



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

1^{er} DECEMBRE 1995

152^e CAHIER D'OBSERVATIONS

7^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSE PAR LA COUR DES COMPTES
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

152^e CAHIER D'OBSERVATIONS

**7^e CAHIER D'OBSERVATIONS ADRESSE
PAR LA COUR DES COMPTES
AU CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE**

29 NOVEMBRE 1995

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
PREAMBULE	5
COMPTABILITE GENERALE	
I. Compte général de la Communauté française	7
II. Synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1994	8
1. Les principales constatations	8
2. Les résultats chiffrés	10
III. Délibérations budgétaires autorisant des dépenses au-delà des crédits prévus au budget	15
IV. Arrêtés de redistribution des allocations de base	15
V. Examen du budget pour 1995	16
1. Les équilibres budgétaires	17
2. Rappel des principales observations	18
CONTROVERSES ET INFORMATIONS	
I. Mission juridictionnelle de la Cour	21
II. Visa avec réserve	22
III. Ministère de la Culture et des Affaires sociales	
1. Infrastructures sportives, culturelles et touristiques	23
2. Acquisition de l'immeuble de la place Surlet de Chokier	24
3. Santé publique — Garantie d'emprunts	27
4. Culture	
4.1. Solde impayé des subventions-traitements dues à certaines bibliothèques publiques	30
4.2. Centre de Lecture publique de la Communauté française — Statut	32
4.3. Opéra royal de Wallonie	33
IV. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	
1. Enseignement préscolaire, primaire et secondaire	
1.1. Gestion du paiement des cotisations de sécurité sociale pour le personnel de l'enseignement	34
1.2. Répétition des indus en matière de traitements payés au personnel de l'enseignement	37
1.3. Résultat du contrôle du domaine des « Masures »	39
2. Enseignement spécial — Résultats du contrôle des normes d'encadrement pour le personnel paramédical et social	40
3. Enseignement artistique — Octroi illégal de subventions de fonctionnement à l'Institut de Musique d'Eglise et de Pédagogie musicale	41
ORGANISMES D'INTERET PUBLIC	
I. Méthodologie	43
II. Comptes des organismes d'intérêt public: situation actuelle	44

III. Audit de l'Office de la Naissance et de l'Enfance	44
1. Missions statutaires	45
2. Comptabilité	49
3. Les A.S.B.L.	52
4. Gestion du personnel	55
IV. Contrôle de l'Agence de Prévention du Sida	
1. Exercice des missions de l'Agence	59
2. Comptabilité	59
3. Gestion financière	61
4. Fonctionnement	62
V. Contrôle des comptes du Fonds communautaire pour l'Intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées	
1. Organisation comptable	63
2. Mise en œuvre incomplète des obligations décrétales	63
3. Politique de financement	64
4. Résultats comptables	67
5. Gestion opérationnelle du personnel administratif	68
6. Spécialité budgétaire	69
VI. Suivi du contrôle du Commissariat général aux Relations internationales	
1. Affaires générales	70
2. Gestion du personnel	71

PREAMBULE

PRESENTATION ET CONTENU

Le 152^e Cahier d'observations est transmis au Conseil à un moment où la nécessité de préserver et de garantir à terme l'équilibre budgétaire de la Communauté française fait l'objet de nombreux commentaires.

Devant pareil défi, une utilisation efficace des ressources financières disponibles s'avère d'autant plus indispensable.

A l'encontre de cette nécessité, la Cour a relevé divers dysfonctionnements au sein de l'administration, qui engendrent des dépenses supplémentaires et ne peuvent qu'accroître les difficultés rencontrées dans la gestion financière de la Communauté. Certains d'entre eux, particulièrement marquants ou typiques, ont été portés au présent Cahier à titre d'illustration.

Ainsi, dans le secteur de l'enseignement, la Cour a constaté l'existence d'importants soldes créditeurs, non productifs d'intérêts, demeurés en compte à l'O.N.S.S. pendant plusieurs années. Ces moyens auraient pu contribuer utilement à réduire les besoins de financement de la Communauté.

La préparation insuffisante de marchés de travaux publics a également occasionné des dépenses superflues. De même, l'octroi imprudent de garanties à certains emprunts contractés par des établissements de soins et la non-observance des règles existantes lors de leur exécution ont entraîné des conséquences financières défavorables pour le budget communautaire.

La procédure d'acquisition de l'immeuble « Surllet de Chokier » qui, au lieu de permettre l'installation et le regroupement des cabinets ministériels du Gouvernement de la Communauté française comme prévu à l'origine, n'en héberge qu'un seul — ainsi que certains services de l'administration —, s'est également révélée particulièrement complexe et peu économe.

De même, sur la base de données budgétaires et bilantaires des organismes d'intérêt public (O.I.P.), la Cour a constaté que les mesures linéaires de recours à l'emprunt, décidées en 1992 et 1993 par la Communauté pour pallier la réduction des dotations allouées aux organismes qui dépendent d'elle, auraient pu être partiellement évitées par une évaluation plus réaliste de leurs besoins de financement.

Comme à l'accoutumé, le Cahier d'observations destiné au Conseil de la Communauté française se présente en trois parties.

La première constitue une synthèse des communications précédemment adressées par la Cour au Conseil. Elle a trait au compte général, à la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1994, aux remarques relatives aux délibérations budgétaires autorisant des dépenses au-delà des crédits prévus ainsi qu'aux arrêtés de redistribution des allocations de base. Elle rappelle également les éléments essentiels de l'analyse du projet de budget de l'année 1995.

La seconde partie expose les controverses et informations concernant le ministère de la Culture et des Affaires sociales et celui de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

La dernière partie du Cahier, consacrée aux O.I.P., est introduite par un rappel des finalités et méthodes de contrôle de la Cour, suivi d'un état de la situation en matière de transmission des comptes des organismes à son Collège. Elle comporte des articles relatifs au contrôle approfondi de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, de l'Agence de Prévention du Sida, du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, ainsi que l'exposé des suites du contrôle du Commissariat général aux relations internationales effectué précédemment.

NOMINATION

La Chambre des représentants a procédé, le 7 avril 1995, à la désignation de Monsieur P. RION au poste de conseiller devenu vacant à la suite du décès de Monsieur le Conseiller L. RANDOUX, survenu le 16 mars 1995.

COMPTABILITE GENERALE

I. COMPTE GENERAL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions stipule en son article 50, § 1^{er}, que le compte général des Communautés et des Régions est transmis avec les observations de la Cour des comptes à leur Conseil.

L'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale précise quant à lui que, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions spécifiques relatives à la comptabilité des entités fédérées, les règles concernant la comptabilité de l'Etat restent applicables aux Communautés et aux Régions.

Le compte général de la Communauté française doit dès lors être transmis à la Cour des comptes pour le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. Dans le courant du mois d'octobre suivant, la Cour doit à son tour le faire parvenir, accompagné de ses observations, au Conseil de la Communauté française qui l'arrête alors définitivement (1).

La Cour constate à nouveau que la situation n'a pas évolué depuis 1992. La reddition du dernier compte général de la Communauté française se rapporte à l'année 1984 et le dernier rapport transmis par la Cour au Conseil de la Communauté française concerne le compte de l'année 1985. Dans ces conditions, elle rappelle la solution pragmatique adoptée par la Région wallonne, laquelle a reçu son aval.

En vue d'éviter l'aggravation du retard enregistré dans la transmission des comptes généraux, le Gouvernement wallon a fait parvenir à la Cour, le 2 juillet 1993, le compte général de l'année 1991, sans attendre l'établissement des comptes généraux des années 1986 à 1990.

L'année 1991 peut être considérée, en effet, comme un point de départ puisqu'au 1^{er} janvier de cette année, les trésoreries communautaires et régionales sont devenues autonomes; d'autre part, tous les comptes financiers ouverts auprès du nouveau caissier (le Crédit communal de Belgique) démarraient à zéro.

Cette solution présente l'avantage de rendre contemporain le compte général. Le vote du décret de compte dans les délais légaux permettra au Conseil de se prononcer, en principe, sur la gestion du gouvernement effectivement responsable.

Toutefois, la Cour a fait observer d'une part qu'il convenait de réserver, dans le décret de règlement définitif du budget de 1991, la question des résultats budgétaires dégagés par les exécutions de 1986 à 1990 et, d'autre part, que cette solution ne prendrait son véritable sens que dans la mesure où les comptes généraux des années suivantes seraient déposés avec la même célérité.

(1) Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

II. SYNTHÈSE DE LA PRÉFIGURATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ANNEE 1994

En vertu de l'article 77 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, la Cour des comptes a réalisé une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1994, laquelle a été transmise au Conseil de la Communauté française le 31 mai 1995 (1).

Cette nouvelle disposition, introduite par la réforme budgétaire de 1989 et appliquée par la Communauté française depuis 1993, a été adoptée afin de pallier le dépôt tardif du compte général. Les résultats dégagés par la préfiguration permettent en effet au Conseil d'effectuer, dès la fin de l'année budgétaire, un contrôle de la gestion du Gouvernement au cours de l'exercice précédent. Le Conseil peut sanctionner cette gestion par le vote d'une motion motivée de règlement provisoire du budget.

La préfiguration de l'exécution du budget de 1994 a été dressée à partir des données fournies par les écritures de la Cour et celles communiquées par les administrations budgétaires et de la trésorerie de la Communauté française.

Le présent article présente les principales constatations auxquelles cette préfiguration a donné lieu ainsi que les résultats chiffrés les plus marquants.

1. LES PRINCIPALES CONSTATATIONS

1.1. Imprécision des données relatives à la situation financière de la Communauté

La remarque exprimée précédemment au sujet des lacunes dans les données de la trésorerie communautaire reste valable et ce d'autant plus que, dès le mois d'août 1994, la transmission du rapport mensuel a été suspendue.

Aussi, la Cour n'est pas en mesure d'établir le solde des opérations de trésorerie et le solde net à financer, ni de se prononcer sur le respect de la norme fixée par le Conseil supérieur des Finances et, par conséquent, ne peut informer valablement le Conseil sur la situation financière de la Communauté française.

Il conviendrait qu'à l'avenir la Communauté française évalue son déficit dans l'exposé général du budget conformément aux usages actuels en recourant au concept de solde net à financer et publie par ailleurs une situation mensuelle de trésorerie afin de satisfaire à l'obligation inscrite à l'article 49, § 8, al. 2, de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions.

1.2. Carences dans la mise en œuvre du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse

La consommation, au cours de l'année 1994, des crédits affectés au programme relatif aux jeunes en danger et aux jeunes délinquants met en évidence que plusieurs dispositions du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse n'ont pas été suivies d'effets.

Cette situation est due principalement au fait que le Gouvernement de la Communauté française n'a pas donné de directives, ni fixé les normes et modalités d'application nécessaires à la mise en œuvre des mesures préventives.

(1) Doc. Cons. Comm. fr., 4-III (SE 1995) n° 1.

De plus, alors que le décret entendait privilégier le maintien du jeune dans son milieu de vie, il apparaît que la solution du placement des jeunes reste prédominante.

1.3. Utilisation déficiente des moyens affectés aux hôpitaux universitaires

Une part importante des montants alloués en 1994 aux subventions à la construction, à l'aménagement et à l'équipement des hôpitaux universitaires a servi à l'apurement d'engagements antérieurs, réduisant d'autant les moyens disponibles et entraînant le Gouvernement à fractionner ou à différer, en toute irrégularité, les nouveaux engagements.

Toutefois, l'arrêté du 7 décembre 1994 qui fixe les règles de répartition des subventions sur la base du nombre de lits, laisse augurer une utilisation plus efficace des moyens réservés à cette politique.

1.4. Accroissement des moyens attribués aux centres culturels

Dans le secteur des centres culturels, l'effort annoncé par le ministre lors de la présentation du budget initial pour 1994 s'est avéré largement plus important que prévu.

1.5. Amélioration de la situation financière du secteur théâtral

La politique poursuivie depuis 1989 par la Communauté française en vue de responsabiliser les gestionnaires des théâtres subventionnés par la conclusion de contrats-programmes continue à produire des effets positifs. En effet, le mali du résultat cumulé global des théâtres professionnels a été ramené de 184,7 millions de francs en 1989 à 55,8 millions de francs en 1994.

1.6. Aggravation de la situation financière de l'Opéra royal de Wallonie

Par contre, aucune amélioration ne se dessine dans la situation financière de l'Opéra royal de Wallonie dont l'exercice 1994 se clôture sur un mali de 14,9 millions de francs, faisant passer le déficit cumulé de 31,2 millions de francs à 46,1 millions de francs.

Or, en cours d'année, l'attention des gestionnaires a été attirée à diverses reprises sur le caractère récurrent et la nature structurelle de ce déficit ainsi que sur la nécessité d'élaborer un plan d'assainissement.

1.7. La lecture publique

Un aperçu est donné de la situation administrative quelque peu hétéroclite des bibliothèques publiques, lesquelles sont soumises à trois régimes de subventionnement différents.

Pour l'exercice 1994, une progression de près de 10 p.c. se dessine dans le subventionnement des bibliothèques reconnues ou en voie de l'être dans le cadre du décret du 28 février 1978. Par contre, aucun changement n'est en vue dans le règlement de la situation financière des bibliothèques reconnues avant la date du 1^{er} novembre 1991.

D'autre part, l'insécurité juridique qui pèse sur les activités du Mundaneum est mise en exergue, l'A.S.B.L. « Centre de lecture publique de la Communauté française

— Cefal » à Liège, propriétaire des collections jusqu'à preuve du contraire, refusant toujours d'en céder la gestion.

1.8. Les développements dans le secteur de l'audiovisuel

L'utilisation des moyens disponibles en 1994 montre clairement que la reconnaissance d'un réseau d'art et essai, amorcée l'année précédente, est complètement et définitivement abandonnée.

S'agissant de la dernière année de fonctionnement du Fonds de création cinématographique et audiovisuelle inscrit à la section particulière, sa situation financière est détaillée. Au 1^{er} janvier 1995, un service à gestion séparée dénommé « Centre du cinéma et de l'audiovisuel » lui succédera.

1.9. Transgressions de la spécialité et de l'annualité budgétaires

L'examen des dépenses ordonnancées a révélé certaines sous-estimations de moyens (notamment pour les investissements immobiliers universitaires, l'enseignement à distance, l'enseignement de promotion sociale et la dette publique), lesquelles ont amené le département à imputer ces charges, dans certains cas, à des allocations de base réservées à d'autres fins (ceci, en dépit de la possibilité de reventiler les allocations de base) ou à les reporter à l'exercice suivant.

1.10. Manque de transparence de certains programmes

La globalisation de dépenses de nature différente sur certaines allocations de base ne rend pas compte de la politique poursuivie dans les secteurs tels que l'aide à la jeunesse, les centres culturels et les services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française. La Cour a voulu pallier ce défaut de transparence en présentant une ventilation des charges supportées.

Comme l'année dernière, une exécution provisoire du budget des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française est établie. Pour 1994, il s'en dégage un solde budgétaire de 1 329,9 millions de francs, hors fonds de réserve, lequel s'élève à 471,2 millions de francs. Par rapport à 1993, le solde budgétaire enregistre une diminution de 65,6 millions de francs.

Les salaires du personnel ouvrier contractuel et la consommation d'énergie représentent ensemble en moyenne 73,96 p.c. des dépenses alors que les dépenses pédagogiques n'atteignent que 7,67 p.c.

2. LES RESULTATS CHIFFRES

2.1. Les recettes imputées

Au cours de l'exercice budgétaire 1994, la trésorerie de la Communauté française (1) a encaissé des recettes, hors produit d'emprunts et sections particulières, pour un montant de 215 210,6 millions de francs dont un total de 214 952,6 millions

(1) Sur base des informations transmises par la trésorerie communautaire et arrêtées au 28 mars 1995.

a été imputé au budget de l'année 1994 tandis qu'une somme de 258 millions de francs a été rattachée à des exercices antérieurs (1).

Les réalisations sont légèrement supérieures aux prévisions budgétaires ajustées, lesquelles tablaient sur une rentrée globale de 214 934,4 millions de francs, ce qui permet de conclure que le budget des voies et moyens de 1994 avait été établi avec réalisme.

TABLEAU 1 — LES RECETTES (hors produit d'emprunt et sections particulières)

Types de recettes	Prévisions (en millions de francs)	Réalisations (en millions de francs)	Taux (p.c.)
1. Impôt communautaire (redevance radio-télévision)	8 259,9	8 392,1	101,6
2. Impôts partagés (parts attribuées)	193 273,7	193 248,0	99,9
— T.V.A.	146 211,4	146 648,0 ^(*)	100,3
— I.P.P.	46 508,4	46 600,0 ^(*)	100,2
— soldes 1993(a)	553,9		
3. Autres transferts de l'Etat fédéral	1 450,7	1 454,9	100,3
— contrepartie liée à la suppression de la garantie accordée par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires	65,1	65,1	100,0
— Etudiants étrangers	1 385,6	1 389,8	100,3
4. Cession des bâtiments scolaires (emprunt de soudure)	9 510,0	9 510,0	100,0
5. Recettes diverses	1 709,1	1 618,9 ^(*)	94,7
6. Recettes affectées	731,0	728,7	99,7
TOTAL	214 934,4	214 952,6	100,0

(a) Adaptations prévues par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et intégrées dans les réalisations marquées d'un astérisque.

Par rapport à l'exercice précédent où les encaissements se sont élevés à 208 649,6 millions de francs (2), les recettes enregistrées en 1994 connaissent une progression de l'ordre de 3,03 p.c., laquelle est supérieure au taux moyen de l'inflation de l'année (2,38 p.c.).

Deux postes présentent une croissance significative par comparaison aux réalisations de 1993. Il s'agit de la redevance radio-télévision et des recettes diverses.

Dans le cas de la redevance radio-télévision, qui est passée, lors de la réforme institutionnelle de 1993, du statut d'impôt partagé à celui d'impôt communautaire, l'augmentation résulte du fait que l'exercice 1993 recouvre seulement onze mois de perception. De plus, les rentrées de 1993 englobaient le solde dû pour l'année 1992, lequel a été imputé à cet exercice. Par contre, le produit perçu en 1994 comprend douze mois de perception de la redevance.

(1) Un cavalier budgétaire, reproduit chaque année depuis 1992, autorise, en dérogation aux dispositions en vigueur, l'imputation à un exercice antérieur de toute recette perçue pendant l'année pour autant qu'elle participe à l'équilibre budgétaire de cet exercice.

(2) Il s'agit du montant arrêté au 31 décembre 1993, majoré des recettes perçues en 1994 mais imputées à l'exercice 1993.

Suite au changement intervenu dans le mode de versement du produit de cette perception, à la demande des Communautés, leur attention a été attirée sur la modification survenue dans le service de cet impôt et le vide juridique qui l'entoure.

Quant au rendement des recettes diverses, lesquelles regroupent diverses ressources liées à l'exercice des compétences communautaires, il provient principalement des « intérêts de placements et produits de la gestion de la dette ». Ce poste a, en effet, enregistré une rentrée de 146,4 millions de francs, obtenue par l'annulation de différents swaps de taux d'intérêt.

Toutefois, les réalisations de la rubrique « recettes diverses » laissent apparaître une surestimation des remboursements de la rémunération des enseignants mis à la disposition d'A.S.B.L. dans le cadre de la lutte contre la violence à l'école et l'échec scolaire.

2.2. Les dépenses ordonnancées

Les dépenses sont examinées selon la double optique des engagements et des ordonnancements.

Comme les années précédentes, les crédits d'engagement et d'ordonnement sont presque intégralement consommés (respectivement à 99,8 p.c. et à 97,3 p.c.).

Ce taux de consommation est légèrement plus élevé que celui de l'exercice précédent (respectivement à 99,3 p.c. et à 96,69 p.c.).

En effet, pour l'année 1994, les moyens d'action se chiffrent à 236 233,3 millions de francs et ont été utilisés à concurrence de 235 759,5 millions de francs tandis que, hors sections particulières, les moyens de paiement s'élevaient à 230 583,9 millions de francs et ont été sollicités à concurrence de 224 330,4 millions de francs.

TABLEAU 2 — SITUATION GLOBALE DES ORDONNANCEMENTS

Catégorie de crédits	Crédits (en millions de francs)	Ordonnements (en millions de francs)	Taux d'utili- sation (p.c.)
Crédits non dissociés et crédits dissociés	224 404,6	219 886,9	97,9
Crédits variables	934,7	564,6	60,4
Crédits reportés de 1993	5 244,6	3 878,9	73,9
Sous-total	230 583,9	224 330,4	97,3
Sections particulières (a)	11 279,1	12 409,9	110,0
TOTAL	241 863,0	236 740,3	97,8

(a) L'interprétation des données relatives aux sections particulières doit se faire avec prudence en raison des incertitudes qui subsistent pour certains soldes reportés. De plus, les chiffres ne reprennent pas, pour les mêmes raisons, les opérations des trois fonds relatifs aux services à gestion séparée du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation.

Par catégorie de crédits, l'utilisation des disponibilités en engagement et en ordonnancement présente un coefficient peu élevé pour les crédits variables et les crédits dissociés (1).

Dans les différents secteurs d'activités, la consommation des crédits d'engagement est uniforme et proche des résultats observés l'année précédente, hormis les secteurs du sport qui affichent un coefficient d'utilisation supérieur à celui de 1993 (99,01 p.c. contre 84,27 p.c.) et celui de l'organisation des études où la consommation s'est tassée (71,32 p.c. contre 93,63 p.c.).

L'utilisation des crédits d'ordonnancement est en nette régression dans les secteurs de l'infrastructure (74,97 p.c. contre 95,50 p.c. en 1993) et des affaires sociales (70,76 p.c. contre 96,48) pour le ministère de la Culture et des Affaires sociales, ainsi qu'au secrétariat général (58,25 p.c. par rapport à 81,27 p.c.) et à l'organisation des études (43,90 p.c. contre 62,25 p.c.) pour le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Quant au volume des crédits reportés de 1993 (5,2 milliards de francs), s'il est inférieur à l'ensemble des reports observés l'année précédente (6,2 milliards de francs, soit une baisse de 15 p.c.), son taux d'utilisation (73,96 p.c.) est par contre légèrement supérieur à celui de 1993 (71,97 p.c.).

Des dépenses ont été effectuées au-delà des crédits accordés pour 1994, à hauteur de 230,6 millions de francs en engagement et de 200,9 millions de francs en ordonnancement, sur les programmes destinés d'une part aux dotations versées à la Région wallonne et à la Cocof et, d'autre part, au fonctionnement des écoles appartenant aux trois réseaux de l'enseignement de promotion sociale. Ces dépassements trouvent leur origine dans les modalités de liquidation des dépenses fixes, lesquelles ne sont pas soumises au visa préalable de la Cour des comptes.

Outre ces dépenses faites au-delà des crédits légaux, un dépassement d'un million de francs a été observé à l'allocation de base destinée à la liquidation des « allocations généralement quelconques au personnel de la Communauté française » du programme de subsistance de la division organique 31 (affaires générales du secteur Secrétariat général). Il n'a pas entraîné de dépassement au niveau du crédit-programme.

Les opérations sur les fonds budgétaires maintenus de manière transitoire et par dérogation dans les sections particulières, sont toujours effectuées en marge du budget. A la suite du transfert, au 1^{er} janvier 1994, de l'exercice de certaines compétences communautaires aux entités régionales francophones dans le cadre du refinancement de la Communauté française, cinq fonds ont disparu du budget communautaire, réduisant ainsi le volume des opérations d'environ 35 p.c. par rapport à l'année précédente.

2.3. Le résultat budgétaire

Hors produits d'emprunt et sections particulières, l'exercice 1994 dégage un mali budgétaire de 9 377,9 millions de francs. Pour 1993, le mali était d'environ 10 664,9 millions de francs (2).

(1) Avec le transfert, au 1^{er} janvier 1994, de certaines compétences communautaires à la Région wallonne et à la Cocof, la quantité des crédits dissociés dans le budget communautaire, laquelle était déjà marginale, s'est encore réduite (avec une disparition complète de ce type de crédit au budget du ministère de l'Education, de la Culture et de la Formation).

(2) Rappels que la possibilité de rattacher certaines recettes encaissées en cours d'année à des exercices antérieurs renforce la précarité des résultats de la préfiguration et que, par conséquent, seule la reddition des comptes généraux est susceptible de fixer les résultats.

TABLEAU 3 — RESULTATS BUDGETAIRES DE 1994

(en millions de francs)

Operations	Dépenses courantes et de capital (CND, CDO)	Fonds organiques (a) (CV)	Total	Sections particulières (a)	Total général
Recettes réalisées	214 223,9	728,7	214 952,6	11 201,5	226 154,1
Dépenses ordonnancées					
— à charge des crédits 1994	219 886,9	564,7	220 451,6	12 409,9	232 861,5
— à charge des crédits reportés	3 878,9	—	3 878,9	—	3 878,9
Total	223 765,8	564,7	224 330,5	12 409,9	236 740,4
Solde budgétaire	-9 541,9	164,0	-9 377,9	-1 208,4	-10 586,3
Produits d'emprunts	10 193,0	—	10 193,0	—	10 193,0
Solde budgétaire global	651,1	164,0	815,1	-1 208,4	-393,3

(a) Les données relatives aux fonds organiques ne reprennent pas les soldes reportés en raison des incertitudes qui subsistent pour certains d'entre eux. Il en va de même pour les opérations sur les fonds budgétaires maintenus dans les sections particulières, lesquelles ne comprennent pas non plus les chiffres des trois fonds relatifs aux services à gestion séparée du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.
Quant au mali dégagé par les opérations sur les sections particulières, il résulte des autorisations accordées aux fonds destinés à la rémunération des agents contractuels subventionnés ainsi que du personnel relevant du Fonds budgétaire interdépartemental et du Fonds des sports de présenter des positions débitrices à concurrence, et dans l'attente, des recettes escomptées.
Enfin, les résultats des sections particulières sont donnés à titre indicatif.

Au cours de l'exercice 1994, des emprunts à taux variable et à long terme (cinq ans) ont été conclus à hauteur de la norme fixée par le Conseil supérieur des finances pour cette année, c'est-à-dire un montant de 7 230 millions de francs. Ces emprunts ont immédiatement fait l'objet de swaps, lesquels ont été annulés aussitôt après.

De plus, l'équivalent des amortissements remboursés en cours d'année pour la dette directe et indirecte a été réemprunté principalement via le programme de papier commercial que la Communauté française venait de lancer avec le concours du Crédit communal de Belgique, soit quelque 2 963 millions de francs.

En incluant les sommes empruntées pour un total de 10 193 millions de francs, le solde budgétaire global présente un boni de 815,1 millions de francs.

2.4. L'encours de la dette

Outre les emprunts contractés par la Communauté française pour faire face à ses besoins de financement, la dette communautaire comprend également les anciennes débudgétisations, c'est-à-dire l'emprunt de 6,5 milliards de francs conclu en 1991 pour les investissements académiques des universités de 1992 à 1998, les emprunts souscrits par les paracommunautaires en 1992 et 1993 pour compenser la retenue opérée sur les moyens transférés par la Communauté française, les contrats de promotion pour l'acquisition des immeubles du boulevard Léopold II et de la place Surler de Chokier, les lignes de crédit pour le financement des infrastructures culturelles et sportives. S'y ajoutent également les emprunts conclus avant 1992 par les universités libres pour leurs investissements académiques et dont le remboursement est supporté par le budget communautaire.

TABLEAU 4 — ENCOURS GLOBAL DE LA DETTE COMMUNAUTAIRE AU 31 DECEMBRE 1994

(en millions de francs)

— Dette consolidée	37 910,5
— Dette des paracommunautaires	2 470,3
— Dette universitaire	21 220,9
— Contrats de promotion	4 280,6
— Lignes de crédit	552,2
TOTAL	66 434,5

L'encours global de la dette communautaire est de 66,4 milliards de francs au 31 décembre 1994. Cette somme équivaut à environ 31 p.c. des recettes encaissées et imputées en 1994, hors produits d'emprunt et sections particulières.

III. DELIBERATIONS DU GOUVERNEMENT AUTORISANT DES DEPENSES EN DEHORS OU AU-DELA DES CREDITS BUDGETAIRES

Dans des conditions d'urgence amenées par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, le Gouvernement peut autoriser des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires (1). Les délibérations doivent être régularisées par le vote d'un ajustement. Lorsqu'il s'agit d'une délibération importante, son exécution est même suspendue tant qu'un projet de décret spécial n'est pas déposé au Conseil, à moins que le Gouvernement ne décide de bloquer d'autres crédits à concurrence du montant autorisé. En outre, la Cour a la faculté de refuser son visa lorsqu'elle estime que les conditions imposées par l'article 44 des lois coordonnées ne sont pas réunies. Toutefois, ce pouvoir d'appréciation ne porte pas atteinte au droit dont dispose le pouvoir exécutif d'imposer le visa avec réserve (2).

Le Gouvernement de la Communauté française n'a pas fait usage de son droit de dépassement en 1994. Cette situation confirme que les cinq délibérations prises en 1993, lesquelles avaient toutes fait l'objet d'observations, résultaient des circonstances politiques et de l'adaptation aux nouvelles dispositions introduites par la réforme de 1989.

De janvier à octobre 1995, deux délibérations budgétaires sont intervenues : l'une concerne l'aide à la jeunesse et l'autre, les dépenses de cabinet. Toutes les deux étaient immédiatement exécutoires et ont fait l'objet d'observations adressées au Conseil de la Communauté française.

La délibération n° 95/501 du 29 mai 1995 a augmenté de 18 millions de francs les crédits du programme 3 de la division organique 38 (Infrastructure) afin de permettre à l'institution publique de protection de la jeunesse de Wauthier-Braine de réaliser les travaux de sécurité exigés par le service d'incendie sous peine de fermeture. Or, l'état de ces bâtiments était connu depuis juin 1994. Dès lors, il aurait été possible de prévoir les crédits nécessaires au budget pour l'année 1995 et d'éviter ainsi le recours à cette procédure exceptionnelle (3).

La délibération n° 95/502 du 25 septembre 1995 autorisant des dépenses supplémentaires à concurrence de 14,1 millions de francs à la charge des crédits du programme 0 de la division organique 01 (cabinet de la ministre-présidente) et de 0,6 million de francs à la charge des crédits du programme 1 de la division organique 05 (cabinet du ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique), est justifiée par la nécessité d'adopter les crédits budgétaires à la nouvelle répartition des compétences entre les membres du Gouvernement de la Communauté française issu des élections du 21 mai 1995 (4).

IV. ARRETES DE REDISTRIBUTION DES ALLOCATIONS DE BASE

L'article 15 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat a introduit une certaine souplesse dans la gestion des différents programmes du budget général des dépenses, en autorisant le ministre ordonnateur à procéder, en cours d'exercice et

(1) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, art. 44.

(2) Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, art. 14.

(3) Lettre du 27 juin 1995.

(4) Lettre du 24 octobre 1995.

avec l'accord du ministre du Budget, à de nouvelles ventilations des allocations de base dans les limites des crédits ouverts par les programmes.

Lorsqu'une redistribution porte sur un montant de plus de 50 millions de francs ou à la fois sur plus de 15 p.c. de l'allocation de base concernée et sur un montant d'au moins 5 millions de francs, l'intervention du Conseil est requise. Ce dernier déclare alors, par une motion motivée, dans les quinze jours de la transmission du budget administratif ainsi modifié, la conformité de la nouvelle ventilation au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses. Le cas échéant, la Cour des comptes fait parvenir sans délai ses observations au Conseil.

Au cours de l'exercice 1994, dix arrêtés du Gouvernement de la Communauté française sont venus modifier les budgets administratifs pour des montants de 663,1 millions de francs en crédits non dissociés, de 86,7 millions de francs en crédits dissociés d'ordonnancement et de 63 millions de francs en crédits dissociés d'engagement.

Quatre arrêtés atteignaient les plafonds légaux et étaient donc soumis à l'adoption d'une motion de conformité. Ils n'ont fait l'objet d'aucune observation de la Cour.

Par contre, celle-ci a réagi à l'encontre de l'arrêté du 28 juillet 1994 procédant à une nouvelle distribution du programme 1 des divisions organiques 25 (Enfance) et 32 (Economat) qui portait atteinte aux prérogatives du législateur dans la mesure où il modifiait la répartition entre les crédits de l'année et ceux réservés à l'apurement de créances antérieures.

Malgré cette observation, l'opération litigieuse a été renouvelée en 1995, par les arrêtés n°s 4 et 5 respectivement des 29 mai et 8 juin (1), contraignant la Cour à refuser son visa aux ordonnances présentées sur la base des reventilations incriminées.

De janvier à octobre 1995, les budgets administratifs ont été modifiés à sept reprises. Les redistributions d'allocations de base ont porté sur un montant de 464,5 millions de francs en crédits non dissociés et 19,8 millions de francs en crédits dissociés d'ordonnancement.

L'un des deux arrêtés soumis à l'adoption d'une motion motivée par le Conseil de la Communauté constitue un cas particulier. En effet, sur la base de l'article 19 du dispositif budgétaire, il crée et alimente une allocation de base destinée à doter le Centre du cinéma et de l'audiovisuel des ressources nécessaires à son fonctionnement à partir des moyens affectés à certaines allocations de base des programmes 1 et 2 de la division organique 65.

V. L'EXAMEN DU BUDGET POUR 1995

Conformément à sa mission générale d'information du pouvoir législatif en matière budgétaire, la Cour des comptes examine les projets de budget déposés par le Gouvernement et communique ses observations au pouvoir législatif (2). En outre, elle est explicitement chargée de contrôler la conformité des budgets administratifs au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses (3).

(1) Lettres des 20 juin et 5 juillet 1995.

(2) Le rapport présenté par la Cour des comptes sur les projets de budgets pour 1995 est annexé au rapport de la commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement, in : *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-I (1994-1995) n° 2, pp. 22-41 et 4-II (1994-1995) n° 2, pp. 181-200.

(3) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, art. 14, 15 et 20.

Le budget initial de 1995 (1) a été adopté le 14 décembre 1994. Depuis ces trois dernières années, un feuillet d'ajustement est habituellement déposé vers la fin du mois de septembre et ce, en dépit de l'obligation légale de procéder à un contrôle budgétaire dans le courant du premier trimestre de l'année (2). Pour 1995, son dépôt a été prévu en même temps que celui des projets de budget pour 1996.

Un aperçu succinct des résultats de l'examen du budget initial de 1995 est fourni ci-après.

1. LES EQUILIBRES BUDGETAIRES

Hors produit d'emprunts, les rentrées attendues en 1995, soit 226 048,6 millions de francs (3), sont en croissance de quelque 5 p.c. par rapport aux prévisions ajustées de 1994.

Cette hausse résulte du parachèvement de l'assainissement des sections particulières qui se concrétise par une augmentation substantielle des recettes affectées et des crédits variables, mais elle provient également de l'inscription, en dehors de toute orthodoxie budgétaire, d'une recette fictive de 2 000,4 millions de francs qui correspond au versement des crédits budgétaires non utilisés en 1994.

L'impôt communautaire, c'est-à-dire la redevance radio-télévision, et les moyens transférés par l'Etat (I.P.P., T.V.A., intervention dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers) connaissent également une augmentation, mais de plus faible ampleur.

Pour 1995, l'indemnité versée par la Région wallonne et la Cocof pour la tenue des bâtiments scolaires (tranche annuelle de l'emprunt dit « de soudure ») est fixée à 8 498 millions de francs contre 9 510 millions en 1994 et 11 950 millions en 1993.

Les moyens de paiement (dépenses pouvant être supportées par le budget en 1995) atteignent un montant global de 236 489,9 millions de francs tandis que les moyens d'action (engagements susceptibles d'être contractés au cours de l'exercice) s'élèvent à 236 353,2 millions de francs, soit une progression identique à celle des recettes et qui est due, pour l'essentiel, à la rebudgétisation des fonds maintenus dans les anciennes sections particulières. Abstraction faite de cette réforme, le budget global présente toujours une hausse de 2,6 p.c.

Le budget est présenté en équilibre grâce à l'incorporation, dans les recettes attendues, du produit d'emprunts à long terme pour un montant de 10 441,3 millions de francs. Cette somme couvre, d'une part, les nouveaux besoins de financement de la Communauté française évalués à 7 080 millions de francs et, d'autre part, les réemprunts à concurrence des amortissements de la dette directe et indirecte acquittés en cours d'exercice pour un montant de 3 361,3 millions de francs.

Sur la base de ces données budgétaires, le solde net à financer *ex ante* de la Communauté française s'établit à 7,1 milliards de francs pour 1995. La corrélation entre ce solde et le déficit maximum admissible déterminé par le Conseil supérieur des Finances à 13,2 milliards de francs pour 1995 n'étant pas explicitée dans les documents budgétaires, la Cour n'a pas été en mesure d'apprécier dans quelle mesure les recommandations de cette dernière instance ont été suivies.

(1) Décrets du 22 décembre 1994 contenant le budget des voies et moyens ainsi que le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1995 (M.B. 7 juin 1995).

(2) *Ibid.*, art. 19

(3) Un amendement déposé le 28 novembre 1994 est venu majorer de 6,4 millions de francs la dotation au Conseil de la Communauté française et les recettes diverses en capital. Tous les totaux et sous-totaux ont été adaptés en conséquence (cf. *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-I (1994-1995) n° 2, pp. 18-20 et 4-II (1994-1995) n° 2, p. 26).

2. RAPPEL DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les considérations et observations de la Cour sur le budget de 1995 concernent les dérogations, reproduites chaque année par le dispositif budgétaire, relativement au régime d'imputation des recettes, aux subsides facultatifs, à la redistribution entre les programmes de subsistance, ainsi qu'aux dépenses pour créances d'années antérieures pouvant être supportées pour les crédits accordés pour l'année en cours.

Ses remarques visent également l'insécurité juridique entourant le service de l'impôt communautaire, la nécessité d'adapter les textes légaux et réglementaires à la nouvelle répartition du produit de l'emprunt de soudure, l'inscription insatisfaisante du remboursement à, ou par, l'Etat du solde dérivant du calcul définitif des moyens attribués et, enfin, l'absence des budgets des paracommunautaires de catégorie B et des institutions universitaires.

Le manque de transparence de nombreux programmes d'activités, l'inadéquation de certains termes utilisés dans les documents budgétaires par rapport à l'évolution des textes législatifs, l'indigence de nombreux programmes justificatifs ainsi qu'une évaluation erronée de certains moyens ont été relevés dans les différents budgets administratifs.

En plus de ces remarques classiques, deux faits nouveaux méritent un commentaire particulier.

2.1. Le versement des moyens non utilisés du budget de 1994

Le dispositif du budget des voies et moyens pour 1995 comporte une innovation majeure qui a appelé les plus vives réserves de la Cour.

En effet, les montants restés disponibles sur les crédits de l'année 1994 ainsi que sur les crédits reportés de l'exercice 1993, sommes qui tombent légalement en annulation au terme de l'année budgétaire 1994 (1), vont être reversés au budget des voies et moyens de 1995.

Or, les montants de ces crédits non utilisés en 1994 ne constituent en aucune manière des versements attendus en 1995 au profit de la Communauté française, susceptibles d'être intégrés dans les prévisions de recettes (2).

Aussi et outre les atteintes portées aux principes de l'annualité et de la spécialité budgétaires, l'opération, effectuée par virement dans les écritures, ne s'accompagnant d'aucun mouvement de fonds, constitue en réalité une opération blanche par laquelle les recettes et les dépenses sont artificiellement gonflées du même montant.

2.2. L'assainissement des sections particulières

L'assainissement des sections particulières, entamé en 1993 lors de la mise en oeuvre des modifications introduites par la réforme budgétaire de 1989, a été poursuivi dans le cadre du budget de 1995 (3).

Toutefois, cinq fonds budgétaires (un au ministère de la Culture et des Affaires sociales et quatre au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation) restent soumis aux dispositions de la loi du 28 juin 1963. Les opérations de ces fonds,

(1) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, art. 34.

(2) *Ibid.*, art. 4.

(3) Décret du 22 décembre 1994 modifiant le décret organique du 21 décembre 1992 créant des fonds budgétaires et désignant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française (M.B. 11 mars 1995).

qui ne sont pas reprises dans les équilibres budgétaires, atteignent les 2,5 milliards de francs.

Par contre, tous les autres fonds maintenus depuis 1993 dans les sections particulières, à l'exception d'un cas, ont fait l'objet d'une rebudgétisation sous la forme parfois inadéquate de crédits variables dont certains sont autorisés, via le dispositif budgétaire, à présenter une position débitrice alors que les dépenses sur les fonds organiques sont normalement liées au disponible (1).

En outre, le budget compte également quatre services à gestion séparée : les opérations de trois d'entre eux, qui relèvent de l'enseignement, reçoivent maintenant une inscription budgétaire correcte. Le quatrième service à gestion séparée est le nouveau Centre du cinéma et de l'audiovisuel (2) qui succède à l'ancien Fonds de la création cinématographique et audiovisuelle (66.09 B).

(1) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, art. 45, § 4, al. 1^{er}.

(2) Art. 1 à 4 du décret du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement (M.B. 14 mars 1995).

CONTROVERSES ET INFORMATIONS

I. MISSION JURIDICTIONNELLE DE LA COUR

La loi du 3 avril 1995 (1) modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 instaure une nouvelle procédure pour l'exercice par la Cour de sa mission juridictionnelle.

Entrées en vigueur le 1^{er} septembre 1995, les dispositions de cette loi sont applicables aux pouvoirs fédérés en vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

1. CONTEXTE DE LA MODIFICATION

Dans son état initial, la loi organique de la Cour des comptes se caractérisait par l'indigence des règles relatives à la procédure suivie à charge des comptables et des ordonnateurs. En dehors de quelques dispositions consacrées au ministère public, au pourvoi en cassation contre les arrêts de condamnation et à la révision des arrêts, la loi précitée était muette et la procédure suivie revêtait un caractère unilatéral (absence de débat contradictoire et secret).

La Cour de cassation, saisie à plusieurs reprises de recours formés par des comptables, avait admis la régularité de cette procédure, considérant notamment que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dont l'article 6 prévoit que toute personne a droit à un procès équitable — ce qui implique une procédure contradictoire — et public) ne s'appliquait pas au jugement des comptables par la Cour des comptes.

Cette position n'a pas été celle de la Commission européenne des droits de l'homme qui a conclu que la procédure suivie ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 de la Convention précitée. Les antécédents de l'affaire ayant abouti à cette décision ont été exposés dans le 148^e Cahier d'observations adressé à la Chambre des représentants (2), de même que l'initiative prise à l'époque par le Gouvernement en vue de l'élaboration d'une loi de nature à rendre la procédure conforme à l'article 6 de la Convention.

La teneur du projet de loi et son cheminement ont fait l'objet de développements au 150^e Cahier (3). Ce projet déposé par le ministre de la Justice a été adopté, sans aucun amendement, et est devenu la loi du 3 avril 1995.

2. CONTENU DE LA NOUVELLE PROCEDURE

La nouvelle loi, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1995, réforme donc la procédure antérieurement suivie par la Cour pour arrêter les comptes des comptables et pour juger les comptables en cas de déficit. Toutefois, la Cour n'a pas attendu l'adoption de cette loi pour modifier sa procédure de façon que celle-ci ne prête plus le flanc à la critique.

(1) M.B. 13 mai 1995.

(2) 148^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, Doc. Ch. représ. (1991-1992), pp. 45 à 49.

(3) 150^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, Doc. Ch. Représ. (1992-1993), pp. 183 à 187.

Les grandes lignes de cette nouvelle procédure sont les suivantes :

- Scission en une phase administrative (l'arrêt du compte, par un conseiller unique, qui ne peut participer au jugement éventuel du comptable) et une phase juridictionnelle (le jugement du comptable, en cas de déficit);
- En cas de déficit (jugé par l'administration non justifié par la force majeure), saisine de la Cour par l'administration lésée, par voie de citation signifiée au comptable par un huissier de justice;
- Dépôt du dossier de l'administration au greffe de la Cour, où il peut être consulté par le comptable et par son avocat;
- Débat contradictoire, en audience publique, entre le représentant de l'administration et le comptable, chaque partie pouvant être assistée d'un avocat;
- Possibilité pour la Cour de prononcer une condamnation partielle, en ayant, par exemple, égard à l'importance des manquements du comptable à ses obligations;
- Suppression du ministère public institué devant la Cour;
- Jugement du comptable par la chambre française ou par la chambre néerlandaise de la Cour, selon le rôle auquel il appartient, et non plus par l'assemblée générale;
- Allongement du délai de prescription, porté à cinq ans à dater de la cessation des fonctions du comptable;
- Droit de se pourvoir en cassation accordé également à l'administration citante.

Un arrêté d'exécution doit encore être pris pour compléter le nouveau dispositif. En effet, la loi donne à l'administration la faculté de ne pas poursuivre le comptable en cas de déficit minime, c'est-à-dire de déficit ne dépassant un montant fixé par le Roi.

II. VISA AVEC RESERVE

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

« 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... »

Dans le cas des Communautés et Régions, la délibération du Conseil des ministres est remplacée par la délibération du Gouvernement (1).

Aucune délibération du Gouvernement prise en application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 n'a été transmise à la Cour depuis la publication du Cahier précédent.

(1) Loi spéciale du 8 août 1989, article 83, § 2.

III. MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES AFFAIRES SOCIALES

I. INFRASTRUCTURES SPORTIVES, CULTURELLES ET TOURISTIQUES

En cette matière, le constat d'une préparation insuffisante de marchés de travaux est devenu une observation traditionnelle du Cahier d'observations. Les rubriques suivantes visent à la fois un nouveau cas et la suite d'affaires précédemment évoquées.

Outre les atteintes à la législation des marchés publics qu'elles entraînent fatalement, ces carences sont l'occasion de dépenses supplémentaires souvent importantes.

1.1. Infrastructures sportives (1)

La procédure d'adjudication des travaux de construction d'un bâtiment administratif et d'accueil au Centre ADEPS du Ciernau à Froidchapelle a été lancée avant l'obtention du permis de bâtir. Comme l'approbation de la soumission a été notifiée à l'entrepreneur sur la base d'un projet non conforme au permis délivré, il a fallu procéder à d'importantes adaptations du programme initial. Par ailleurs, d'autres modifications substantielles ont également été demandées par le maître de l'ouvrage en cours de chantier.

La comparaison entre le montant des travaux exécutés, soit 36 076 781 F hors révision et T.V.A., et celui de la soumission, à savoir 27 817 577 F, autorise l'hypothèse d'une étude préparatoire déficiente. Ce genre de lacune porte atteinte aux principes de la concurrence et de l'égalité entre les entrepreneurs, étant donné que les travaux supplémentaires ont été attribués d'office à l'adjudicataire initial.

Par ailleurs, certains dépassements de quantités étaient susceptibles d'entraîner, à la diligence du maître de l'ouvrage, la révision des prix unitaires (2).

De surcroît, les décomptes ne donnaient lieu au paiement des honoraires que pour autant que les adaptations des quantités présumées et les travaux supplémentaires ne soient pas la conséquence d'erreurs ou omissions commises par l'auteur de projet.

Les observations faites par la Cour à propos de ce chantier (3) n'ont pas reçu de réponse à ce jour.

1.2. Restauration du Musée royal de Mariemont (4)

Dans son précédent Cahier d'observations (5), la Cour avait relevé le caractère insuffisant des études préalables aux travaux de restauration de ce musée et s'était enquis des mesures envisagées à l'égard des auteurs de projet, responsables, du moins en partie, du déroulement de ces chantiers.

En l'absence de réponse à ses remarques (6), la Cour a refusé son visa à la liquidation des honoraires portant sur les travaux supplémentaires. Elle a fait observer que, conformément à l'article 7.2 de la convention du 1^{er} décembre 1988, les décomptes ne devaient donner lieu au paiement d'honoraires que pour autant que les travaux

(1) *Dr 1.044.446.*

(2) A.M. du 10 août 1977, art. 42.

(3) Lettre du 11 octobre 1994.

(4) *Drs J 986.965, J 990.701 et 1.083.205.*

(5) 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (1994-1995), n° 1, pp. 23-24.

(6) Lettres des 10 et 23 février 1994.

concernés ne soient pas la conséquence d'erreurs ou d'omissions commises par les auteurs de projet (1).

Par ses dépêches des 8 mars 1995 et 18 avril 1995, le ministre a exposé que, sur base d'une étude détaillée des décomptes, les suppléments causés par une erreur ou une omission étaient relativement faibles comparés à ceux qui étaient dus à des demandes émanant de la Communauté française elle-même, maître de l'ouvrage, de la direction du musée, du service S.H.E.L.T. (2), du service régional d'incendie, etc.

Par sa lettre du 12 mai 1995, se référant aux dispositions de l'article 7.2 de la convention précitée, la Cour a tenu à rappeler que le paiement des honoraires sur ces travaux supplémentaires ne pouvait être accepté. Par ailleurs, en réponse à l'excuse invoquant la présence d'amiante qui avait perturbé la mission de l'auteur de projet en interdisant le démontage de certaines zones, son Collège a constaté que les travaux d'enlèvement de l'amiante avaient été terminés en mai 1990, soit six mois avant le lancement de la procédure d'appel d'offres restreint. L'auteur du projet aurait pu mettre utilement ce laps de temps à profit pour adapter le projet initial.

Les travaux de restauration présentant par nature de nombreux aléas, les projets de l'espèce devraient faire l'objet d'études préalables approfondies, adaptées aux types de bâtiments à restaurer ainsi qu'à leur environnement.

1.3. Phase II (Villa) de la restauration du site de l'abbaye de Villers-la-Ville (3)

La Cour a déjà relevé que le dépassement, de l'ordre de 45 p.c., du coût de l'entreprise initialement calculé, était dû pour une large part à des travaux supplémentaires dont l'exécution était pourtant prévisible à l'origine (4). En conséquence, elle avait prié le ministre-président de préciser quelles mesures concrètes avaient été prises en vue d'éviter que de tels « dérapages » ne se reproduisent à l'avenir (5).

Dans sa réponse du 15 février 1995, le ministre a admis que des travaux supplémentaires auraient dû être intégrés dans l'adjudication originelle.

Par sa lettre du 3 mars 1995, la Cour a pris acte des instructions données par le ministre à son administration afin de veiller à une plus grande rigueur dans la programmation des travaux et l'estimation des coûts, ainsi que d'assurer le strict respect des dispositions réglementaires en matière de délégations et d'engagement des dépenses.

2. ACQUISITION DE L'IMMEUBLE DE LA PLACE SURLET DE CHOKIER (6)

L'acquisition par la Communauté française de l'immeuble « Surlet de Chokier » a fait l'objet, successivement : d'une promesse unilatérale d'achat conclue le 31 juillet 1989 avec la société anonyme « Société wallonne de location financement » (SOFIBAIL), d'une convention complémentaire du 21 décembre 1993 et d'un acte authentique d'achat, avec financement en vingt annuités constantes, passé le 23 décembre 1993.

Au terme d'une analyse détaillée, la Cour a fait connaître à la ministre-présidente (7) les observations qu'appelaient cette affaire déjà évoquée auparavant dans

(1) Lettre du 8 novembre 1994.

(2) Sécurité, Hygiène et Embellissement des Lieux de Travail.

(3) *Dr J* 772.413.

(4) 150^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.* 122 (1993-1994) n° 1, p. 50.

(5) Lettre du 6 août 1992.

(6) *Dr I* 028.711.

(7) Lettre du 17 août 1995.

ses commentaires et observations sur les projets de budgets de la Communauté française pour l'année 1995 (1).

D'un point de vue général, la Cour considère que la Communauté a réalisé une opération très onéreuse et peu compatible avec une saine gestion des deniers publics, eu égard en ordre principal au changement de destination de cet immeuble de prestige qui, au lieu de permettre l'installation et le regroupement des cabinets ministériels comme prévu à l'origine, n'en hébergera qu'un seul ainsi que certains services de l'administration.

Par ailleurs, la Cour a soulevé diverses questions, évoquées ci-après, concernant la passation, l'approbation et l'exécution de ce marché.

2.1 Quant au mode de passation du marché et à l'absence d'approbation législative

La convention conclue le 31 juillet 1989 avec SOFIBAIL a été qualifiée par les parties de promesse unilatérale d'achat, mais elle constitue en réalité un contrat de promotion tel que visé par l'article 5 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, ainsi que la ministre-présidente l'a exposé elle-même en commission parlementaire (2).

L'arrêté d'application de l'article 5 précité (3) dispose qu'aucun marché de promotion ne peut être passé si l'administration ou le promoteur n'est pas propriétaire ou emphytéote du terrain d'assiette.

La Cour considère qu'on peut se satisfaire en l'espèce, dans le chef du promoteur, d'un droit de superficie (4) s'accompagnant d'une option d'achat des terrains et immeubles existants, tous deux destinés à être cédés à la Communauté. Elle relève toutefois que SOFIBAIL n'a acquis ce droit de superficie que le 25 août 1989, soit après la date de conclusion, le 31 juillet 1989, de la promesse unilatérale d'achat de l'immeuble.

Par ailleurs, suite aux remarques formulées par la Cour quant à l'absence de l'approbation législative requise préalablement à la passation de ce marché de promotion, lors de la discussion des projets de budgets 1995 en commission parlementaire, la ministre-présidente s'était engagée, afin de régulariser la situation, à insérer une disposition spéciale dans un futur projet de décret domanial ou dans un projet de décret-programme dont elle annonçait la préparation (5).

A la date de rédaction du présent Cahier, la ratification du marché n'a toutefois pas encore eu lieu.

2.2 Quant au coût total de l'acquisition

a) Considérations générales

Dans une note adressée le 22 juin 1989 à l'Exécutif, le coût maximal de l'immeuble était fixé à quelque 1 280 millions de francs, à majorer du montant, non déterminé, des dépenses d'aménagement intérieur à réaliser.

(1) *Doc. Cons. Comm. fr.* 4-II (1994-1995) n° 2, p.195.

(2) *Doc. Cons. Comit. fr.*, 4-II (SE 1993) n° 2, annexe D, p.111.

(3) Article 3, § 2, de l'arrêté royal du 18 mai 1981 relatif aux conditions générales de passation des marchés publics de promotion de travaux et de fournitures.

(4) Droit qui concerne la propriété des constructions et autres superficies, dissociée de la propriété du sol.

(5) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-II (SE 1994) n° 2, pp. 14-15 et 195.

Lors du décompte final, le coût de l'opération s'est avéré plus important et a atteint un montant de près de 1 697 millions de francs, soit une augmentation de 417 millions de francs qui représentent 33 p.c. de l'estimation initiale.

TABLEAU 5 — ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS ESTIMÉS ET REELS

<i>(en millions de francs)</i>		
	Estimation initiale	Décompte initiale final
a) Coût du terrain (prix du terrain, coût et préfinancement de divers droits immobiliers et charges)	254,0	274,3
b) Coût des constructions		
— Montant de base (y compris révisions de prix, frais de contrôle et de gestion, etc.)	888,0	894,8
— Financement	138,4	152,6
— Travaux supplémentaires d'aménagement	coût non fixé	178,4
c) Indemnité à SOFIBAIL pour la passation tardive de l'acte d'acquisition	néant	146,8
d) Travaux complémentaires (finition)	néant	50,0
TOTAUX	1 280,4	1 696,9

Le prix de 1 696,9 millions de francs est payable sur une période de vingt ans. Dès lors, selon les projections établies, l'acquisition de l'immeuble « Surlet de Chokier » par la Communauté française devrait lui coûter à l'issue du terme une somme de près de 3 milliards de francs représentant les amortissements et les intérêts du financement.

b) Travaux supplémentaires d'aménagement de 178,4 millions de francs

Selon l'article 4, a, de la « promesse unilatérale » d'achat du 31 juillet 1989, les augmentations de prix consécutives à ces travaux devaient être fixées dans des avenants. Ceux-ci ne sont cependant intervenus, ni avant l'exécution des ouvrages, ni même lors de la réception provisoire des travaux et de l'agrégation de l'immeuble, qui ont eu lieu le 10 septembre 1992.

En définitive, c'est seulement lors de la conclusion, le 21 décembre 1993, de la convention complémentaire à la promesse d'achat, que le coût des travaux supplémentaires a été incorporé dans le prix de vente final des constructions, sur base de décomptes globaux de travaux vérifiés uniquement par la société coopérative intercommunale « Service communal de Belgique ».

Aussi, la Cour a souhaité connaître l'identité et la qualité de la personne qui a demandé, au nom de la Communauté française, l'exécution de ces travaux.

c) Indemnité de 146,8 millions de francs résultant de la passation tardive de l'acte authentique d'achat de l'immeuble

En vertu de l'article 1^{er} de la convention du 31 juillet 1989, la Communauté s'était engagée unilatéralement à acheter le bien après complet achèvement des travaux et à passer l'acte authentique de cette acquisition dans les deux mois de l'invitation qui lui serait adressée à cette fin par SOFIBAIL.

Bien que cette dernière ait adressé l'invitation par lettre recommandée du 26 août 1992 et que les constructions aient fait l'objet d'une réception provisoire en date du 10 septembre 1992, l'acte authentique d'achat n'a été passé que le 23 décembre 1993.

La Cour a pris acte des diverses circonstances exposées par la ministre-présidente lors de l'examen du projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté pour l'an (1).

La Communauté a ainsi été appelée à supporter d'importantes charges supplémentaires et plus particulièrement celles couvrant le préjudice financier subi par SOFIBAIL durant la période du 1^{er} octobre 1992 au 21 décembre 1993 à concurrence de 146,8 millions de francs.

d) Travaux complémentaires de finition de 50 millions de francs

L'article 3 de la convention du 21 décembre 1993 prévoit la réalisation de travaux complémentaires d'installation et d'aménagement pour un montant maximum de 50 millions de francs (2).

Ces ouvrages devaient être exécutés dans le courant de l'année 1994 et le décompte final produit au plus tard le 31 décembre de la même année.

S'agissant de travaux à réaliser après l'expiration du contrat de promotion, la Cour a estimé que ceux-ci auraient dû faire l'objet d'un marché distinct dont les dépenses étaient à imputer sur des crédits spécifiques. Au contraire, elles ont été incorporées, à concurrence du montant de leur évaluation théorique, soit 50 millions de francs, dans le tableau d'amortissement de la dette de la Communauté pour l'ensemble du marché de promotion ainsi irrégulièrement élargi.

Aussi, durant l'année 1994, la Communauté a assumé le remboursement de sommes afférentes à des travaux qui n'étaient pas encore totalement exécutés.

L'article 5 de la convention du 21 décembre 1993 tend cependant à tempérer le caractère anticipatif de ces remboursements, du moins en ce qui concerne les intérêts.

Aux termes de cet article, SOFIBAIL place une somme de 50 millions de francs sur un compte ouvert à son nom auprès du Crédit communal.

Ce compte est destiné à permettre le paiement des créanciers en fonction de l'état d'avancement des travaux. Il est entendu cependant que les intérêts produits en cours d'année, ainsi que le solde au 31 décembre 1994 de ce compte, viennent en déduction des sommes dues par la Communauté à la même date.

Sur ce point, la Cour a demandé que lui soit fourni le relevé détaillé des opérations financières réalisées en 1994. Elle a également souhaité que lui soient communiqués qui et en quelle qualité a commandé les divers travaux au nom de l'administration communautaire, comment celle-ci a vérifié les prix appliqués et si tout a été exécuté dans le délai contractuel expirant le 31 décembre 1994.

3. IRREGULARITES DANS L'OCTROI ET L'EXECUTION DE GARANTIES AFFERENTES A DES EMPRUNTS D'ETABLISSEMENTS DE SOINS

Créé par le décret du 29 avril 1985 entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, le Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales de la Communauté française avait pour mission d'intervenir, essentiellement sous forme de subventions et de garanties

(1) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-II (SE 1993) n° 2, annexe D, p.111-112.

(2) Ces travaux ont été rendus nécessaires suite à la modification de l'affectation de l'immeuble. Initialement prévu pour quatre cabinets ministériels, l'immeuble est actuellement occupé par un seul cabinet ainsi que par des services de l'administration.

d'emprunts, dans le financement des investissements des hôpitaux, des établissements médico-sociaux et des maisons de repos pour personnes âgées (1).

3.1. A.S.B.L. Franchant

La Cour a déjà exposé les irrégularités constatées dans l'octroi et l'exécution de la garantie du Fonds aux emprunts contractés par l'A.S.B.L. «Franchant» à Biesmes-Mettet (2).

La Région wallonne, qui a succédé en la matière aux droits et obligations de la Communauté française (3) s'est vue confrontée à de lourdes charges résultant d'une gestion peu responsable des interventions du Fonds. Si la Région a réglé entre-temps ce contentieux pour ce qui concerne les charges lui incombant (4), le Gouvernement de la Communauté française, par contre, n'a pas prévu au budget de 1994 ou de 1995 (5), les crédits nécessaires pour la liquidation de la somme de 4 262 000 F, représentant la première annuité, échue en 1993, du plan d'apurement des dettes conclu avec le Crédit Communal de Belgique pour ce dossier «Franchant», à majorer des intérêts de retard qui continuent à courir.

La situation aux plans budgétaire et financier devrait être régularisée à l'occasion du prochain ajustement du budget pour l'année 1995.

3.2. A.S.B.L. Centre hospitalier universitaire ARTHUR GAILLY

Dans deux autres dossiers de prêts garantis transférés à la Région en 1994, à savoir ceux de l'A.S.B.L. Centre hospitalier universitaire Arthur GAILLY de Charleroi (en abrégé: C.H.U. GAILLY) et de l'A.S.B.L. «Home de l'amicale des handicapés de la région de Beauring» à Mesnil-Saint-Blaise (6), la Région a déjà dû ou devra prochainement supporter d'importantes dépenses, au titre de caution de ces emprunts non remboursés par les emprunteurs défaillants.

a) Exécution tardive de la garantie

En effet, depuis le 1^{er} août 1990, le C.H.U. GAILLY n'a versé à la C.G.E.R. aucune des sommes échues sur les emprunts garantis par la Communauté, majorées des intérêts applicables en cas de paiement tardif.

- (1) La loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, modifiée à diverses reprises et coordonnée le 7 août 1987, a prévu l'intervention de l'Etat, puis des Communautés, dans le financement des travaux de construction et de reconditionnement des hôpitaux et des établissements socio-médicaux, ainsi que de leurs frais d'équipement et d'appareillage. Il en est de même pour le financement des constructions et de l'équipement de maisons de repos pour personnes âgées, en vertu de la loi du 22 mars 1971 modifiée par celle du 15 juillet 1976.
- (2) 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.* 187 (1994-1995) n° 1, pp. 47-49. Il n'a jamais été répondu jusqu'ici aux observations formulées par la Cour dans sa lettre du 14 janvier 1994.
- (3) Article 9 des décrets II des 19 et 22 juillet 1993. Cette disposition prévoit néanmoins que restent à charge de la Communauté, les obligations contractées par elle avant l'entrée en vigueur de ces décrets (1^{er} janvier 1994) et imputables en engagement avant cette date sur des crédits non dissociés du budget.
- (4) La Région wallonne a versé le 3 mars 1995, en une seule fois, une somme de 29 604 716 F représentant le capital et les intérêts courus durant l'année 1994 de l'emprunt conclu en 1993 par la Communauté avec le Crédit Communal de Belgique, en vue d'étaier sur 10 ans l'apurement de la dette du Fonds existante au 31 décembre 1992.
- (5) Sur les crédits reportés de 1993, il ne subsistait qu'un solde de 915 598 F que la Communauté a laissé tomber en annulation au 31 décembre 1994. Au budget de 1994, aucun crédit n'était prévu, pas plus qu'au budget suivant, nonobstant les remarques formulées à ce sujet par la Cour lors de l'analyse des projets de budgets 1995 (*Doc. Cons. Comm. fr.* 4-11 (1994-1995) n° 2, p. 193).
- (6) Cette A.S.B.L., dont la dissolution a été décidée en juin 1990, était depuis plusieurs années incapable de remplir ses obligations de remboursement des tranches de capital et d'intérêts pour divers emprunts contractés auprès de la C.G.E.R. et garantis par le Fonds. L'analyse de ce dossier par la Cour, comme d'ailleurs au sein des services régionaux, est toujours en cours mais on peut déjà faire état de dysfonctionnements semblables à ceux du dossier GAILLY.

Les services du Fonds et les ministres communautaires successifs se sont bornés à insister, vainement, auprès des responsables de l'A.S.B.L. pour qu'ils prennent les dispositions nécessaires à l'apurement des dettes qui s'accumulaient.

Dès l'origine, ce contentieux aurait dû être réglé dans le cadre de l'exécution de la garantie, conformément aux dispositions réglementaires et contractuelles existantes (1). En l'occurrence, le Fonds était tenu de payer dans le mois, en lieu et place de l'emprunteur défaillant, les sommes réclamées dans les décomptes produits par l'institution financière, de manière à ne pas être redevable d'intérêts et pénalités de retard. Une créance en récupération devait également être constatée à la charge de l'emprunteur dans le compte du comptable de la Communauté.

En méconnaissance de ces obligations, la Communauté a accordé sa garantie, le 11 décembre 1992, à un emprunt de regroupement et de consolidation, au 31 décembre 1991, des sept emprunts initialement garantis, pour un montant global de 79 743 820 F (2).

Deux nouveaux emprunts de 23 545 000 F et 4 044 000 F ont encore été garantis le 30 décembre 1993 par la Communauté (3), sans égard aux possibilités déjà réduites de récupération des sommes que le Fonds était à l'évidence appelé à devoir verser en lieu et place de l'emprunteur défaillant.

Les sommes réclamées par la C.G.E.R. à la caution de l'emprunteur défaillant comportent des charges d'intérêts calculés au taux des emprunts garantis majorés d'une pénalité de 0,50 p.c. l'an pour paiement tardif et courant jusqu'à la date de l'apurement des différentes créances (4). Comme cet apurement a sans cesse été différé, les intérêts de retard se sont accumulés, pour atteindre plus de 2 millions de francs au 17 février 1995, somme à majorer ensuite de 28 865 F par jour jusqu'à la date de règlement définitif des créances.

Par ailleurs, la Communauté et la Région auraient dû se résoudre à demander à la C.G.E.R. de dénoncer les prêts garantis, sans attendre que l'institution financière prenne l'initiative de cette démarche consécutivement à la mise en liquidation du C.H.U. GAILLY intervenue le 9 janvier 1995.

La dénonciation des prêts, appuyée des décomptes requis des sommes dues jusqu'à cette date, a été notifiée à la Région le 28 février 1995. Après que la Cour ait insisté auprès du ministre régional de la Santé (5) pour que la Région verse d'urgence les sommes dues à la C.G.E.R., une première liquidation est intervenue à la fin du mois d'août 1995 à concurrence de 127 461 419 F, qui correspond à ce qui était incontestablement dû au 1^{er} janvier 1995 (6).

(1) Article 5, § 2, de l'arrêté royal du 7 août 1974 déterminant les conditions et modalités selon lesquelles les interventions du Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales doivent s'effectuer et article 3, alinéa 4, de la convention générale qui, en application de l'article 6, § 1^{er}, dudit arrêté, a été conclue le 24 décembre 1976 entre l'Etat, le Fonds précité et l'association des caisses d'épargne privées.

(2) Cette opération était également génératrice de charges financières supplémentaires en raison du taux de 9,75 p.c. retenu, supérieur à ceux de six des sept emprunts faisant l'objet de la consolidation. En outre, la durée de 30 ans assortissant le nouvel emprunt était irrégulière, car il n'était pas tenu compte de la longévité présumée des investissements auxquels les emprunts se rapportent.

(3) Au surplus, les instances de la Communauté n'ont pas veillé à la sauvegarde des intérêts publics en admettant sans discussion que le taux de l'emprunt de 23 545 000 F reste fixé à 9,45 p.c. l'an, tel qu'il avait été retenu par l'organe de gestion de la C.G.E.R. le 4 juin 1992 lors de la négociation de la convention initiale. Ces conditions financières apparaissent fort coûteuses dans la mesure où durant cette période, le taux de rendement des emprunts publics applicable aux emprunts garantis par le Fonds était tombé à plus ou moins 7,5 p.c. l'an.

(4) Cette charge finale avec taux de 10,25 et de 9,95 p.c. est largement supérieure à celle afférente aux opérations de financement du déficit de la Communauté française dont les taux variaient à l'époque de 6,96 p.c. à 7,95 p.c. l'an.

(5) Lettre du 1^{er} août 1995.

(6) Les intérêts et pénalités dus postérieurement au 1^{er} janvier 1995 doivent encore être liquidés au profit de la C.G.E.R.

La non-observance des dispositions réglementaires applicables en matière d'exécution de la garantie s'est donc avérée inutilement coûteuse (1).

b) Mandat hypothécaire insuffisant

A l'origine, l'octroi de la garantie aurait dû être limité en tenant compte du montant qu'il était possible de récupérer en cas de défaillance de l'emprunteur. Il était primordial en outre d'exiger, dès que l'évolution défavorable de la situation le requérait, en ordre et en importance utiles, une inscription hypothécaire sur les immeubles de l'emprunteur.

Ces exigences n'ont pas fait l'objet de mesures adéquates dans le chef des instances qui ont géré successivement le dossier des emprunts garantis du C.H.U. GAILLY.

En effet, alors que leur valeur vénale avait été estimée en 1992 à 300 millions de francs, les immeubles du C.H.U. GAILLY, dont la propriété avait été transférée sans autorisation du Fonds à la société coopérative à responsabilité limitée « Coopérative GAILLY » (en abrégé: C.O.G.A.I.), étaient grevés de trois inscriptions hypothécaires pour un montant global de 255 millions de francs en faveur de la C.G.E.R. qui détenait en outre un mandat hypothécaire de 110 millions de francs.

En définitive, le C.H.U. GAILLY et la coopérative C.O.G.A.I. consentiront conjointement à la Communauté française, par acte authentique du 22 décembre 1993, un mandat hypothécaire pour un montant global de 107 millions de francs. Or, si avec l'accord de la C.G.E.R., cet acte prévoit que la Communauté peut prendre une inscription hypothécaire à concurrence du montant de ses garanties d'emprunts, c'est seulement pour la quotité de 79 743 820 F que cette inscription pourra avoir un rang antérieur à celui attribuable à l'inscription que la C.G.E.R. est susceptible de requérir en vertu de son propre mandat hypothécaire de 110 millions de francs.

Malgré cette restriction et le caractère partiellement inopérant de l'opération, la Cour a demandé au ministre régional de la Santé (2) de faire procéder d'urgence à la concrétisation du mandat du Fonds en inscription hypothécaire sur les biens de la C.O.G.A.I., de manière à préserver les chances, certes réduites, de récupération des sommes que la Région est appelée à verser à la C.G.E.R.

Ce ministre vient de lui communiquer (3) qu'il a donné, le 30 août dernier, une suite appropriée à cette demande.

En conclusion, la Cour déplore la gestion passée, peu responsable, des services du Fonds et des instances ministérielles successives de la Communauté, en matière d'octroi et d'exécution de garantie d'emprunts, gestion dont les conséquences financières seront à supporter non pas par la Communauté mais par la Région wallonne qui, depuis le 1^{er} janvier 1994, a succédé aux droits et obligations de cette dernière.

4. CULTURE

4.1. Solde impayé des subventions-traitements dues à certaines bibliothèques publiques (4)

Par le vote du décret du 19 juillet 1991 modifiant le décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, des mécanismes de subventionnement forfaitaire ont été substitués au système des subventions-traitements initialement prévu.

(1) Les dépenses superflues peuvent être estimées à environ 11 000 000 F.

(2) Lettre du 1^{er} août 1995.

(3) Dépêche du 1^{er} septembre 1995.

(4) *Dr 1.009.344.*

A titre transitoire, les bibliothèques reconnues avant cette modification décrétales ont cependant conservé, jusqu'au 1^{er} novembre 1994, le bénéfice des subventions-traitements.

En principe, celles-ci étaient à calculer au franc près, en fonction du nombre d'emplois subventionnés attribués à chaque bibliothèque et des barèmes fixés par l'arrêté de l'Exécutif du 6 novembre 1987.

En pratique, un seul pouvoir organisateur a effectivement perçu des subventions-traitements conformes à ces dispositions réglementaires; les trente-deux autres bibliothèques concernées n'ont obtenu, depuis 1988, que des avances de 700 000 F par agent à temps plein subventionné.

La Cour a rappelé au ministre (1) que l'octroi des subventions-traitements pour les membres du personnel dirigeant et technique des bibliothèques reconnues avant le 1^{er} novembre 1991, en application de l'article 8, § 1^{er}, du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture, constitue une obligation légale qui s'impose à la Communauté française indépendamment de toute autre considération.

Lors de l'analyse du projet de budget de la Communauté française pour l'année 1995, la Cour a réitéré ses remarques et fait observer que les crédits affectés à la lecture publique ne permettaient pas d'apurer la dette accumulée à l'endroit des bibliothèques concernées.

En commission parlementaire, le ministre a reconnu l'existence des obligations de la Communauté française quant à l'octroi des soldes des subventions-traitements, mais a excipé du caractère ardu de la fixation des arriérés dus aux pouvoirs organisateurs pour expliquer le retard pris dans leur liquidation (2).

S'inscrivant délibérément hors du cadre légal et réglementaire, le service de la lecture publique a, quant à lui, procédé à une vaste collecte de données visant à déterminer le montant des traitements que les pouvoirs organisateurs avaient effectivement payés sur base de leurs barèmes propres, au cours des exercices 1988 à 1992. Au terme de cette enquête, l'administration envisageait deux scénarios.

Dans la première hypothèse, la Communauté française supportait, hors charges patronales, l'intégralité des traitements des bibliothécaires. Son intervention était donc calquée sur les barèmes, parfois sensiblement différents, qu'appliquent les pouvoirs organisateurs, ce qui favorisait les bibliothèques octroyant les barèmes les élevés.

C'est pourquoi l'administration préférait une seconde hypothèse de travail, qui consistait à régler le solde des subventions-traitements de manière forfaitaire, à partir du traitement moyen des agents, tel qu'il pouvait être calculé pour chaque type de bibliothèque. Selon que les bibliothèques sont centrales, principales ou locales, le cadre du personnel diffère en effet et les pouvoirs organisateurs supportent de ce fait un coût salarial moyen plus ou moins élevé (3).

Pour les deux scénarios imaginés par elle, l'administration était désormais en mesure de déterminer les montants restant à liquider compte tenu des avances annuelles de 700 000 F que la Communauté avait déjà versées par agent temps plein.

Dans la première hypothèse, la différence entre le total des traitements effectivement liquidés par les pouvoirs organisateurs de 1988 à 1992 et le total des

(1) Lettre du 24 mai 1994.

(2) Doc. Cons. Comm. fr., 4-I (1994-1995) n° 2, p. 153.

(3) D'après les estimations du service de la Lecture publique, le traitement moyen, en 1988, était de 800 000 F dans les bibliothèques centrales, de 750 000 F dans les principales et de 650 000 F dans les locales. Considérant que, depuis lors, sa progression moyenne était de 50 000 F par an, le traitement moyen, en 1992, était évalué respectivement à 1 000 000 F, 950 000 F et 850 000 F.

subventions octroyées par la Communauté française pour ces cinq années était de 132 540 534 F.

Dans l'hypothèse d'un remboursement forfaitaire sur base d'une moyenne des traitements liquidés, l'addition s'élevait à 127 612 950 F.

Selon les projections du service de la lecture publique, il fallait y ajouter, pour 1993, quelque 54 807 000 F et encore 64 000 000 F pour 1994.

Au total, les arriérés dus aux trente-deux bibliothèques reconnues dans le cadre du décret du 28 février 1978 dépassent en tous les cas largement la somme de 200 millions de francs.

Aux difficultés rencontrées pour fixer les arriérés dus aux bibliothèques publiques concernées s'ajoute donc, eu égard aux crédits budgétaires existants, un réel problème de financement.

4.2. Statut du centre de lecture publique de la Communauté française (1)

L'article 3 du décret du 28 février 1978, organisant le service public de la lecture en Communauté française, prévoyait initialement la création d'un centre de lecture publique ayant pour mission de coordonner l'activité des bibliothèques publiques; le ministre était chargé d'en régler l'organisation et le fonctionnement.

Dans les faits, celui-ci s'est borné, par arrêté du 6 mars 1979, à reconnaître à une association sans but lucratif la qualité de centre de lecture publique de la Communauté française.

La Cour a fait observer (2) que la gestion d'un service public avait ainsi été indûment confiée à une association de droit privé. Il lui fut répondu qu'une modification serait apportée au décret et qu'un arrêté de l'Exécutif préciserait ensuite le statut et les missions du centre de lecture publique.

L'article 3 du décret du 28 février 1978 modifié par le décret du 19 juillet 1991, offre à l'Exécutif la faculté, soit de créer un centre de lecture publique au sein de son administration, soit de reconnaître et de subsidier une association de droit privé à laquelle des missions de service public seraient confiées.

La question du sort à réserver au centre connut divers développements qui ont été évoqués dans un précédent Cahier d'observations (3).

Le 21 octobre 1992, le ministre décida de ne plus subventionner l'A.S.B.L. « Centre de Lecture publique de la Communauté française » à partir de 1993, d'en suspendre le fonctionnement et d'en communautariser le personnel et les activités.

La Cour a fait observer qu'en vertu du décret relatif à la lecture publique et de l'arrêté réglant le fonctionnement de l'Exécutif, cette décision n'incombait pas au ministre mais relevait de l'Exécutif. En outre, elle méconnaissait les principes d'indépendance juridique et d'autonomie de gestion garantis par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (4).

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 1995 relatif à l'organisation du service public de la lecture, qui crée un centre de lecture publique au sein de l'administration et qui en règle le fonctionnement, a satisfait quant à lui aux observations formulées par la Cour depuis près de dix ans.

(1) *Dr J 034.164.*

(2) Lettre du 25 novembre 1985.

(3) 150^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 122 (SE 1993) n° 1, pp. 61-62.

(4) Lettre du 21 septembre 1993.

4.3. Opéra royal de Wallonie (1)

Dans son précédent Cahier d'observations (2), la Cour a évoqué les contraintes et difficultés de trésorerie rencontrées par l'Opéra royal de Wallonie.

A ce sujet, elle s'est penchée sur la responsabilité financière qui incombait à l'Opéra suite à la conclusion, le 2 mars 1993, d'une convention avec la Communauté et la Ville de Liège, qui lui garantit pour une durée de cinq ans des subventions communautaires et communales adaptées annuellement à l'index, respectivement de 377 et 4,35 millions de francs.

Véritable cahier des charges, cette convention définit avec précision les missions artistiques de l'Opéra : produire six opéras par saison, donner septante représentations, présenter une œuvre lyrique contemporaine,...

A l'instar des contrats-programmes conclus dans le secteur théâtral, elle impose en outre à l'Opéra d'assurer son équilibre financier, compte tenu notamment du montant des subventions qui lui sont allouées. Par ailleurs, le bénéficiaire des subventions s'est engagé à soumettre à l'approbation de la Communauté et de la Ville un plan d'assainissement en cas de situation déficitaire.

L'exercice 1993 se clôturant par un déficit de près de 20 millions de francs, un plan d'assainissement analogue à ceux que mettent en œuvre les théâtres déficitaires sous contrat-programme aurait donc dû être élaboré.

Toutefois, ainsi que l'a fait observer la Cour (3), le Gouvernement de la Communauté a préféré octroyer à l'Opéra royal de Wallonie une subvention complémentaire lui permettant d'apurer son déficit. Ce faisant, il méconnaissait une disposition essentielle de la convention signée quelques mois auparavant et, au risque de compromettre ses objectifs d'assainissement et de stabilisation du secteur de la promotion artistique, il dérogeait au principe de la responsabilité financière dont il avait lui-même annoncé l'extension aux domaines musical et chorégraphique.

Lors de l'examen du projet de budget pour l'année 1995, la Cour a de nouveau insisté sur la nécessité d'élaborer un plan d'assainissement apte à remédier structurellement aux difficultés chroniques de l'Opéra royal de Wallonie (4).

Se faisant l'écho des remarques de la Cour, le ministre de la Culture a annoncé en commission parlementaire la mise au point imminente d'un programme d'assainissement destiné à assurer, au terme de l'année 1998, l'équilibre budgétaire de l'Opéra, l'adoption de ce plan constituant, à son estime, une condition *sine qua non* à la poursuite de tout dialogue avec le centre lyrique (5).

Depuis lors, la situation n'a guère évolué, des discussions entre les parties ont certes eu lieu mais n'ont abouti à aucune solution concrète.

La situation financière de l'institution n'a cessé pourtant de se dégrader comme en témoigne l'évolution du déficit reprise au tableau 6 ci-après.

TABLEAU 6 — EVOLUTION DU DEFICIT DE L'O.R.W.

(en millions de francs)

Au 31 décembre 1993	19,90 (a)
Au 30 juin 1994	2,26
Au 31 décembre 1994	14,86

(a) Cette perte a été couverte en 1994 grâce à l'octroi d'une subvention exceptionnelle de 20 millions de francs.

(1) *Dr J* 990.588.

(2) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (SE 1994) n° 1, pp. 26-31.

(3) Lettre du 8 mars 1994.

(4) Lettre du 28 novembre 1994.

(5) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-II B (SE 1994) n° 1, p. 161.

Le déficit enregistré en 1994 résulte partiellement d'une différence entre le taux de croissance des dépenses et celui des recettes. Plus précisément, les dépenses de personnel, qui constituent les quatre cinquièmes des charges de l'Opéra, ont crû de 4,9 p.c. tandis que la subvention de fonctionnement allouée par la Communauté, qui représente les deux tiers de ses ressources globales, a été majorée de 2,52 p.c., l'ensemble du financement public n'augmentant, quant à lui, que de 1,86 p.c.

Par ailleurs, la Région wallonne envisageait d'allouer à l'Opéra un subside de 20 millions de francs pour l'année 1994. Cette aide s'inscrivait dans le cadre d'un programme pluriannuel d'un montant total de 60 millions de francs. Subordonnée à l'adoption d'un plan d'assainissement approuvé par le ministre communautaire compétent, elle n'a pu être versée en 1994, ce qui constitue une autre cause du déficit.

La Cour a, dès lors, une nouvelle fois insisté auprès du ministre de la Culture sur la nécessité de prendre des mesures destinées au rétablissement de l'équilibre financier de l'Opéra royal de Wallonie (1).

IV. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION

1. ENSEIGNEMENT PRESCOLAIRE, PRIMAIRE ET SECONDAIRE

1.1. Gestion du paiement à l'O.N.S.S. des charges sociales du personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française

Un contrôle portant sur la gestion des opérations budgétaires et financières relatives au paiement des cotisations sociales dues par l'administration sur les rémunérations du personnel enseignant (2), a mis en évidence certains problèmes d'organisation et de contrôle des opérations. En l'occurrence, des pratiques de gestion de trésorerie non conformes aux principes budgétaires ont fait supporter au Trésor un préjudice financier d'au moins 275 millions de francs sur la période 1989-1994.

a) Soldes créditeurs à l'O.N.S.S.

Durant la période étudiée, l'administration a fréquemment versé à l'O.N.S.S. des montants supérieurs à ceux dont elle était redevable pour un trimestre déterminé et qui figuraient dans les formulaires de déclaration de cotisations complétés par le ministère. Ces excès de paiement constituent des soldes créditeurs à l'O.N.S.S. en faveur du Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation.

L'O.N.S.S. n'étant pas un établissement de crédit, les excédents de cotisations ne portent pas intérêts. Le cas échéant, l'Office avertit donc l'employeur concerné de l'existence d'un solde créditeur en lui faisant parvenir un formulaire qui détaille sa situation en matière de cotisation.

L'employeur peut alors choisir :

- De reporter le solde créditeur à valoir sur les cotisations du trimestre suivant; dans ce cas, il déduira le montant du solde créditeur de ses prochains versements de provisions et/ou de solde (3);

(1) Lettre du 10 octobre 1995.

(2) Personnel directeur et enseignant, personnel auxiliaire d'éducation, personnel paramédical, personnel psychologique, personnel social et personnel d'inspection désignés dans la suite du texte par « les enseignants ».

(3) Au cours d'un trimestre, l'employeur est tenu de verser trois provisions. A l'issue du trimestre, il doit effectuer un quatrième versement, le solde, afin que le total de ses versements corresponde au montant des cotisations déclarées pour ce trimestre.

- D'utiliser le solde créditeur afin de se libérer d'éventuelles dettes à l'égard de l'O.N.S.S. et ainsi arrêter le cours des intérêts de retard;
- De demander à l'O.N.S.S. de lui rembourser la somme par virement bancaire ou par assignation postale (au maximum 750 000 F) (1).

L'employeur opte habituellement pour l'une ou l'autre de ces solutions selon l'importance des montants en cause, le taux d'intérêt appliqué par l'O.N.S.S. sur les dettes en cotisations, le taux d'intérêt auquel il peut placer les soldes créditeurs et, plus largement, ses impératifs de trésorerie.

Durant la période étudiée, l'administration a choisi le plus souvent la première solution. Elle a demandé à l'O.N.S.S. de reporter les soldes créditeurs, mais sans réduire ses versements pour le trimestre suivant à concurrence des montants reportés.

b) Coût d'opportunité

Si la pratique consistant à reporter au trimestre suivant des excédents de cotisations n'est pas anormale en soi, l'importance des montants en cause pose un problème de gestion de trésorerie. Ainsi, par exemple, pour les trois comptes O.N.S.S. de l'enseignement (2), l'administration a reporté 732 817 557 F du 4^e trimestre 1994 au 1^{er} trimestre 1995, réduisant d'autant ses disponibilités financières (on peut relever dans le tableau ci-après des reports plus importants à d'autres trimestres). Un placement à trois mois de ce montant au taux de 5,22 p.c., applicable alors, aurait produit 9 563 269 F d'intérêts.

On peut estimer que le coût d'opportunité des soldes créditeurs est constitué soit, selon une optique « placement », par le revenu qu'auraient produit ces sommes si elles avaient fait l'objet d'un dépôt rémunéré auprès d'une institution financière soit, selon une optique « diminution de l'endettement », par le montant des intérêts débiteurs non payés si ces sommes n'avaient pas été empruntées.

Selon l'optique « placement », les reports des soldes créditeurs ont entraîné, depuis le 1^{er} janvier 1989, un coût d'opportunité cumulé pour la Communauté française d'environ 275 millions de francs (voir le tableau 7 ci-après).

Quant à l'optique « diminution de l'endettement », selon le ministre du Budget dans une note adressée à son administration suite aux remarques de la Cour, le préjudice financier subi serait de 350 millions de francs.

TABLEAU 7 — SOLDES CREDITEURS DES TROIS MATRICULES O.N.S.S. DE L'ENSEIGNEMENT — COUT D'OPPORTUNITE, DEPUIS 1989, DANS L'OPTIQUE « PLACEMENT »

Report vers	Solde créditeur	Coût d'opportunité <i>(en francs)</i>		
		Taux (a)	Coût	Coût cumulé
1/89	50 226 408	8,13 %	1 020 852	1 020 852
2/89	194 160 055	8,38 %	4 067 653	5 088 505
3/89	187 804 643	9,63 %	4 521 397	9 609 902
4/89	365 845 799	10,50 %	9 603 452	19 213 354
1/90	281 055 446	10,00 %	7 026 386	26 239 740

(1) Si l'employeur doit des cotisations, majorations ou intérêts de retard à l'O.N.S.S., il n'a plus le choix qu'entre l'imputation des soldes créditeurs sur ces dettes ou leur report vers le trimestre suivant.

(2) L'administration dispose de trois numéros d'immatriculation qui concernent respectivement: l'enseignement préscolaire et primaire subventionné, l'enseignement subventionné autre que le précédent, l'enseignement de la Communauté française.

(en francs)

Report vers	Solde créditeur	Coût d'opportunité		
		Taux (a)	Coût	Coût cumulé
2/90	406 264 252	9,13 %	9 272 982	35 512 722
3/90	227 599 417	8,88 %	5 052 707	40 565 429
4/90	1 394 106 975	9,75 %	33 981 358	74 546 786
1/91	624 400 099	9,13 %	14 251 932	88 798 718
2/91	702 372 369	9,13 %	16 031 649	104 830 368
3/91	872 732 692	9,38 %	20 465 582	125 295 949
4/91	443 441 970	9,50 %	10 531 747	135 827 696
1/92	462 677 411	9,50 %	10 988 589	146 816 285
2/92	458 532 754	9,40 %	10 775 520	157 591 804
3/92	417 753 392	9,30 %	9 712 766	167 304 571
4/92	495 778 759	8,31 %	10 299 804	177 604 374
1/93	495 755 449	6,88 %	8 526 994	186 131 368
2/93	491 060 835	9,75 %	11 969 608	198 100 976
3/93	514 012 459	7,31 %	9 393 578	207 494 554
4/93	804 211 629	6,75 %	13 571 071	221 065 625
1/94	757 084 500	5,62 %	10 637 037	231 702 662
2/94	676 595 310	5,30 %	8 964 888	240 667 550
3/94	719 850 847	5,20 %	9 358 061	250 025 611
4/94	732 984 040	5,22 %	9 565 442	259 591 053
1/95	732 817 557	5,22 %	9 563 269	269 154 322
2/95	522 892 100	5,10 %	6 666 874	275 821 196

Coût d'opportunité depuis le 1^{er} trimestre 1989

275 821 196

(a) Taux d'intérêt interbancaire du jour de l'échéance légale des soldes pour des dépôts de 20 millions de francs ou plus, à trois mois.

c) Manquements aux principes budgétaires

Les reports de soldes créditeurs à l'O.N.S.S. empêchent d'apprécier valablement les crédits budgétaires prévus pour un exercice donné et portent ainsi atteinte à la fiabilité et la transparence des documents budgétaires.

Le principe de l'annualité budgétaire est également contourné. Les crédits accordés pour une année budgétaire déterminée sont transformés en moyens de paiement pour d'autres années, quelquefois fort éloignées.

Au vu des soldes créditeurs disponibles à l'O.N.S.S. au 1^{er} trimestre 1995 pour l'ensemble de l'enseignement de la Communauté française, tant le budget ajusté de 1994 que le budget initial 1995 semblent avoir été surévalués.

d) Suites réservées aux remarques de la Cour

Par ses courriers du 23 mai 1994, la Cour a signalé aux ministres de l'Enseignement, de l'Enseignement supérieur et du Budget l'existence de soldes créditeurs importants à l'O.N.S.S. résultant de versements de cotisations excédant les montants réellement dus et a souligné le préjudice financier que cette pratique causait à la Communauté française.

La Cour indiquait qu'il convenait de remédier sans tarder à cette situation et de réintégrer ces montants au sein de la trésorerie de la Communauté française en diminuant à due concurrence les prochains versements à l'O.N.S.S. et qu'à l'avenir, il s'imposait de verser exactement les cotisations figurant dans les propres déclarations trimestrielles du ministère.

Le ministre du Budget a informé la Cour de l'ouverture d'une enquête au sein de l'administration concernée et a demandé à l'Inspection des Finances de faire toute la clarté sur cette affaire (1).

Le ministre de l'Enseignement supérieur, quant à lui, a pris bonne note de la gravité des faits constatés et a demandé à l'administration de prendre d'urgence les mesures préconisées (2).

Pour le secrétaire général du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, ces soldes créditeurs seraient constitués surtout par les cotisations versées pour des trimestres antérieurs. Ces cotisations sont dues sur des rectifications de salaires ou sur les salaires différés des enseignants temporaires (3).

Dans ses lettres du 16 août 1995 adressées à la ministre-présidente chargée de l'Education ainsi qu'aux ministres de l'Enseignement supérieur et du Budget, la Cour a répliqué que la nécessité de conserver des moyens de paiement pour honorer les rectifications de cotisations ou les cotisations sur les rétributions différées des enseignants ne peut justifier la création de soldes créditeurs à l'O.N.S.S.

Tant que l'O.N.S.S. n'a pas produit ses avis rectificatifs, le département ne peut décaisser les montants y afférents, soustrayant ainsi des sommes importantes de ses comptes de trésorerie où elles étaient portées d'intérêts pour les immobiliser sans nécessité et à fonds perdus à l'O.N.S.S.

C'est au sein de sa trésorerie que le département doit éventuellement réserver les moyens de paiement destinés à honorer les avis rectificatifs de cotisations au moment où ceux-ci sont produits par l'O.N.S.S.

Le secrétaire général du ministère de l'Education de la Recherche et de la Formation a accusé réception de la lettre susmentionnée du 16 août 1995 et a informé la Cour de ce que les soldes créditeurs à l'O.N.S.S. dont il est question ont réintégré la trésorerie de la Communauté française (4).

1.2. Répétition des indus en matière de traitements payés au personnel de l'enseignement

La Cour a procédé au contrôle de la répétition des indus en matière de traitements payés au personnel de l'enseignement.

Les indus ne résultent pas nécessairement d'une erreur de l'administration ou de lenteurs dans la gestion des dossiers, ils peuvent également être causés par la notification tardive des informations utiles par les établissements d'enseignement.

Le plus fréquemment, ils sont consécutifs à des modifications de charges ou à des congés de maternité des temporaires, dont le traitement est alors remplacé par des indemnités d'assurance-maternité versées par l'Office National d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés. Toutefois, les indus les plus élevés résultent des mises en disponibilité pour maladie et des mises à la retraite d'office pour inaptitude physique.

Dès lors que l'existence d'un indus a été constatée, il importe de procéder au plus vite à sa répétition par une récupération sur traitement ou en transmettant le

(1) Dépêche du 6 juin 1995.

(2) Dépêche du 9 juin 1995.

(3) Les enseignants temporaires reçoivent une rémunération différée égale aux 2/10^e du total des rémunérations journalières payées au cours de l'année scolaire. Cette rémunération différée est payée à la fin du mois d'août. Les cotisations sociales sur ces rémunérations sont établies et réclamées par l'O.N.S.S. plusieurs trimestres après le paiement des rémunérations.

(4) Lettre du 10 novembre 1995.

dossier au service du comptable centralisateur chargé de la récupération (1). Or, en ce qui concerne les indus enregistrés par le Centre de traitement de l'information du département (C.T.I.) dans les liquidations de traitements effectuées entre le 1^{er} janvier 1991 et le 31 mars 1993, le total des sommes qui n'avaient pas fait l'objet d'un début de procédure de répétition au 31 décembre 1993 s'élevait à nonante-cinq millions de francs.

Le tableau 8 ci-après fournit la répartition de cette somme par service chargé de la liquidation des traitements du personnel de l'enseignement dans les secteurs subventionné et communautaire.

TABLEAU 8 — REPARTITION PAR SERVICE DE LIQUIDATION

(en milliers de francs)

Secteur subventionné	
Enseignement primaire	4 000
Enseignement secondaire	29 270
Enseignement spécial	6 860
Enseignement supérieur non universitaire	4 980
Enseignement de promotion sociale	6 260
Enseignement artistique	950
Centres psycho-médico-sociaux	1 040
Secteur communautaire	
Personnel enseignant	28 540
Personnel administratif et ouvrier	7 770
Enseignement artistique	1 780
Centres psycho-médico-sociaux	4 130
TOTAL	95 580

Les lenteurs accusées dans la mise en route de la procédure de répétition des traitements indus par les différents services concernés entraînent une perte financière non négligeable pour la Communauté française.

Par ailleurs, l'enregistrement d'un indus par le C.T.I. s'accompagne d'office de l'émission d'une fiche fiscale d'attestation d'indu lorsque celui-ci a été liquidé au cours d'une année antérieure. Cette fiche signale le montant de l'indu à l'administration fiscale qui rectifie l'imposition enrôlée primitivement : un remboursement d'impôt est alors versé à l'enseignant.

Ces retards ont en définitive une double conséquence : l'indu n'est pas récupéré en temps opportun et, le cas échéant, un remboursement d'impôt est accordé à tort.

L'importance des indus non réclamés démontre l'absolue nécessité d'organiser sans retard un contrôle interne systématique et régulier de la répétition des indus constatés.

A l'issue du contrôle externe opéré, la Cour a fait part de ses observations aux deux ministres concernés (2). Un an plus tard, elle a examiné l'état d'avancement d'une partie des dossiers qui avaient donné lieu à ses premières remarques. Sur un échantillon de 841 dossiers, seuls 38,65 p.c. ont été transmis au bureau du comptable

(1) Articles 106 et 107 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Lettres du 31 mai 1994.

centralisateur. Elle a rappelé aux ministres qu'il leur appartenait de veiller à ce que tous les indus constatés fassent l'objet d'une procédure de répétition (1).

1.3. Résultat du contrôle du domaine des « Masures »

Le domaine des Masures à HAN-SUR-LESSE figure depuis 1985 parmi les services à gestion séparée de l'enseignement supérieur organisé par la Communauté française, bien que les programmes développés au domaine n'aient aucun rapport avec ce niveau d'enseignement.

Les activités scolaires et parascolaires s'adressent en effet aux élèves des niveaux primaire et secondaire de l'enseignement de tous les réseaux; les activités sociales, touristiques et récréatives s'adressent au personnel enseignant et au personnel administratif du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation de la Communauté française. Par ailleurs, le domaine est accessible, sous certaines conditions, à des personnes totalement étrangères à la communauté éducative ou à l'administration.

Le contenu des programmes et la diversité des occupants du domaine posent donc le problème de la prise en charge de ses dépenses courantes par les crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur de type court organisé par la Communauté française, d'autant plus que le montant de la dotation allouée au domaine des Masures, prévu à l'A.B. 41.23 du programme 5 de la D.O. 55 (Enseignement supérieur non universitaire) a augmenté de 141,49 p.c. en dix ans, période durant laquelle les moyens budgétaires consacrés au fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur ont par contre diminué de 10,85 p.c.

D'autres services pourraient faire l'objet d'observations comparables, notamment le domaine de la Roseraie à PERUWELZ, le domaine du Rond-Chêne à ESNEUX, le domaine de BUZENOL, le Centre permanent d'étude de la nature à SIVRY-RANCE et les centres de classes vertes à BEAUMONT, GOUVY, SAINT-HUBERT et WELLIN.

Outre cette problématique d'ordre budgétaire, le contrôle du domaine des Masures a mis en lumière d'évidentes anomalies de gestion, par exemple la perception d'importantes recettes par l'A.S.B.L. « Sport-Culture-Ecole-Solidarité » (S.C.E.S.) dans le cadre de sa gestion des opérations d'intendance jusqu'à la fin de l'exercice 1992. La Cour a déjà évoqué ce problème dans son 150^e Cahier d'observations (2).

Ces opérations gérées jusqu'alors par l'A.S.B.L. « S.C.E.S. » ont été intégrées dans la comptabilité du service à gestion séparée à partir du 1^{er} janvier 1993. Bien que positive, une telle mesure est tardive, puisqu'elle aurait dû être prise en 1985, dès l'entrée en vigueur de l'article 83 de la loi de redressement du 31 juillet 1984 appliquant aux établissements d'enseignement de l'État le régime des services de l'État à gestion séparée.

L'examen des comptes permet d'apprécier l'ampleur des reports annuels dégagés grâce aux opérations d'intendance. En 1993 et 1994, ces reports se sont respectivement élevés à 11,8 et à 15,8 millions de francs.

Des soldes importants, ainsi que les opérations dont ils résultent, ont donc échappé à tout contrôle externe entre 1985 et 1992. Ils permettent aujourd'hui de combler l'insuffisance des crédits de fonctionnement qui était de 15,2 millions en 1993 et 9 millions en 1994. L'insuffisance de ces crédits trouve son origine, pour l'essentiel, dans le non-respect des règles applicables aux services à gestion séparée

(1) Lettres du 13 juin 1995.

(2) Doc. Cons. Comm. fr., 122 (1993-1994) n° 1, pp. 76 et s.

de l'enseignement. A cet égard, il convient de souligner que, si la dotation du domaine des Mesures était établie suivant la même méthode que celle utilisée pour les autres établissements de l'enseignement supérieur, cette dotation ne dépasserait pas 13 millions de francs, alors qu'elle atteint actuellement 22 millions de francs.

La Cour a également constaté que les dépenses liées aux salaires du personnel ouvrier contractuel avaient augmenté de 401 p.c. en dix ans, soit trois fois plus que les ressources liées à la dotation. En fait, l'importance de la gestion de l'hôtellerie, du restaurant et du bar ainsi que l'ouverture des installations durant toute l'année, congés de fin de semaine compris, rendent les dispositions relatives au cadre du personnel de maîtrise, gens de métier et de service inapplicables. Ainsi, l'effectif du personnel ouvrier contractuel atteint 149,5 p.c. du cadre réglementaire, alors qu'il devrait être réduit à 75 p.c. comme pour les autres établissements.

Par ailleurs, durant de nombreuses années, l'A.S.B.L. «S.C.E.S.» a payé différentes primes aux membres du personnel. Elle trouvait les moyens nécessaires dans les reliquats des opérations d'intendance. Cependant, dès l'unification des opérations comptables, ces pratiques irrégulières ont progressivement cessé.

Les anciens bénéficiaires des différents systèmes de primes ont toutefois recherché les moyens de revenir à l'ancien régime de faveur qui leur avait été réservé dans le passé. Une amicale a été créée sous forme d'A.S.B.L. dans le but «de veiller à la défense des intérêts du domaine». Celle-ci souhaite prendre en charge des dépenses qui ne peuvent l'être par la Communauté. Des ressources, composées de cotisations et du produit de la gestion du bar, fourniraient les moyens nécessaires pour assurer à nouveau l'octroi de primes diverses.

Cette solution doit être écartée, d'abord parce que le paiement d'une cotisation à une A.S.B.L. ne pourrait constituer la condition d'accès à un service de la Communauté française et ensuite parce que le produit de la gestion du bar fait partie, par nature, des recettes du service à gestion séparée.

En conclusion, sans se prononcer sur l'opportunité de telle ou telle activité, la Cour a suggéré au ministre (1) de prendre les mesures nécessaires à la mise en place de règles adéquates garantissant la transparence de la gestion du domaine des Mesures, le respect des normes relatives à l'encadrement et l'imputation budgétaire correcte des diverses activités parascolaires. A cet égard, on peut rappeler que l'objectif de transparence et de rigueur de gestion a été atteint grâce au transfert de la Direction générale de l'Organisation des études et du Centre technique de FRAMERIES et du Centre de Formation et d'Autoformation de TIHANGE. Ces deux établissements, qui développent une activité périphérique à l'enseignement proprement dit, étaient jadis annexés à des établissements scolaires de la Communauté française.

Une solution identique pourrait être appliquée au domaine des Mesures, assortie éventuellement de règles particulières. Une telle mesure présenterait le double avantage de ne plus imposer au budget de l'enseignement supérieur la charge financière d'activités qui lui sont étrangères et de donner aux responsables du domaine les moyens d'une gestion sans artifice.

2. ENSEIGNEMENT SPECIAL — RESULTATS DU CONTROLE DES NORMES D'ENCADREMENT POUR LE PERSONNEL PARAMEDICAL ET SOCIAL (2)

2.1. Application des normes d'encadrement pour le personnel paramédical

L'arrêté royal n° 67 du 20 juillet 1982, qui permet de fixer le cadre paramédical et social subventionné dans les établissements d'enseignement spécial, ne prend pas en considération les internes ou semi-internes puisque ceux-ci bénéficient déjà de

(1) Lettre du 4 juillet 1995.
(2) *Dr* 1.162.250.

prestations paramédicales dans les internats ou semi-internats. Or plusieurs centaines d'élèves des trois réseaux d'enseignement ont néanmoins été pris en considération sur base d'attestations délivrées par le directeur de l'institution d'hébergement sans que celles-ci apportent la preuve formelle qu'ils n'y bénéficient pas de prestations paramédicales.

La Cour a demandé à la ministre-présidente chargée de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Éducation de lui faire connaître les mesures qui seront adoptées afin que les élèves comptés pour l'octroi de subventions pour prestations paramédicales dans l'institution d'hébergement n'entrent plus en ligne de compte dans le calcul du capital périodes du personnel paramédical de l'établissement scolaire qu'ils fréquentent (1).

2.2. Les homes d'accueil permanents

La loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial a défini deux types d'institutions d'hébergement: d'une part, les internats annexés aux établissements organisés par la Communauté française dont l'ensemble est nommé «institut d'enseignement spécial» et, d'autre part, les homes d'accueil, entités autonomes où des «handicapés sont hébergés en vue de leur permettre de fréquenter comme externes un établissement ou une section d'enseignement spécial».

Parmi ces derniers, certains sont devenus, à titre expérimental, des homes d'accueil permanents destinés à prendre en charge les élèves en dehors du temps scolaire y compris pendant les congés, les week-ends et les vacances. L'expérience des homes d'accueil permanents est poursuivie d'année en année depuis près de dix ans.

Dans son courrier du 27 juin 1995 précité, la Cour a également fait observer que la création de homes d'accueil permanents n'a toujours aucune existence légale ni réglementaire alors qu'elle entraîne une dépense supplémentaire en raison des normes préférentielles dont jouissent ces institutions.

3. ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE — OCTROI ILLÉGAL DE SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT A L'INSTITUT DE MUSIQUE D'ÉGLISE ET DE PÉDAGOGIE MUSICALE (2)

Admis aux subventions par l'arrêté royal du 8 septembre 1971, l'Institut de Musique Sacrée à Namur a d'emblée été classé illégalement, pour une partie, dans l'enseignement à l'horaire réduit du degré secondaire et, pour l'autre, dans l'horaire réduit du degré supérieur (3).

Rebaptisé «Institut de Musique d'Église et de Pédagogie Musicale» (I.M.E.P.), il a été «reclassé» exclusivement dans l'enseignement artistique de plein exercice du degré supérieur (niveau des Conservatoires royaux) par l'arrêté royal du 5 mai 1975 qui, en fait, a organisé la fermeture d'un établissement à horaire réduit des degrés secondaire et supérieur et créé un établissement de plein exercice dans l'enseignement

(1) Lettre du 27 juin 1995.

(2) *Drs* J 929.587, I.121.013, I.083.407, I.103.266, I.079.428.

(3) L'arrêté du 8 septembre 1971 se réfère à l'arrêté royal du 22 mars 1961 pris en exécution de l'article 5 de la loi du 15 mai 1955 sur l'enseignement artistique. Or tous les articles d'intérêt général de cette loi du 15 mai 1955 ont été abrogés au 1^{er} septembre 1971 et notamment l'article 5. Dès lors, comme l'arrêté ne prévoyait de l'enseignement à horaire réduit qu'en degré secondaire, il n'était plus possible d'agréer et de subventionner un établissement d'enseignement classé en horaire réduit aux degrés secondaire et supérieur.

artistique supérieur en violation des dispositions de la loi de freinage du 8 juillet 1966 (1).

Le caractère illégal de la création de cet institut procède non seulement de la loi de freinage mais également de l'impossibilité pour cet établissement de se référer de manière cohérente aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études selon les normes applicables à l'enseignement de la Communauté française pour le même niveau et le même type d'enseignement (2).

La Cour ayant précisé que le visa des subventions de cet établissement serait mis en cause si sa situation n'était pas régularisée par un décret relatif à la structure générale de l'enseignement supérieur artistique intégrant le plan de rationalisation visé par l'article 13, § 4, 1, a, de la loi du 29 mai 1959, les avances de subventions de fonctionnement n'ont plus été accordées pour l'exercice 1995 (3).

La Cour avait également informé le ministre que la situation de l'institut en cause ne permettait pas de considérer comme régulière les agrégations des nominations définitives des membres du personnel et que leurs services devaient dès lors être considérés comme ayant été prestés dans le secteur privé en dehors du cadre tracé par la loi du 29 mai 1959 tant du point de vue des statuts administratif et pécuniaire qu'en matière de pension (4).

(1) Sans plus faire mention du degré secondaire, l'arrêté royal du 15 mai 1975 agréé et admet aux subventions un établissement artistique de plein exercice du degré supérieur; or l'enseignement artistique tombe sous les dispositions de lois de freinage tant que le plan de rationalisation n'est pas publié. Ce dernier manquement, dénoncé au 149^e Cahier d'observation (*Doc. Cons. Comm. fr.*, 56 (SE 1992) n° 1, pp. 53-54), empêche l'octroi de toute subvention lors de la création d'un nouvel établissement en vertu de l'article 3 de la loi de freinage du 8 juillet 1966 et de l'article 24, § 2, de la loi du 11 juillet 1973.

(2) Cette situation a fait l'objet d'un article au 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (1994-1995) n° 1, pp. 61-62.

(3) Lettre du 7 mars 1995.

(4) Lettre du 7 février 1995.

ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

I. METHODOLOGIE

Comme elle l'avait annoncé dans son 151^e Cahier (1), la Cour a continué le contrôle cyclique des organismes d'intérêt public communautaires, en adoptant une optique plus moderne qui dépasse les vérifications traditionnelles de régularité et de légalité, pour s'intéresser aux aspects de gestion et de performance.

Dans cette perspective, la méthodologie adoptée par la Cour a emprunté trois directions spécifiques :

- 1) vérification des comptes permettant de déterminer si, au vu des règles comptables et budgétaires, ils reflètent correctement le patrimoine et les résultats de l'organisme;
- 2) analyse des instruments d'information et de contrôle internes existants, afin de savoir dans quelle mesure ils permettent aux responsables d'évaluer la régularité et l'efficacité des opérations exécutées;
- 3) mise en perspective de l'utilisation par l'organisme des moyens humains, techniques et financiers dont il dispose, afin d'apprécier s'ils sont bien adaptés aux objectifs qui ont été fixés.

Par ailleurs, il y a lieu de se demander dans quelle mesure l'organisme contribue aux missions sociales ou culturelles qui lui sont assignées. De même, il y a lieu d'examiner à la fois le respect par l'organisme, mais aussi les conséquences pour lui des contraintes qui lui sont imposées du fait de sa participation à la puissance publique.

Ce faisant, la Cour croit répondre à un besoin accru d'information des autorités communautaires sur l'usage des fonds publics mis à la disposition de ces organismes. Il lui apparaît en effet que, si divers que soient leur statut et la nature de leurs activités, la finalité sociale et culturelle de ces organismes est suffisamment importante pour rendre légitime et nécessaire une information sur la rigueur et l'efficacité de leur gestion. Par sa périodicité, cet éclairage devrait satisfaire au besoin d'un examen contradictoire de la situation des organismes. Dans une phase ultérieure de suivi, il permettra d'apprécier son évolution et de mesurer les progrès réalisés.

De plus, dans quelques années, la Cour, en rassemblant ses observations, aura la possibilité de faire porter ses appréciations sur des sujets communs à plusieurs organismes publics, que ce soient leurs pratiques comptables et budgétaires ou les différents aspects et les résultats de leur action.

Dans l'intervalle, ses services ont réalisé un contrôle approfondi des comptes et des missions statutaires de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, de l'Agence de prévention du Sida et du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées dont les compétences ont entre-temps été transférées à la Région wallonne ainsi qu'à la Commission communautaire française.

Les services de la Cour ont également assuré le suivi des observations exposées dans son précédent Cahier relativement au Commissariat général aux relations internationales.

Les constatations qui ont en ont résulté sont consignées dans des articles distincts repris ci-après.

(1) 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (SE 1994) n° 1, p. 67.

II. COMPTES DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC: SITUATION EN MATIERE D'ETABLISSEMENT, DE TRANSMISSION ET DE CONTROLE DES COMPTES

L'article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, prévoit que les comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, doivent être transmis au ministre des Finances, lequel les fait parvenir ensuite à la Cour des comptes en vue de leur contrôle, au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour est établi au tableau 9 ci-après en précisant, par organisme, les comptes manquants.

TABLEAU 9 — ORGANISMES D'INTERET PUBLIC DONT LES COMPTES N'ONT PAS ENCORE ETE TRANSMIS A LA COUR DES COMPTES A LA DATE DU 15 SEPTEMBRE 1995

— Centre hospitalier universitaire de Liège (C.H.U.)	1987 (a), 1988 (a), 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994
— Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires	1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994
— Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises	1993
— Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) pour le secteur « Communauté française »	1989, 1990, 1992, 1993, 1994
— Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.)	1994
— Radiodiffusion Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)	1990, 1994

(a) La transmission de ces comptes relève de la compétence du ministre fédéral des Finances.

L'on observera que vingt-trois comptes, concernant six organismes, ne sont pas encore parvenus à la Cour et que, pour trois d'entre eux, les comptes de plus de trois exercices successifs n'ont pas été transmis tandis que, pour deux organismes, les comptes sont transmis officiellement à la Cour sans qu'elle dispose de ceux d'exercices antérieurs.

Ces lacunes sont dénoncées par la Cour lors de ses rappels collectifs périodiques, dont les derniers ont été effectués le 30 août 1995.

III. AUDIT DE L'OFFICE DE LA NAISSANCE ET DE L'ENFANCE (1)

Créé par le décret du 30 mars 1983 et classé dans la catégorie B des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.) est issu de la dissolution de l'Œuvre Nationale de l'Enfance.

L'Office a pour mission générale l'encouragement et le développement de la protection de la mère et de l'enfant.

(1) Dr J 947.736.

A cette fin, il est chargé principalement :

- d'agréer, de subventionner et de contrôler, aux plans administratif et technique, ainsi que de créer, en cas de carence, des institutions et des services œuvrant dans le domaine de la protection maternelle et infantile;
- d'entreprendre ou d'encourager des projets répondant aux besoins des familles, mères et enfants ainsi que des initiatives de prévention et d'éducation;
- d'assurer la formation et l'information des personnes intéressées, en particulier les parents;
- d'entreprendre des recherches et de constituer une documentation dans les disciplines intéressées.

Dans le cadre des contrôles effectués depuis l'entrée en activité de l'Office de la Naissance et de l'Enfance intervenue le 1^{er} février 1987, la Cour a formulé diverses observations portant principalement sur les lacunes de l'organisation et des procédures — d'assurer la formation et l'information des personnes intéressées, en particulier comptables (1); elle a également émis des réserves à propos de la création, par les organes de gestion de l'organisme, d'A.S.B.L. chargées de l'accomplissement de certaines activités statutaires (2).

A l'occasion de la vérification des comptes rendus par l'Office pour les années 1990 à 1993, la Cour a effectué un nouveau contrôle approfondi en privilégiant l'examen de trois points essentiels.

1. organisation fonctionnelle et sous l'angle des réalisations, les activités développées par l'O.N.E. en exécution de ses missions statutaires dans les domaines des consultations et des milieux d'accueil subventionnés.

Elle a procédé ensuite à l'analyse de la structure comptable et financière de l'organisme, analyse qui a mis en évidence l'absence de procédure de contrôle interne et le non-respect d'obligations imposées par la loi du 16 mars 1954 et l'arrêté royal du 7 avril 1954 relatifs aux organismes d'intérêt public.

La Cour a également vérifié les opérations et comptes des A.S.B.L. liées à l'O.N.E., qui ont révélé diverses irrégularités.

1. MISSIONS STATUTAIRES

1.1. Les consultations

a) Les activités

Les données statistiques générales relatives aux prestations dispensées par les centres de consultation indiquent que la mission de médecine préventive est globalement exercée d'une manière satisfaisante.

TABLEAU 10 — PRESTATIONS DISPENSEES PAR LES CENTRES DE CONSULTATION DE L'O.N.E.

	Nombre de naissances	Premiers contacts établis	Au domicile	Lors de consultations O.N.E.	Par téléphone	Non précisé	Refus visite O.N.E.
1991	56 392	48 047	38 431	5 485	595	2 290	1 246
1992	54 903	46 637	37 064	5 349	515	2 929	780
1993	52 690	44 642	35 677	5 089	580	2 386	910

(1) Notamment dans ses lettres des 5 janvier 1989, 25 septembre 1990, 30 janvier 1992 et 29 juin 1992, ainsi que dans les 146^e et 147^e Cahiers d'observations (Doc. Cons. Comm. fr., 91 (1989-1990) n° 1, pp. 47-48 ; Doc. Cons. Comm. fr., 162 (1989-1990) n° 1, pp. 53-54).

(2) Lettre du 23 juillet 1992 et 150^e Cahier d'observations, Doc. Cons. Comm. fr., 122 (1993-1994) n° 1, pp. 101-102).

Ainsi, pour 85 p.c. des naissances signalées, au moins un premier contact a eu lieu; il s'est effectué au domicile de l'enfant dans plus de 85 p.c. des cas.

Il ressort également des statistiques de l'Office que plus de 80 p.c. des enfants sont suivis dans le cadre de consultations O.N.E.

La fréquentation des centres de consultations est illustrée au tableau 11 ci-dessous.

TABLEAU 11 — FREQUENTATION DES CENTRES DE CONSULTATIONS O.N.E.

	1991	1992	1993
Inscriptions	152 384	154 482	155 276
Examens	745 045	753 218	734 494

Il convient d'ajouter au nombre d'examens apparaissant dans le tableau 11, ceux, non comptabilisés, qui sont effectués en milieu d'accueil, ce qui porte à quelque 800 000 les examens réalisés dans le système organisé par l'O.N.E. pour les enfants de 0 à 6 ans.

En ne considérant que les consultations de la première enfance (0 à 3 ans), on peut estimer la fréquence des examens à 4,8 par enfant et par an, ce qui semble satisfaisant eu égard au fait que la plupart des parents recourent aussi à des prestations de santé en dehors du contexte de l'O.N.E.

b) Interventions de l'O.N.E. pour les locaux de consultation

Au plan matériel, des subventions de l'O.N.E. s'avèrent nécessaires pour l'aménagement de certains locaux de consultations.

La procédure d'instruction des demandes de subsides se révèle toutefois complexe et de nature à décourager certaines entités de solliciter de telles interventions dans le cas d'investissements à consentir pour de faibles montants.

Par ailleurs, il apparaît que le matériel et le mobilier de l'O.N.E. mis à la disposition des centres de consultation ne sont pas dûment inventoriés. La Cour a souligné cette lacune, en rappelant la nécessité de déterminer les critères d'inscription des biens meubles et du matériel à l'inventaire.

1.2. Les structures d'accueil

La politique de la Communauté française en matière d'accueil de la petite enfance est fondée sur la reconnaissance du droit de l'enfant et des parents de bénéficier de structures d'accueil diversifiées, en nombre suffisant et répondant à divers critères d'ordre qualitatif.

a) L'offre en matière d'accueil ordinaire (1)

L'examen des besoins de garde d'enfants (2) et des taux de couverture assurés dans les différentes subrégions par l'O.N.E. révèle une insuffisance générale de l'offre et une forte disparité subrégionale.

- (1) Principalement, les crèches, gardiennes, maisons communales d'accueil de l'enfance et pré-gardiennats.
- (2) Les services de l'O.N.E. évaluent les besoins de garde et les taux de couverture en rapportant, au nombre de places ouvertes dans les différentes structures d'accueil, le nombre des naissances d'une année déterminée multipliée par un coefficient de 2,5 représentant la fréquentation moyenne durant la tranche d'âge de 0 à 3 ans. En fait, la détermination des besoins et des taux de couverture serait plus précise et pertinente si le recours aux possibilités de garde hors des structures encadrées par l'O.N.E. (familiales ou autres) était pris en considération. Bien que ces possibilités ne constituent assurément pas un facteur négligeable, leur évaluation n'est pas aisée et nécessiterait une analyse approfondie menée sur des bases locales. Au demeurant, la demande en matière d'accueil étant actuellement insatisfaisante, l'intérêt de cette approche plus fine n'est pas premier.

De ce dernier point de vue, l'on notera que, pour l'année 1994, les taux de couverture du Brabant wallon et de la Région de Bruxelles-Capitale dépassent 30 p.c. tandis que ceux enregistrés pour les subrégions du Hainaut et de Liège n'approchent que les 15 p.c.

TABLEAU 12 — TAUX DE COUVERTURE DES BESOINS
EN MATIERE DE GARDE D'ENFANTS

Subrégions	Places ouvertes (a)	Naissances 1993 (b)	Besoins théoriques (c)	Taux de couverture - p.c. (d)
Brabant wallon	3 296	3 868	9 670	34,1
Bruxelles	7 647	9 958	24 895	30,7
Luxembourg	2 001	3 174	7 935	25,2
Namur	2 472	5 283	13 207	18,7
Liège	4 615	12 059	30.147	15,3
Hainaut	5 656	15 013	37 532	15,1
TOTAL	25 687	49 355	123 386	20,8

(a) Sources O.N.E.

(b) Statistiques officielles publiées au M.B. pour l'année 1993.

Pour Bruxelles, une proportion de 80 p.c. est retenue pour les «naissances francophones» tandis que pour Liège, il n'est pas tenu compte des données relatives aux communes ressortissant à la Communauté germanophone.

(c) Nombre des naissances multiplié par 2,5.

(d) Nombre des places ouvertes divisé par celui des besoins théoriques.

Il est possible d'évaluer les degrés de priorité qui se dégagent d'une comparaison entre les besoins théoriques non couverts et le pourcentage des naissances par subrégion.

TABLEAU 13 — DEGRES DE PRIORITE DANS LA PERSPECTIVE
D'UNE ADAPTATION DE L'OFFRE AUX BESOINS

Subrégions	Besoins non couverts (a)	p.c. relatif des naissances	Degré de priorité (b)
Hainaut	84,9	30,4	5,4
Liège	84,7	24,4	4,3
Bruxelles	69,3	20,2	2,9
Namur	81,3	10,7	1,8
Brabant wallon	65,9	7,9	1,1
Luxembourg	74,8	6,4	1,0
TOTAL	79,2	100,0	

(a) Soit 100 le taux de couverture subrégional.

(b) Taux des besoins non couverts multiplié par le pourcentage relatif des naissances, rapporté au taux minimum (Luxembourg = 1).

Les subrégions figurant au tableau 13 pourraient être regroupées deux à deux et constituer de la sorte trois zones classées en ordre décroissant de priorité : le Hainaut et Liège, Bruxelles et Namur, Brabant wallon et Luxembourg.

Au vu de ce constat, la Cour a fait remarquer qu'afin de concilier le principe d'une planification globale et équilibrée de l'offre de places en milieu d'accueil d'une part, et, d'autre part, les contraintes résultant du moratoire imposé depuis 1993 pour la création de places ou l'extension de capacité de structures d'accueil existantes, il

s'indiquerait d'examiner dans quelle mesure les programmations annuelles en la matière ne devraient pas concerner en priorité les subrégions actuellement les plus défavorisées.

b) La qualité des structures d'accueil

L'évaluation qualitative des structures d'accueil peut certes faire l'objet d'approches très différentes. Elle requiert donc la définition de critères consensuels et généraux. A ce propos, au-delà des normes structurelles et d'encadrement fixées par la réglementation et des initiatives prises par les services d'inspection concernés, l'O.N.E. doit encore préciser les exigences auxquelles les milieux d'accueil devraient satisfaire ainsi que la procédure de contrôle qualitatif.

La Cour a souligné l'intérêt de finaliser et d'approuver dans les meilleurs délais l'outil d'évaluation mis au point par les services de l'O.N.E. Son application aurait pour effet de revaloriser les services d'inspection en les responsabilisant davantage.

La formation du personnel chargé de l'accueil des enfants est incontestablement un facteur qualitatif majeur. La Cour a noté qu'à l'exception de certaines actions ponctuelles et bien qu'une demande de formation soit exprimée par le secteur concerné, l'O.N.E. n'a pas arrêté un programme global de formation de ce personnel ainsi que l'y autorise la réglementation générale des milieux d'accueil subventionnés.

c) Les conditions et la procédure d'agrément des milieux d'accueil

Les conditions et la procédure d'agrément des milieux d'accueil ont été revues par l'O.N.E. en 1992 notamment afin de mieux répartir les moyens disponibles en fonction des besoins et de responsabiliser davantage les diverses instances et services concernés.

L'évaluation des nouvelles dispositions et des améliorations qu'elles sont susceptibles d'apporter est rendue malaisée en raison du moratoire pour l'examen des demandes de création ou d'extension de capacité, imposé par le ministre de tutelle depuis le 1^{er} janvier 1993.

Dans le cadre des programmations annuelles, il apparaît que les comités subrégionaux, chargés d'établir un classement des dossiers de leur ressort, devraient être préalablement informés des différents critères (notamment financiers) pris en considération par le bureau de l'O.N.E. pour arrêter ses décisions, étant donné que, parfois, des besoins identifiés localement pourraient être tout aussi bien rencontrés par le biais de projets moins coûteux.

d) Le subventionnement forfaitaire

Suite à la révision générale des réglementations relatives aux milieux d'accueil, qui a fait l'objet des arrêtés de l'Exécutif du 29 mars 1993 (1) les subventions de fonctionnement allouées par l'O.N.E. sont désormais déterminées sur la base de forfaits mensuels correspondant aux coûts salariaux du personnel affecté aux postes de titulaire, conformément aux normes réglementaires d'encadrement concernant les divers milieux d'accueil.

(1) A. Ex. Comm. fr. du 29 mars 1993 portant réglementation générale des milieux d'accueil subventionnés par l'O.N.E.; *idem*, fixant la contribution des parents ou de tiers dans les frais de séjour des enfants dans les crèches, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance et services de gardiennes encadrés; *idem*, fixant une cotisation à charge des préguardiennats et crèches subventionnés par l'O.N.E.

Les modifications apportées aux modalités de subventionnement ont eu notamment pour effet de simplifier le traitement des dossiers introduits par les pouvoirs organisateurs et de réduire les délais de liquidation des subventions.

Toutefois, le principe de la subvention forfaitaire, qui s'oppose à la modulation des interventions financières de l'O.N.E., peut nuire à la mise en œuvre d'une politique adaptée à la diversité des situations locales. En effet, si les subventions octroyées par l'O.N.E. s'avèrent nécessaires à la réalisation des projets, l'équilibre financier indispensable dépend surtout de l'apport et des capacités financières des pouvoirs organisateurs. Une réponse géographiquement équilibrée aux besoins constatés peut donc être difficilement assurée dès lors qu'une insuffisance éventuelle de moyens financiers des pouvoirs organisateurs affecterait le rythme et les modalités de l'offre de places en milieu d'accueil (1).

Dans ce contexte, la Cour a suggéré d'examiner si, sur la base de critères rigoureux et expressément réglementés et dans la limite des disponibilités budgétaires, l'O.N.E. ne devrait pas être en mesure de soutenir certains projets spécifiques répondant à des besoins locaux essentiels.

e) Le contrôle de l'utilisation des subventions

L'analyse de l'organisation fonctionnelle des services de l'O.N.E. intervenant dans le subventionnement des milieux d'accueil fait apparaître que leurs différentes activités pourraient être mieux coordonnées, notamment grâce à des procédures de traitement des informations et un contrôle interne plus efficaces.

A ce sujet, la Cour a insisté pour que la mission et les attributions de la cellule de contrôle interne des dépenses, constituée le 1^{er} août 1994, soient définies avec précision.

2. COMPTABILITE

L'examen des structures comptables et financières de l'organisme donne lieu aux remarques suivantes.

2.1. Le service comptable

Le service comptable fonctionne comme un service d'exécution, sans exercer aucun contrôle interne sur les dépenses générées par les autres services de l'organisme.

Ce service est sujet à des difficultés d'ordre organisationnel, comme la non-séparation d'activités de comptabilisation et de gestion financière. L'existence de problèmes fonctionnels a également été relevée, comme l'absence de manuel de procédures, la séparation peu rigoureuse des fonctions de contrôleur, de comptable, d'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'organisme.

La Cour a fait observer que, si une cellule d'audit interne a été prévue à l'O.N.E., cette fonction ne pourra être réellement remplie qu'après réorganisation des procédures de transmission des pièces au service comptable afin que ce dernier puisse exercer un véritable contrôle des dépenses et des recettes de l'organisme.

(1) Sur la notion de subvention forfaitaire qui, en tant que telle, ne peut dispenser le bénéficiaire des obligations prévues aux articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, voir aussi les remarques faites par la Cour dans son 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm.* fr., 187 (1994-1995) n° 1, pp. 38-39.

2.2. Non-observance de dispositions légales et réglementaires

La tenue de la comptabilité doit être évaluée au regard des obligations imposées par la loi du 16 mars 1954 et l'arrêté royal du 7 avril 1954 relatifs aux organismes d'intérêt public, ci-après nommés respectivement « la loi » et « l'arrêté royal ».

a) Le plan comptable

Le plan comptable adopté par l'organisme depuis l'exercice 1993 n'a fait l'objet d'aucune approbation formelle par le Gouvernement de la Communauté française ; en outre, il ne décrit pas les règles de fonctionnement des comptes (art. 18, § 1^{er}, de l'arrêté royal). De même, le règlement financier ne prévoit, ni le mode d'alimentation, ni le montant maximum du fonds de renouvellement ainsi que des autres réserves spéciales et provisions (art. 7, al. 4, 3^o, b et c, de la loi).

b) La présentation des comptes annuels

La présentation des comptes annuels (compte d'exécution du budget, bilan et compte de résultats) ne permet pas de s'assurer, sans nouveau dépouillement ou nouvelle analyse, de la parfaite intégration des comptabilités générale et budgétaire (art. 18, § 2, 2^o, de l'arrêté royal).

Les mécanismes de comptabilisation propres au compte d'exécution du budget reposent sur les principes tant de comptabilité budgétaire que de comptabilité générale. Ces mécanismes aboutissent à une discordance entre les deux comptabilités et à la nécessité de corrections destinées à équilibrer le compte de gestion. Les discordances sont chiffrées au tableau 14 ci-dessous.

TABLEAU 14 — DISCORDANCES ENTRE LES COMPTABILITES
BUDGETAIRE ET GENERALE

(en francs)

	1990	1991	1992	1993
Pas de compte de gestion		-309 807 177	-68 388 380	-410 739 940

c) Le fonctionnement des comptes budgétaires

Les contractions budgétaires sont courantes. En outre, il a été relevé que certains comptes de dépenses et de recettes budgétaires comprennent des inscriptions respectivement au crédit et au débit sans que ces anomalies puissent être justifiées de manière probante.

Par ailleurs, le compte d'exécution du budget reprend erronément des mouvements internes qui concernent la gestion de fonds budgétaires et la constitution de provisions relatives notamment à la gestion des donations et des legs (art. 8 et 9 de l'arrêté royal).

Cela a pour conséquence de gonfler artificiellement les dépenses et les recettes (art. 2, al. 1 et 2 et art. 18, § 2, 3^o, de l'arrêté royal) et de dégager un résultat budgétaire inférieur à la réalité (art. 2, al. 3, de la loi et art. 27, al. 1 et al. 4, de l'arrêté royal).

d) Les comptes des variations du patrimoine

Les comptes des variations du patrimoine pour les années 1991 à 1993 n'ont pas été établis de manière satisfaisante puisqu'ils reprennent l'ensemble des mouvements portés dans les comptes et qu'ils ne distinguent pas les opérations budgétaires de celles qui ont été effectuées hors budget (art. 29 de l'arrêté royal).

2.3. La comptabilité générale

a) Analyse bilantaire

Un bilan conforme aux prescriptions relatives à la comptabilité des entreprises n'est dressé par l'organisme que depuis l'exercice 1991. Cette modification dans la présentation des documents, combinée avec l'application de principes d'imputation respectant tantôt les règles de la comptabilité budgétaire et tantôt celles de la comptabilité générale, a rendu leur lecture malaisée.

L'analyse bilantaire a permis néanmoins de mettre en évidence les problèmes suivants.

- Jusqu'en 1993, les investissements ont été amortis en une année, ce qui ne respecte manifestement pas la réalité économique.
- Des montants importants ont été comptabilisés à titre de provisions pour des risques et des charges sans que leur caractère certain et prévisible fût suffisamment établi. Pour les années 1990 à 1993, ont ainsi été comptabilisées des « provisions » de quelque 175 millions de francs qui concernent principalement la reconstitution de legs et donations attribuées à l'O.N.E. ainsi que le solde de dépenses avec affectation spéciale (Opérations Roumanie, Loterie nationale, etc.).
- Les emprunts conclus en 1992 et 1993 par l'Exécutif de la Communauté française, au nom et pour le compte de l'O.N.E., à concurrence respectivement de 547,7 millions de francs et 478,8 millions de francs, n'ont pas été portés dans le bilan (dettes à plus d'un an), mais en produits (recettes d'emprunt) dans le compte de résultats.

b) Les comptes de résultats

Aucun compte de résultats n'a été produit pour 1990 tandis que, pour les exercices 1991 et 1992, les comptes de résultats ne sont que des décalques des comptes d'exécution du budget. De même, ces deux derniers comptes ne diffèrent en 1993 que par le montant des amortissements puisque, par ailleurs, les mouvements internes sont également comptabilisés, à tort, dans le compte d'exécution du budget.

2.4. Les opérations de clôture

Etant donné qu'aucun inventaire n'est actuellement établi, les écritures de fin d'exercice destinées à redresser les comptes ne peuvent être passées (art. 23 à 25 et art. 27 de l'arrêté royal).

De plus, dans la mesure où l'O.N.E. constitue des provisions non autorisées par les textes légaux et réglementaires régissant l'organisme, les charges de l'exercice sont artificiellement augmentées, ce qui a pour effet de minimiser le bénéfice net dégagé par le compte de résultats.

L'analyse des comptes permet de conclure que la plupart de ces « provisions pour risques et charges » doivent être considérées comme des réserves spéciales. Or, conformément à l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 et à l'article 20 du décret du 30 mars 1983 portant création de l'O.N.E., ces réserves ne peuvent être constituées

qu'à partir du bénéfice net (1) et après décision du conseil d'administration approuvée par le Gouvernement de la Communauté française.

La situation financière qui résulte de ces pratiques est peu transparente, ce qui rend malaisée la gestion de l'organisme par les instances responsables.

2.4. Compte d'exécution du budget et liquidités

Les lacunes fonctionnelles et organisationnelles, les carences du plan comptable et du règlement financier, le non-respect de l'intégration des comptabilités générale et budgétaire ainsi que les dysfonctionnements des comptes budgétaires, concourent à l'établissement de comptes d'exécution du budget peu fiables pour les années 1990 à 1993.

Afin de présenter une situation financière plus conforme à la réalité, il a paru intéressant de redresser, conformément aux principes de la comptabilité budgétaire, les comptes d'exécution du budget pour les années 1989 à 1993 (2).

TABLEAU 15 — COMPTES D'EXECUTION DES BUDGETS DE L'O.N.E. DE 1989 A 1993 REDRESSES

	<i>(en francs)</i>					
	1989	1990	1991	1992	1993	Résultat général des budgets
Comptes selon l'O.N.E.	0	-100 848 497	14 387 521	9 903 946	0	-76 557 030
Comptes redressés	56 363 394	361 450 963	55 796 139	81 485 501	96 203 089	651 298 986

La Cour a ainsi constaté que le résultat général recalculé des budgets sur la période 1989-1993 présente un boni de quelque 650 millions de francs (3) en lieu et place d'un mali de 76 millions de francs provenant de la comptabilisation des mouvements internes.

3. A.S.B.L.

Dans son 150^e Cahier d'observations (4), la Cour des comptes a exprimé des réserves à propos de la création de deux A.S.B.L. : « L'Enfant et son image » et « O.N.E. Adoption » à l'initiative de l'O.N.E. La Cour soulignait le risque de confusion entre les activités de ces A.S.B.L. et celles de l'Office, qui aurait pu amener ce dernier, à supporter indûment, le cas échéant, des charges incombant à ces associations. Elle a donc insisté pour que les budgets et les comptes de ces associations soient communiqués aux organes de tutelle et de contrôle.

Lors du présent contrôle de l'O.N.E., la Cour a examiné le fonctionnement et la comptabilité des deux A.S.B.L. susmentionnées, ainsi que les relations entre l'Office et deux autres associations : l'A.S.B.L. « Domaine de Chastre » et l'A.S.B.L. « Les Amis de l'Institut de Bierbais ».

(1) Le solde du compte de résultats défini par le plan comptable.

(2) Les corrections sont opérées à partir de 1989, année depuis laquelle des provisions sont comptabilisées dans le compte d'exécution du budget.

(3) Il convient de noter que la plupart des ressources ainsi dégagées ne pourraient recevoir d'autres affectations que celles résultant des obligations découlant de legs et donations gérés par l'O.N.E. (art. 27, al. 4, de l'arrêté royal).

(4) Doc. Cons. Comm. fr. 122 (1993-1994) n° 1, p. 101.

a) *Transparence de la comptabilité des A.S.B.L.*

La création d'une A.S.B.L. par l'O.N.E. ou à son intervention, en vue de faciliter l'accomplissement de certaines missions dévolues à l'Office grâce à l'autonomie de gestion ainsi acquise, ne pourrait avoir pour effet d'éluider l'obligation de rigueur qui s'impose à la gestion comptable de l'organisme.

A cet égard, contrairement aux engagements pris en 1992 par le ministre de tutelle (1), le budget et les comptes des services de l'O.N.E. empruntant la personnalité juridique d'A.S.B.L. ne sont pas joints au budget et aux comptes de l'Office communiqués au Conseil de la Communauté.

La Cour a également constaté les manquements suivants qui concernent certaines A.S.B.L. en particulier.

b) *L'A.S.B.L. « L'enfant et son image »*

Créée en exécution de la décision du conseil d'administration de l'O.N.E. du 26 mars 1990, l'association a pour objet de fournir à l'Office et à ses œuvres, institutions et services, tous moyens quelconques leur permettant d'accroître leur potentiel d'action dans tous les domaines où des missions leur sont confiées par la législation, les règlements et les statuts, de réaliser des études, des recherches, des sondages, de mettre sur pied des campagnes d'information, de sensibilisation, de prévention, d'organiser des collectes de fonds.

Une confusion existe toutefois entre le patrimoine de l'O.N.E. et celui de l'A.S.B.L. qui ne dispose d'aucun matériel propre et dont les comptes ne mentionnent aucun frais de personnel, ceux-ci étant entièrement pris en charge par l'Office. D'autre part, les budgets et les comptes de l'A.S.B.L. ne reprennent pas l'intégralité de ses recettes et dépenses et ils ne reflètent donc pas son activité réelle.

L'A.S.B.L. a confié en outre la gestion financière de ses différentes campagnes d'information et de sensibilisation à une S.P.R.L. qui perçoit les recettes des sponsors, paye les différentes factures relatives aux activités de l'A.S.B.L. et enfin se rémunère sur la différence entre les recettes et les frais des campagnes. Il s'avère donc pratiquement impossible, pour le contrôleur externe, d'évaluer précisément le coût des différentes activités et incidemment les honoraires de la S.P.R.L.

c) *L'A.S.B.L. « Domaine de Chastre »*

L'A.S.B.L. « Domaine de Chastre », constituée le 21 juin 1991, associe l'O.N.E., l'intercommunale des œuvres sociales du Brabant wallon, la province de Brabant et la commune de Chastre.

L'association a pour objet statutaire la gestion et l'animation du domaine situé à Chastre et mis à sa disposition par l'O.N.E. dans le but de permettre à chaque associé d'y réaliser ses objectifs en rapport avec la politique de l'enfance et de la famille, notamment par des actions en matière sportive, sociale, pédagogique et médicale.

Il a été relevé que la totalité des recettes et des dépenses de l'association n'est pas reprise dans les budgets.

D'autre part, des dépenses importantes concernant la gestion du domaine restent à la charge de l'O.N.E. (personnel, gros travaux d'infrastructure, ...).

(1) Dépêche du 24 novembre 1992.

Enfin, la gestion par centre de frais, tenue par l'O.N.E., ne sépare pas les dépenses effectuées au profit des services de l'Office installés à Chastre de celles effectuées au profit de l'A.S.B.L., ce qui rend le calcul du coût réel de la gestion du domaine de Chastre particulièrement malaisé.

d) Non-respect de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public

Le budget annuel de l'O.N.E. doit comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses, quelles qu'en soient l'origine et la cause (art. 2, de la loi). Or, la mise à disposition des A.S.B.L., de membres du personnel, de locaux et de matériel de l'O.N.E., ainsi que la prise en charge par cet organisme de certains frais propres à ces A.S.B.L. n'apparaissent pas systématiquement dans sa comptabilité.

Pour éviter toute confusion de patrimoine, la Cour a donc souligné que ces dépenses devraient figurer dans les comptes de l'O.N.E., soit en tant que subventions, soit en tant que créances à rembourser par les A.S.B.L. concernées.

e) Non-observance de la législation sur les marchés publics

La doctrine et la jurisprudence considèrent qu'une A.S.B.L. à laquelle sont confiées des tâches relevant des missions statutaires d'un organisme public et qui entretient avec celui-ci des relations étroites, n'est en fait qu'un service jouissant d'une autonomie de fonctionnement et qu'elle participe ainsi à la qualité de personne morale de droit public soumise à la législation sur les marchés publics.

Dans le cas de l'A.S.B.L. «L'enfant et son image», la Cour a constaté que le contrat de gré à gré qui a confié une mission générale de conseil en communication, relations publiques, sponsoring et recherche de mécènes, à la S.P.R.L. mentionnée au point b ci-avant, ne respecte pas les dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Elle a relevé notamment l'absence de clauses permettant un contrôle des prix réclamés par la S.P.R.L., le manque de précision dans la définition des missions qui lui sont effectivement confiées ainsi que l'absence de clause fixant la durée de la convention et les modalités de sa reconduction éventuelle.

f) Non-respect du décret du 30 mars 1983 portant création de l'O.N.E.

Au-delà des remarques que soulève l'analyse du fonctionnement et de la comptabilité des différentes A.S.B.L., la Cour a observé les infractions suivantes à l'article 2 du décret organique de l'O.N.E.

- La création par l'O.N.E. de l'A.S.B.L. «Domaine de Chastre», chargée de gestion de patrimoine, s'inscrit en dehors du cadre de la mission générale d'encouragement et de développement de la protection de la mère et de l'enfant.
- L'O.N.E. accorde par ailleurs son soutien aux organismes occupant le domaine de Chastre et à un club de football par l'intermédiaire de l'A.S.B.L. «Les Amis de l'Institut de Bierbais». Une telle subordination indirecte d'organismes ou d'associations dont l'objet social est étranger à la mission de développement de la protection de la mère et de l'enfant est évidemment à proscrire.

Dans ce contexte général, la Cour est d'avis que la réalisation des campagnes d'information et les relations avec les sponsors devraient être assumées par l'O.N.E. lui-même.

De même, les modalités de participation de l'O.N.E. ou de ses mandataires dans les autres A.S.B.L. citées devraient être revus.

Les questions évoquées ci-dessus ont fait l'objet d'une réunion contradictoire tenue le 29 juin 1995 en présence de l'administratrice générale et l'administrateur général adjoint de l'O.N.E.

Elles ont ensuite été communiquées au ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique, étayées par un rapport circonstancié dont une copie a été transmise à la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française (1).

4. GESTION DU PERSONNEL (2)

Le personnel de l'Œuvre nationale de l'Enfance a été successivement transféré à la Communauté française au 1^{er} février 1987 et à l'Office lui-même en mars 1991. Son statut administratif et pécuniaire qui est régi par un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 28 mars 1991, fait largement référence au statut des agents de l'Etat. L'O.N.E. est par ailleurs soumis à l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

4.1. Cadre et effectifs

Selon les rapports annuels établis par l'organisme, l'effectif global a crû de 197 unités représentant 153 emplois en équivalents temps plein (E.T.P.), passant ainsi de 1 133 à 1 330 agents entre 1987 et 1994. Durant cette même période, le nombre d'agents statutaires est passé de 877 à 721, soit une diminution de près de 18 p.c. alors que celui des agents contractuels passait de 256 à 609, soit une augmentation de 238 p.c.

TABLEAU 16 — EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DU POURCENTAGE DES CONTRACTUELS QUI Y SONT INCLUS

	<i>(en francs)</i>							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Statutaires	877	843	859	834	805	780	759	721
Contractuels	256	300	413	486	536	598	579	609
Totaux des effectifs	1 133	1 143	1 272	1 320	1 341	1 378	1 338	1 330
Contractuels en p.c.	23 p.c.	26 p.c.	33 p.c.	37 p.c.	40 p.c.	44 p.c.	44 p.c.	45,8 p.c.

Jusqu'en mars 1995, le cadre du personnel de l'O.N.E. prévoyait un total de 930 emplois. Ce cadre fut largement dépassé jusqu'à l'adoption récente d'un nouveau cadre organique. L'essentiel du dépassement était dû à l'excès de personnel employé à l'administration centrale de l'organisme ; des dépassements étaient également observés dans les services des comités subrégionaux et dans les centres d'accueil.

Le nouveau cadre adopté par le Gouvernement de la Communauté française le 13 mars 1995 corrige la plupart des dépassements relevés antérieurement. Toutefois il ne prévoit pas d'emploi pour certaines catégories de personnel, comme par exemple

(1) Lettre du 6 septembre 1995.

(2) *Dr* 1 076 735.

les informaticiens ou les chauffeurs de car. Faire exercer ces fonctions par des agents contractuels dans l'accomplissement de tâches auxiliaires ou spécifiques paraît anormal puisqu'il s'agit de fonctions permanentes. En outre, la liste des tâches auxiliaires ou spécifiques devrait être fixée par le Gouvernement de la Communauté française.

4.2. Politique d'engagement des contractuels

L'O.N.E. emploie un nombre important d'agents recrutés sous contrat d'emploi. Le tableau 16 ci-avant montre que le pourcentage des agents contractuels dans le total des effectifs est en augmentation constante depuis 1987. Cet accroissement est dû pour une bonne part au remplacement des agents statutaires par des agents contractuels, en l'absence de besoins exceptionnels et temporaires ou à la nécessité de pourvoir au remplacement d'agents temporairement absents.

Diverses irrégularités ont par ailleurs été constatées dans la situation administrative et pécuniaire de certains agents contractuels.

Ainsi, certains ont été engagés à des grades non prévus au cadre organique de l'organisme et pour lesquels des échelles de traitements n'ont pas été prévues. Le contrat d'un agent a même été modifié en vue de lui accorder une promotion.

Les deux emplois de directeur de centre d'accueil de l'O.N.E. auquel est attachée l'échelle 24/2 sont actuellement occupés par deux secrétaires d'administration rémunérés par l'échelle 10/1 ce qui représente un surcoût annuel non négligeable.

Certains agents contractuels ont obtenu la valorisation d'anciennetés fictives ou de services rendus dans le secteur privé. Le surcoût entraîné par la valorisation de ces anciennetés irrégulières est estimé à plus de deux millions de francs par an.

En outre, la gestion des nombreux contrats de remplacement apparaît déficiente. En effet, le système informatique en place n'est pas en mesure d'établir un lien entre l'agent remplacé et son remplaçant, des doubles emplois peuvent ainsi apparaître. Des surcoûts ont également été provoqués par la non-équivalence des échelles lors de certains remplacements.

4.3. Statut administratif

Des règlements devraient encore être adoptés par le Gouvernement de la Communauté française en vue de compléter le statut administratif du personnel de l'O.N.E.

Il en va ainsi notamment en matière d'organisation des carrières ainsi qu'en ce qui concerne les conditions et procédures de promotion.

Il y a lieu également de formaliser l'assimilation qui a été faite de la carrière de l'assistant médical à celles prévues à l'arrêté royal du 19 septembre 1987 relatif au statut administratif et pécuniaire de certains agents des administrations de l'Etat, chargés de fonctions en rapport avec l'assistance et l'hygiène.

Par ailleurs, plus de la moitié des emplois appartenant au cadre de la carrière des inspectrices sont occupés par des agents exerçant des fonctions supérieures. La durée de l'exercice de ces fonctions supérieures est en moyenne de 5 ans et va dans certains cas jusqu'à plus de 12 ans alors que l'article 7 de l'arrêté royal du 8 août 1983 qui règle la matière, limite cette durée à deux ans après des renouvellements motivés de six en six mois.

Enfin, depuis près de 5 ans, plus aucun signalement n'a été attribué aux membres du personnel statutaire de l'O.N.E.

4.4. Statut pécuniaire

a) Allocation de logement accordée aux trois directeurs d'institut médico-pédagogique

L'arrêté royal du 30 novembre 1950 relatif au logement de certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat, qui accorde le bénéfice de la gratuité du logement aux agents astreints à occuper des logements déterminés parce que leurs fonctions réclament une présence permanente sur les lieux du travail, prévoit en son article 3 que ces fonctions sont déterminées par le Roi pour chaque ministère ou organisme d'intérêt public.

La décision de l'O.N.E. visant à octroyer une allocation mensuelle brute de 7 500 francs à chacun des trois directeurs d'institut médico-pédagogique (I.M.P.) nouvellement en fonction, en compensation de l'impossibilité de leur faire bénéficier des avantages en question, est irrégulière du fait que la liste des fonctions donnant droit à ces avantages à l'O.N.E. n'a jamais été fixée ni par le Roi ni par le Gouvernement de la Communauté française. En outre, l'arrêté royal du 8 décembre 1952 déterminant, pour les établissements de l'Etat pour malades mentaux, les fonctions auxquelles est attaché le bénéfice de la gratuité du logement, ne peut servir de base réglementaire pour justifier pareil octroi dans les I.M.P. de l'O.N.E.

b) Allocation de pénibilité dans les I.M.P.

A défaut d'avoir fait l'objet d'un arrêté pris en application de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques accordées au personnel des ministères, l'allocation de pénibilité d'un montant de 1 877 francs par mois (22 524 francs/an) accordée à tous les agents employés dans les deux I.M.P. de l'O.N.E. est dépourvu de fondement réglementaire.

Par ailleurs, à s'en tenir aux critères prévus par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987, pris en exécution de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 créant un fonds des handicapés, une telle allocation ne se justifierait que pour les seuls éducateurs, commis, rédacteurs, ouvriers et puéricultrices.

c) Allocation pour travail dominical dans les I.M.P.

L'octroi de cette allocation, calculée par référence à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 précité, doit également faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française en application de l'arrêté royal du 26 mars 1995.

En outre, il a été constaté que cette allocation est aussi accordée à d'autres catégories de personnes que celles visées dans l'arrêté du 9 février 1987.

4.5. Personnel de l'O.N.E. mis à disposition des A.S.B.L.

Plusieurs membres du personnel de l'O.N.E. sont affectés au service des A.S.B.L. dépendant de cet organisme sans que les comptes laissent apparaître un quelconque remboursement de ces charges de personnel et sans que les agents en fonction dans ces A.S.B.L. soient placés en congé pour mission.

La Cour avait précédemment fait observer le danger d'une éventuelle confusion entre les activités de l'Office et celles des A.S.B.L. qui pourrait amener l'O.N.E. à supporter indûment des charges normalement imputables à ces associations (1). Ainsi, pour les A.S.B.L. « O.N.E. — Adoption », « L'enfant et son image » et « Domaine de

(1) Lettre du 23 juillet 1992.

Chastre », les dépenses de personnel prises en charge par l'O.N.E. ont été estimées à près de 12 millions pour l'année 1994, auxquels il faut ajouter 970 455 francs à charge du ministère de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française pour la mise à disposition d'un agent chargé de la gestion de l'A.S.B.L. « Domaine de Chastre ».

Les frais de personnel ainsi consentis par l'O.N.E. représentent une dotation déguisée à ces associations.

4.6. Autres aspects liés à la gestion du personnel

L'analyse à laquelle la Cour a procédé à propos de certains aspects de la gestion du personnel de l'organisme lui a permis de dégager les constatations, observations et recommandations suivantes.

- L'absence de définition de certaines fonctions primordiales du cadre de l'O.N.E. (inspectrices subrégionales et de secteur, directeurs d'I.M.P., travailleurs médico-sociaux, etc.) est de nature à empêcher l'organisme d'avoir une vue correcte des critères de qualification nécessaires à la sélection de ses agents.
- Le dépassement, dans les I.M.P. de l'O.N.E., des normes d'encadrement prévues dans la réglementation prise en exécution de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 créant un Fonds de soins médico-socio-pédagogique pour handicapés, révèle un surplus considérable en agents (du simple au double), principalement en ce qui concerne le personnel administratif et ouvrier. Etant donné l'importance du coût du personnel des I.M.P. de l'O.N.E. par rapport aux autres institutions de même type gérées par le secteur social privé, il serait souhaitable de définir avec précision les besoins en personnel nécessaire à la mise en œuvre des objectifs contenus dans le projet pédagogique de ces institutions.
- En ce qui concerne le service d'inspection et les travailleurs médico-sociaux (T.M.S.), il conviendrait de faire réexaminer la problématique des normes de motorisation, la situation actuelle d'indemnisation des frais de parcours révélant des incohérences provenant du caractère essentiellement itinérant des fonctions exercées par les membres de ce personnel.
- Il y aurait lieu de procéder à la révision des modes actuels d'évaluation des T.M.S. qui paraissent inadaptés au travail d'agents qui ne sont pas chargés de travaux administratifs au sens strict.
- La révision du statut du personnel des services d'inspection apparaît nécessaire en fonction du rôle central joué par les inspectrices, non seulement, à l'égard des T.M.S., mais également dans le cadre du contrôle des milieux d'accueil. Elle devrait permettre de sortir de la situation actuelle où plus de la moitié des emplois de ces services sont occupés par des assistantes médicales exerçant des fonctions supérieures.
- Les quotas de T.M.S., dont la répartition des effectifs par subrégion est figée depuis le 1^{er} novembre 1987, sont de toute évidence à revoir. Les bases sur lesquelles cette fixation a été établie ne semblent pas ou plus adéquates. Il serait dès lors utile de réaliser une étude de la répartition de ce personnel en fonction de données objectives telles que démographiques (densité de la population, répartition des naissances, augmentation de la population en Brabant wallon), politiques (rapatriement des F.B.A.), sociales (régions rurales ou urbaines, industrielles ou non, etc.) et économiques (taux de chômage, régions plus défavorisées, etc.). L'adaptation de la répartition du personnel médico-social sur le territoire de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale doit tenir compte de ces composantes socio-économiques. Un aperçu complet de la répartition actuelle des T.M.S. par commune pourrait également constituer un document de travail permettant de relever les manques ou surplus d'effectifs.

IV. CONTROLE DE L'AGENCE DE PREVENTION DU SIDA (1)

Dans son cahier précédent (2), la Cour a exposé les résultats de son premier contrôle de l'Agence de prévention du sida portant sur la période du 6 novembre 1991 (date de l'entrée en activité de l'organisme) au 31 décembre 1992.

Un second contrôle, plus approfondi, a été effectué dans le courant du premier semestre de cette année. Il a porté sur les opérations et les comptes 1993 de l'organisme.

A cette occasion, un certain nombre de dysfonctionnements ont été mis en évidence. Quelques-uns avaient déjà été évoqués l'an dernier.

Ils ont trait tant à l'exercice des missions de l'Agence qu'à sa gestion comptable et financière.

1. EXERCICE DES MISSIONS DE L'AGENCE

Dans son dernier Cahier, la Cour avait relevé que les dispositions des conventions passées avec les organismes de prévention du sida, qui prévoyaient l'institution d'un comité d'accompagnement, restaient lettre morte.

La situation n'a guère évolué.

En effet, bien que ces conventions continuent à prévoir l'intervention des comités, ceux-ci, hormis les cas de litiges, ne sont jamais associés au suivi et à l'appréciation des missions confiées à ces organismes.

Même si, à certains égards, la procédure d'accompagnement peut apparaître contraignante, on peut craindre qu'en y renonçant, l'Agence se prive d'un précieux outil d'évaluation permanente et d'amélioration de l'efficacité de son action.

D'autre part, il a été observé que les dispositions contractuelles visant à assurer un contrôle financier exhaustif et rigoureux des opérations effectuées par les organismes subventionnés ne sont pas toujours respectées. Il en va de même pour celles qui doivent permettre d'établir l'adéquation de ces opérations aux conditions d'acceptation du programme.

L'entrée en vigueur, en 1995, d'un nouveau modèle de convention, plus précis et plus contraignant à cet égard, devrait faciliter et renforcer le contrôle exercé par l'Agence.

2. COMPTABILITE

L'organisation comptable est relativement défectueuse. Ainsi, en tenant séparément ses comptabilités générale et budgétaire, l'Agence contrevient à la nécessaire intégration de l'ensemble des comptes, découlant des dispositions de l'article 18, § 2, 2^e, de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954.

D'autre part, le Gouvernement de la Communauté française n'a pas formellement approuvé, comme le lui impose l'article 10 du décret du 16 avril 1991 portant création de l'Agence, le plan comptable ainsi que les règles d'évaluation et d'amortissement que lui a transmis celle-ci.

(1) *Dossier J 947716*.

(2) 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (1994-1995) n° 1, pp. 90 et s.

Le schéma comptable mis en place recèle du reste des imperfections. Il devra dès lors subir certaines corrections concernant l'imputation des charges d'intérêt et d'amortissement d'une part et, d'autre part, le report des dépenses non engagées.

Enfin, l'exercice des pouvoirs en la matière (notamment la réunion dans le chef d'une même personne des fonctions d'ordonnancement et de paiement des dépenses) va à l'encontre des règles de prudence qui gouvernent la gestion des deniers publics.

Une attention particulière a été réservée à la comptabilisation des charges d'exploitation de l'Agence et particulièrement de celles afférentes aux conventions passées avec les organismes de prévention du sida.

Ces conventions, appelées « contrats-programmes », ont pour objet de subventionner les programmes d'activités de ces organismes. D'une durée de douze mois, elles prennent généralement cours le 1^{er} juillet et parviennent à échéance le 30 juin de l'année suivante. Les paiements sont également étalés sur au moins deux exercices.

Or dès l'origine, l'Agence a décidé d'imputer, tant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité générale, l'intégralité des subventions allouées sur le premier exercice concerné. Cette pratique contrevient manifestement aux règles usuelles de comptabilisation.

Elle est en contradiction avec le système d'imputation budgétaire adopté par l'Agence, selon lequel le compte d'exécution du budget d'une année ne peut reprendre que les dettes et les créances dont le droit au paiement est venu à échéance avant le 31 décembre. Par ailleurs, au plan de la comptabilité générale, pareil procédé est incompatible avec le principe de l'annualité et avec l'obligation d'incorporer au compte de résultats les seuls produits et charges imputables à l'exercice.

Comme le démontrent les tableaux 17 et 18 repris ci-dessous, le recours à ce procédé comptable n'est pas neutre puisque la perte reportée qui figure au passif du bilan de l'Agence au 31 décembre 1993 pour un montant de 24,4 millions de francs ne fournit pas une image fidèle du résultat de ses activités depuis sa création. Ce résultat, calculé selon la rigueur des principes comptables, se traduirait en effet par un bénéfice global de quelque 24,5 millions de francs.

TABLEAU 17 — RESULTATS D'EXPLOITATION SELON LA TECHNIQUE DE COMPTABILISATION ADOPTEE PAR L'AGENCE

(en francs)

	Charges des contrats-programmes enregistrées par l'Agence	Résultats de l'exercice + = Bénéfice - = Perte	Résultats cumulés
1991	20 000 000	+ 20 722 405	—
1992	95 371 000	- 23 623 776 (a)	- 2 901 371
1993	84 700 000	- 21 522 563	+ 24 423 934

(a) Ce montant tient compte des rectifications intervenues suite à la mauvaise comptabilisation des emprunts souscrits en faveur de l'Agence.

TABLEAU 18 — RESULTATS TENANT COMPTE DES NORMES COMPTABLES

(en francs)

	Charges des contrats-programmes imputables à l'exercice	Résultats de l'exercice + = Bénéfice - = Perte	Résultats cumulés
1991	—	+ 40 722 405	—
1992	65 223 400	+ 6 523 824	+ 47 246 229
1993	85 879 850	- 22 702 413	- 24 543 816

De la même façon, le compte d'exécution du budget de l'exercice 1993 se solde par un boni cumulé de 8,1 millions de francs qui ne reflète pas les importants excédents enregistrés par l'Agence, se chiffrant à plus de 57 millions de francs, comme le montrent les tableaux 19 et 20 ci-après.

TABLEAU 19 — RESULTATS SELON LA TECHNIQUE D'IMPUTATION ADOPTEE PAR L'AGENCE

(en francs)

	Charges des contrats-programmes portées en dépenses budgétaires par l'Agence	Résultats de l'exercice + = Boni - = Mali	Résultats cumulés
1991	20 000 000	+ 8 038 182	—
1992	95 371 000	+ 813 098	+ 8 851 280
1993	84 700 000	- 786 169	+ 8 065 111

TABLEAU 20 — RESULTATS PAR L'APPLICATION DU SYSTEME D'IMPUTATION AXE SUR LES DETTES ET CREANCES

(en francs)

	Montant des droits acquis par des tiers sur la base des contrats-programmes	Résultats de l'exercice + = Boni - = Mali	Résultats cumulés
1991	0	+ 28 038 182	—
1992	65 223 400	+ 30 960 698	+ 58 998 880
1993	85 879 850	- 1 966 019	+ 57 032 861

3. GESTION FINANCIERE

Suite aux changements intervenus dans le mode de subventionnement des organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté française, la dotation de l'Agence afférente aux exercices 1992 et 1993 a été réduite de quelque 12 p.c.

Afin de compenser cette diminution de ressources, le Gouvernement était autorisé, dans les limites tracées par les décrets-programmes des 26 juin et 21 décembre 1992, à emprunter au nom et pour compte de l'Agence.

Plusieurs emprunts ont été ainsi souscrits et mis à la disposition de l'organisme, à concurrence de 16,3 millions de francs en 1992 et de 15,5 millions de francs en 1993.

Or, compte tenu de la situation de trésorerie de l'Agence, le recours à ces emprunts ne s'imposait nullement. Depuis sa création, celle-ci bénéficie en effet d'importantes disponibilités qui, arrêtées au 31 décembre 1993, atteignaient près de 62 millions de francs (1).

La Communauté française aurait donc pu faire aisément l'économie des emprunts en question dont les charges cumulées excéderaient sans nul doute le produit des placements effectués par l'Agence.

(1) Ces disponibilités procèdent d'une part d'un financement excédentaire de l'Agence en 1991 et d'autre part du volume réduit des décaissements opérés en 1992, sa première année complète de fonctionnement, en raison de l'étalement des contrats-programmes sur deux exercices.

4. FONCTIONNEMENT

L'Agence continue à recourir à l'engagement d'agents contractuels en dehors des situations énoncées à l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 novembre 1991 fixant le statut administratif et pécuniaire de son personnel.

Il apparaît par ailleurs que certaines des missions confiées à l'organisme sont exercées au siège de l'Agence par une A.S.B.L., « INFOR SIDA ».

La collaboration entre les deux institutions, qui porte aussi sur la gestion administrative de l'organisme, est si étroite qu'elles fonctionnent en fait comme une seule entité.

La Cour a émis des réserves à l'égard de cette situation qui comporte un risque de confusion des patrimoines et comptes d'une personne morale de droit privé et d'un organisme public. En outre, par le biais de l'A.S.B.L., l'Agence pourrait en venir à soustraire certaines opérations aux règles de contrôle interne et externe qui lui sont imposées.

Un projet d'intégration des activités de l'A.S.B.L. au sein de l'Agence s'est fait jour mais n'a pas encore été concrétisé.

En attendant qu'une décision intervienne à ce propos, une nouvelle convention a été conclue entre les deux parties le 24 mars dernier. Les procédures qu'elle instaure devraient être de nature à conférer plus de transparence à leurs relations réciproques.

Il n'en reste pas moins que l'intervention d'« INFOR SIDA » a pour résultat de minimiser, dans les budgets et les comptes de l'Agence, le coût réel de ses frais généraux et spécialement de ses charges de personnel.

V. CONTROLE DES COMPTES DU FONDS COMMUNAUTAIRE POUR L'INTEGRATION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPEES (1)

Le Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées (F.C.I.S.P.P.H.) est un organisme d'intérêt public de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954, institué par le décret du 3 juillet 1991 pour succéder en Communauté française au Fonds national de reclassement social des handicapés (F.N.R.S.H.).

Il a reçu pour mission première de veiller à l'établissement d'un processus global d'intégration sociale et professionnelle en faveur des personnes handicapées. Dans cette optique, il a notamment été chargé d'agréer et de subventionner les centres de réadaptation fonctionnelle, les centres d'orientation professionnelle spécialisée, les centres de formation ou de réadaptation professionnelle et les ateliers protégés.

Le Fonds communautaire a également été chargé d'encourager la formation en milieu scolaire et la mise au travail des handicapés dans l'emploi normal à l'aide d'incitants financiers. Dans le cadre de sa mission, il octroie en outre des aides matérielles ou sociales aux personnes handicapées.

Suite aux accords « de la Saint-Quentin » du 31 octobre 1992, les décrets de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Commission communautaire

(1) *Dr J 947.731.*

française pris les 19 et 22 juillet 1993 (1) ont transféré, à partir du 1^{er} janvier 1994, à la Région wallonne pour le territoire de la région de langue française et à la Commission communautaire française pour le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, l'exercice des compétences communautaires en matière d'aide aux personnes handicapées, à l'exception des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge.

En vue de poursuivre les missions du Fonds communautaire après sa dissolution (2), la Commission communautaire française a créé, par décret du 17 mars 1994, un organisme d'intérêt public de catégorie A (3), dénommé « Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées », tandis que la Région wallonne s'est dotée, par décret du 5 avril 1995, de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, organisme de catégorie B qui est également chargé des attributions du Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés (4).

Le présent article expose les résultats du contrôle des comptes et opérations du Fonds communautaire pour les années 1991, 1992 et 1993, soit la période qui précède sa bipartition.

1. ORGANISATION COMPTABLE

Avec l'accord de ses autorités de tutelle, le Fonds communautaire a repris, moyennant certaines adaptations, le plan comptable et les règles de comptabilisation définis pour les organismes d'intérêt public de la sécurité sociale appliqués par l'ancien Fonds national de reclassement social des handicapés.

Si la structure administrative et comptable donne satisfaction, le système de « comptabilité à décalque » toujours appliqué par l'organisme impose des vérifications arithmétiques systématiques et le collationnement régulier des fiches individuelles et de synthèse ainsi que des divers journaux, ceci au détriment d'autres activités permettant l'exploitation, à des fins de gestion, des données financières, analytiques et budgétaires.

Un schéma directeur en vue de l'informatisation du Fonds communautaire avait été établi, mais il a dû être réorienté durant l'année 1993 en raison des perspectives de régionalisation. L'informatisation devra être réalisée, de manière intégrée, dans la structure des organismes régionaux.

2. MISE EN ŒUVRE INCOMPLETE DES OBLIGATIONS DECRETALES

La Cour a relevé que diverses mesures d'exécution du décret organique du 3 juillet 1991 du F.C.I.S.P.P.H. n'ont pas été prises par le Gouvernement de la Communauté française.

Ainsi, l'article 3 avait habilité l'Exécutif à définir les organes du Fonds appelés à statuer sur les demandes d'agrément introduites par les personnes handicapées et à fixer la procédure et les modalités d'introduction et d'examen de ces demandes ainsi

(1) Décrets II et III attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

(2) Cette dissolution a été prononcée par le décret du 9 mai 1995 entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995.

(3) Les organismes d'intérêt public de catégorie A sont ceux dont la gestion a été confiée au ministre par la loi du 16 mars 1954, tandis que les organismes de catégorie B sont ceux qui se trouvent placés sous la tutelle d'un ministre qui n'exerce qu'une compétence de contrôle.

(4) Fonds créé par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967, dit « Fonds n° 81 ».

que les critères et les modalités de l'évaluation pluridisciplinaire précédant la décision. Cette disposition n'a pas été exécutée et l'ancienne réglementation nationale a continué à régir la matière.

De même, le Gouvernement n'a pas fixé les modalités du recours gracieux prévu par l'article 25 du décret. Il n'a pas non plus désigné les fonctionnaires habilités à dresser les procès-verbaux et à procéder aux enquêtes et contrôles prévus à l'article 26.

3. POLITIQUE DE FINANCEMENT

Le système de subventionnement des principaux organismes dépendant de la Communauté française a été substantiellement modifié en 1992 et en 1993.

Ainsi, les subventions octroyées pour les années budgétaires 1992 et 1993 aux organismes paracommunautaires ont été réduites, en vertu des décrets-programmes des 26 juin et 21 décembre 1992, dans une proportion équivalente (12,11 p.c. pour 1992 et 12,04 p.c. en moyenne pour 1993) à la retenue opérée par l'Etat sur les transferts d'impôt des personnes physiques conformément à la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions.

Au motif que les dépenses des paracommunautaires n'étaient pas compressibles, la Communauté française a recouru à des emprunts en leur nom et pour leur compte, en vue de compléter leurs ressources ainsi diminuées.

Ses dotations de fonctionnement de 1992 et 1993 ayant été amputées respectivement de 413,7 millions et de 415 millions de francs, le Fonds communautaire s'est dès lors endetté à concurrence des mêmes sommes au cours de ces exercices. Sa dette cumulée au 31 décembre 1993 atteignait donc 828,7 millions de francs.

Le tableau 21 ci-après décrit l'évolution de l'intervention de la Communauté française dans le financement des activités du Fonds communautaire pour la période considérée.

TABLEAU 21 — INTERVENTIONS COMMUNAUTAIRES DANS LE FINANCEMENT DU FONDS

	<i>(en millions de francs)</i>		
	Subventions	Emprunts garantis	Croissance globale
1991	3 329,3	—	+2,8 %
1992	3 002,1	413,7	+2,6 %
1993	3 075,3	415,0	+2,2 %

Le tableau 22 ci-dessous résume les modalités selon lesquelles les emprunts ont été souscrits.

TABLEAU 22 — MODALITES FINANCIERES DES EMPRUNTS GARANTIS PAR LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

	Montants	Dates de souscription	Amortissements	Service financier
1992	131 400 000 F	20.11.1992	10 tranches annuelles à partir du 03.01.1994	Echéances semestrielles à partir du 04.01.1994
	126 000 000 F	05.12.1992	Idem	Idem
	156 300 000 F	05.12.1992	10 annuités constantes à partir du 03.01.1994	Echéances annuelles à partir du 03.01.1994
	413 700 000 F			
1993	145 827 233 F	29.11.1993	En une tranche le 29.01.2004	Echéances annuelles à partir du 29.01.1995
	208 411 420 F	29.11.1993	En une tranche le 29.01.2002	Echéances tous les 3, 6 ou 12 mois à partir du 29.01.1995
	60 761 347 F	29.11.1993	En une tranche le 29.01.2004	Echéances annuelles à partir du 29.01.1995
	415 000 000 F			

Il est à remarquer que les emprunts en question ont été souscrits dans leur totalité à la fin des exercices 1992 et 1993.

Les prévisions de recettes et de dépenses budgétaires, à l'appui desquelles les dotations du Fonds communautaire pour les années 1991 à 1993 ont été arrêtées, et les imputations correspondantes, déterminant les résultats budgétaires estimés et réalisés sont reprises schématiquement dans le tableau 23 ci-après.

TABLEAU 23 — BUDGETS ET COMPTES D'EXECUTION

<i>(en millions de francs)</i>				
	Budgets	Recettes	Dépenses	Résultats budgétaires
1991	initial	3 588,3	3 869,7	-281,4
	ajusté	3 778,9	3 917,0	-138,1
	exécuté	3 737,4	3 635,8	+101,6
1992	initial	3 770,6	3 964,7	-194,1
	ajusté	3 748,3	3 854,8	-106,5
	exécuté	3 798,5	3 540,5	+258,0
1993	initial	3 829,4	4 022,1	-192,3
	ajusté	3 895,7	4 024,9	-129,2
	exécuté	3 923,3	3 840,1	+ 83,2

Le tableau 23 montre qu'au terme de chaque exercice considéré, les résultats budgétaires s'écartent sensiblement des montants estimés, même après ajustement, surtout pour ce qui concerne les dépenses. Ces dernières sont inférieures aux prévisions des budgets ajustés à concurrence de 7,19 p.c. en 1991, 8,15 p.c. en 1992 et 4,59 p.c. en 1993.

Parmi les différents facteurs qui expliquent ces écarts tant en recettes qu'en dépenses, il s'indique de relever notamment, au chapitre des recettes, les produits supplémentaires sur placements financiers, liés à l'évolution favorable de la trésorerie. Au chapitre des dépenses, l'on observe la diminution des dépenses statutaires, qui

résulte en particulier de l'importante réduction des charges afférentes à la formation professionnelle (1) et, d'autre part, l'existence de frais de personnel inférieurs aux estimations.

L'évolution de la situation financière du Fonds communautaire peut s'analyser au travers :

- du patrimoine, constitué du fonds des immobilisations corporelles et des réserves provenant des bonis reportés,
- du fonds de roulement constitué des valeurs disponibles et réalisables sous déduction de l'exigible à court terme,
- de la situation de la trésorerie.

TABLEAU 24 — EVOLUTION DU PATRIMOINE DE L'ORGANISME DEPUIS SA CONSTITUTION

(en millions de francs)

	1.1.1991 (ouverture des comptes)	31.12.1991		31.12.1992		31.12.1993	
	Montant	Montant	Variation	Montant	Variation	Montant	Variation
Fonds des immobilisations	234,8	227,5	-7,3	222,2	-5,3	215,8	-6,4
Bonis reportés	609,7	715,8	+106,1	566,4	-149,4	233,9	-332,5
TOTAL	844,5	943,3	+98,8	788,6	-154,7	449,7	-338,9

Les diminutions de patrimoine observées pour les années 1992 et 1993 traduisent les pertes enregistrées (respectivement de 154,7 millions de francs et 338,9 millions de francs), dans le compte général des charges et produits.

Les résultats budgétaires repris au tableau 23 font par contre apparaître, pour ces mêmes années, des bonis de 258 millions de francs et 83,2 millions de francs. Cette situation résulte du fait que les emprunts souscrits en 1992 et 1993, repris dans les recettes budgétaires du Fonds communautaire, ne figurent pas dans les produits de l'exercice.

TABLEAU 25 — EVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT

(en millions de francs)

Au 1.1.1991 (ouverture des comptes)	Au 31.12.1991		Au 31.12.1992		Au 31.12.1993	
Montant	Montant	Variation (a)	Montant	Variation (a)	Montant	Variation (a)
630,9	732,5	+101,6	990,5	+258,0	1 069,7	+79,2

(a) La variation du fonds de roulement est déterminée par le résultat budgétaire, ce qui explique l'équivalence des montants avec le tableau 23, excepté pour l'exercice 1993 à la charge duquel sont passées les écritures de redressement des comptes suite à la liquidation définitive du Fonds national.

A l'issue des années 1992 et 1993, le fonds de roulement s'est accru de 337,2 millions de francs. Cette situation est à rapprocher de l'endettement cumulé de 828,7 millions de francs apparu durant la même période, en effet, la croissance du fonds de roulement provient pour partie des emprunts souscrits.

(1) En matière de formation professionnelle, les indemnités au profit direct des stagiaires en formation (principalement allocations et compléments de rémunération) s'élevaient à 363,5 millions de francs en 1990, en 1991, elles atteignaient 299,9 millions de francs (-17 p.c.), en 1992 elles ne montaient plus qu'à 199,5 millions de francs (-33 p.c.) et en 1993, elles se trouvaient réduites à 128,8 millions de francs (-35 p.c.), soit à peine plus du tiers des indemnités de 1990.

TABLEAU 26 — EVOLUTION DE LA SITUATION DE TRESORERIE

(en millions de francs)

	Au 1.1.1991 (ouverture des comptes)	Au 31.12.1991		Au 31.12.1992		Au 31.12.1993	
	Montant	Montant	Variation	Montant	Variation	Montant	Variation
Placements de trésorerie	255,6	608,5	+352,9	971,1	+362,6	1 201,1	+230,0
Valeurs disponibles	1,6	50,1	+48,5	44,4	-5,7	25,3	-19,1
TOTAUX	257,2	658,6	+401,4	1 015,5	+356,9	1 226,4	+210,9

Passant de 608,5 millions à 1 201,1 millions de francs, les placements à court terme du Fonds communautaire ont quasiment doublé de 1991 à 1993.

Ils ont pu être réalisés grâce à l'excédent des disponibilités provenant notamment du recours à l'emprunt.

Les emprunts ont ainsi eu une incidence sur la structure financière de l'organisme: tout en amenant le Fonds communautaire à enregistrer une perte comptable au terme des exercices 1992 et 1993, ils ont permis une augmentation du fonds de roulement et de la situation de trésorerie.

Sur la base de l'examen des données budgétaires et bilantaires, la Cour constate que l'objectif poursuivi par l'Exécutif lors de l'établissement des budgets de la Communauté française pour 1992 et 1993, qui s'est concrétisé notamment par les mesures linéaires de recours à l'emprunt pour tous les organismes paracommunautaires visés, aurait partiellement pu être réalisé, en ce qui concerne le Fonds communautaire, par une meilleure adéquation du financement de l'organisme à ses besoins réels. Même sans réduction du fonds de roulement déjà important au terme de l'année 1991, les autorisations d'emprunts pour 1992 et 1993 (827,7 millions de francs au total) auraient pu être exécutées seulement à concurrence de 490 millions de francs, la différence (337 millions de francs) constituant un excédent manifeste de financement.

Dans le contexte budgétaire difficile de la Communauté française, il eût été particulièrement indiqué que le recours aux emprunts fût limitée aux besoins réels de trésorerie. Même si le placement des sommes excédentaires a procuré des produits financiers contribuant aux recettes totales du Fonds communautaire, le différentiel de taux rendait plus opportun de recourir à une modulation de l'intervention de la Communauté française.

4. RESULTATS COMPTABLES

En ce qui concerne les ateliers protégés, la Cour a relevé que, malgré une analyse pertinente des résultats comptables de 1991 et 1992 effectuée par l'inspection générale du Fonds, des mesures concrètes restaient à prendre par les organes dirigeants en vue d'améliorer leur gestion dans le cadre socio-économique particulier de la mise au travail en milieu protégé.

L'attention des ministres de tutelle a été attirée notamment sur la situation de certains ateliers protégés dont la gestion, eu égard aux principaux critères comptables et économiques examinés, paraît requérir des mesures structurelles urgentes de la part des autorités responsables.

La Cour a également souhaité que soit examinée l'opportunité d'établir un plafond qui tienne compte des intérêts spécifiques du secteur en matière de

subventionnement pour investissements en équipement. Elle a pu constater à cet égard que certains ateliers privilégient le profit économique au détriment de leur mission sociale en se mécanisant à outrance grâce à du matériel subventionné servi par des handicapés légers, risquant ainsi de concurrencer d'autres ateliers protégés plus soucieux d'employer le plus grand nombre possible de personnes quel que soit leur degré d'handicap et qui sont de ce fait moins productifs au plan économique.

5. GESTION OPERATIONNELLE DU PERSONNEL ADMINISTRATIF

L'administration du Fonds communautaire a été dotée d'un nouveau cadre organique de 275 emplois fixé par l'arrêté de l'Exécutif du 17 septembre 1993.

Les emplois se répartissent comme suit entre les différents bureaux provinciaux et l'administration centrale.

TABLEAU 27 — REPARTITION DES EMPLOIS PREVUS AU CADRE

Bureaux	Nombre total	Cadre d'extinction	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Bruxelles	25	1	8	12	5	0
Mons	29	4	7	16	6	0
Liège	41	10	9	23	9	0
Charleroi	26	0	8	13	5	0
Namur	22	1	7	11	4	0
Dinant	14	0	6	7	1	0
Totaux provinces	157	16	45	82	30	0
Administration centrale	118	13	40	41	30	7
TOTAUX	275	29	85	123	60	7

Pour remplir ce cadre organique, le bureau du Fonds communautaire, s'appuyant sur l'article 33 du décret, a procédé à 71 primonominations en date du 16 décembre 1993 (1/3 d'engagements, 2/3 de promotions en dehors des normes réglant le statut des agents de l'Etat).

TABLEAU 28 — SITUATION DU PERSONNEL A LA DATE DU 21 SEPTEMBRE 1994

Localisations	Définitifs présents	Définitifs en congé	Contractuels remplaçants	Autres contractuels	Totaux
Bruxelles	15	2	2	3	22
Mons	31				31
Charleroi	8	1			9
Dinant	7				7
Namur	16		1		17
Liège	37	2	2		41
Totaux provinces	114	5	5	3	127
Administration centrale	77	6	14	17	114
TOTAUX	191	11	19	20	241

Par ailleurs, l'examen de la répartition géographique des agents en regard du nombre de demandes d'intervention adressées au Fonds, fait apparaître un personnel en surnombre dans le bureau provincial de Liège. En effet, traitant 20 p.c. des demandes d'intervention, ce bureau occupe 41 des 157 emplois prévus au cadre des bureaux provinciaux et des 127 emplois réellement occupés, soit respectivement 26 p.c. et 32 p.c. du personnel de ces bureaux.

Aussi, la Cour a souligné qu'une répartition plus appropriée du personnel devrait être mise en oeuvre avant tout recrutement destiné à compléter le cadre de certains bureaux provinciaux.

6. SPECIALITE BUDGETAIRE

L'article principal du budget des dépenses relatif aux missions statutaires du Fonds communautaire est le poste 833.2 « Prestations sociales allouées en espèces », dont le montant atteignait 3 546,2 millions de francs en 1993, soit 92,3 p.c. d'un budget total de 3 840 millions de francs.

Les principales dépenses imputées à cet article 833.2 sont des charges liées aux prestations sociales, des aides individuelles à l'intégration, des subventions pour entretien, création et investissements, dans les domaines de l'orientation, de la formation, de la mise au travail, de l'aide matérielle et des centres de réadaptation fonctionnelle.

Le programme justificatif du budget du Fonds communautaire détaille de façon appropriée le montant inscrit à l'article 833.2. La même ventilation des dépenses réalisées est communiquée en annexe aux rapports d'activités annuels de l'organisme.

Néanmoins, étant donné que certaines catégories de dépenses recouvrent des activités importantes au sein de la politique d'aide aux personnes handicapées, la Cour a estimé qu'il s'indiquerait de conférer aux actuels sous-postes de dépenses le caractère de crédits budgétaires en les inscrivant sous des articles spécifiques du budget de manière à permettre à l'autorité budgétaire une meilleure appréhension de l'affectation des sommes réservées aux missions statutaires du Fonds communautaire.

Les remarques et constatations qui précèdent ont été communiquées au ministre du Budget, de la Culture et du Sport (1), à l'appui d'un rapport circonstancié dont une copie a été transmise à la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française.

Etant donné le transfert aux Régions de l'exercice des compétences en matière d'aide aux personnes handicapées, copie de ce rapport a également été communiquée pour information, au ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé du Gouvernement wallon et au Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Promotion sociale, de l'Aide aux personnes et de la Reconversion et du Recyclage professionnels.

Bien que la tutelle du Fonds communautaire ne relevât pas de sa compétence pour la période considérée, le ministre du Gouvernement wallon chargé de l'Action sociale a répondu aux observations de la Cour (2) en soulignant notamment les initiatives prises par les organes de gestion du Fonds communautaire pour pallier la mise en oeuvre incomplète du décret organique. Le ministre a également rappelé les mesures prises par le Conseil de gestion de l'organisme, ou sur sa proposition, en vue d'améliorer la productivité dans le cadre socio-économique particulier de la mise au travail des personnes handicapées en atelier protégé.

(1) Lettre du 1^{er} mars 1995.

(2) Dépêche du 22 mai 1995.

La Cour a pris acte(1) des explications détaillées qui lui ont été transmises, ainsi que de l'intention de tenir compte de ses observations dans la gestion future de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

VI. CONTROLE DU COMMISSARIAT GENERAL AUX RELATIONS INTERNATIONALES

1. AFFAIRES GENERALES (2)

La Cour a examiné les réponses apportées par le ministre de tutelle(3) au rapport de contrôle qui lui avait été transmis(4) et dont les conclusions ont été relatives dans le 151^e Cahier d'observations(5).

Elle a pris acte(6) avec satisfaction de la position adoptée par le ministre en ce qui concerne la nécessité de :

- définir plus précisément, à l'occasion d'une éventuelle révision du décret organique du C.G.R.I., les missions de l'organisme et d'adapter ses procédures de coordination en tenant compte de l'évolution institutionnelle;
- respecter les règles relatives aux délégations de compétences ainsi que la législation sur les marchés publics;
- proscrire la prise en charge d'amendes pénales infligées à certains agents de l'organisme ainsi que l'obligation de déclarer au ministère des Finances les frais réclamés par les tiers constituant en réalité des rémunérations ou des honoraires;
- modifier la structure budgétaire du C.G.R.I. ainsi que cela a déjà été partiellement fait lors de l'élaboration du budget pour 1995;
- moriver les dépassements des plafonds normalement fixés pour les frais de logement des personnes envoyées en mission à l'étranger;
- reprendre l'élaboration d'un règlement financier et d'approuver le plan comptable de l'organisme.

Toutefois, la Cour a également tenu à rappeler le fondement de certaines observations ou constatations auxquelles le ministre paraît ne pas souscrire pleinement.

Ainsi, s'agissant du coût réel des activités statutaires de l'organisme, elle a fait valoir que son analyse repose sur le classement par nature des articles budgétaires tel qu'il est prévu dans les instructions de l'Administration du Budget et du contrôle des dépenses et, en tout état de cause, que la détermination des coûts effectifs des principales activités du C.G.R.I. doit être assurée par une comptabilité analytique appropriée.

La Cour a également souligné que l'assurance de groupe souscrite en faveur de certains agents du C.G.R.I. est dépourvue de base légale, même si cet avantage sera dorénavant limité aux seuls délégués de la Communauté française à l'étranger.

Elle a rappelé le principe de la spécialité budgétaire qui impose à d'imputer toute dépense sur l'article adéquat du budget et répété que le recours à l'emprunt pour couvrir les frais de déménagement ne pouvait être justifié compte tenu des ressources disponibles du C.G.R.I.

(1) Lettre du 11 juillet 1995.

(2) *Dr. J* 947.721.

(3) Dépêche du 7 novembre 1994.

(4) Lettre du 16 août 1994.

(5) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 187 (1994-1995) n° 1, pp. 69 à 83.

(6) Lettre du 14 mars 1995.

Par ailleurs, la Cour a insisté pour qu'il soit donné suite dans les meilleurs délais à ses observations d'ordre comptable.

A cet égard, le ministre lui a transmis un exemplaire du règlement comptable et financier revêtu des approbations ministérielles requises (1). Sa mise en application fera l'objet d'un examen à l'occasion du prochain contrôle de l'organisme.

2. GESTION DU PERSONNEL (2)

Dans son 151^e Cahier d'observations, la Cour avait également dénoncé certaines irrégularités et dysfonctionnements observés lors du contrôle de la gestion du personnel du Commissariat général.

Elle avait ainsi relevé l'existence d'un dépassement important de l'effectif fixé au cadre organique de l'organisme. De plus, alors que le recours à des agents contractuels devrait normalement répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, elle avait fait observer que 97 des 168 agents du C.G.R.I., soit 58 p.c. des effectifs, se trouvaient sous contrat d'emploi. Par ailleurs, la situation pécuniaire de plusieurs de ces agents était en contradiction flagrante avec la norme de l'alignement en matière pécuniaire sur les agents statutaires prévue par les articles 1^{er}, 8 d, et 14, combinés, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du C.G.R.I. et par l'article 61 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

La Cour avait également constaté l'absence de régime légal de pensions en faveur des agents définitifs du C.G.R.I.

Cette dernière question est aujourd'hui réglée par l'arrêté royal du 13 février 1995 qui rattache, avec effet rétroactif, le personnel de cet organisme au régime de pensions institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains O.I.P. et de leurs ayants droit.

En ce qui concerne les autres observations de la Cour en matière de personnel du C.G.R.I., des informations ont été fournies par le ministre dont relève cet organisme (3), mais aucune mesure n'a encore été prise en vue de régulariser les situations dénoncées.

Au surplus, le suivi du contrôle, opéré récemment, a révélé qu'au 1^{er} juillet 1995, l'effectif total du C.G.R.I. était de 172 agents représentant 166 emplois en équivalents temps plein (E.T.P.) contre 168 agents au 1^{er} janvier 1994.

Le dépassement du cadre organique, sans tenir compte des délégués contractuels, est dès lors de 75 emplois E.T.P.

(1) Dépêche du 6 avril 1995.

(2) *D* 1.016.885.

(3) Dépêche du 5 octobre 1995.

TABLEAU 29 — SITUATION DU PERSONNEL AU 1^{er} JUILLET 1995

Catégorie de personnel	Nombre d'agents (emplois E.T.P.)
Statutaires	70 (68)
Contractuels	93 (89)
Délégués contractuels	8 (8)
Agents du Ministère en mission au C.G.R.I.	1 (1)
TOTAL	172 (166)
Pourcentage des contractuels/total	58,4 p.c. (58 p.c.)
Cadre	81
Excédent (délégués exceptés)	83 (75)

L'analyse des dossiers des agents engagés depuis la fin du précédent contrôle a révélé qu'il n'était pas tenu compte des observations formulées par la Cour.

Ainsi, les irrégularités suivantes ont encore été relevées.

- Valorisation de services rendus à temps partiels dans des services publics.
- Modification d'un contrat afin d'accorder l'échelle 12/1 et octroi de la même échelle à un nouvel agent alors qu'aucun grade repris au cadre organique du C.G.R.I. n'est rémunéré par cette échelle et malgré l'avis négatif de l'inspection des Finances.
- Octroi d'échelles correspondant à des grades de promotion malgré l'avis négatif de l'inspection des Finances.
- Engagement d'un nouveau délégué contractuel rémunéré par l'échelle 14/1 et avec le bénéfice de la valorisation de près de 14 ans de services rendus dans le secteur privé, alors que l'octroi d'une telle échelle est contraire à la décision de l'Exécutif de la Communauté française du 4 août 1988.

De manière plus générale, il conviendrait que le Gouvernement de la Communauté française détermine les tâches auxiliaires ou spécifiques susceptibles d'être confiées aux délégués contractuels du C.G.R.I., qu'il prenne une réglementation visant à fixer leur contingent ainsi que leur rémunération, en ce compris le régime des primes et allocations diverses dont ils bénéficient (1), et qu'il établisse une procédure de sélection afin de pouvoir procéder de la manière la plus objective possible aux recrutements nécessaires en cas de vacances d'emploi.

Adopté le 29 novembre 1995, en assemblée générale de la Cour des comptes, sur proposition de la Chambre française:

Le Président: W. DUMAZY;

Les Conseillers: R. DEFOSSE,
M. de FAYS,
G. HUBERT,
P. RION;

Le Greffier: J. CULOT.

(1) La réglementation du ministère fédéral des Affaires étrangères n'est pas applicable comme telle au personnel du C.G.R.I.; elle ne peut dispenser les instances responsables de prendre les règlements nécessaires concernant le personnel employé par l'organisme.