la mise à pied d'un nombre appréciable de membres du personnel.

Cet argument aussi justifié soit-il, sur le plan humain, est irrelevant, la finalité du fonds H n'étant pas la sauvegarde de l'emploi mais l'accueil des handicapés.

Les modifications à la réglementation, qui seront apportées par un arrêté de l'Exécutif (non encore publié au *Moniteur belge*) à la suite d'une délibération prise le 11 juin 1991, loin de rencontrer les remarques de la Cour, accordent, à partir du 1^{er} juillet 1991, une subvention au moins égale à la subvention théorique à toutes les institutions (sauf aux semi-internats pour jeunes non scolarisables et aux semi-internats pour jeunes non scolarisables et scolarisables), conservant le bénéfice des surplus accordés antérieurement.

Il y a cependant lieu, de noter qu'une diminution de ces surplus a été constatée; les institutions qui reçoivent plus que le montant théorique ne peuvent, en tout état de cause, recevoir, depuis 1989, une enveloppe supérieure à celle calculée en prenant en considération les frais de personnel éducatif, sans application des coefficients réducteurs (3). Il reste que cet excédent de subventionnement s'est élevé, en 1990, au niveau de l'année précédente, 156 pour 155 millions de francs.

(1) Ce dernier prix est calculé sur la base des normes et coefficients d'encadrement prévus par la réglementation.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n° 1, pp. 48 et 49.

(3) Prévus par l'article 36, § 3, de l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987.

I. Organismes d'intérêt public

1° *Office national de l'emploi — Comptes des secteurs nationaux, régionaux et communautaires pour les années 1984 à 1988 : approbation et transmission par les autorités ministérielles des divers pouvoirs concernés, publication dans les cahiers d'observations destinés à ces pouvoirs*

S 808.413

Jusqu'au 1^{er} mars 1989, date de sa restructuration effective (1), l'Office national de l'Emploi, exerçait, au sein de secteurs distincts, les missions qui lui incombait dans les matières relevant de la compétence exclusive :

- de l'Etat, pour les régimes du chômage, des prépensions, et des programmes de remise au travail (2);
- des trois Communautés, pour les activités de formation professionnelle (3);
- des trois Régions, pour les activités du placement des chômeurs (4).

Regroupés dans un fascicule approuvé par le ministre de l'Emploi et du Travail, les comptes de tous ces secteurs d'activités nationales, régionalisées et communautarisées de l'ONEm étaient, jusqu'à l'année 1983 inclusivement, transmis à la Cour par son collègue des Finances; après avoir exercé sa mission de contrôle, la Cour en assurait la publication dans les fascicules IV de ses cahiers d'observations.

Ensuite, le ministre des Finances ne lui a fait parvenir que les comptes des secteurs nationaux de l'Office, sans aucun commentaire (5).

A la fin de l'année 1989, les comptes des secteurs régionaux et communautaires de l'ONEm pour les années 1984 à 1988 n'étaient pas en possession de la Cour, ce qui l'empêchait d'exercer sa mission de contrôle et d'information des Pouvoirs concernés.

Des décisions pragmatiques s'imposaient d'urgence en vue de débloquer une situation tendant à devenir inextricable en raison de l'absence complète d'initiatives de la part des pouvoirs régionaux et communautaires comme du ministre de l'Emploi et du Travail et du ministre des Finances (6).

La Cour s'est donc résolue à alerter (7) les ministres nationaux concernés et leurs homologues des Communautés et des Régions, en les invitant à se concerter afin que les mesures nécessaires fussent prises en vue de lui communiquer le plus rapidement possible les comptes, dûment approuvés, des différents secteurs de l'ONEm.

Elle a tout d'abord précisé que, sur la base d'une application littérale de la loi du 16 mars 1954, l'approbation et la transmission de ces comptes de l'Office relevaient toujours de la compétence des autorités nationales.

(1) A cet Office, et pour ce qui concerne les missions statutaires non nationales, ont succédé l'Office régional et communautaire de la formation de l'Emploi (FOREm), l'Office régional bruxellois de l'Emploi (ORBFem) et le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (V.D.A.B.).

(2) A partir du 1^{er} janvier 1989, la compétence pour les programmes de remise au travail a été transférée de l'Etat aux Régions, hormis pour les programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité nationale ou placés sous sa tutelle.

(3) Article 4, 16° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(4) Loi spéciale, article 6, § 1, IX modifié, avec effet au 1^{er} janvier 1989, par les nouvelles dispositions de la loi spéciale du 8 août 1988 transférant la compétence en matière de programmes de remise au travail.

(5) Les comptes des secteurs nationaux des années 1984 et 1985 avaient été transmis par dépêches des 29 octobre 1986 et 15 avril 1988, tandis que ceux des années 1986 et 1987 ne l'ont été que le 15 mai 1990.

(6) Le ministre de l'Emploi et du Travail avait, en effet, coupé tous les ponts et ne se préoccupait plus que des comptes des secteurs nationaux, tandis que son collègue des Finances se bornait à les transmettre sans aucun commentaire.

(7) Lettres du 13 décembre 1989.

Elle ajoutait qu'il importait néanmoins de tenir compte des circonstances et, notamment, de la très large autonomie conférée aux divers secteurs régionalisés et communautarisés de l'Office, chargés, dès 1984, de missions fort étendues, en sorte que les diverses autorités de tutelle devaient assumer intégralement leurs responsabilités en approuvant les comptes des secteurs de l'ONEm relevant de leur compétence, comptes à transmettre ensuite à la Cour, à l'intervention des ministres ayant les Finances dans leurs attributions, en raison du rôle qu'ils jouent dans l'établissement du compte général de chacun des Pouvoirs concernés.

Elle signalait enfin que, dans un souci d'information plus appropriée du Parlement et des Conseils des Communautés et des Régions, son Collège envisageait, en fonction de la solution qui serait finalement retenue, de scinder, le cas échéant, la publication des comptes de l'Office national de l'Emploi dans les divers fascicules IV de ses cahiers d'observations.

En réponse (1), le ministre national des Finances a informé la Cour des résultats positifs de sa concertation avec son collègue de l'Emploi et du Travail et leurs homologues régionaux et communautaires; ces diverses autorités ont marqué leur accord pour approuver les comptes des secteurs de l'ONEm relevant de leur compétence et les transmettre à la Cour.

En ce qui concerne les comptes du secteur « bruxellois » de l'ONEm, les ministres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, se sont, après un échange de correspondance, ralliés à cette solution, tandis que la Cour a décidé d'annexer ces comptes au compte général de l'Etat, étant donné qu'ils enregistrent des opérations et, notamment, des subventions, se rattachant aux budgets et à la comptabilité de l'Etat.

En conclusion, il s'avère que la situation provoquée par la non-transmission des comptes, dûment approuvés, des secteurs régionaux et communautaires de l'ONEm pour les années 1984 à 1988, a enfin reçu une solution satisfaisante, ce qui permettra à la Cour d'en clôturer le contrôle et de les publier, assortis de ses notes, respectivement dans le fascicule IV de son 148^e Cahier destiné aux Chambres législatives, pour ce qui concerne les comptes des secteurs nationaux et ceux de la Région bruxelloise, et, dans les fascicules IV de ses 148^e Cahiers destinés aux Conseils des Communautés et des Régions, s'agissant des comptes des secteurs correspondants.

2^o Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm) — Problèmes budgétaires et comptables

Les missions de l'Office communautaire et régional de la formation et de l'emploi sont si importantes que, deux ans après le début officiel de ses activités, les organes de gestion et l'administration de l'Office comme les autorités de tutelle, ne sont, normalement, pas encore parvenus à en maîtriser tous les problèmes, spécialement ceux posés par le budget et la comptabilité.

Pour y faire face et pour remédier aux manquements dénoncés par la Cour (2), le ministre chargé de la Formation a mis sur pied un groupe de travail permanent (3), lequel a déjà pu tenir deux séances.

(1) Dépêche du 23 juillet 1990.

(2) La Cour a consacré à ces affaires un article publié dans son 147^e Cahier (Cf. doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — n^o 1, pp. 56 à 59).

(3) La création de ce groupe de travail permanent a fait l'objet de dépêches que le ministre communautaire a transmises, le 25 avril 1991, aux diverses parties concernées et, notamment, à la Cour qui, par lettre du 3 mai 1991, a marqué son accord pour la participation de plusieurs de ses fonctionnaires aux travaux de ce groupe composé du commissaire de l'Exécutif auprès du FOREm, d'un délégué du ministre communautaire du Budget, d'un inspecteur des Finances ainsi que de fonctionnaires du FOREm.

Les difficultés concernent principalement l'élaboration et le suivi du budget, la limitation aux besoins réels et annuels des secteurs communautaires du FOREm, les subventions inscrites au budget de la Communauté et l'organisation d'une comptabilité correcte.

1. Elaboration tardive des projets de budget

a) *Budget pour l'année 1991*

Ce n'est que dans le courant du mois de septembre 1991 (1) que devrait être transmise pour accord, aux différents Exécutifs, la version définitive (2) du projet de budget du FOREm (tous secteurs), pour l'année 1991, après que le comité de gestion ait rectifié diverses lacunes et erreurs entachant les précédentes copies et que les Exécutifs de la Région wallonne et des Communautés françaises et germanophone soient parvenus à statuer conjointement sur leurs quotes-parts respectives dans les dépenses communes (3).

A cet égard, la décision de la Région wallonne de fournir une aide au FOREm (237 millions de francs) (4), dans le cadre de l'effort de solidarité consenti à la Communauté française, ne s'est pas traduite sans difficulté dans le budget de l'organisme et, particulièrement, dans le volet des frais communs.

Le défaut d'approbation du budget avant le début de l'année empêche le Conseil de savoir comment la politique de l'Exécutif se concrétisera, au niveau de l'utilisation — à détailler dans le budget de l'organisme — des subventions qui lui seront allouées à la charge du budget de la Communauté.

L'approbation tardive du budget enlève à celui-ci son caractère d'acte d'autorisation de dépenses.

b) *Budget pour l'année 1992*

En juillet dernier, le comité de gestion du FOREm, ignorant le montant des subventions susceptibles de lui être attribués par la Communauté, n'avait toujours pas élaboré les propositions budgétaires, pour 1992, du secteur Communauté française (5).

D'autre part, lors des réunions du groupe de travail, s'est posée la question de savoir s'il ne convenait pas que les autorités de tutelle de l'organisme décidassent de supprimer la pratique invétérée, en l'honneur à l'ONem, puis au FOREm, qui consiste à rattacher, au budget, les dépenses relatives à des documents datés le 31 décembre au plus tard, mais parvenus entre le 1^{er} janvier

(1) Ces formalités d'élaboration et d'approbation doivent être accomplies pour le 15 avril de l'année qui précède l'année budgétaire concernée, en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 février 1970, pris en exécution de l'article 3, § 4, de la loi du 16 mars 1954.

(2) Les versions élaborées par le comité de gestion les 26 octobre 1990 et 5 mars 1991 ont fait l'objet de décisions d'improbation; la troisième version, du 21 mai 1991, ne pouvait être considérée comme définitive, en l'absence de décision des Exécutifs quant à la répartition des frais communs. Une fois cette décision acquise, le comité de gestion a décidé, le 9 juillet, de fusionner le projet de budget remanié en conséquence et la proposition d'ajustement du secteur Région wallonne.

(3) Article 5, 6^o du décret du 23 décembre 1988. Dans le contrat de gestion, passé le 9 octobre 1990, entre les trois Exécutifs et le comité de gestion du FOREm, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1990 pour une durée de trois ans, il est certes question des frais communs mais l'accord est valable uniquement pour l'année 1990. Les négociations entre Exécutifs pour l'avenir n'ont abouti que dans le courant du mois de juin 1991.

(4) Cf. doc. Conseil régional wallon, 220 (1990-1991) — n^o 3, p. 4.

(5) Ces informations lui ont seulement été communiquées par dépêche du 31 juillet 1991.

et le 28 février de l'année suivante (1). Cette pratique est source d'inconvénients majeurs. Aucune décision n'a, à ce jour, imposé au FOREm d'en revenir à l'orthodoxie budgétaire, laquelle suppose l'enregistrement des seuls droits acquis constatés au 31 décembre de l'année.

2. Suivi de l'exécution du budget. Justification de l'utilisation des subventions

a) *Limitation et spécialité des crédits de subvention*

Dans son 147^e Cahier d'observations (2), la Cour relevait que, dans le courant de l'année 1990, elle avait dû insister à différentes reprises, sur la nécessité d'opérer un contrôle régulier des besoins de financement de l'Office, contrôle qui, pour être pleinement efficace, doit s'appuyer sur une comptabilité budgétaire correctement tenue.

J 595.327
J 595.333

La Cour a été contrainte de réagir (3), à nouveau, lorsque lui ont été présentées les ordonnances portant liquidation de soldes de subventions (4).

Les besoins des secteurs communautaires de l'Office, pour l'année 1990, étant déjà couverts (5), totalement ou partiellement, par les tranches de subventions précédemment allouées, la Cour a refusé de viser une ordonnance relative à l'octroi d'une somme de 141 millions de francs (6). Elle a, en outre, réclamé que le FOREm procède à la régularisation aux plans budgétaire, comptable et financier, de l'excédent qui se dégagerait, en 1990, dans deux secteurs du compte d'exécution du budget de l'organisme (7).

Une seconde ordonnance a été visée après avoir fait l'objet d'une réduction de 6,6 millions de francs (8).

La Cour a aussi relevé que la situation des besoins de subventionnement pour l'année 1989 restait à régler, en fonction des données du compte d'exécution du budget de l'année en cause, document que l'organisme était toujours en défaut d'avoir établi (9).

Ce compte, enfin dressé, révèle, à la fois, un excédent de subventionnement de 79,8 millions de francs et un déficit de recettes de quelque 200 millions de francs (10). Compte tenu des subventions complémentaires de 145,5 millions de francs, attribuées (et imputées, à bon escient, dans les comptes de 1990), se justifie l'octroi d'un crédit supplémentaire de quelque 54,6 millions de francs (11).

(1) Sous réserve que les prestations aient été accomplies avant le 31 décembre.

(2) Pages 57 et 58.

(3) Lettres des 3 et 8 mai 1991.

(4) Il s'agit de subventions prévues sous les articles 41.01 et 61.01 de la section 82 du budget ajusté, pour 1990, de la Communauté.

(5) Ces besoins ont été évalués sur la base des imputations budgétaires opérées en 1990; il a été tenu compte des rectifications apportées à l'enregistrement des subventions communautaires et des recettes en provenance du Fonds social européen.

(6) Proposé à la charge de l'article 41.01 (Titre I) du budget de la Communauté.

(7) Il s'agit des secteurs « articles 41.01 et 41.04 ».

(8) Elle proposait la liquidation du solde de la subvention imputable à charge de l'article 61.51 (Titre II).

(9) La situation des subventions allouées aux anciens secteurs Communauté française de l'ONEm pour les années antérieures à 1989, doit également faire l'objet de régularisations; ceci a été rappelé lors des réunions du groupe de travail.

(10) Respectivement dans les secteurs « article 61.51 » et « articles 41.01 et 41.04 ».

(11) L'ordonnement par le département a effectivement eu lieu en 1990.

b) *Suivi de l'exécution du budget en cours d'année et évaluation des besoins de subventionnement*

Dès le mois d'août 1990, l'Office a commencé à produire périodiquement des situations budgétaires et financières dont la qualité s'est progressivement améliorée (1).

Ces documents, dont on regrette l'absence, devraient permettre une gestion plus dynamique de l'utilisation des crédits budgétaires, laquelle implique un suivi régulier de la consommation des tranches de subventions, de manière à déceler rapidement les écarts et les anomalies et à évaluer les éventuels excédents ou à détecter les besoins supérieurs aux prévisions, nécessitant l'octroi de crédits supplémentaires.

Si ces situations mensuelles pouvaient être complétées par des prévisions actualisées des recettes et des dépenses, relatives à la période pour laquelle une demande de subvention a été introduite, et par des estimations pour la période de subventionnement suivante, la direction de l'organisme, les autorités de tutelle et de contrôle, comme les services de la trésorerie communautaire disposeraient d'un véritable tableau de bord leur permettant de suivre les besoins. Il était cependant irraisonnable d'exiger pareille amélioration dans l'immédiat.

Au sein du groupe de travail permanent, les représentants du FOREm ont insisté sur les efforts qui avaient déjà été accomplis pour élaborer des situations mensuelles, sur le degré de priorité à accorder à l'établissement des comptes pour l'année 1990 et sur les difficultés rencontrées pour dresser un véritable tableau de bord, sachant que le support informatique se met seulement et progressivement en place. Il a, dès lors, été convenu de reporter la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des besoins à l'année 1992, et, d'ici-là, de n'exiger de justificatifs probants relatifs aux besoins qu'à l'occasion du versement de la dernière tranche de subventions pour l'année 1991.

Cependant, en dépit des efforts consentis, le secteur Communauté française de l'Office s'est trouvé, durant tout le premier semestre de 1991, dans une situation financière critique résultant du retard apporté au versement des subventions (2).

A cet égard, il convient de considérer que la spécialité des ressources, dévolues à chacun des secteurs d'activité du FOREm, s'oppose à ce que les moyens financiers de l'organisme soient confondus et interdit, par suite, de suppléer aux retards et aux insuffisances du subventionnement de l'un des pouvoirs concernés, en utilisant les fonds versés par un autre (3).

En relation avec les problèmes budgétaires et financiers évoqués ci-avant, diverses questions ont été examinées avec les représentants de l'Exécutif; elles le furent également, lors des réunions du groupe de travail permanent. Il a été notamment rappelé que:

(1) Toutefois, la situation au 31 décembre 1990 n'a pas été produite officiellement; par ailleurs, les documents budgétaires pourraient encore être davantage actualisés.

(2) Alors que les ordonnances relatives aux tranches de subventions pour le premier trimestre 1991 ont été transmises le 2 avril 1991 à la Cour qui les a visés immédiatement, les fonds ne sont parvenus au FOREm qu'un mois plus tard. D'autre part, l'organisme n'a reçu le montant de 221 millions de francs relatif aux tranches de subvention « article 41.01 » pour les mois d'avril et mai, que le 18 juillet, bien que l'ordonnance ait été visée le 6 mai.

(3) Dans l'article consacré au financement des secteurs nationaux de l'Office national de l'Emploi, publié dans son 145^e Cahier, fascicule I^{er}, p. 192, la Cour signalait que « en raison de leur affectation spécifique, les moyens financiers alloués à un secteur déterminé ne peuvent servir à la couverture des dépenses d'un autre secteur, car cette utilisation entraîne des opérations internes de prêts et d'emprunts qui, à l'instar des emprunts contractés auprès de tiers, doivent être préalablement autorisés par le ministre des Finances et par le ministre de tutelle (article 12, alinéa 1, de la loi du 16 mars 1954) ».

- pour établir son budget dans les délais légaux, l'Office doit disposer d'instructions élaborées par le ministre communautaire chargé du Budget et connaître le montant des enveloppes qui lui seront réservées;
- les transferts et dépassements de crédits limitatifs portés au budget du FOREm, soit au niveau de chaque article de dépenses classées par nature et correspondant à chacun des articles de subventionnement, repris dans le budget communautaire, doivent être autorisés, avant toute mise à exécution, par le ministre dont l'organisme relève, de l'avis conforme du ministre chargé des Finances ou de son délégué (1);
- le principe de l'annualité impose que toute demande et toute autorisation d'ajustement budgétaire interviennent avant le 31 décembre de l'année qu'elles concernent;
- les dépassements de crédits susceptibles d'entraîner une intervention financière de la Communauté supérieure à celle qui est prévue à son budget, doivent être préalablement approuvés par le vote d'un crédit correspondant dans son budget des dépenses (2).

3. Tenue de la comptabilité

Au 147^e Cahier encore, la Cour notait que le FOREm ne respectait pas le règlement (3) qui prescrit l'enregistrement comptable complet, jour par jour, de toutes les opérations résultant de l'activité de l'organisme et que le retard constaté dans la tenue de la comptabilité budgétaire était tel qu'il était impossible d'en extraire l'état des recettes et des dépenses et, par suite, d'évaluer les besoins réels de subventionnement de l'Office.

Le souci de la Cour d'assainir la situation et de disposer d'une comptabilité fiable a rencontré un écho favorable auprès du FOREm et des autorités de tutelle.

De nets progrès ont été réalisés quoique des lacunes subsistent. Ainsi, les inscriptions dans les comptes budgétaires, économiques et patrimoniaux accusent encore, dans de nombreux cas, un retard sensible par rapport à la date d'acceptation des documents qui autorisent la constatation des droits, à la charge ou au profit de l'organisme.

L'imputation, en comptabilité budgétaire, doit avoir lieu dès qu'un droit peut être considéré comme acquis (4); elle est cependant régulièrement différée jusqu'au jour du règlement financier de l'opération.

A titre exemplatif, le 18 juillet 1991, le FOREm venait de terminer l'enregistrement des ordonnances, datées le 30 juin, qui se rapportaient à des dépenses relatives à des pièces, pour la plupart, parvenues à l'organisme deux à sept semaines auparavant (5).

En vue de rendre les situations périodiques d'exécution du budget plus performantes, le groupe de travail permanent s'est fixé comme objectif ultérieur l'audit du circuit et des enregistrements comptables, au sein du FOREm, des pièces de commandes et des factures.

*
* *

(1) Loi du 16 mars 1954, article 5, alinéa 1.

(2) Loi du 16 mars 1954, article 5, alinéa 2.

(3) Arrêté royal du 7 avril 1954, article 15.

(4) Cf. article 4 de l'arrêté royal du 7 avril 1954: « L'imputation budgétaire est basée sur le document destiné au tiers ou émanant de lui, qui constate l'existence et l'étendue de l'opération ».

(5) Les factures adressées par les fournisseurs aux services subrégionaux du FOREm sont transmises par ceux-ci à l'administration centrale avec un retard parfois inadmissible.

4. Application de l'article 16 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 (1)

Le FOREm ne tient toujours pas de livre-journal, document analytique qui doit permettre de vérifier si toutes les opérations effectuées par l'organisme ont bien fait l'objet d'un enregistrement comptable complet.

Ce problème devra être pris en compte lors de la mise en place du plan directeur pour l'informatisation du FOREm.

5. Etablissement tardif des comptes annuels du FOREm

J 636.977

Les comptes de l'organisme (tous secteurs), pour l'année 1989, n'ont été dressés par le comité de gestion que le 4 juin 1991, soit avec plus de treize mois de retard (2); les comptes pour l'année 1990 ne doivent pas être attendus avant le mois de septembre prochain.

Le délai légal de transmission de ces comptes étant largement dépassé, la Cour les a réclamés au ministre-président chargé des Finances (3).

S'il est compréhensible que l'élaboration de quelques-uns des comptes nécessite un certain délai, une priorité absolue devrait être accordée à l'établissement du compte d'exécution du budget, ou à tout le moins, à la situation mensuelle de décembre.

Cumulant tous les enregistrements effectués depuis le 1^{er} janvier, la situation du mois de décembre pourrait, provisoirement, faire office de compte d'exécution du budget et permettre ainsi aux autorités de tutelle d'exiger rapidement la régularisation des excédents de subventionnement et de faire justifier les écarts éventuels par rapport aux prévisions.

Adopté le 18 septembre 1991, en Assemblée générale de la Cour des comptes que préside Monsieur J. Van de Velde, Premier Président, sur la proposition de la Chambre française :

Le Président :	R. Leclercq;
Les Conseillers :	R. Defossé, W. Dumazy, J. Thirion, R. Camus;
Le Greffier en chef :	L. Randoux.

(1) Cette disposition stipule que « l'enregistrement des opérations intéressant l'activité et l'administration de l'organisme, qui doit s'opérer selon les règles usuelles de la comptabilité en partie double, fait l'objet d'inscriptions au minimum dans un livre-journal reprenant les opérations dans l'ordre chronologique, et dans un système de comptes (...) ».

(2) En vertu de l'article 6, §§ 2 et 4, de la loi du 16 mars 1954, les comptes doivent être établis le 30 avril et transmis à la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion.

(3) Par lettre du 2 juillet 1991.