



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1993-1994

20 OCTOBRE 1993

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
(FASCICULE 6)

(1) Ce document est transmis au Conseil de la Communauté française en application de l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.
Ce document fait partie du 150^e Cahier d'observations de la Cour, fasc. 1^{er}.

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Fascicule 6

20 OCTOBRE 1993

2°	Octroi d'intérêts de retard	57
3°	Dissolution de l'a.s.b.l. « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires »	59
4°	Exercice des missions confiées au Centre de lecture publique	60
5°	Abandon du système informatique OSIRIS destiné aux professionnels du livre	63
3.	Education, Recherche et Formation	66
A.	Financement des services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française	66
1°	Les dotations	67
2°	Les ressources globales de l'enseignement de la Communauté française	71
3°	Utilisation inadéquate des moyens	75
4°	Conclusion	78
B.	Modalités de liquidation des subventions de fonctionnement	79
C.	Absence persistante de dispositions réglementaires fixant les échelles de traitement des membres du personnel scientifique des universités	80
D.	Détermination du traitement d'attente en cas de disponibilité par défaut d'emploi	81
E.	Non-respect de la législation en matière de cumulés dans les conservatoires royaux de musique	81
F.	Retard dans la transmission des comptes des institutions universitaires	82
4.	Organismes d'intérêt public (et entités y assimilées)	83
A.	Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)	83
1°	Situation financière au 31 décembre 1992	83
2°	Examen de diverses dispositions relatives au statut du personnel	86
3°	Evaluation des dettes des agents vis-à-vis de la R.T.B.F.	94
4°	Conclusions	101
B.	Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.)	101
C.	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm)	102
D.	Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation (C.S.E.F.)	102
	Annexe — Evolution de la trésorerie et des placements à vue et à court terme des disponibilités du FOREm	118

TABLE DES MATIERES

	Pages
PREAMBULE	5
I. COMPTABILITE GENERALE	
1. Compte général de la Communauté française	7
2. Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1992	7
A. Résultat général de l'exécution du budget	9
B. Recettes	11
C. Crédits	19
D. Dépenses	22
E. Engagements	27
F. Fonds budgétaires	28
G. Situation de la Trésorerie	33
H. Conclusion	35
3. Analyse du budget de la Communauté française pour l'année 1993	37
A. Equilibres budgétaires	37
B. Débudgétisations	38
C. Réforme budgétaire	38
4. Paiement des dépenses par avances de la trésorerie en violation de l'article 40 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.	42
II. CONTROVERSES ET INFORMATIONS	
1. Visa avec réserve	45
2. Culture et Affaires sociales	46
A. Infrastructures culturelles, sportives et touristiques	46
1 ^o Travaux subsidiés	
a) Réduction de l'intervention de la Communauté dans le coût de la construction et d'une piscine olympique et d'une salle de sports à MOUSCRON	46
b) Octroi irrégulier de subventions touristiques	46
c) Remboursement de subventions non affectées aux fins prévues	47
2 ^o Investissements directs	48
a) Restauration du château de SENEFFE	48
b) Dépassements importants des montants initialement prévus résultant d'études préparatoires insuffisantes des marchés	50
c) Indemnité accordée à un entrepreneur suite à la résiliation d'un marché due à une insuffisance de crédits	51
d) Paiements d'honoraires pour des projets finalement abandonnés	51
B. Affaires sociales et Aide à la Jeunesse	51
1 ^o Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés	51
2 ^o Aide à la Jeunesse	54
C. Culture	56
1 ^o Comptabilité des associations culturelles— Justification des subventions	56

tions relatives aux deux grands ministères ainsi que celles se rapportant aux organismes d'intérêt public.

Sous la rubrique consacrée au ministère de la Culture et des Affaires sociales sont évoqués les problèmes rencontrés en matière d'infrastructures, tant pour les travaux subsidiés que pour les investissements directs, en matière sociale (Fonds H), d'aide à la jeunesse et en matière culturelle.

La rubrique « Education, Recherche et Formation » contient, quant à elle, une analyse du financement des services à gestion séparée dans l'enseignement, qui reprend les résultats des contrôles menés. Elle reprend également diverses observations destinées à ce département.

Enfin, la partie consacrée aux organismes d'intérêt public met l'accent sur les résultats des contrôles, opérés à la R.T.B.F., qui portaient sur les dispositions relatives au statut du personnel et sur la gestion des notes de frais.

Les problèmes d'organisation et de fonctionnement du FOREm, déjà évoqués dans le Cahier précédent, y sont également examinés, ainsi que ceux relatifs aux comités subrégionaux de l'emploi et de la formation mis en place pour coordonner les politiques en ces matières.

PREAMBULE

La Chambre française de la Cour des comptes a connu, depuis la fin de l'année 1992, un renouvellement presque complet de ses membres.

A la suite du départ à la retraite de Monsieur R. LECLERCQ, Monsieur W. DUMAZY a été nommé président, le 8 décembre 1992, tandis que Messieurs M. de FAYS, G. HUBERT, et L. RANDOUX ont été nommés conseillers respectivement le 26 novembre 1992, le 22 décembre 1992 et le 21 janvier 1993. Enfin, le mandat de greffier a été attribué le 11 février 1993 à Monsieur J. CULOT.

Dès l'installation de ses nouveaux membres, la Chambre française a décidé de restructurer les services francophones de l'auditorat, de réformer ses méthodes de travail et de repenser les finalités de son contrôle.

En ce qui concerne le contrôle de la Communauté française et de la Région wallonne, la restructuration a été guidée par le souci de suivre au plus près l'évolution institutionnelle du pays. Le nouvel organigramme est axé sur les différents pouvoirs contrôlés; les attributions des services correspondent en principe à celles des départements ministériels communautaires et régionaux, tandis que les finances (recettes, budgets et comptes) sont examinées par une direction distincte. Cette dernière s'occupe également des Provinces et des organismes d'intérêt public, lesquels sont contrôlés, en raison de leur nombre et de leur importance, par des équipes spécifiques.

La Chambre française souhaite accentuer son rôle de conseiller budgétaire et financier, auprès du Conseil de la Communauté française.

La revalorisation du travail parlementaire — qui se révèle une préoccupation majeure dans la plupart des pays européens — requiert des efforts particuliers d'information de la part de la Cour, qui doit ainsi faire bénéficier ses mandants de sa position privilégiée d'observateur des opérations budgétaires et financières. Le rôle actif que la Cour joue dorénavant lors de l'examen, par les Commissions du Conseil, des projets de budget et de feuilletton d'ajustement, constitue un témoignage significatif de cette collaboration plus étroite.

Bien que ce Cahier ne reflète pas encore les nouvelles options adoptées en matière de contrôle — la réforme de la Cour étant intervenue en avril 1993 — la présentation des matières a été légèrement remaniée en vue de respecter davantage la structure du budget.

Le 150^e Cahier se présente encore en deux parties, la première étant consacrée aux problèmes budgétaires et aux comptes et la seconde, aux controverses et aux informations.

Ainsi, sous le thème « comptabilité générale », sont repris un rappel des obligations en matière d'établissement et de transmission du compte général, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour l'année 1992, une analyse du budget pour l'année 1993 ainsi qu'un article dénonçant l'irrégularité du mode de paiement de certaines dépenses urgentes.

Le présent Cahier sera toutefois le dernier à présenter intégralement, pour la Communauté française, les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'année écoulée. En effet, la Communauté ayant décidé d'adopter, à partir de l'année budgétaire 1993, la réforme de la comptabilité publique introduite par la loi du 28 juin 1989, la Cour transmettra au Conseil la préfiguration de l'exécution du budget sous la forme d'un rapport distinct, comme elle le fait actuellement pour les autres pouvoirs, à partir de l'année 1994.

La deuxième partie du Cahier reprend, quant à elle, les cas dans lesquels la Cour a été amenée à accorder son visa avec réserve, les controverses et les informa-

pas (1). Ainsi, les décrets budgétaires des années 1990 à 1992 ont opté pour le maintien en vigueur des anciennes dispositions de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Toutefois, au cours de la discussion, en commission, de l'ajustement du budget de l'année 1991, le ministre-président a exprimé son intention de présenter le budget de 1992 suivant la structure par programmes (2). Le recours aux crédits provisoires pendant le premier semestre de l'année 1992 a néanmoins contraint l'Exécutif à reporter d'un an l'application des modifications apportées par la loi du 28 juin 1989.

L'article 2 du décret du 18 décembre 1992 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1993 prévoit la mise en œuvre, moyennant quelques réserves, de la réforme de 1989 dans le budget de cette année; la préfiguration des résultats budgétaires conforme à la philosophie de la loi de 1989 pourra dès lors être présentée dans le courant du mois de mai de l'année prochaine.

La Cour n'a cependant pas attendu cette décision pour assumer la nouvelle mission qui lui a été confiée. Dès 1990, date d'entrée en vigueur de la réforme budgétaire, elle a pris l'initiative de publier, chaque année, dans le Cahier d'observations, une synthèse des résultats de l'exécution du budget de l'année précédente, établie à partir des données provisoires en sa possession.

Pour 1992, étant donné que le budget de cette année est encore présenté sous la forme traditionnelle et que les anciens mécanismes le régissent toujours, la préfiguration conserve son caractère expérimental et transitoire et la Cour a décidé de l'incorporer, comme auparavant, dans le Cahier d'observations.

Toutefois, au regard des budgets des années précédentes, les documents budgétaires de l'année 1992 contiennent des modifications qui annoncent l'application prochaine de la réforme budgétaire et tendent vers plus de rigueur.

Le premier changement porte sur la présentation formelle des budgets, qui a été unifiée. En effet, les dépenses relatives, d'une part, à l'enseignement, à la recherche et à la formation, et d'autre part, à la culture et aux affaires sociales, ont été rassemblées au sein d'un budget des dépenses unique, alors qu'auparavant, elles faisaient l'objet de deux documents distincts. Par ailleurs, la répartition des moyens attribués par la loi spéciale du 16 janvier 1989 en fonction des compétences transférées par les lois spéciales de réformes institutionnelles est abandonnée, à la fois, dans le budget des recettes et dans le budget des dépenses. Le regroupement des autorisations de dépenses et la suppression de l'affectation des moyens transférés rendent la lecture des documents budgétaires plus aisée et améliorent leur transparence, puisqu'ils offrent une situation globale des prévisions de recettes et des autorisations de dépenses.

La deuxième modification concerne les fonds budgétaires. Une des innovations introduites par la loi du 28 juin 1989 sur la comptabilité de l'Etat vise à l'assainissement des sections particulières. Dans le but de préparer ce remaniement, une rebudgétisation des recettes de treize fonds budgétaires est organisée, et les trois fonds servant de « réserves de récupération » pour les dépenses d'éducation, de recherche et de formation ne figurent plus au budget.

En outre, dans le but de maîtriser l'utilisation des possibilités d'ordonnement sur les crédits reportés, l'Exécutif a pris, le 23 mars 1992, une mesure de blocage administratif.

◊
* *

Les résultats provisoires de l'exécution du budget pour l'année 1992 ont été établis à partir de données disponibles à la Cour et au moyen des informations trans-

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 4-III (1989-1990) n° 8, annexe 2, p. 62 et s.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, C.R.I., n° 6 (1990-1991), p. 28 et s.

I. COMPTABILITE GENERALE

1. COMPTE GENERAL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Le compte général de la Communauté française doit parvenir à la Cour des comptes pour le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte et celle-ci doit, à son tour, le transmettre, avec ses observations, au Conseil de la Communauté française qui l'arrête alors définitivement (1).

Conformément à la loi, le compte général doit comprendre le compte synthétique des opérations de l'année, ainsi que les comptes de développement suivants :

- le compte d'exécution du budget;
- le compte de trésorerie;
- le compte de variations du patrimoine, lequel est accompagné d'un bilan établi au 31 décembre.

Le rapport de la Cour des comptes sur les comptes généraux pour les années 1981 à 1984 constitue le fascicule II des 139^e, 140^e, 141^e et 142^e cahiers d'observations (2). Le dernier rapport, relatif au compte général de l'année 1985, a été adressé au Conseil le 21 avril 1993.

Les comptes généraux de la Communauté française pour les exercices 1986 et suivants n'ont toujours pas été transmis à la Cour des comptes qui ne peut, une nouvelle fois, que déplorer ce retard.

2. PREFIGURATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE POUR L'ANNEE 1992

En vue de remédier au dépôt tardif des comptes généraux et dans le souci de restaurer le contrôle du pouvoir législatif sur la gestion financière de l'Exécutif, le législateur a, lors de la dernière réforme des lois sur la comptabilité de l'Etat, organisé, à partir de l'année budgétaire 1990, une procédure de règlement provisoire du budget (3).

La Cour des comptes a ainsi été chargée d'établir, et de transmettre aux Chambres législatives, dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, laquelle peut donner lieu à l'adoption, par le Parlement, d'une motion motivée portant règlement provisoire du budget.

En vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les nouvelles mesures, édictées pour l'Etat, valent également pour les entités fédérées, tout au moins, jusqu'à l'adoption, par l'autorité nationale, du cadre dans lequel elles fixeront leurs propres règles budgétaires et comptables.

Malgré cette disposition et en dépit des interventions répétées de la Cour (4), la Communauté française a d'abord estimé que la réforme budgétaire ne la concernait

(1) Articles 69 et 75 de la loi du 28 juin 1963, devenus respectivement les articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 220 (1990-1991) n° 1.

(3) Article 77 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

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

TABLEAU 1 — RESULTAT GENERAL DU BUDGET DE 1992

(Titres I et II)

(en millions de francs)

A. Recettes (1)	
1. Recettes prévues au budget	191 596,4
2. Recettes imputées	185 901,7
Différence:	- 5 694,7
B. Dépenses	
1. Crédits budgétaires	
— de l'année budgétaire 1992 (2)	202 542,8
— reportés de l'année antérieure (3)	6 231,7
	<hr/> 208 774,5
2. Dépenses ordonnancées	
— à charge des crédits 1992 (4)	193 497,8
— à charge des crédits reportés (5)	3 743,1
	<hr/> 197 240,9
Différence:	+ 11 533,6
C. Résultat du budget	
— Recettes réalisées en 1992	185 901,7
— Dépenses ordonnancées en 1992	197 240,9
— Différence (Déficit budgétaire)	- 11 339,2

Les reports de crédits d'une année budgétaire sur la suivante étendent, en réalité, l'exécution du budget pour une année déterminée sur plusieurs exercices. En 1992, des dépenses ont ainsi été ordonnancées à charge des crédits accordés pour les années antérieures.

Les crédits n'étant que de simples autorisations de dépenses auxquelles ne correspondent pas nécessairement des ressources réelles, des reports systématiques et massifs de crédits non utilisés pendant une année budgétaire, tels qu'ils sont encore organisés par les décrets du 23 mars 1992 contenant les ajustements des budgets de la Communauté française de l'année 1991, risquent de poser de réels problèmes de trésorerie.

Dès lors, l'Exécutif a adopté, le 23 mars 1992, une mesure de blocage administratif en vue de limiter l'utilisation des moyens budgétaires reportés. Une comparaison entre le montant des crédits d'ordonnement (crédits non dissociés et crédits dissociés d'ordonnement) inscrits au budget ajusté (*cf.* tableau 7), c'est-à-dire 198 997,5

(1) *Cf.* tableau 4.(2) Les crédits de 1992 comprennent les « reports spéciaux », c'est-à-dire les crédits reportés et fusionnés aux moyens accordés pour l'année sur base d'adjonctions budgétaires (*cf.* tableau 8, colonne 2).(3) Crédits reportés à l'année budgétaire 1992 en application de l'article 17 de la loi du 28 juin 1963 (*cf.* tableau 7).(4) *Cf.* tableau 8, colonne 3.(5) *Cf.* tableau 10, colonne 3.

mises par la direction d'administration du Budget et des Finances du ministère de la Culture et des Affaires sociales, ainsi que par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget et la direction générale des Affaires budgétaires et financières du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Dès l'abord, il est apparu que, par rapport aux années précédentes, l'ampleur des discordances entre les chiffres de la Cour et ceux des administrations s'est considérablement réduite. Cette situation peut s'expliquer par l'acquisition d'une meilleure maîtrise dans la gestion des matières budgétaires et comptables de la part des services administratifs. Toutefois, la Cour constate que les divergences restent considérables pour les données communiquées par la direction générale des Affaires budgétaires et financières du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Pour l'année 1992, le résultat général du budget de la Communauté française présente un déficit (hors sections particulières) de 11 339,2 millions de francs.

La situation de la trésorerie, fin 1992, indique un solde négatif de 1 607,3 millions de francs.

La différence entre ces deux résultats provient d'approches différentes qui les sous-tendent ainsi que de modes de comptabilisation distincts.

La Cour des comptes fait rapport sur l'utilisation des crédits accordés par le Conseil de la Communauté. Elle s'attache aux opérations budgétaires (recettes imputées et dépenses ordonnancées qui se rapportent à l'exercice considéré), tandis que la Trésorerie de la Communauté française examine les opérations financières et établit son résultat sur une base de caisse (recettes perçues et dépenses payées pendant l'année).

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

A. RESULTAT GENERAL DE L'EXECUTION DU BUDGET

Une synthèse des résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1992 est présentée au tableau I.

L'exercice se clôture par un déficit budgétaire (hors sections particulières) de 11 339,2 millions de francs. Il est inférieur à celui de l'exercice précédent qui était de 18 561,5 millions de francs (1).

Les recettes reprises au tableau constituent la totalité des sommes perçues pendant l'année considérée. Elles s'élèvent à 185 901,7 millions de francs.

Les dépenses ont été établies sur la base de toutes les ordonnances émises pendant l'année et imputées à la charge des crédits du budget 1992 ainsi que des crédits reportés de l'année précédente. Elles atteignent un montant total de 197 240,9 millions de francs.

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - n° 1, p. 13.

TABLEAU 3 — RECETTES ENCAISSEES EN 1992

	<i>(en francs)</i>	
	Montants encaissés	%
TVA	139 383 400 000	75,0
IPP	39 258 900 000	21,1
Redevance radio-TV	5 720 100 000	3,1
Etudiants étrangers	1 319 300 000	0,7
FNG	—	
Recettes fiscales propres	—	
Vente d'immeubles	390 000	
Recettes diverses	219 570 863	0,1
	185 901 660 863	100,0

Au regard des prévisions budgétaires qui étaient évaluées à 191 596,4 millions de francs, on note une moins-value de 5 694,7 millions de francs.

TABLEAU 4 — COMPARAISON DES PREVISIONS ET DES REALISATIONS

	<i>(en millions de francs)</i>		
	Prévisions budgétaires	Encaissements	Ecart
TVA	139 693,0		
	— 309,6 (1)		
	139 383,4	139 383,4	—
IPP	39 341,5		
	— 82,6 (1)		
	39 258,9	39 258,9	—
Redevance radio-TV	7 730,2		
	+ 52,2 (1)		
	7 782,4	5 720,1	— 2 062,3
Etudiants étrangers	1 322,4		
	— 3,1 (1)		
	1 319,3	1 319,3	—
Fonds national de Garantie	65,1	—	— 65,1
Recettes fiscales propres	1 773,0	—	— 1 773,0
Vente d'immeubles	877,0	0,4	— 876,6
Recettes diverses	1 137,3	219,6	— 917,7
	191 596,4	185 901,7	— 5 694,7

(1) Il s'agit d'une décomposition du montant de 343 millions de francs inscrit au budget des recettes de 1992 pour rembourser à l'Etat le trop-perçu en 1991. En vertu de l'article 5, alinéa 2, du décret contenant ledit budget, il peut se faire par compensation, en opération de trésorerie.

millions de francs (1), et le montant global des ordonnancements (sur crédits reportés et crédits de l'année) exécutés en 1992, c'est-à-dire 197 240,9 millions de francs, montre que la décision de l'Exécutif a permis de contenir les dépenses des titres I et II du budget dans les limites des moyens accordés pour l'année.

Le résultat des opérations opérées sur les fonds budgétaires donne un solde positif de 1 611,5 millions de francs (hors soldes reportés).

TABLEAU 2 — RESULTAT DES OPERATIONS SUR LES SECTIONS PARTICULIERES

(Titre IV du budget)

(en millions de francs)

A. Recettes	
— Recettes prévues au budget 1992	22 066,7
— Recettes réalisées en 1992	23 979,5
Différence:	+ 1 912,8
B. Dépenses	
— Dépenses prévues pour 1992	23 422,8
— Dépenses effectuées en 1992	22 368,0
Différence:	+ 1 054,8
C. Résultat	
— Recettes réalisées en 1992	23 979,5
— Dépenses effectuées en 1992	22 368,0
Différence:	+ 1 611,5

Les recettes prises en compte sont celles réalisées pendant l'année, à l'exclusion des soldes dégagés au 31 décembre 1991. Elles proviennent, à concurrence de 16 219,6 millions de francs, de transferts de crédits budgétaires (v. infra, section F, point 3).

La mesure de blocage administratif prise par l'Exécutif portait également sur les soldes reportés des fonds budgétaires. Les résultats présentés dans le tableau ci-dessus montre que la mesure a atteint son objectif puisque les dépenses de l'année n'ont pas dépassé les recettes de l'année.

B. RECETTES

Les ressources de la Communauté, dont la part essentielle (99,2 %) provient des transferts de l'Etat, comprennent trois catégories d'impôts partagés (la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt des personnes physiques et la redevance radio et télévision), des recettes fiscales propres et des recettes non fiscales.

Le montant total des recettes encaissées par la Communauté française se chiffre, pour l'année 1992, à 185 901,7 millions de francs.

(1) A l'inverse du montant de 202 542,8 millions de francs inscrit au titre des crédits budgétaires de l'année 1992 dans le tableau 1, ce montant de 198 997,5 millions de francs dont il est question maintenant ne comprend pas les crédits reportés qui se fusionnent, en vertu de dispositions spéciales, aux moyens accordés pour l'année considérée.

Au regard de l'année 1991, pour laquelle le montant définitif de la part attribuée de la TVA se chiffrait à 136 151,7 millions de francs, une croissance de 2 518,9 millions de francs est observée.

Pour la première fois, cette année, une réduction de 12,5 % a été appliquée à la correction de transition dont la Communauté française bénéficie depuis 1989. L'impact de cette réduction se chiffre à environ 377 millions de francs.

Une correcte compréhension de cet élément requiert que soit exposé brièvement le mécanisme de transfert de cet impôt.

L'enveloppe globale à répartir entre les deux Communautés est établie sur la base des moyens consacrés à l'enseignement avant sa communautarisation (c'est-à-dire l'enveloppe financière des deux ministères de l'Education nationale en 1987).

Tout d'abord, elle est annuellement adaptée en fonction de deux variables : l'indice des prix à la consommation (en principe, à la hausse) et l'évolution (en principe, à la baisse) du nombre d'habitants de moins de 18 ans dans la Communauté où la réduction est la plus faible (coefficient de dénatalité) (1).

Ensuite, elle est partagée entre les deux Communautés selon une clé fondée sur le nombre d'élèves de moins de 18 ans en 1987, soit 57,55 % (N) — 42,45 % (F). Cette clé étant différente (et moins avantageuse pour les francophones) de celle qui était retenue avant la réforme de 1988 (56,5 % (N) — 43,5 % (F)), un mécanisme de correction est appliqué, pendant une période transitoire de dix ans, pour éviter que l'adaptation ne se fasse de manière trop brutale pour la Communauté française. Le passage d'une clé de répartition à l'autre s'opère donc de manière progressive. Jusqu'en 1991, une correction de transition permet à la Communauté française de se voir attribuer le montant qu'elle aurait reçu selon l'ancienne clé. A partir de 1992, cette correction de transition se trouve diminuée d'une tranche de 12,5 %, se cumulant d'année en année, afin d'atteindre, en 1999, la clé de répartition établie par la loi spéciale de financement. Parallèlement, les moyens de la Communauté flamande sont, quant à eux, progressivement augmentés.

b) Impôt des personnes physiques

Un montant de 39 258,9 millions de francs a été perçu à ce titre, en 1992. Il représente 21 % des ressources de la Communauté.

A l'instar du mécanisme exposé ci-dessus, pour la part attribuée de la TVA, le calcul du montant provisoire de la part attribuée de l'IPP aboutissait, pour l'année 1992, à 39 341,5 millions de francs. La régularisation à opérer pour l'année 1991 se chiffrait, quant à elle, à 82,6 millions de francs, à déduire du montant précité.

Le montant définitif pour 1992 a été évalué à 39 068 millions de francs. La Communauté est donc redevable de 273,5 millions de francs que l'Etat soustraira des moyens qu'il lui versera en 1993.

TABLEAU 6 — PART ATTRIBUÉE DU PRODUIT DE L'IPP

(en millions de francs)

(1) Montant du budget des votes et moyens pour 1992 (loi du 11.6.1992)	(2) Montant à verser pour 1992 (établi par la Cour des comptes)	(3) Montant à verser pour 1991 (v. BVM 1992)	(4) Total à verser (2) + (3)	(5) Montant versé en 1992	(6) Différence (4) — (5)
39 258,9	39 068,0	— 82,6	38 985,4	39 258,9	— 273,5

(1) Cette évolution ne joue toutefois qu'à raison de 80 %, car la diminution des coûts éducatifs n'est pas intégralement proportionnelle à la réduction du nombre d'élèves. Par ailleurs, la population bruxelloise est imputée aux deux Communautés selon la clé 80 % (F) - 20 % (N).

Les différences majeures entre estimations et réalisations effectives sont observées aux postes afférents à la redevance radio et télévision, aux recettes fiscales propres, à la vente d'immeubles et aux recettes diverses. Les motifs de ces écarts sont analysés ci-dessous, dans chacune des rubriques concernées.

1° Impôts partagés

Contrairement aux impôts conjoints transférés aux Régions (part attribuée de l'IPP) (1), les impôts partagés ne peuvent faire l'objet, par les Communautés, d'aucun additif.

a) Taxe sur la valeur ajoutée

Le « principe du juste retour » qui inspire la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et qui implique que les ristournes d'impôts soient proportionnelles à la contribution de chaque entité fédérée ne trouve pas à s'appliquer à la taxe sur la valeur ajoutée. En effet, la part de la TVA attribuée ne dépend pas du rendement de l'impôt mais est fixée en fonction des moyens consacrés à l'enseignement avant la communautarisation. Il s'agit donc, en réalité, d'une sorte de dotation fondée sur les besoins, ceux-ci étant supposés égaux par élève.

La part du produit de la TVA versée à la Communauté, en 1992, se chiffre à 139 383,4 millions de francs. Elle correspond à 75 % de l'ensemble des recettes.

Le calcul provisoire établi en fonction des dispositions de la loi spéciale de financement aboutissait, pour cette année, au montant de 139 692,9 millions de francs qu'il convenait toutefois de réduire de 309,5 millions de francs correspondant au trop-perçu afférent à l'année 1991.

En effet, le mécanisme de calcul de la part attribuée de la TVA repose, comme dans le cas des autres parties attribuées d'impôt, sur un certain nombre de paramètres (2) qu'il convient tout d'abord d'estimer, puis d'établir définitivement à l'issue de l'année concernée. Par conséquent, le montant transféré au cours d'une année est une estimation, la plus précise possible, du montant auquel la Communauté a droit. Une régularisation doit être effectuée au cours de l'année suivante, lorsque les paramètres définitifs sont connus.

En l'occurrence, le montant définitif à attribuer pour l'année 1992 se chiffre à 138 670,6 millions de francs seulement. L'écart substantiel de 1 022,3 millions de francs résulte essentiellement d'une baisse de la croissance de l'indice des prix dont le taux moyen passe de 3,21 % en 1991 à 2,44 % en 1992. Ce trop-perçu sera prélevé par l'Etat sur les moyens attribués à la Communauté en 1993.

TABLEAU 5 — PART ATTRIBUEE DE TVA RELATIVE A 1992

(en millions de francs)

(1) Montant du budget des voies et moyens pour 1992 (fin du 11.6.1992)	(2) Montant à verser pour 1992 (établi par la Cour des comptes)	(3) Montant à verser pour 1991 (v. BVM 1992)	(4) Total à verser (2) + (3)	(5) Montant versé en 1992	(6) Différence (4) — (5)
139 383,4	138 670,6	- 309,5	138 361,1	139 383,4	- 1 022,3

(1) Article 6, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(2) L'indice moyen des prix à la consommation et le nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans appartenant à chaque communauté.

1991 — a été perçu par la Communauté française, en 1992 alors que les prévisions budgétaires mentionnaient, à ce titre, une recette de 7 782,4 millions de francs (en ce compris les 52,2 millions précités).

Le montant afférent à 1992 (7 730,2 millions de francs) figurant au budget des recettes était conforme à la décision du conclave budgétaire d'août 1991, au cours duquel il avait été décidé de verser intégralement aux Communautés, dès 1992, le produit de la redevance radio et télévision. Le budget des voies et moyens de l'Etat pour 1992 se réfère à cette décision, tout en maintenant le remboursement, par la Communauté française, d'une somme de 619,2 millions de francs (1).

Cette dernière précision n'a pas été répercutée dans les évaluations du budget des recettes de la Communauté qui mentionne le montant brut de 7 730,2 millions de francs. Par ailleurs, l'accord relatif au versement intégral de la redevance n'a pu être finalisé en 1992.

Le cumul de ces deux éléments aboutit au constat d'un écart de 2 062,3 millions de francs entre les prévisions (7 730,2 millions de francs) et les réalisations effectives (5 667,9 millions de francs).

Aux termes des accords de la Saint-Michel, consacrés par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, la redevance radio et télévision devient un impôt communautaire (2) et est totalement ristournée aux Communautés à partir de l'année budgétaire 1992 (3). Par ailleurs, dans une lettre envoyée au ministre-président de la Communauté française, le 2 février 1993, le ministre fédéral des Finances a estimé à 2 066,8 millions de francs le solde qui serait ainsi attribué à la Communauté (4).

Le montant sera, aux termes de l'article 5, alinéa 3, du dispositif du budget des voies et moyens de la Communauté française pour l'année 1993, rattaché (c'est-à-dire imputé) à l'année budgétaire 1992. L'article en question déroge à la règle fixée par l'article 14 de la loi du 23 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat (5). Cette disposition impose, en effet, que l'imputation des recettes se fasse selon le « système de la gestion », toute recette étant imputée au budget de l'année au cours de laquelle elle a été encaissée.

Le procédé, organisé par le cavalier budgétaire précité, aura cependant pour effet de réduire, à due concurrence, le mali budgétaire, sans influencer le solde net à financer de l'année 1992, établi sur la base de la situation de caisse. Il aura aussi pour conséquence de retarder l'établissement du compte général.

2° Recettes fiscales propres

En vertu de l'article 110, § 2, de la Constitution, les Communautés disposent d'un pouvoir fiscal autonome, lequel présente cependant un caractère limité et complémentaire. Elles ne peuvent lever des impôts dans les matières déjà imposées par l'Etat, ni établir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni accorder de remises (6).

Toutefois, si la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions précise les impôts régionaux (art. 3), les recettes fiscales ne sont pas reprises dans les ressources dont les Communautés française et flamande disposent pour financer leur budget (art. 1^{er}, alinéa 1^{er}).

(1) Pour les trois Communautés, le montant à rembourser était fixé à 1 700 millions de francs.

(2) Article 94 de la loi précitée insérant, après l'article 5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, dans un nouveau titre IIIbis, intitulé « De l'impôt des Communautés », un nouvel article 5bis.

(3) Article 95, § 3, de la même loi.

(4) Il n'y est plus fait mention du remboursement de la somme de 1 700 millions de francs par les Communautés.

(5) Article 31 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(6) Loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, de la Constitution.

Par rapport à l'année 1991, pour laquelle le montant définitif de la part attribuée de l'IPP se chiffrait à 37 276,1 millions de francs, une croissance de 1 791,9 millions de francs est observée.

Le mode de calcul de la partie du produit de l'IPP transférée à la Communauté peut être synthétisé de la manière suivante.

Le montant de base est calculé à partir des sommes prévues au budget de l'Etat pour 1987 et consacrées, d'une part, aux dotations correspondant aux anciennes compétences transférées en 1980 (matières culturelles et personnalisables) et, d'autre part, aux crédits afférents aux nouvelles compétences transférées en 1988, à l'exception de l'enseignement. Ce montant est repris à l'article 42, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Il se chiffre, pour la Communauté française, à 37,5 milliards de francs, indexé annuellement.

Au titre de participation à l'assainissement de la dette publique, l'Etat ne transfère pendant la période transitoire (c'est-à-dire jusqu'en 1999) que 85,7 % du montant de base. La Communauté doit financer les 14,3 % restants, par des emprunts, dont les annuités sont, toutefois, prises en charge par l'Etat qui lui octroie, à cette fin, une dotation annuelle.

L'enveloppe globale obtenue en additionnant les montants de base réduits et les dotations prévues pour les annuités est ensuite exprimée en pourcentage de l'IPP perçu dans chacune des deux Communautés. Ce pourcentage est égal à 16, pour la Communauté française, et à 12, pour la Communauté flamande(1). Pour déterminer les montants qui seront transférés, le pourcentage le plus élevé est retenu et appliqué aux recettes de l'IPP de chaque Communauté. La Communauté française se voit attribuer ce montant. Quant à la Communauté flamande, l'avantage — qui lui est consenti et qui résulte de l'application, à son égard, du pourcentage le plus élevé — ne lui est accordé que progressivement (2). En 1999, le montant qui lui sera attribué correspondra donc au pourcentage le plus élevé, appliqué au rendement de l'IPP, dans cette Communauté.

Contrairement au système appliqué à la part attribuée de la TVA où la correction de transition aboutit en dix ans à un transfert financier de la Communauté française vers la Communauté flamande, pour la part attribuée de l'IPP, la Communauté française garde son potentiel financier indexé, un bonus étant attribué à la Communauté flamande.

En l'an 2000, la fixation des montants s'opérera sur la base des montants transférés en 1999, lesquels seront adaptés à la croissance du produit national brut. Suite aux accords de la Saint-Michel(3), cette liaison se fera, de manière partielle et progressive, à partir de 1994, selon le même système que celui appliqué aux Régions. De plus, en 1993, la partie globale du produit de l'IPP attribuée aux deux Communautés se voit majorée, une seule fois, d'un montant de 4,5 milliards de francs.

c) *Redevance radio et télévision*

Fixé au départ à 71,91 %, le pourcentage global ristourné aux Communautés est passé à 73,321 % en 1991. En effet, aux termes de l'article 10, § 2, de la loi spéciale de financement, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, en concertation avec les Exécutifs communautaires, peut accroître ce pourcentage.

Un montant de 5 720,1 millions de francs — dont 52,2 millions de francs constituent la régularisation résultant du décompte définitif de cet impôt pour l'année

(1) Le produit de l'IPP de la Communauté française (de la Communauté flamande) est formé par le produit localisé en Région de langue française (flamande) majoré de 80 % (de 20 %) du produit localisé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

(2) A concurrence de 10 %, la première année, de 20 %, la seconde, et ainsi de suite.

(3) Article 111 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat insérant un article 45 bis dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

d) Recettes diverses

Leur rendement global fut évalué à 1 137,3 millions de francs mais seul un montant de 219,6 millions de francs fut encaissé.

Ce dernier poste se compose, pour l'essentiel, du produit résultant de la perception de divers minerval et droits d'inscription, d'équivalence ou d'homologation ainsi que de la récupération des salaires et traitements indûment payés dans l'enseignement.

Auparavant, ces ressources étaient directement affectées à neuf fonds de la section particulière. En 1992, l'article 52 du dispositif du budget des dépenses ainsi que les articles 28 à 30 du décret-programme assurent leur transfert au budget des recettes.

La perception des droits dans l'enseignement a rapporté 152,1 millions de francs alors qu'une rentrée de 547,1 millions de francs avait été escomptée. Quant au résultat du remboursement des salaires et traitements indûment perçus, il s'élève à 31 millions de francs tandis que le budget des recettes prévoyait 590 millions de francs. Les faibles taux de réalisation des deux postes, qui sont respectivement de 27,8 et 5,2 %, montrent qu'ils ont été manifestement surestimés.

4° Intérêts dus par la Communauté française sur le décompte des moyens attribués pour l'année budgétaire 1991

Le calcul des parties d'impôts (1) à attribuer au cours d'une année repose sur un certain nombre de paramètres qui, dans un premier temps, ne peuvent être qu'estimés. Les montants provisoires ainsi transférés sont régularisés au cours de l'année suivante, dès que sont définitivement fixés chacun des paramètres à prendre en considération pour le calcul des montants dus par le pouvoir central.

Une convention passée le 20 septembre 1991 entre l'Etat, les Régions et les Communautés vise à éviter que ce mécanisme ne porte préjudice à l'une ou l'autre entité. Ainsi, l'article 4 du contrat prévoit que les différences entre montants provisoire et définitif génèrent des intérêts calculés sur base de la moyenne des intérêts des certificats des adjudications du mois de décembre, soit 9,64 % pour décembre 1991.

Pour l'année 1991, la Communauté française a reçu un excédent de 339,9 millions de francs. Cette somme a été retenue sur les moyens attribués pour l'année 1992. Un montant de 19,2 millions de francs a été versé par la Communauté pour apurer les intérêts dus en vertu de la disposition contractuelle précitée.

Par ailleurs, l'article 54, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 établit un autre mécanisme d'intérêts fondé sur les modalités de transfert mensuel des ressources. L'article 3 de la convention du 20 septembre 1991 en organise les modalités de calcul.

Comme le pouvoir national verse, le premier jour ouvrable de chaque mois, des acomptes par douzièmes, à valoir sur le produit de la perception effective des impôts durant le même mois, il en résulte, à la fin de chaque mois, un solde créditeur ou débiteur, établi en comparant les mensualités versées par l'Etat aux recettes qu'il a encaissées. Les soldes mensuels génèrent des intérêts, et le décompte des moyens attribués pour l'année 1991 met à charge de la Communauté un montant de 401,1 millions de francs. Ayant seulement été acquitté dans le courant du mois de novembre 1992, un nouvel intérêt de 34,8 millions de francs est venu accroître la dette de la Communauté à l'égard de l'Etat.

Le montant total versé par la Communauté en application des articles 3 et 4 de la convention du 20 septembre 1991 s'élève à 455,1 millions de francs.

(1) L'impôt des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée et la redevance radio et télévision.

En 1992, la Communauté avait décidé de faire usage de ce pouvoir fiscal par l'instauration d'une série de taxes sur les mobilophones, les dancings, la télédistribution et les antennes paraboliques. Une prévision de recettes de 1 773 millions de francs a été inscrite, à ce titre, au budget de cette année.

Aucune rentrée n'a cependant été enregistrée, la taxation ayant été abandonnée à la suite des accords de la Saint-Michel. Toutefois, l'article 5, alinéa 4, du dispositif du budget des voies et moyens de 1993 prévoit la possibilité de rattacher à l'exercice précédent, tout montant qui serait versé en 1993 « au titre de cotisation de solidarité ou de rétribution ou sous toute autre forme, dans le cadre d'une convention à passer entre les entreprises exerçant des activités de télédistribution et la Communauté française ». Ce mécanisme identique à celui organisé pour le solde de la redevance radio et télévision, déroge aux règles d'imputation des recettes fixées par l'article 14 de la loi du 23 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat.

3° Recettes non fiscales

Indépendamment des parties attribuées du produit des impôts partagés, la Communauté française dispose d'autres ressources: des transferts de l'Etat pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers ainsi qu'en contrepartie de la suppression de la garantie de l'Etat aux emprunts accordés par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires, et des recettes, liées à l'exercice de ses compétences.

a) *Financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers*

Le montant de base de cette dotation, fixé forfaitairement à 1 200 millions de francs par l'article 62 de la loi spéciale de financement, évolue, depuis 1990, en fonction de l'indice des prix à la consommation.

Le montant perçu, à ce titre, en 1992 est de 1 319,3 millions de francs alors qu'en 1991, il se chiffrait à 1 289,6 millions de francs.

b) *Recettes prévues en vertu de l'article 73, § 2, de la loi spéciale de financement*

En contrepartie de la suppression de l'autorisation d'emprunter avec la garantie de l'Etat et subventions en intérêts accordées par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires, l'article 73, § 2, de la loi spéciale de financement prévoit l'attribution, à la Communauté, d'un crédit annuel égal à 5,28 % de sa part nominale dans le montant annulé. Cette disposition légale limite ce versement à la période transitoire allant de 1989 à 1998.

Le montant inscrit, à ce titre, au budget des recettes de 1992 se chiffre à 65,1 millions de francs. L'Etat a postposé le versement de cette somme qui n'a été perçue par la Communauté que le 24 février 1993.

c) *Produit des ventes patrimoniales*

Alors qu'un montant de 877 millions de francs avait été prévu, la vente des immeubles de la Communauté n'a donné lieu qu'à une recette effective de 390 000 francs.

L'article 7, point 4, du dispositif du budget des voies et moyens de 1993 prévoit cependant que seront « rattachées » à l'année budgétaire 1992, les recettes résultant de toute opération immobilière.

A l'instar du mécanisme mis en place pour le solde de la redevance radio et télévision ainsi que pour les ressources éventuelles en provenance des sociétés de télé-distribution, ce procédé déroge au « système de gestion » qui régit le mécanisme d'imputation des recettes et impose leur rattachement à l'année de leur encaissement.

1^o Données budgétaires

Pour l'année 1992, l'ensemble des moyens d'action (optique d'engagement) mis à la disposition de la Communauté s'élève à 199 018,7 millions de francs. Quant aux moyens de paiement (optique d'ordonnancement), ils atteignent un montant total de 198 997,5 millions de francs.

Par rapport au budget global de la Communauté française, le ministère de la Culture et des Affaires sociales représente 21 % tandis que le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation absorbe 78 % des crédits.

Notons au passage que si la charge de la dette publique (charges d'intérêts et d'amortissement) est encore faible (0,72 %) en 1992, elle ne pourra que croître au rythme des remboursements d'emprunts contractés à partir de 1991. Ainsi, dans le budget initial de 1993, l'accroissement de la charge de la dette directe sera de l'ordre de 185,16 %.

2^o Crédits reportés

Les conditions dans lesquelles les crédits disponibles à la fin d'une année budgétaire peuvent être reportés à l'année suivante sont fixées par les articles 17 et 18 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Pour les crédits non dissociés, le solde disponible en fin d'année est reporté à l'année suivante pour être utilisé, dès le commencement de l'année, à l'ordonnancement des dépenses engagées pendant l'année précédente. Les crédits ainsi reportés sont rattachés aux moyens correspondants de l'année courante. La partie non utilisée à la fin de cette année est perdue.

Quant aux crédits dissociés disponibles en fin d'année, ils tombent en annulation, sauf report organisé par arrêté de l'Exécutif qui a pour effet de les fusionner aux crédits de l'année.

De tels reports n'ont pratiquement jamais été opérés à la Communauté française, mais celle-ci a organisé des dérogations aux règles de report par le truchement du dispositif budgétaire. Les deux techniques les plus communément utilisées étaient le report de crédits, dissociés ou non dissociés, fusionnés aux crédits correspondants de l'année en cours (dit report spécial) et les « réserves de récupération » du budget de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Cette dernière dérogation, qui n'a plus été reprise dans le dispositif du budget de 1992, assurait une utilisation intégrale des crédits par le transfert systématique des crédits non engagés et des crédits reportés vers trois fonds, repris aux articles 66.44 B, 66.45 B et 66.46 B de la section particulière, pour être ensuite redistribués entre certains articles de dépenses.

Par contre, le procédé des reports spéciaux trouve encore à s'appliquer dans le cadre du budget de 1992(1). Toutefois, une mesure de blocage administratif a été prise le 23 mars 1992, par l'Exécutif, en vue de limiter les possibilités d'utilisation des reports.

Dès lors, à la Communauté française, les crédits reportés peuvent être classés en deux groupes distincts : le solde des crédits non dissociés (report automatique organisé par l'article 17 de la loi du 28 juin 1963) et le disponible des crédits antérieurs (dissociés et non dissociés) fusionné aux moyens de l'année (reports spéciaux organisés par cavalier budgétaire). Les montants correspondants à chaque catégorie sont donnés dans le tableau 7.

Le volume des crédits non dissociés reportés de 1991 à 1992, conformément aux règles de la comptabilité (dits reports légaux) s'élève, pour le ministère de la Culture et

(1) Cf. les décrets du 23 mars contenant les ajustements des budgets des deux ministères de la Communauté française de l'année 1991.

C. CREDITS

Le volume des crédits disponibles au cours d'un exercice budgétaire est déterminé par l'ensemble des crédits inscrits dans les documents budgétaires de l'année considérée et la masse des crédits reportés de l'année précédente.

L'état de ces crédits pour l'année 1992 est présenté, dans le tableau 7, sous la double approche des engagements (qui comprennent les crédits non dissociés et les crédits dissociés d'engagement) et des ordonnancements (qui englobent les crédits non dissociés et les crédits dissociés d'ordonnement).

Ils sont regroupés, comme dans le budget, par composantes budgétaires. Dans la pratique, la dotation du Conseil de la Communauté est rattachée au budget du ministère de la Culture et des Affaires sociales tandis que la charge de la dette publique est annexée au budget du ministère de l'Enseignement, de la Recherche et de la Formation.

Le tableau général des crédits disponibles pour 1992 donne des renseignements concernant:

- les crédits alloués par le décret du 26 juin 1992 contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1992;
- les modifications apportées par le décret du 18 décembre 1992 contenant l'ajustement du budget de 1992;
- le total des crédits budgétaires;
- les crédits reportés et fusionnés aux crédits de l'année sur base d'adjonctions budgétaires inscrites dans les décrets du 23 mars 1992 contenant les feuillets d'ajustement des budgets de dépenses de 1991 (reports spéciaux);
- les reports de crédits effectués conformément aux règles comptables et budgétaires (reports légaux);
- le total des crédits reportés;
- le total des crédits disponibles pour l'année budgétaire et destinés à couvrir les créances de l'année en cours ainsi que celles des années antérieures;
- la proportion des crédits de chaque composante départementale par rapport à l'ensemble.

TABLEAU 7 — LES CREDITS DISPONIBLES POUR 1992

(en millions de francs)

Composantes budgétaires	Crédits initiaux (1)	Ajustement (2)	Budget ajusté (3) = (1) + (2)	Reports spéciaux (4)	Reports légaux (5)	Total reports (6) = (4) + (5)	Total général (7) = (3) + (6)	%
Dotation au Conseil de la Communauté								
— engagement	215,0	0,0	215,0	0,0	0,0	0,0	215,0	
— ordonnancement	215,0	0,0	215,0	0,0	0,0	0,0	215,0	0,10
Culture et Affaires sociales								
— engagement	39 800,2	55,5	39 855,7	2 729,5	2 037,2	4 766,7	44 622,4	
— ordonnancement	39 871,7	- 170,7	39 701,0	2 905,3	2 037,2	4 942,5	44 643,5	21,38
Education, Recherche et Formation								
— engagement	157 229,1	225,7	157 454,8	684,1	4 194,5	4 878,6	162 333,4	
— ordonnancement	157 376,6	211,7	157 588,3	640,0	4 194,5	4 834,5	162 422,8	77,80
Dette publique								
— engagement	1 438,2	55,0	1 493,2	0,0	0,0	0,0	1 493,2	
— ordonnancement	1 438,2	55,0	1 493,2	0,0	0,0	0,0	1 493,2	0,72
TOTAL GENERAL								
— engagement	198 682,5	336,2	199 018,7	3 413,6	6 231,7	9 645,3	208 664,0	
— ordonnancement	198 901,5	96,0	199 997,5	3 545,3	6 231,7	9 777,0	208 774,5	100

consistera à préparer et à déposer les projets de décrets budgétaires de manière telle que le Conseil puisse les approuver dans le délai nécessaire aux opérations susmentionnées.

A l'encontre des deux autres délibérations, la Cour a été amenée à formuler des observations, communiquées, en temps utile, au Conseil.

La délibération 92-103 du 29 juin 1992 — transmise à la Cour le 3 septembre suivant — autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses patrimoniales du cabinet du ministre des Affaires sociales et de la Santé, pour un montant de 0,7 million de francs, imputables sur les crédits à prévoir au feuilleton d'ajustement pour 1992, ne comportait aucune considération de nature à mettre en évidence les circonstances urgentes, exceptionnelles ou imprévues justifiant la mise en oeuvre de la compétence extraordinaire conférée à l'Exécutif par l'article 24.

Quant à la délibération 92-108 du 29 décembre 1992, autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses à charge de crédits supplémentaires pour un montant de 15 350 000 francs, imputables à l'article 32.01.11 de la section 65 du budget ajusté du ministère de la Culture et des Affaires sociales pour l'année 1992, et entièrement compensés par des réductions opérées sur d'autres articles, elle visait en réalité à contourner les articles 17 et 18 de la loi du 28 juin 1963 afin de sauver de l'annulation des crédits non utilisés, et renouait ainsi avec une ancienne pratique, maintes fois critiquée.

En effet, les dépenses imprévues, liées à des projets de production cinématographique, étaient supportées, non pas par l'article bénéficiaire de la décision, mais par le « Fonds de la création cinématographique et audiovisuelle » (66.09 B). Ce fonds, alimenté, entre autres, par l'article précité, présentait, en fin d'année, un solde positif largement suffisant pour couvrir les dépenses invoquées.

Au niveau des grands agrégats de crédits, l'impact des délibérations budgétaires ne transparait pas dans la mesure où, d'une part, les trois délibérations destinées à résoudre les problèmes d'ordre budgétaire ont perdu leur objet par le vote des documents budgétaires qu'elles entendaient anticiper et, d'autre part, les deux dernières ont compensé les augmentations de crédits qu'elles autorisaient par un blocage opéré sur d'autres articles.

D. DEPENSES

L'utilisation des crédits alloués va être examinée sous l'optique des ordonnancements.

L'ensemble des ordonnancements effectués au cours d'une année budgétaire correspond aux ordres de paiement émis en vue d'honorer les engagements contractés pendant l'année considérée et lors d'années antérieures.

Ils peuvent être opérés sur les crédits de 1992 ou sur les crédits reportés de 1991.

des Affaires sociales, à 2 037,2 millions de francs. Le montant est doublé, dans le cas du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation pour atteindre 4 194,5 millions de francs. Ils représentent environ 3% de l'ensemble des moyens disponibles pour l'année.

Pour les reports spéciaux (crédits non dissociés et dissociés), la tendance s'inverse: les montants du ministère de la Culture et des Affaires sociales (2 729,5 millions en engagement et 2 905,3 millions en ordonnancement) sont quatre fois supérieurs à ceux du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (684,1 millions en engagement et 640 millions en ordonnancement).

Quant à leur masse, les reports spéciaux représentent un peu plus de la moitié du total des reports légaux et environ 1,7% de l'ensemble des moyens disponibles pour l'année. Ils sont en diminution par rapport à 1991 où ils atteignaient 5 242,2 millions de francs en crédits d'ordonnancement(1).

L'ensemble des reports (spéciaux et légaux confondus) a permis d'accroître les crédits alloués pour l'année d'environ 4,9%.

3° Utilisation des délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires

Dans le but de restaurer le caractère exceptionnel du droit de dépassement budgétaire, le législateur de 1989 est intervenu pour renforcer les conditions d'utilisation de ce droit et sanctionner toute utilisation abusive.

Schématiquement, les changements apportés en 1989 portent sur:

- le remplacement du terme « imprévues » par « imprévisibles ». Sont ainsi exclus des cas d'urgence susceptibles de fonder une délibération budgétaire, les rectifications des erreurs ou omissions dans l'évaluation des dépenses, à moins d'en établir le caractère exceptionnel;
- la faculté reconnue à la Cour des comptes de refuser son visa aux dépenses autorisées par délibération lorsque les pièces justificatives confirment ou font apparaître que les conditions d'urgence amenées par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles ne sont pas réunies;
- l'abaissement du seuil, prévu en valeur absolue (de 300 à 200 millions), au-delà duquel, à défaut de compensation, l'exécution de la délibération est suspendue jusqu'au dépôt du projet de décret tendant à ouvrir les crédits nécessaires.

Les nouvelles dispositions trouveront à s'appliquer, à la Communauté française, à partir du 1^{er} janvier 1993. En 1992, les délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires sont toujours régies par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, tel qu'en vigueur au 1^{er} janvier 1989.

Cinq délibérations se rapportant à l'année budgétaire considérée ont été prises en 1992, contre seize en 1991.

Trois d'entre elles, numérotées 92-101, 102 et 107 n'ont fait l'objet d'aucune critique. Leur adoption pouvait se justifier par la nécessité de pallier au risque d'absence d'approbation en temps utile, par le Conseil, du budget de 1992(2), dans le cas des deux premières, et du feuilleton d'ajustement dudit budget, pour la dernière. Elles visaient, respectivement, à ne pas interrompre la liquidation des traitements et autres dépenses du même ordre, ou à permettre l'engagement des dépenses et le report des crédits à l'année suivante.

Pareille latitude n'est plus de mise dans le cadre de l'application prochaine de la réforme de 1989, dans la mesure où la seule solution compatible avec le prescrit légal

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N^o 1, p. 19.

(2) Les crédits provisoires qui avaient été accordés pour le premier semestre de l'année, prenaient fin au 30 juin 1992.

En réalité, les crédits réservés à la dette publique ont été consommés à concurrence de 99,87 %.

L'exécution du budget peut également être examinée sous l'angle des missions assumées par la Communauté. Dans ce but, le tableau 9 présente les données (crédits accordés, ordonnancements, taux d'utilisation des crédits et pourcentage de chaque secteur par rapport au département) par secteurs d'activités.

TABLEAU 9 — UTILISATION DES CREDITS
PAR SECTEURS D'ACTIVITES

(en millions de francs)

Secteurs d'activités	Crédits accordés	Ordonnancements	Taux d'utilisation	Pourcentage des dépenses par rapport au département
CULTURE ET AFFAIRES SOCIALES				
Cabinets de l'Exécutif	476,2	405,9	85,24	1,08
Secrétariat général	10 360,0	9 933,5	95,88	26,45
Infrastructure	4 801,8	2 835,3	59,05	7,55
Affaires sociales	11 190,2	10 589,4	94,63	28,20
Santé	5 024,7	4 357,7	86,73	11,61
Culture et Communication	10 002,4	8 821,3	88,19	23,49
Sports et Tourisme	751,0	607,3	80,87	1,62
TOTAL	42 606,3	37 550,4	88,13	100,00
EDUCATION, RECHERCHE ET FORMATION				
Cabinets de l'Exécutif	196,5	145,7	74,15	0,09
Infrastructure	61,3	24,2	39,55	0,02
Affaires générales	1 896,0	1 514,6	79,88	0,97
Enseignements préscolaire et primaire	36 866,8	36 707,5	99,57	23,57
Enseignement secondaire	67 914,6	67 284,6	99,07	43,21
Transports scolaires	152,0	142,6	93,81	0,09
Bâtiments scolaires	1 700,0	1 700,0	100,00	1,09
Gestion des centres PMS	2 439,8	2 302,3	94,36	1,48
Activités parascolaires	117,0	61,9	52,89	0,04
Enseignement spécial	8 979,1	8 925,7	99,41	5,73
Enseignement de promotion sociale	3 156,1	3 002,2	95,12	1,93
Enseignement supérieur universitaire	18 908,2	18 825,2	99,56	12,09
Enseignement supérieur non universitaire	8 920,1	8 741,7	98,00	5,61
Recherche scientifique	32,0	15,4	48,08	0,01
Formation	1 370,7	1 321,1	96,38	0,85
Enseignement et formation artistiques	3 643,2	3 534,2	97,01	2,27
Enseignement à distance	119,9	94,9	79,18	0,06
Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique	39,1	19,0	48,70	0,01
Allocations et prêts d'études	1 716,0	1 369,6	79,81	0,88
TOTAL	158 228,3	155 732,4	98,42	100,0

Pour le ministère de la Culture et des Affaires sociales, la division par secteurs telle qu'elle figure au budget de 1992 a été respectée. Les mêmes regroupements,

1° Les dépenses effectuées sur les crédits de 1992

Un aperçu général des ordonnancements effectués sur les crédits inscrits aux titres I et II du budget de 1992 est présenté ci-dessous :

TABLEAU 8 — DEPENSES EFFECTUEES SUR LES CREDITS DE 1992

(en millions de francs)

Composantes	Crédits accordés	Ordonnements	Taux d'utilisation
Dotation au Conseil de la Communauté	215,0	215,0	100,0
Culture et Affaires sociales	42 606,3	37 550,4	88,13
Education, Recherche et Formation	158 228,3	155 732,4	98,42
Dette publique	1 493,2	0,0	0,0
TOTAUX	202 542,8	193 497,8	95,53

Par composante budgétaire, le tableau donne :

- le montant des crédits en ordonnancement accordés pour l'année qui incorporent les crédits reportés et fusionnés aux moyens de l'année sur base d'adjonctions budgétaires (reports spéciaux);
- le total des ordonnancements tracés sur ces crédits;
- le taux d'utilisation de ces crédits.

Sur des crédits d'un montant global de 202 542,8 millions de francs, l'Exécutif a effectué, au cours de l'année 1992, des paiements pour 193 497,8 millions de francs, ce qui donne un taux d'utilisation de 95,53 %, pourcentage comparable à ceux des années précédentes (95,2 % en 1991 et 94,15 % pour 1990).

Au niveau des départements, les crédits réservés aux dépenses d'enseignement, de recherche et de formation ont pratiquement été consommés dans leur totalité (98,42 %). La consommation est légèrement plus faible au ministère de la Culture et des Affaires sociales.

L'exécution du budget révèle une apparente non-utilisation des crédits destinés à la dette publique alors qu'ils ont été totalement engagés (*cf. infra*).

Or, en 1992, la Communauté est redevable vis-à-vis de l'Etat, d'intérêts sur le décompte des moyens attribués pour l'année budgétaire 1991 (1). En outre, elle commence à rembourser l'emprunt de 8,8 milliards de francs contracté en 1991, afin d'apurer sa dette envers l'Etat pour la gestion de sa trésorerie pendant la période de transition.

La Communauté a bien honoré ses engagements mais en recourant à des avances de la trésorerie, et ce en l'absence de toute habilitation légale(2).

Les paiements ainsi effectués s'élèvent à 1 491,2 millions de francs qui comprennent 455,1 millions de francs au titre de remboursement au national et 1 036,1 millions de francs pour la charge de l'emprunt de 1991 dont 194,1 millions de francs en amortissement et 842 millions de francs d'intérêts. Ces dépenses, déjà exécutées, ont fait l'objet d'ordonnances de régularisation présentées au visa de la Cour dans le courant du mois de mai 1993.

(1) En vertu de la Convention du 20 septembre 1991 conclue entre, d'une part, les Communautés et les Régions, et d'autre part, l'Etat en exécution de l'article 54, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions.

(2) Ces dépenses ne sont d'ailleurs pas les seules à avoir été exécutées, en complète illégalité, hors visa de la Cour des comptes, hors budget et hors système informatique (*voir infra* point 4).

Les ordonnancements effectués sur ces crédits par département figurent dans le tableau suivant.

TABLEAU 10 — DEPENSES SUR CREDITS REPORTEES DE 1991

(en millions de francs)

Budgets	Credits reportés de 1991	Ordonnancements	Taux d'utilisation (%)	Total des crédits non utilisés (par budget)
— Culture et Affaires sociales	2 037,2	1 792,3	87,98	244,9
— Education, Recherche et Formation	4 194,5	1 950,8	46,51	2 243,7
TOTAL GENERAL	6 231,7	3 743,1	60,07	2 488,6

Si le montant des crédits reportés est deux fois plus important au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, le taux d'utilisation y est inférieur, et ce, dans le même rapport.

Le taux général d'utilisation des crédits reportés en 1992 (60,07 %) est en nette régression par rapport à l'année précédente (93,5 %) (1).

Ces crédits ne sont, en réalité, que des autorisations de dépenses auxquelles ne correspondent pas nécessairement des moyens de paiement. Un recours excessif à ce procédé risque, à terme, de compromettre dangereusement la trésorerie.

Le résultat enregistré en 1992 est, vraisemblablement, dû à la décision de l'Exécutif de bloquer administrativement l'usage des reports et ne peut être que bénéfique pour les finances communautaires.

Les quelque 2,4 milliards de francs de crédits reportés mais non consommés en 1991 vont donc logiquement tomber en annulation.

3° Dépassements de crédits

Les dépassements de crédits constatés à partir des données provisoires de l'exécution du budget de 1992 sont peu nombreux (trois au total) et portent sur de faibles montants (660 000 francs pour les trois cas).

Ils concernent le ministère de la Culture et des Affaires sociales, et résultent d'une réduction, opérée par l'ajustement, de crédits déjà consommés pour un montant de 300 000 francs à l'article 12.31 de la section 31 (bibliothèque centrale du ministère), de 330 000 francs à l'article 43.03 de la section 63 (contrats-programmes alloués à certaines bibliothèques), et de 30 000 francs à l'article 12.50 de la section 64 (dépenses du service de la formation des animateurs socio-culturels).

La Cour ne peut que relever ces dépassements qui constituent une atteinte au principe de la spécialité budgétaire. Ils devront être régularisés par le vote de crédits complémentaires dans la loi de compte.

En outre, ils mettent en cause la crédibilité du système comptable mis en place par la Communauté française.

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) n° 1, p. 18.

malgré l'introduction du budget par programme, se retrouvent, sous une autre terminologie, dans le budget de l'année 1993.

Le budget du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation ne connaît pas de secteurs. Il est morcelé en une multitude de sections dont certaines ont été regroupées en fonction des matières gérées de manière à former des ensembles plus vastes et plus représentatifs des compétences exercées.

Cet exercice, s'il ne permettra pas, ou difficilement, des rapprochements avec les résultats de l'exécution du budget de 1993, n'est pas entièrement gratuit dans la mesure où il constitue une ébauche d'analyse par programme d'activités.

Dans l'ensemble des sept secteurs qui composent le budget du ministère de la Culture et des Affaires sociales, trois secteurs se détachent nettement. D'importance équivalente, les Affaires sociales (28,20%), le Secrétariat général (26,45%) et la Culture et Communication (23,49%) concentrent un peu plus des trois-quarts des crédits du budget départemental.

Le poids du Secrétariat général peut surprendre. Il constitue un secteur très hétéroclite qui, en dehors des crédits destinés aux services d'administration générale, comporte également des moyens nécessaires aux transferts à certaines institutions (A.P.E.F.E., C.G.R.I., COCOF, etc.) ainsi qu'à la réalisation de la mission d'aide à la jeunesse.

Parmi les secteurs qui se répartissent le quart restant du budget, la Santé prédomine (11,61%), suivie par l'Infrastructure (7,55%). La part réservée au secteur Sports et Tourisme est la plus faible (1,62%).

Au niveau de la consommation des crédits, le taux d'utilisation est particulièrement faible dans le secteur de l'Infrastructure qui prend en charge le financement de travaux dans les domaines de l'aide sociale, du sport, du tourisme, de la culture et de l'aide à la jeunesse.

Dans le budget du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation, trois secteurs d'activités représentent plus de 10% du budget départemental. Il s'agit, par ordre décroissant d'importance, de l'Enseignement secondaire (43,21%), de l'Enseignement préscolaire et primaire (23,57%), et de l'Enseignement supérieur universitaire (12,09%).

L'échelon suivant s'établit au niveau des 6% qui sont atteints par l'Enseignement spécial et l'Enseignement supérieur non universitaire.

Les Bâtiments scolaires (1,09%), la Gestion des centres PMS (1,48%), l'Enseignement de promotion sociale (1,93%), ainsi que l'Enseignement et la Formation artistiques (2,27%) se situent au-dessus d'un 1%.

Du point de vue de l'utilisation des crédits, elle est faible dans les secteurs de l'Infrastructure (39,55%), des Activités parascolaires (52,89%), de la Recherche scientifique (48,08%) et de l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique (48,70%).

2° Dépenses effectuées sur les crédits reportés de 1991

Les crédits reportés dont il est question sont constitués par la partie non ordonnée mais engagée des crédits non dissociés de l'exercice antérieur (article 17 de la loi du 28 juin 1963).

TABLEAU 12 — UTILISATION DES ENGAGEMENTS
PAR SECTEURS D'ACTIVITES

(en millions de francs)

Secteurs d'activités	Crédits accordés	Engagements	Taux d'utilisation
CULTURE ET AFFAIRES SOCIALES			
Cabinets de l'Exécutif	476,2	475,2	99,80
Secrétariat général	10 264,5	10 072,1	98,13
Infrastructure	5 318,6	2 677,6	50,34
Affaires sociales	11 103,4	10 956,6	98,68
Santé	4 949,6	4 935,5	99,72
Culture et Communication	9 722,0	9 591,7	98,66
Sports et Tourisme	751,0	749,3	99,78
TOTAL	42 585,3	39 458,0	92,66
EDUCATION, RECHERCHE ET FORMATION			
Cabinets de l'Exécutif	196,5	190,3	96,85
Infrastructure	207,2	17,7	8,56
Affaires générales	1 896,0	1 830,0	96,52
Enseignements préscolaire et primaire	36 866,8	36 793,6	99,57
Enseignement secondaire	67 914,6	67 716,4	99,71
Transports scolaires	152,0	151,7	99,84
Bâtiments scolaires	1 700,0	1 700,0	100,00
Gestion des centres PMS	2 349,8	2 357,1	96,61
Activités parascolaires	117,0	87,8	75,04
Enseignement spécial	8 979,1	8 953,7	99,72
Enseignement de promotion sociale	3 036,3	3 034,8	99,95
Enseignement supérieur universitaire	18 830,2	18 803,4	99,86
Enseignement supérieur non universitaire	8 918,0	8 839,6	99,12
Recherche scientifique	32,0	28,6	89,40
Formation	1 370,7	1 332,1	97,19
Enseignement et formation artistiques	3 608,0	3 558,7	98,63
Enseignement à distance	119,8	113,4	94,61
Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique	38,9	30,5	78,40
Allocations et prêts d'études	1 716,0	1 371,7	79,93
TOTAL	158 138,9	156 911,1	99,22

F. FONDS BUDGETAIRES

1° Evolution du concept

Les fonds budgétaires organisent une forme de spécialisation par affectation des ressources. Par leur truchement, certaines recettes et certaines dépenses sont extraites de l'ensemble des opérations budgétaires, les premières servant à couvrir les secondes.

E. ENGAGEMENTS

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

Les crédits d'engagement peuvent être déterminés à partir des crédits inscrits aux titres I (opérations courantes), II (opérations de capital) et IV (section particulière) du budget. Ils peuvent également résulter d'autorisations d'engagement, inscrites dans le dispositif du budget, qui permettent de contracter des obligations à concurrence d'un certain montant au-delà des moyens disponibles sur un fonds budgétaire. Les autorisations d'emprunt constituent une troisième source possible d'obligations.

Dans l'état actuel des données disponibles, l'examen se limitera aux engagements réalisés sur les crédits budgétaires inscrits aux titres I et II du budget, y compris les reports spéciaux.

Un aperçu général des engagements est présenté ci-dessous.

TABLEAU 11 — APERÇU GENERAL DES ENGAGEMENTS

(en millions de francs)

Composantes	Crédits accordés	Engagements	Taux d'utilisation
Dotation au Conseil de la Communauté	215,0	215,0	100,0
Culture et Affaires sociales	42 585,3	39 458,0	92,66
Education, Recherche et Formation	158 138,9	156 911,1	99,22
Detre publique	1 493,2	1 493,2	100,0
TOTAL GENERAL	202 432,4	198 077,3	97,85

Les résultats montrent que, comme il a été annoncé plus avant, les crédits réservés à la dette publique ont été engagés dans leur totalité.

Le taux d'utilisation des crédits d'engagement au niveau des deux ministères se situe, comme l'année dernière (1), aux alentours des 98 %.

Les tendances relevées dans la consommation des crédits d'ordonnement par secteurs d'activités se confirment dans l'utilisation des crédits d'engagement (v. tableau 12). Les taux les plus faibles sont localisés dans les secteurs de l'Infrastructure de chacun des ministères. Au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, les secteurs relatifs aux Activités parascolaires, à la Recherche scientifique, à l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-arts de Belgique, ainsi qu'aux Allocations et Prêts d'études, se situent en-dessous de la moyenne générale d'utilisation.

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N° 1 p. 17.

Elles constituent des ensembles hétéroclites et présentent toutes les déviances auxquelles la loi du 28 juin 1989 entend mettre un terme.

Une majorité de fonds a été créée par cavalier budgétaire en vue de contourner le principe de l'annualité budgétaire. Outre les classiques virements dans les écritures entre, d'une part, les crédits inscrits aux titres I et II et, d'autre part, les fonds du titre IV, plusieurs adjonctions budgétaires organisent des transferts de crédits entre différents fonds.

L'examen des dispositions qui régissent les fonds indique que, sur les quarante fonds du ministère de la Culture et des Affaires sociales, quatre sont alimentés exclusivement par des virements dans les écritures, seize ont une alimentation mixte (crédits budgétaires et recettes extérieures) et vingt bénéficient de recettes extérieures. Au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, la même tendance se dessine: treize fonds, sur les cinquante-cinq, appartiennent à la première catégorie, cinq à la deuxième et trente-sept à la troisième.

En outre, le Fonds des Sports-Rémunérations ainsi que ceux destinés au paiement des rémunérations des agents engagés dans le cadre de programmes de promotion de l'emploi (A.C.S. et F.B.I.), peuvent bénéficier d'avances de trésorerie. Par conséquent, ils affichent souvent une position débitrice. Ainsi, pour les Fonds A.C.S. et F.B.I., les créances dues par la Région wallonne (FOREm) et la Région de Bruxelles-Capitale (ORBEm) s'élevaient actuellement à 2 087,1 millions de francs (1).

Dix fonds (sept au ministère de la Culture et des Affaires sociales, et trois à celui de l'Education, de la Recherche et de la Formation) figurent dans des sections distinctes réservées aux services à gestion séparée.

Quatre d'entre eux sont de réels services à gestion séparée dont deux scullement bénéficient de ce statut en vertu d'une loi et sont organisés en tant que tel par un arrêté royal (2). Il s'agit des budgets agrégés des services de la Communauté à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté (70.02 C) et des budgets agrégés des services de la Communauté à gestion séparée pour les centres P.M.S. de la Communauté (70.04 C).

Quant aux hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai, selon les informations dont la Cour dispose, la question de leur statut est à l'étude.

Sans se trouver dans les sections réservées aux services à gestion séparée, six fonds masquent des services qui jouissent, en vertu d'un texte décretaal, d'une certaine autonomie de gestion: ceux relatifs au service des allocations et prêts d'études ainsi qu'aux bâtiments scolaires de la Communauté française et de l'enseignement officiel subventionné.

3^o Résultats budgétaires

Une vue d'ensemble des opérations de recettes et de dépenses effectuées sur les nonante-cinq fonds mentionnés aux sections particulières du budget de l'année 1992 est fournie, par département ministériel, au tableau 13.

Les soldes disponibles au 1^{er} janvier 1992 n'ont pas été repris en raison des divergences qui existent entre les données de la Communauté et celles de la Cour. Elles trouveraient leur origine dans la gestion de la trésorerie communautaire par l'administration nationale.

D'autre part, la décision de blocage prise par l'Exécutif, le 23 mars 1992, a restreint les possibilités d'utiliser les soldes disponibles sur les fonds budgétaires. Cette mesure se justifie pleinement lorsque l'on sait que 67,64 % des ressources des fonds budgétaires proviennent de transferts de crédits budgétaires.

(1) Données communiquées par la Direction d'administration de la Trésorerie et du Budget.

(2) Cf. article 65 de la loi du 23 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Le principe de cette affectation avait été consacré par l'article 3 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat.

Les dépenses sur les fonds budgétaires présentent certaines particularités. Au cours d'une année budgétaire, le plafond pour l'engagement et l'ordonnement des dépenses est formé par le solde⁽¹⁾ reporté de l'année précédente et augmenté des recettes réalisées pendant l'année considérée⁽²⁾.

En principe, la possibilité d'ordonnement est conditionnée par la réalisation des recettes. Les montants inscrits aux sections particulières du budget sont, par nature, indicatifs. Pour les autres crédits budgétaires, ils représentent des autorisations de dépenses préfixées et limitatives.

Les facilités offertes par la section particulière, notamment la possibilité de contourner le principe de l'annualité, ont abouti à une multiplication de fonds alimentés, principalement ou accessoirement, par des crédits budgétaires. L'inscription de leurs opérations en marge du budget fausse les résultats budgétaires et peut poser des problèmes de trésorerie.

Afin de mettre un terme à ces abus, la loi du 28 juin 1989 a redéfini, d'une manière beaucoup plus stricte, les conditions et les modalités dans lesquelles l'affectation de certaines recettes à des dépenses déterminées peut encore être réalisée.

Trois innovations majeures ont ainsi été introduites :

- seule une loi organique, et non plus, comme bien souvent, par le passé, un cavalier budgétaire, peut créer des fonds budgétaires;
- l'alimentation des fonds par transfert de crédits budgétaires est strictement prohibée;
- toutes les opérations des fonds sont intégrées dans les différents documents budgétaires.

Ces mesures visent à rétablir le budget dans sa fonction première d'acte de prévision, capable de donner une vue correcte des moyens mis en œuvre pour réaliser la politique gouvernementale et permettre au pouvoir législatif de se prononcer sur celle-ci en connaissance de cause.

2° Sections particulières de la Communauté française

Au cours de l'année 1992, les sections particulières du budget de la Communauté française ont subi des modifications en sens opposés.

En vue de préparer la mise en œuvre de la réforme budgétaire de 1989, prévue pour le budget de l'exercice 1993, le dispositif du budget initial de 1992 organise le transfert, au budget des recettes, des ressources affectées à treize fonds, la suppression des trois fonds récupérateurs des soldes inutilisés du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, ainsi que l'absorption du Fonds de production télévisuelle (66.31 B) par le Fonds cinématographique (66.09 B) pour former le Fonds de la création cinématographique et audiovisuelle (66.09 B).

Malgré cette tendance vers l'assainissement des sections particulières, l'article 6 du décret contenant l'ajustement du budget de 1992 a créé, en contradiction totale avec les nouvelles prescriptions légales que la Communauté s'appropriait à appliquer, le «Fonds des actions communes de l'Exécutif avec le soutien du F.I.P.I. (Fonds d'impulsion à la politique des immigrés)».

Après ces opérations, les sections particulières du budget de 1992 totalisent encore nonante-cinq fonds budgétaires. Le ministère de la Culture et des Affaires sociales en compte quarante, les cinquante-cinq autres dépendent du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

(1) C'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses effectuées pendant un exercice.

(2) Article 19 de la loi du 23 juin 1963.

TABLEAU 15 — LES RESSOURCES EXTERIEURES
DANS L'ALIMENTATION DES FONDS

(en millions de francs)

Departements	Recettes totales	Ressources extérieures	Pourcentage
Culture et Affaires sociales	12 057,5	905,4	7,51
Education, Recherche et Formation	11 922,0	6 854,5	57,49
TOTAL	23 979,0	7 759,9	32,36

Les renseignements donnés dans les différents tableaux démontrent à suffisance que le transfert systématique de crédits budgétaires (1) aux sections particulières et, par conséquent, leur report successif d'année en année, font perdre de sa transparence au budget et compromettent dangereusement la trésorerie communautaire.

Une comparaison entre les résultats de l'exécution du budget et les prévisions budgétaires pour 1992 donne les résultats suivants.

TABLEAU 16 — RESULTATS DES OPERATIONS
SUR LES FONDS BUDGETAIRES

(en millions de francs)

Departements	Estimations budgétaires	Réalisations	Taux
CULTURE ET AFFAIRES SOCIALES			
Recettes	13 572,4	12 057,5	88,84 %
Dépenses	14 828,5	12 636,3	85,22 %
EDUCATION, RECHERCHE ET FORMATION			
Recettes	8 494,3	11 922,0	140,35 %
Dépenses	8 594,3	9 731,7	113,23 %
TOTAL			
Recettes	22 066,7	23 979,5	108,67 %
Dépenses	23 422,8	22 368,0	95,50 %

Les informations inscrites dans le document budgétaire semblent avoir fait l'objet d'une sous-évaluation, tant en recettes qu'en dépenses, au niveau du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Par rapport à l'année précédente, les montants totaux se rejoignent pour les recettes. Par contre, les dépenses effectuées à charge des fonds budgétaires présentent une légère régression (2).

Avant de clore ce chapitre, il convient de relever que six fonds, qui ne sont plus mentionnés au budget et ne connaissent plus de mouvement mais présentent un solde (positif ou négatif), attendent une régularisation de leur situation.

(1) Ils constituent de simples autorisations de dépenses auxquelles ne correspondent pas nécessairement des moyens de paiement.

(2) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N° 1, p. 18.

TABLEAU 13 — SITUATION DE LA SECTION PARTICULIERE
AU 31 DECEMBRE 1992

(en millions de francs)

Départements	Recettes	Part dans l'ensemble %	Dépenses	Part dans l'ensemble %
Culture et Affaires sociales	12 057,5	50,28	12 636,3	56,49
Education, Recherche et Formation	11 922,0	49,72	9 731,7	43,51
TOTAL	23 979,5	100,00	22 368,0	100,00

Bien que totalisant le plus grand nombre de fonds, les sections particulières du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation ont un impact budgétaire moindre que celles du département de la Culture et des Affaires sociales.

Les recettes inscrites au tableau 13 comportent des éléments de nature différente: d'une part, de réelles ressources de trésorerie qui ne figurent pas au budget des recettes et, d'autre part, des crédits budgétaires transférés à partir des titres I et II du budget.

Sur base des virements dans les écritures, comptabilisées à la Cour des comptes, il est possible d'évaluer les proportions respectives des recettes extérieures et des crédits budgétaires dans l'alimentation des fonds budgétaires.

TABLEAU 14 — LES CREDITS BUDGETAIRES
DANS L'ALIMENTATION DES FONDS

(en millions de francs)

Départements	Recettes totales	Virements dans les écritures	Pourcentage
Culture et Affaires sociales	12 057,5	11 152,2	92,49
Education, Recherche et Formation	11 922,0	5 067,4	42,51
TOTAL	23 979,5	16 219,6	67,64

Le montant total des moyens d'origine budgétaire accuse une légère diminution par rapport à l'année précédente où ils s'élevaient à 16 523,6 millions de francs (1). Ils constituent la principale source d'alimentation de ces fonds. Cette particularité se confirme très nettement au ministère de la Culture et des Affaires sociales, lequel ne compte pourtant que quatre fonds bénéficiant exclusivement de ce type de transfert.

Quant aux ressources extérieures, leur importance dans l'alimentation des fonds est détaillée au tableau 15.

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N^o 1, p. 14.

- pour les fonds budgétaires, la trésorerie prend en compte les décaissements, tandis que le compte d'exécution du budget n'enregistre que les ordonnances de virement dans les écritures;
- la trésorerie comptabilise, également, tous les paiements effectués par avances de la trésorerie, c'est-à-dire les dépenses effectuées hors budget et sans le visa de la Cour des comptes.

2° Dépenses effectuées hors budget et sans le visa préalable de la Cour des comptes

L'examen des résultats de trésorerie a révélé qu'en 1992, comme en 1991 d'ailleurs (1), des dépenses ont été effectuées hors budget et sans le visa préalable de la Cour des comptes.

En 1991, des dépenses ont ainsi été exécutées, en toute illégalité, pour un montant total de 10 747,3 millions de francs. Pour l'année considérée, leur volume est en nette régression : il atteint un montant de 2 127,9 millions de francs, c'est-à-dire cinq fois moins élevé qu'en 1991 (2).

3° Emprunts contractés par la Communauté française

En 1991, les capitaux empruntés par la Communauté française se sont élevés à un montant total de 15,3 milliards de francs (v. tableau 17). Ils se répartissent comme suit :

- un premier emprunt de 8,8 milliards de francs a été destiné au remboursement de la dette contractée envers l'Etat au cours des années 1989 et 1990, période durant laquelle la trésorerie des Communautés et Régions était gérée par le pouvoir national. Une dette directe a ainsi été constituée, dont l'ampleur ne pourra que croître au fil des exercices budgétaires (3). Pour 1992, les annuités résultant de cet emprunt se chiffrent à 1 036 millions de francs;
- un second emprunt, entièrement débudgétisé, d'un montant de 6,5 milliards de francs, a été souscrit pour le financement des investissements immobiliers des universités. La charge de cet emprunt apparaîtra, pour la première fois, au budget de l'année 1993. A partir de cette échéance, la Communauté remboursera dix-huit annuités constantes de 727,2 millions de francs et une annuité massive de 5 297,2 millions de francs, en 2011. Au total, la Communauté aura déboursé 18,4 milliards de francs en vingt ans (4).

TABLEAU 17 — EMPRUNTS CONTRACTÉS
PAR LA COMMUNAUTE FRANÇAISE EN 1991 ET 1992

	<i>(en milliards de francs)</i>		
	1991	1992	Total
Dettes directes	8,8	13,950	22,750
Dettes débudgétisées	6,5	1,772	8,272
Total	15,3	15,722	31,022

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N^o 1, p. 24.

(2) Une analyse détaillée du recours à ce mode de paiement est exposée au chapitre 4.

(3) A partir de 1992, le budget des dépenses contient, en effet, un nouveau tableau consacré aux charges de la dette publique (directe).

(4) Cf. 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N^o 1, p. 21 et suiv.

G. SITUATION DE LA TRESORERIE

1° Résultat de caisse

D'après les renseignements fournis par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté française, l'exercice 1992 se clôture par un solde négatif en trésorerie de 1 607,3 millions de francs. Il résulte de l'intégration des comptes des Fonds des Bâtiments scolaires dans la fusion des comptes de la Communauté, pour un montant de 2 795 millions de francs.

Ce résultat de caisse diverge du résultat budgétaire (v. section A). La différence s'explique par le fait qu'ils recouvrent des approches et des objectifs différents.

Alors que les données budgétaires reprennent les recettes imputées et les dépenses ordonnancées pendant une année budgétaire déterminée, les données de caisse prennent en compte toutes les recettes encaissées et toutes les dépenses payées pendant l'année civile.

En principe, pour les recettes, les données issues de la trésorerie devraient être proches des chiffres résultant de l'exécution du budget. L'article 14 de la loi du 23 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, précise, en effet, que les sommes perçues, au cours d'une année donnée, sont imputées au budget de ladite année (exercice de la gestion). Toutefois, cette règle est battue en brèche, à la Communauté française, par les adjonctions budgétaires suivantes:

- le produit de l'emprunt de consolidation relatif au découvert cumulé en trésorerie à la date du 31 décembre 1991, et contracté en 1992, est rattaché à l'année budgétaire 1991 (art. 3, al. 2, du décret du 26 juin 1992 contenant le budget des recettes de la Communauté française de l'année budgétaire 1992);
- une mesure équivalente est prévue pour 1993 (art. 3, al. 2, du décret du 18 décembre 1992 contenant le budget des voies et moyens de 1993);
- tout supplément versé par l'Etat au titre de la redevance radio et télévision pour l'année 1992 ainsi que tout montant perçu, en 1993, dans le cadre d'une convention à passer avec les entreprises exerçant des activités de télédistribution sont rattachés à l'année budgétaire 1992 (art. 5, al. 3 et 4, du décret précité);
- le produit de la réalisation d'opérations immobilières, envisagées en 1992 mais exécutées en 1993, est également rattaché à l'année budgétaire 1992 (art. 7, point 4, dudit décret).

Ainsi, les recettes encaissées par la trésorerie en 1992 englobent-elles les emprunts conclus en 1992, pour un montant total de 13,950 milliards de francs dont 6 milliards sont destinés à apurer le déficit de caisse de 6,2 milliards (1), avec lequel la trésorerie a commencé sa gestion en 1992 (2), et dont 7,950 milliards servent à réduire l'impasse propre à l'année 1992 (v. *infra*). Les montants provenant des emprunts ne figurent par contre pas dans le résultat budgétaire.

La trésorerie prend également en considération les recettes propres aux fonds budgétaires, les recettes à imputer et les intérêts générés par les opérations financières de la Communauté, lesquelles ne sont pas reprises dans le compte d'exécution du budget.

De même, pour les dépenses, les deux approches ne recouvrent pas les mêmes réalités:

- au cours du premier trimestre de l'année budgétaire, la trésorerie procède, encore, au paiement de dépenses relatives à des ordonnances émises l'année précédente et imputées budgétairement à cette année;

(1) Cf. 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N° 1, p. 12.

(2) Cette rentrée se rapporte, en vertu du cavalier budgétaire précité, à l'exercice budgétaire de 1992.

par la loi du 28 juin 1989, tendent vers plus de rigueur et de transparence. Ainsi, la présentation formelle des documents budgétaires a été uniformisée, l'affectation des moyens attribués en fonction des compétences transférées a été abandonnée, certaines recettes affectées ont été rebudgétisées, les fonds budgétaires dits « de réserves de récupération » ont été supprimés et, enfin, l'utilisation des crédits reportés a été fortement limitée. Cette dernière mesure a permis de contenir les dépenses dans les limites des moyens accordés pour l'année et a, dès lors, modestement contribué à une meilleure gestion de la trésorerie.

Le caractère provisoire de la préfiguration établie pour l'année 1992 est renforcé par le fait que trois recettes, prévues pour 1992, sont encore attendues en 1993 (1).

Il s'agit :

- de la fraction, habituellement retenue par l'Etat, du produit de la redevance radio et télévision : suite à la dernière réforme institutionnelle, celle-ci est devenue un impôt communautaire (à partir de 1992) dont le produit net (c'est-à-dire après déduction des frais de perception) doit être intégralement restitué aux Communautés;
- de la vente d'immeubles;
- et de la « contribution » des sociétés de télédistribution, rentrée qui remplace la taxe projetée en 1992.

De ces trois recettes, seule la première est certaine. Le déficit budgétaire peut, donc, encore être favorablement influencé.

Par comparaison aux prévisions, les recettes encaissées révèlent un manque à gagner de 5 694,7 millions de francs (qui représente 3 % du montant estimé). L'écart résulte des facteurs suivants : une surestimation du produit de certaines recettes (minervals, droits d'inscription, d'homologation et d'équivalence; récupération des traitements indus), l'absence de réalisation d'autres rentrées (*v. supra*), l'abandon du projet de taxation des dancings, mobilophones et antennes paraboliques, et le versement seulement en 1993 de la dotation compensant la suppression de la garantie de l'Etat aux emprunts autorisés par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires.

D'autre part, le résultat budgétaire a, également, pu être atteint grâce à deux compressions artificielles des dépenses. Au cours de l'année 1992, la trésorerie a payé, en toute illégalité, par avances, des dépenses pour un montant total de 2 127,9 millions de francs dont 1 491,2 millions de francs pour la dette publique (c'est-à-dire les intérêts et amortissements des emprunts directs contractés en 1991 et les intérêts dus à l'Etat pour les transferts des parties attribuées du produit des impôts partagés (2)). Les charges de la dette directe ont été imputées au moment de la régularisation des dépenses en 1993. Le budget de 1992 a donc fait l'économie de cette charge, tout comme il a été allégé du montant de 1 772 millions de francs, équivalent à la retenue opérée sur les moyens transférés aux grandes institutions communautaires et comblée par un emprunt, totalement débudgétisé, conclu par la Communauté pour le compte de ces organismes.

Dans l'état actuel des données, le déficit budgétaire (hors sections particulières et hors emprunts) se chiffre à 11 339,2 millions de francs et la Communauté a emprunté à concurrence de la totalité du montant fixé par le Conseil supérieur des Finances, c'est-à-dire 7 950 millions de francs. Toutefois, si les rentrées financières toujours attendues pour 1992 ne produisent pas les résultats espérés, le déficit budgétaire de 1992 risque de dépasser le niveau autorisé.

(1) Article 5, alinéas 3 et 4, et article 7, point 4, du décret du 21 décembre 1992 contenant le budget des voies et moyens de la Communauté française pour l'année 1993.

(2) Article 54, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Au cours de l'année 1992, la Communauté a emprunté pour un montant total de 15,722 milliards de francs. Ces emprunts visent à consolider le déficit de trésorerie de l'année 1991, à accroître les ressources de l'exercice considéré et à financer partiellement certains organismes d'intérêt public.

Au cours du premier trimestre, un emprunt de 6 milliards de francs a été conclu pour apurer le déficit de caisse de 6,2 milliards de francs par lequel s'est clôturé l'exercice précédent. En vertu de l'article 3 du dispositif budgétaire de l'exercice 1992, il doit être rattaché à l'année budgétaire 1991 (1). La mesure a pour effet de ne pas faire intervenir cet emprunt dans le déficit admissible, défini par le Conseil supérieur des Finances, pour 1992.

Pour résoudre les problèmes de trésorerie propres à 1992, la Communauté française a fait appel, dès le mois de septembre(2), et en trois étapes, au marché privé des capitaux à concurrence de l'intégralité de l'endettement autorisé par le Conseil supérieur des Finances, à savoir 7,950 milliards de francs. La non-réalisation d'une série de recettes (taxes, vente d'immeubles, etc.) a contraint l'Exécutif à dépasser la limite (7,400 milliards de francs) qu'il s'était imposée, lors du dépôt du budget initial(3), mais à un niveau inférieur au solde non corrigé tel qu'établi à l'origine par le Conseil supérieur des Finances (7,770 milliards de francs).

Suite à ces deux emprunts, le montant total de la dette directe s'élève à 22,75 milliards de francs. Quant aux charges financières, elles se chiffrent à 1,036 milliards de francs pour 1992 et atteindront les 3,658 milliards de francs en 1993. En l'espace d'un an, elles vont plus que tripler.

Le mouvement de croissance se marque également au niveau de la dette débudgétisée.

A partir de cette année, la Communauté a décidé d'opérer une retenue sur les moyens transférés aux grandes institutions communautaires(4). Cette retenue doit être comblée par le recours à l'emprunt.

La décision est concrétisée par l'article 1^{er} du décret-programme du 26 juin 1992 qui accompagne le budget de 1992. En septembre 1992, la Communauté a contracté, au nom et pour compte de ces organismes, un emprunt d'un montant de 1,772 milliard, qui représente le total de la fraction (12,11 %) retenue sur la subvention octroyée à chacun d'eux pour cette année. Les charges financières qui en résulteront seront compensées, à partir de 1993, par une augmentation des moyens versés à ces institutions.

La fraction des subventions financée par l'emprunt a été versée directement à chaque bénéficiaire. Les moyens obtenus par l'emprunt n'ont donc pas été enregistrés dans la trésorerie de la Communauté, mais ont permis d'alléger d'autant le budget des dépenses de l'année, aux dépens des exercices budgétaires ultérieurs qui seront grevés des charges d'intérêts et d'amortissement de cet emprunt. La répétition de cette opération en 1993(5) rendra moins aisée l'appréhension de la situation financière globale de la Communauté.

H. CONCLUSION

L'exercice budgétaire 1992 peut être considéré comme une année charnière. Diverses mesures, qui annoncent l'application prochaine des dispositions introduites

(1) Cf. G, 1^o.

(2) L'année suivante, ce besoin se manifesterait plus tôt.

(3) Doc. Conseil de la Communauté française, 4-I (SE 1992) — N^o 2, p. 4.

(4) Il s'agit de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, du Commissariat général aux Relations internationales, du Fonds communautaire pour l'Intégration sociale et professionnelle des Personnes handicapées, de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, et de l'Agence de prévention du Sida.

(5) Le décret du 18 décembre 1992 portant diverses mesures en matière de culture, d'affaires sociales, d'enseignement et de budget reproduit, en son article 7, le même système de débudgétisation pour l'année 1993.

Dans le document budgétaire transmis par l'Exécutif et sur la base duquel la Cour a formulé ses observations, le montant global des autorisations de dépenses s'élevaient, initialement, à 218 400,6 millions de francs, c'est-à-dire 7 millions de francs de moins que dans le budget. Comme les estimations de recettes n'ont pas été adaptées en conséquence, l'équilibre budgétaire, établi sur la base d'un produit d'emprunts à long terme de 8,3 milliards de francs(1), n'est plus strictement établi.

B. DEBUDGETISATIONS

Le mécanisme de débudgétisation partielle des dotations de cinq organismes paracommunautaires(2) instauré, pour l'année 1992, par l'article 1^{er} du décret-programme du 26 juin 1992 est reconduit, en 1993, par l'article 7 du décret du 21 décembre 1992 portant diverses mesures en matière de culture, d'affaires sociales, d'enseignement et de budget.

Les institutions concernées par cette mesure sont contraintes de recourir à l'emprunt pour compléter leurs ressources amputées d'une retenue opérée par la Communauté sur les transferts qu'elle leur octroie. Les charges financières résultant de ces emprunts seront compensées, à partir de l'année qui suit leur conclusion, par une augmentation de la dotation versée par la Communauté à ces organismes.

En 1993, la débudgétisation a été étendue au financement des infrastructures culturelles et sportives. L'article 19 du décret du 21 décembre 1992 contenant le budget général des dépenses permet, en effet, de recourir à une ligne de crédit ouverte auprès d'un organisme financier pour la « réalisation d'un programme pluriannuel de gros investissements, notamment de rénovation, du patrimoine immobilier, culturel et sportif de la Communauté ou de pouvoirs subordonnés ».

L'emprunt est, toutefois, soumis à deux conditions. En premier lieu, les engagements sur cette ligne de crédit sont autorisés jusqu'au 31 décembre 1994. En second lieu, les annuités ne peuvent dépasser, par année budgétaire, le montant de 283 millions de francs, soit un tiers des crédits annuels d'infrastructure. La Région wallonne, qui reprendra le subventionnement des infrastructures sportives à partir du 1^{er} janvier 1994, a souhaité limiter la capacité d'emprunt à un quart des crédits d'infrastructure. Le plafond précité a, de ce fait, été abaissé à 247,5 millions de francs.

Sur cette base, un emprunt à charge constante et à durée variable a été conclu avec le Crédit communal de Belgique pour un montant global de 1,6 milliard de francs.

Outre le fait que ces emprunts viennent gonfler la dette publique(3) et influencent négativement le solde net corrigé défini par le Conseil supérieur des Finances, la répétition de ce type d'opérations rend l'appréhension de la situation financière globale de la Communauté moins aisée.

C. REFORME BUDGETAIRE

Annoncée depuis 1991, la mise en œuvre de la réforme introduite par la loi du 28 juin 1989 a pu être réalisée dans le cadre du budget pour l'année 1993, moyennant

(1) Ce montant correspond exactement au chiffre préconisé, dans son rapport de juin 1992, par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances, pour le solde 1993 non corrigé (ou déficit net hors débudgétisation). Il a été majoré de 730 millions dans l'avis remis en février 1993.

(2) Il s'agit de la R.T.B.F., du Commissariat général aux Relations internationales, du Fonds communautaire pour l'Intégration sociale et professionnelle des Personnes handicapées, de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, et de l'Agence de Prévention du Sida.

(3) C'est-à-dire l'ensemble des emprunts contractés directement et indirectement par la Communauté française.

3. ANALYSE DU BUDGET DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE POUR L'ANNEE 1993

Les trois éléments majeurs suivants caractérisent le budget initial de la Communauté française pour l'année 1993 (1) :

- l'anticipation, dans le budget des voies et moyens, des ressources supplémentaires prévues par les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin;
- l'accentuation des débudgétisations;
- et la mise en œuvre de la réforme introduite par la loi du 28 juin 1989 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

A. EQUILIBRES BUDGETAIRES

Les recettes inscrites au budget de 1993 incorporent déjà les moyens supplémentaires octroyés par les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin.

Il s'agit, en premier lieu, du versement intégral du produit de la redevance radio et télévision dont la fraction habituellement retenue par l'Etat, et fixée à 2,1 milliards de francs, figure au budget en tant qu'impôt communautaire.

Quant au montant de la partie attribuée du produit de l'impôt sur les personnes physiques, il intègre le surplus, estimé à 1,7 milliard de francs, engendré par la liaison des parts attribués de l'IPP à la croissance du PNB. Il englobe également l'intervention de l'Etat, pour un montant évalué à 1,9 milliard de francs, au titre de compensation pour la suppression des « chèques-repas » octroyés par la Communauté à certains membres du personnel enseignant en substitution des primes de fin d'année.

Les recettes comprennent aussi le produit de la vente des bâtiments scolaires du réseau officiel, fixé initialement à 10 milliards de francs(2), aux sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, dans le cadre de l'emprunt dit « de soudure ».

Conformément à l'article 5, alinéa 2, du dispositif du décret contenant le budget des voies et moyens stipulant que le remboursement à l'Etat de la fraction des moyens alloués en trop à la Communauté au cours de l'année 1992(3) peut être compensé par opération de trésorerie, le montant total des recettes prévues a, dès lors, été réduit d'un montant de 1 289,4 millions de francs(4).

Compte tenu de ces éléments, les prévisions de recettes pour 1993 s'élèvent à 210 080,6 millions de francs.

En ce qui concerne les autorisations de dépenses, elles portent sur un montant total de 218 407,6 millions de francs. Par rapport au budget de 1992, la croissance est de l'ordre de 9 %.

Dans cet ensemble, la progression du budget de la dette directe est particulièrement frappante: d'un montant de 1,4 milliard de francs en 1992, il est passé à 4,2 milliards de francs en 1993, soit une progression de 200 %.

(1) Les commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de budget pour 1993 ont été consignés dans un rapport transmis le 17 novembre 1992 au Conseil de la Communauté française. Ce rapport portait également sur le projet d'ajustement du budget de 1992, le projet de décret portant diverses mesures en matière de culture, d'affaires sociales, d'enseignement et de budget, ainsi que sur l'avant-projet de décret organique créant des fonds budgétaires. Il a été intégré dans le document parlementaire contenant le rapport présenté au nom de la Commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement du Conseil (Doc. CCF, 4—III (1992—1993) n° 2).

(2) L'apport pour 1993 sera, vraisemblablement, porté à 11,8 milliards de francs.

(3) En application des articles 13, § 2, 37, 38, § 3, 42, § 2 et 62, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

(4) Le décompte définitif du remboursement à l'Etat pour le trop-perçu en 1992 a été établi à 1 295,8 millions de francs.

toujours d'appréhender les missions assignées et les objectifs fixés, d'autant que les notes justificatives sont relativement laconiques.

La nouvelle structure budgétaire s'articule également autour de l'exposé général du budget. Ce document doit notamment contenir l'analyse et la synthèse des budgets, un rapport économique, un rapport financier et une estimation pluriannuelle(1).

La consultation des travaux préparatoires(2) de la loi du 28 juin 1989 montre que l'estimation pluriannuelle s'applique à un double niveau. Elle doit fournir un aperçu à moyen terme des conséquences financières des options budgétaires et établir, par programme, une estimation des crédits pour les deux années antérieures et postérieures à l'année budgétaire considérée.

Dans le respect du principe de l'annualité budgétaire, la réforme vise ainsi à insérer les autorisations de dépenses, données par le législateur pour un an, dans une vision à plus long terme.

La limitation des prévisions budgétaires au cadre annuel tend à favoriser les mesures à effet immédiat, en négligeant leurs répercussions sur les années suivantes. Par contre, une estimation sur plusieurs années conforte le budget dans son rôle d'instrument de gestion : elle permet de mieux évaluer les priorités en fonction des moyens disponibles escomptés pour plusieurs années et fournit, en particulier, pour les nouvelles décisions, une idée plus exacte de leurs coûts globaux.

Dès lors, une simple présentation de l'analyse et de la synthèse des budgets par le ministre-président chargé du Budget, comme le prévoit l'article 2, alinéa 2, du dispositif budgétaire de 1993, ne peut valablement remplacer l'exposé général du budget et tend à réduire la portée de la réforme budgétaire.

— L'assainissement des fonds budgétaires

La réforme budgétaire de 1989 a très fortement restreint les possibilités d'affectation de recettes(3). Elles sont, désormais, soumises à trois conditions : l'intervention du législateur est requise pour créer des fonds budgétaires, l'alimentation par transfert de crédits budgétaires est strictement prohibée, et toutes les opérations des fonds sont reprises dans les documents budgétaires.

Auparavant, l'affectation de certaines recettes se matérialisait par l'inscription de fonds à la section particulière du budget, en l'occurrence, le titre IV. Les opérations sur les fonds budgétaires fonctionnaient en marge du budget et ne participaient donc pas aux grands équilibres budgétaires. Depuis la réforme, les recettes affectées sont inscrites au budget des voies et moyens, et les dépenses autorisées sur ces recettes affectées apparaissent, dans les programmes ad hoc du budget général des dépenses, sous la forme de crédits variables.

La mise en œuvre des nouvelles dispositions requiert un travail à deux niveaux différents : réorganiser complètement les sections particulières et conférer une base légale aux fonds maintenus qui n'en disposaient pas.

En raison du caractère hétéroclite des sections particulières et de la complexité de certains fonds(4), la Communauté a choisi de procéder par étapes.

(1) Article 10 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Rapport fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Pouller - Doc. Sénat, n° 628-2 (1988-1989), p. 8 et suivantes.

(3) Cf. article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(4) Voir à ce sujet le point F consacré aux fonds budgétaires dans la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour l'année 1992.

de nombreuses dérogations dont certaines (1) sont admissibles en raison de la nécessité de prévoir une transition entre les deux systèmes budgétaires.

Les innovations apportées par les nouvelles dispositions s'articulent autour de deux pôles essentiels : l'instauration d'une structure budgétaire par programmes et l'assainissement des fonds budgétaires.

— La nouvelle structure budgétaire

L'intérêt essentiel de la réforme est de transformer le budget en un instrument de gestion permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

La structure par programmes se base sur une division du budget général des dépenses en sections départementales, qui correspondent à un département ministériel, et en divisions organiques, qui sont équivalentes à une composante importante de l'administration.

Chaque division organique comprend un ou plusieurs programmes de subside, qui couvrent les frais fixes de fonctionnement, et des programmes d'activités, qui rassemblent les moyens concourant à la réalisation d'un objectif.

Le budget général des dépenses s'accompagne de notes justificatives. Elles présentent les lignes directrices générales du département, décrivent et commentent les missions assignées aux différentes divisions organiques, ainsi que les objectifs liés aux programmes et les moyens nécessaires à leur réalisation.

La structure par programmes et les notes justificatives doivent permettre de connaître les objectifs que s'est fixé l'Exécutif, d'établir le rapport entre les objectifs et les moyens sollicités, et de déterminer dans quelle mesure ces moyens ont permis d'atteindre les objectifs.

Les crédits légaux afférents aux programmes sont ventilés en allocations de base, conformément à la classification économique, dans les budgets administratifs. Ces budgets sont joints au budget général des dépenses et font l'objet, par motion motivée, d'une déclaration de conformité au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses.

La structuration par programmes du budget de la Communauté française pour l'année 1993 présente certaines faiblesses qui ne lui permettent pas de remplir pleinement son rôle d'instrument de gestion capable de fournir une appréciation objective de l'action gouvernementale.

Tout d'abord, de nombreuses disparités existent au niveau des deux ministères. Quoique la terminologie ait été modifiée et se réfère aux vocables prévus par les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la structure du budget du ministère de la Culture et des Affaires sociales reste très proche de celle des années précédentes. Par contre, le budget du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation a subi une refonte totale. Toutefois, les totaux par activités dans le budget administratif de ce département alourdissent la structure et nuisent à la lisibilité du document. D'autre part, le caractère peu explicite, voire incorrect, de nombreuses allocations de base, ainsi que leur inscription dans des programmes inappropriés pourraient, au surplus, entraîner des erreurs d'imputation.

En outre, les regroupements opérés, quelquefois trop hétéroclites et incohérents, ou encore trop dépendant de la nature économique des dépenses, ne permettent pas

(1) Il s'agit, par exemple, de l'autorisation accordée à l'Exécutif, par les articles 13, 14, 38 et 39 du dispositif budgétaire, de procéder à des transferts de crédits entre certains programmes, ou des possibilités de report organisées par l'article 2 du décret du 18 décembre 1992 concernant l'ajustement du budget de 1992 au-delà des conditions prévues par les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat mais dans des cas plus limités que les années précédentes (cf. les reports spéciaux).

explicite pour permettre l'insertion des fonds au sein d'un programme. Le Fonds d'aide aux politiques sociale et de santé contrevient de manière flagrante au mécanisme instauré par l'article 45 des lois coordonnées. En effet, les termes utilisés pour décrire, tant les recettes affectées que les dépenses autorisées, sont trop généraux et globaux. Ils ne permettent pas de déterminer avec précision l'objet du fonds et, par conséquent, constituent un obstacle à l'inscription du crédit variable dans un programme approprié. Le programme 1 « Subventions diverses » de la division organique 41 « Affaires générales » du secteur des Affaires sociales qui accueille le crédit variable en question est le type même de programme qui ne correspond pas aux finalités de la réforme budgétaire.

4. PAIEMENT DE DEPENSES PAR AVANCES DE LA TRESORERIE EN VIOLATION DE L'ARTICLE 40 DES LOIS COORDONNEES SUR LA COMPTABILITE DE L'ETAT

Depuis la mise en place, en 1991, d'une trésorerie autonome, la Cour a constaté que la Communauté a eu recours, à maintes reprises, à une procédure de paiement totalement illégale.

Cette procédure, qualifiée dans la terminologie administrative propre à la Communauté française, d'« ordonnances de procédure d'urgence » (ou O.P.U., en abrégé), consiste en des paiements effectués sur la caisse du comptable centralisateur, hors budget et hors contrôle de la Cour des comptes.

DEPENSES HORS BUDGET ET HORS VISA PREALABLE DE LA COUR DES COMPTES⁽¹⁾

Nature de la dépense	<i>(en francs)</i>		
	1991	1992	1993 ⁽²⁾
— Ministère de la Culture et des Affaires sociales	826 448 367	4 199 576	—
— Agents contractuels subventionnés (A.S.C. relevant dudit ministère) ⁽³⁾	198 374 750	207 013 375	—
— Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	9 343 004 883	—	975 988 041
— Hôpitaux psychiatriques de ⁽⁴⁾ :			
— Mons	52 934 607	47 037 235	31 823 930
— Tournai	331 529 531	303 046 158	216 966 688
— Dette publique	—	1 491 236 852	571 280 725
— Rétrocession d'intérêts ⁽⁵⁾	—	75 344 710	—
TOTAL	10 747 292 138	2 127 877 906	1 796 059 384

⁽¹⁾ Tableau dressé d'après les informations communiquées par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget.

⁽²⁾ Chiffres arrêtés au 31 juillet 1993.

⁽³⁾ Jusqu'à l'inscription du fonds budgétaire 66.25 à dans la section particulière du budget général des dépenses de 1993, les rémunérations de ce personnel n'apparaissent pas au budget.

⁽⁴⁾ Ce poste comprend les avances accordées par la Communauté française à ces établissements pour leur permettre d'assurer le paiement des rémunérations de leur personnel. Ces montants sont ensuite remboursés à la Communauté par les hôpitaux. La dépense supportée par la Communauté n'est pas inscrite au budget.

⁽⁵⁾ Il s'agit d'intérêts générés, dans le cadre de la fusion d'échelle, par les moyens du fonds budgétaire consacré aux aides accordées par le Fonds social européen et par ceux du Fonds Werniers. Ces intérêts, qui ne disposent pas d'inscription budgétaire, doivent leur être restitués en vertu des dispositions conventionnelles et légales qui les régissent.

Des sections particulières subsistent encore dans le budget pour 1993. Comme par le passé, elles accueillent les opérations budgétaires des services à gestion séparée(1) ainsi que vingt-six fonds budgétaires maintenus temporairement sous le régime de la loi du 28 juin 1963 en raison des problèmes particuliers qu'ils posent (position débitrice chronique, nouvelle réglementation à adopter, litige avec l'Etat, etc.). Un nouveau fonds destiné au paiement des rémunérations des agents contractuels subventionnés attachés au ministère de la Culture et des Affaires sociales a été joint à cette liste par l'article 21 du dispositif budgétaire de 1993. Pratiquement, un tiers des fonds demeurent donc inscrits dans les sections particulières et continuent à être alimentés, accessoirement ou principalement, par des crédits budgétaires.

Parmi les fonds apparaissant dans les sections particulières, il convient de rappeler le contentieux qui existe entre la Cour et la Communauté au sujet du Fonds « Recettes diverses à répartir » (67.02 B) depuis que l'article 35 du dispositif du budget de l'année 1992 a prévu de transférer à ce fonds l'actif de l'ex-a.s.b.l. « Centre d'animation permanente » pour assurer la couverture des pensions des anciens agents de cette association (2), et pour lequel aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée à ce jour.

Par manque d'utilité ou pour cause de rapatriement des ressources vers le budget des recettes (3), vingt-deux fonds ont disparu du budget de 1993.

Un sort particulier a été réservé à cinq fonds. Le Fonds Wittert a été transféré à l'Université de Liège par l'article 10 du décret du 18 décembre 1992 contenant le budget des voies et moyens de la Communauté française pour l'année 1993. Quatre fonds ont été absorbés par quatre autres fonds.

Un groupe de seize fonds alimentés, principalement ou totalement, par des transferts de crédits budgétaires ou dont les recettes extérieures ne nécessitaient pas d'affectation particulière, a réintégré le budget sous la forme de crédits budgétaires ordinaires, et leurs ressources propres, si elles existaient, se fondent maintenant dans la masse indistincte des moyens de la Communauté.

La dernière modification possible est la mutation d'anciens fonds budgétaires en fonds organiques au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et leur réinscription, dans les documents budgétaires, sous la forme de recettes affectées et de crédits variables.

Cette transformation nécessite, tout comme la création de nouveaux fonds, l'adoption d'un décret en vue de leur conférer la base légale exigée par la loi de 1989. Tel est l'objet du 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.

Le décret attribue, d'une manière générale, à vingt anciens fonds budgétaires (4), énumérés dans un tableau figurant en annexe avec indication des recettes affectées et des dépenses autorisées à charge de ces recettes, la base organique nécessaire. Il en crée deux nouveaux au sein du ministère de la Culture et des Affaires sociales: le Fonds destiné au financement des centres publics d'aide sociale de la Région wallonne à l'exception de ceux de la Région de langue allemande et le Fonds d'aide aux politiques sociale et de santé.

Le principe du budget par programme implique que les dispositions normatives décrivent les recettes affectées et les dépenses autorisées de manière suffisamment

(1) Leur nombre a, toutefois, été réduit à cinq unités, trois d'entre eux ayant été transformés en fonds organiques au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Lettres adressées au Conseil de la Communauté française en date du 25 mai 1992 et du 23 février 1993.

(3) Article 52 du décret du 26 juin 1992 contenant le budget des dépenses pour l'année 1992, et articles 28 à 30 du décret-programme du 26 juin 1992.

(4) Douze pour le ministère de la Culture et des Affaires sociales et huit pour le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Les « ordonnances de procédure d'urgence » (O.P.U.) de la Communauté française s'apparentent à l'ancienne pratique de l'Etat, maintes fois dénoncée par la Cour des comptes, du recours illégal aux avances du trésor, par le biais du compte de trésorerie n° 1090.

Or, c'est précisément en vue de prohiber, de manière définitive, cette pratique, que la loi du 28 juin 1989 a instauré une nouvelle procédure, à caractère exceptionnel⁽¹⁾.

Pour les paiements d'extrême urgence, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent souffrir aucun délai à peine de préjudice grave, le Gouvernement peut, sous sa responsabilité et par décision motivée transmise simultanément au Conseil et à la Cour, requérir de cette dernière un visa provisoire. Lorsqu'à la suite de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement ne peut se réunir en temps utile, la décision est prise conjointement par le ministre des Finances et son collègue du Budget.

Dans ce cas, la Cour limite son contrôle à l'examen de l'exactitude de la créance (montant et identité du bénéficiaire). Elle vérifie également le caractère urgent de la dépense ainsi que les éventuelles circonstances exceptionnelles qui empêchent le Gouvernement de se réunir en temps utile.

Afin de respecter les prérogatives de l'assemblée législative, il convient que la Communauté française mette un terme à cette pratique illégale et recoure, dorénavant, et en cas de nécessité, à la procédure légale pour ses paiements urgents.

(1) Article 40, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

En outre, ces paiements échappent à tous les mécanismes de contrôle interne tels que le contrôleur des engagements et les contrôles informatiques.

En 1991, les dépenses de ce type se sont élevées à 10 747,3 millions de francs. Pour l'année 1992, elles atteignent un montant de 2 127,9 millions de francs et, pour les sept premiers mois de l'année 1993, elles se chiffrent à 1 796,1 millions de francs.

Selon les informations recueillies auprès du cabinet du Budget et de l'administration de la Trésorerie, ce mode de paiement serait utilisé en cas d'urgence, et d'absence ou d'insuffisance de crédits budgétaires.

En réalité, la Cour constate que cette procédure a été mise en œuvre pour procéder à des dépenses non inscrites au budget, pour pallier les déficiences de l'administration et des cabinets et, enfin, pour éviter les procédures normales de contrôle.

Pour les rémunérations des agents contractuels subventionnés (1) et du personnel des hôpitaux psychiatriques, ainsi que pour les intérêts générés par les moyens appartenant à deux fonds budgétaires, les O.P.U. visent à effectuer des dépenses qui ne figurent pas au budget.

En outre, la Communauté a été contrainte de procéder à des O.P.U. pour remédier aux carences de sa gestion informatisée. La Cour relève cependant que l'autonomie de trésorerie a pu être préparée pendant une phase intermédiaire de deux ans et que les autres pouvoirs fédérés, placés dans la même situation, n'ont pas dû recourir à cet expédient.

Il apparaît, également, que ce mode de paiement a été utilisé soit, pour contourner une insuffisance de crédit dans des domaines où les échéances sont parfaitement prévisibles (notamment, pour les emprunts), soit parce qu'en raison des négligences de l'administration et/ou d'un cabinet, des paiements prévisibles devaient être liquidés, de toute urgence, en dehors des circuits normaux. Dans ce dernier cas, les O.P.U. présentent l'avantage de mettre tous les mécanismes de contrôle, interne et externe, devant le fait accompli.

Les O.P.U. suivantes qui se rattachent au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, répondent manifestement à ces finalités :

- 974 758 041 F versés, le 11 janvier 1993, à la C.G.E.R.-Banque pour les charges des prêts accordés aux universités libres et établissements assimilés dont les deux dernières échéances ont été reportées à 1993 en raison de l'insuffisance des crédits prévus pour l'année 1992;
- deux paiements effectués, les 17 septembre et 14 décembre 1992, respectivement à concurrence de 643 750 F et 3 millions de francs, au profit de l'asbl MEDIA-NAMUR-EUROPE pour l'organisation de manifestations, commandées par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, de l'Aide à la Jeunesse et des Relations internationales de la Communauté française, dans le cadre de la participation de la Communauté aux fêtes de Wallonie (2);
- une dépense de 555 160 F, payée le 18 septembre de la même année, à titre d'honoraires, dans le domaine de l'aide à la jeunesse;
- 630 000 F payés, le 15 avril 1993, pour charges de mission des professeurs correcteurs de l'enseignement à distance;
- 600 000 F liquidés, le 14 mai de cette année, au profit de la S.C. ZENITH dans le cadre de l'organisation du concours de chant choral.

La Cour déplore d'autant plus cette situation que le Gouvernement n'a, à aucun moment, averti le Conseil de ces pratiques et qu'en outre, il a régularisé certains de ces paiements en traçant des ordonnances ordinaires sans en prévenir la Cour.

(1) Cf. renvoi n° 3 du tableau page précédente.

(2) Ils n'ont pas encore été présentés, à titre de régularisation, à la Cour.

Enfin, il a réclamé la justification précise des modifications et prolongations des délais contractuels, et a estimé que des instructions devraient être adressées aux services concernés, afin d'éviter la répétition de telles irrégularités.

En réponse à la dépêche du ministre-président du 14 juin 1991, la Cour a, par sa lettre du 8 juillet, pris acte de l'accord donné sur les principes qui auraient dû être respectés lors de l'attribution du marché. Elle a toutefois insisté pour que lui soient produits les documents justifiant les prolongations de délai accordées et a souhaité être informée de la suite réservée à sa suggestion d'envoyer les instructions adéquates aux services intéressés.

En l'absence des justifications réclamées, la Cour a déduit de la nouvelle liquidation qui lui était présentée, le montant de l'amende maximum, soit 675 049 F, conformément aux dispositions de l'article 48 du cahier général des charges. Elle en a informé le ministre-président par lettre du 2 août 1991.

Sans plus répondre à ces observations, le ministre-président a soumis le différend à l'Exécutif de la Communauté française, lequel a adopté une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance qui sera émise au bénéfice de l'entrepreneur en paiement de la dépense litigieuse. Cette délibération se borne à considérer que la procédure de passation du marché aurait dû, pour être régulière, être recommencée pour aboutir à la passation d'un marché de gré à gré avec l'adjudicataire, et que les travaux n'ont pas été terminés avec retard, compte tenu, d'une part, des interruptions de chantier dues aux vacances de fin d'année et aux impératifs de la saison théâtrale, et d'autre part, des travaux supplémentaires demandés.

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

2. CULTURE ET AFFAIRES SOCIALES

A. INFRASTRUCTURES CULTURELLES, SPORTIVES ET TOURISTIQUES

1° Travaux subsidiés

a) Réduction de l'intervention de la Communauté dans le coût de la construction d'une piscine olympique et d'une salle de sports à MOUSCRON

J 696.607

Dans son Cahier précédent(1), la Cour des comptes a signalé des carences dans la passation et l'exécution des marchés ainsi que dans le calcul des intérêts pris en charge par la Communauté. En ce qui concerne les délais d'exécution, son Collège avait fait savoir au ministre que la retenue relative au lot 2 avait été recalculée en fonction du retard encouru et que des amendes pour retard avaient été appliquées lorsque le respect des délais n'était pas attesté.

Comme le ministre s'est rallié à la position de la Cour(2), la réduction totale des dépenses obtenue, compte tenu des charges d'intérêts exclues précédemment, a atteint 16 534 666 F.

b) Octroi irrégulier de subventions touristiques

Dans son 145^e Cahier d'observations(3), la Cour consacrait un article à la procédure de subventionnement d'acquisitions et de travaux destinés à augmenter l'attrait d'une localité touristique.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N° 1, pp. 29 et 30.

(2) Dépêche du 20 octobre 1992.

(3) Fasc. *Ibis*, pp. 35 à 43.

II. CONTROVERSES ET INFORMATIONS

1. VISA AVEC RESERVE

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

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

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

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

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

En vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi⁽¹⁾ déterminant les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle organisé par la Cour des comptes, les dispositions relatives à celle-ci sont applicables aux Communautés et aux Régions.

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

En application de ces dispositions, une délibération a, depuis la publication du Cahier précédent, été transmise à la Cour des comptes. Elle a donné lieu à un exposé adressé au Conseil de la Communauté française.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1992

J 839.759

A la suite d'un appel d'offres restreint, organisé en septembre 1990, la Communauté française a confié à un entrepreneur les travaux de restauration du Théâtre National.

A propos de la procédure de passation de ce marché, la Cour, par sa lettre du 13 mars 1991, a fait observer, d'une part, que la comparaison des offres avait été opérée sur la base du seul critère du prix, sans tenir compte des autres critères hiérarchiquement définis dans le cahier spécial des charges, et d'autre part, que la soumission retenue était irrégulière pour le double motif qu'elle émanait d'un entrepreneur non consulté et qu'elle comportait une réserve sur le délai d'exécution qui était, en l'occurrence, le premier critère en ordre d'importance pour le choix de l'offre la plus intéressante.

Son Collège a également fait remarquer qu'il s'imposait d'examiner la seule offre régulière, déposée par une autre société, afin de déterminer si, en raison des prix élevés qu'elle proposait, il ne convenait pas de recommencer la procédure de passation du marché, au besoin selon un autre mode.

Il a en outre critiqué la tardiveté de la mise en concurrence, le manque de réalisme dans la fixation des délais d'exécution, ainsi que l'allongement de ces délais dès avant la notification du marché, ce qui était de nature à privilégier l'entrepreneur retenu vis-à-vis des autres candidats.

(1) Prévue à l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

mée des suites de cette affaire(1). Son Collège a insisté à cette occasion pour que soient généralisés et intensifiés les contrôles destinés à s'assurer de l'affectation des subventions et des primes allouées en matière d'infrastructures culturelles, sportives et touristiques.

2° Investissements directs

a) Restauration du château de SENEFFE

— Historique

J 763.938

Le château de SENEFFE dont la construction avait été commandée en 1762 par le comte de PESTRE à l'architecte Laurent-Benoît DEWEZ, a connu, à partir de la fin de la guerre 1940-1945, diverses vicissitudes(2) qui ont conduit à d'importantes interventions financières à charge du Trésor public.

Un rappel succinct de ces événements s'impose afin de mieux percevoir la portée des observations formulées par la Cour dans ce dossier.

L'occupation militaire, la négligence de propriétaires et de locataires successifs, ainsi que l'abandon prolongé des bâtiments entraînent, au fil des années, des dégradations à un point tel que de nombreuses voix s'élevèrent en faveur de la sauvegarde de ce château.

L'Etat réagit une première fois, le 24 décembre 1958, en classant l'ensemble du domaine, à l'exception d'une parcelle qui fut lotie.

Cette mesure, ainsi que l'octroi d'une première subvention des pouvoirs publics destinée à la réfection des toitures, n'eut toutefois qu'un effet salvateur de courte durée.

Les délabrements se poursuivant, l'Etat se porta finalement acquéreur du bien, mais dut, eu égard au prix demandé, exproprier le domaine. L'ordonnance d'envoi en possession définitive fut rendue le 27 mars 1970.

Cette initiative n'eut cependant pas pour effet d'assurer pleinement la sauvegarde du château.

En effet, les restaurations commencées timidement en 1973 sont toujours en cours et leur coût a atteint, actuellement, un montant exorbitant.

La propriété de l'ensemble du domaine a été transférée à la Communauté française par l'arrêté royal du 7 août 1991.

— Estimation du coût de la restauration

Après analyse de l'ensemble des actions de restauration, la Cour a fait observer(3) que des travaux et frais divers avaient été engagés, de 1971 à 1984, pour un montant évalué à près de 550 000 000 F, et de 1985 à 1992, pour une somme estimée à plus de 375 000 000 F, soit un total dépassant les 925 000 000 F, sans que l'on puisse affirmer que d'autres frais importants ne devraient pas être consentis pour conserver au château son intérêt architectural et historique.

A cet égard, la Cour a souhaité être informée des projets à l'étude pour finaliser les investissements consentis, ainsi que de leur incidence financière. Elle a également insisté sur la nécessité de prendre, à l'avenir, toutes les mesures susceptibles de limiter les coûts de la restauration.

(1) Lettre du 17 juillet 1992.

(2) Voir « Le château de SENEFFE » - BRUXELLES 1978 - éditée par Xavier DUQUESNE.

(3) Lettre du 3 août 1992.

Les remarques concernaient particulièrement l'octroi irrégulier de subventions pour des réalisations à caractère commercial, des locaux non accessibles au public et des équipements non spécifiquement touristiques ou subventionnables sur la base d'autres réglementations.

Depuis, la Cour a encore été amenée à formuler les observations suivantes :

J 650.716

Lors de la mise en liquidation d'une subvention d'équipement touristique d'un montant de 9 378 000 F, allouée à l'a.s.b.l. « Vacances et Santé », pour l'aménagement d'une salle polyvalente et de locaux récréatifs au centre de tourisme social « Castel de PONT-A-LESSE » à DINANT, la Cour a signalé(1) que toutes les dépenses occasionnées pour cet aménagement n'étaient pas d'office subventionnables. Elle a rappelé que les réalisations à caractère commercial, la construction de locaux non accessibles au public et les investissements destinés à des activités culturelles et sportives, ne pouvaient être pris en considération pour le calcul de la subvention.

Après un échange de correspondance(2) le ministre-président de l'Exécutif a fait savoir(3) qu'il avait décidé de réduire de 15 % la subvention accordée, soit une diminution de 1 406 700 F, afin de tenir compte de l'aspect partiellement social, récréatif et commercial de la réalisation.

J 688.485

La même remarque a été formulée à propos d'une subvention allouée à l'administration communale de BELOEIL, pour la construction d'un bâtiment d'accueil et d'animation à l'archéosite d'AUBECHIES-BLICQUY, et une ordonnance de 9 203 000 F a été annulée(4).

Le ministre-président a répondu(5) qu'une enquête serait effectuée et que, le cas échéant, les montants correspondants aux surfaces non subventionnables seront déduits de la subvention à liquider.

c) Remboursement de subventions non affectées aux fins prévues

J 592.472

Dans son 148^e Cahier(6), la Cour avait exposé que la subvention allouée à la commune de WATERLOO, pour l'acquisition d'une ancienne sucrerie, n'avait pas été affectée comme convenu à des activités culturelles — l'immeuble ayant été vendu — et qu'il y avait lieu de prendre des mesures en vue d'en obtenir le remboursement, conformément aux dispositions de l'article 3, 2^e, de l'arrêté royal n^o 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Par sa dépêche du 4 mai 1993, le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française a informé la Cour que, suite à son intervention, l'administration communale de WATERLOO a remboursé le montant en cause, qui s'élevait à 12 092 000 F compte tenu d'une récupération antérieure de 4 800 000 F.

J 765.290

Cette irrégularité a également été constatée dans un dossier de subventions d'équipement touristique, d'un montant de 9 188 000 F, octroyées à l'intercommunale INTER-SUD, en vue de l'aménagement et de l'équipement d'un centre équestre à BOUSSU-LEZ-WALCOURT. Selon un rapport du service d'inspection du Commissariat au Tourisme, ce centre, qui avait cessé toute activité, a été remplacé par un café-restaurant.

Le ministre ayant décidé de procéder, dans les meilleurs délais, à la récupération desdits subsides(7), la Cour a pris acte de cette décision et a souhaité être infor-

(1) Lettre du 14 août 1991.

(2) Dépêche ministérielle du 3 janvier 1992 et lettre de la Cour du 5 février suivant.

(3) Dépêche du 11 janvier 1993.

(4) Lettre du 6 décembre 1991.

(5) Dépêche du 14 avril 1992.

(6) Doc. Conseil de la Communauté française 221 (1990-1991) - N^o 1, pp. 34, 35 et 36.

(7) Dépêche du 7 juillet 1992.

A ce jour, à défaut de restauration complète et d'aménagements adéquats, les collections enrichies entre-temps par l'achat d'autres pièces d'orfèvrerie et de mobilier, sont entreposées dans les réserves d'un autre musée appartenant à la Communauté française.

D'autre part, les communs du château, à l'exception des locaux techniques, et la cour y attenante ont été cédés en octobre 1991, par bail emphytéotique, pour une durée de 35 ans, à la s.a. PETROFINA pour les besoins de son centre de formation, à charge pour cette dernière d'en effectuer la restauration.

Celle-ci est terminée et la société a accepté de prendre en charge, à partir du mois d'août 1992, 20 % des frais de gardiennage du domaine.

b) Dépassements importants des montants initialement prévus résultant d'études préparatoires insuffisantes des marchés

J 772.413

Le contrôle des travaux de restauration du site de l'abbaye de VILLERS-LA-VILLE — phase II — Villa, a révélé que le dépassement substantiel (de l'ordre de 45 %) du coût de l'entreprise initialement calculé était dû, pour une large part, à des travaux supplémentaires dont l'exécution était prévisible à l'origine.

En conséquence, la Cour a 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 (1).

J 823.576

Dans le cas des travaux d'aménagement de locaux administratifs effectués aux HALLES DE SCHAERBEEK, la Cour a estimé que la comparaison entre le montant des travaux exécutés, soit 14 445 884 F, révisions et T.V.A. non comprises, et celui de la soumission, à savoir 9 841 426 F, autorisait l'hypothèse d'une étude préparatoire déficiente de l'entreprise.

Elle a fait observer qu'une telle situation était de nature à porter préjudice aux principes légaux de la concurrence et de l'égalité entre les entrepreneurs (2).

J 830.517

Le coût de la construction de deux unités de logements sportifs à PERONNES-LEZ-ANTOING a également subi une importante augmentation, soit environ 24 %, suite à l'exécution de travaux initialement prévisibles.

La Cour a fait remarquer que l'entreprise n'avait pas été suffisamment préparée et qu'ainsi, des montants importants avaient été soustraits au jeu normal de la concurrence.

En particulier, elle a relevé (3), à propos de la construction de la station d'épuration, qu'une étude préalable plus approfondie aurait permis d'intégrer ces travaux dans le projet initial, et qu'en tout état de cause, l'attribution de ces travaux, par marché de gré à gré, en extension de l'entreprise, n'était pas justifiée au regard de l'article 17, § 2, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics; par ailleurs, la procédure retenue n'a pas permis de terminer les travaux selon le calendrier prévu.

Sur un plan général, la Cour a insisté pour qu'à l'avenir, les projets d'infrastructures sportives, culturelles et touristiques fassent l'objet d'un examen minutieux tant du point de vue de la conception technique que de l'évaluation des coûts.

En outre, dans les deux derniers cas cités, elle a fait observer que certains dépassements de quantités présumées étaient susceptibles d'entraîner la révision des prix unitaires, en application des dispositions de l'article 42 de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics.

(1) Lettre du 6 août 1992.

(2) Lettre du 18 décembre 1992.

(3) Lettre du 5 janvier 1993.

— Passation des marchés

La Cour a, en outre, relevé que près de 90 % des travaux d'aménagements intérieurs (phases 1 à 4) ont été attribués de gré à gré, pour un montant global de 239 053 433 F, à une même entreprise. A cet égard, son Collège a fait remarquer que plusieurs des marchés précités et des décomptes qui s'y rapportent trouvaient leur origine dans des faits ou négligences imputables à l'administration: modifications demandées tardivement, rédaction incomplète de documents essentiels, absence de mesure de prévention contre la méréule, etc.

Une étude préalable approfondie et une surveillance sérieuse de l'état du château auraient permis d'éviter que les travaux supplémentaires deviennent indispensables et que d'importants marchés soient conclus de gré à gré avec le même entrepreneur.

— Octroi d'indemnités extra-contractuelles

J 891.707

La Communauté française a proposé la mise en paiement d'une indemnité transactionnelle de 1 955 162 F en principal, majorée de 1 044 838 F d'intérêts, en vue de la réparation du préjudice subi lors de l'exécution des travaux d'aménagement intérieur du château.

La Cour a relevé(1) que la transaction conclue entre la Communauté française et l'entrepreneur n'avait été transmise, après approbation, que le 24 juin 1993 à la Direction générale de l'Infrastructure du ministère de la Culture et des Affaires sociales alors que l'entrepreneur avait accepté le projet de transaction élaboré par la Régie des bâtiments dès le 11 août 1986.

Elle a prié le ministre du Budget, de la Culture et du Sport, de justifier les retards importants apportés au traitement du dossier et a attiré son attention sur les conséquences onéreuses du paiement aussi tardif de créances certaines.

J 891.712

Par ailleurs, une indemnité, au montant de 1 060 436 F en principal, a également été octroyée, par convention du 11 octobre 1985, suite aux perturbations importantes survenues lors de l'exécution des travaux de menuiserie et enduits extérieurs de l'Orangerie du domaine.

Cette indemnité n'ayant été proposée en liquidation que le 17 mai 1993, la Cour a relevé(2) que les lenteurs administratives constatées en l'occurrence entraînaient la débiton d'intérêts de retard très importants. En effet, ceux-ci s'élevaient à 1 238 000 F au 30 juin 1993, soit 117 % de la dépense en principal.

— Gardiennage

Par ailleurs, son Collège a souligné que le coût du gardiennage d'un montant mensuel de 500 000 F, confié également à l'entreprise chargée des travaux d'aménagements, s'avérait très onéreux. Le département, conscient de ce problème, en a avisé, par note du 9 avril 1992, le ministre-président.

— Vocation du château et du domaine de SENEFFE

Par acte notarié du 5 décembre 1978, les époux D'ALLEMAGNE ont offert, en donation, à l'Etat une collection d'orfèvrerie destinée à être exposée dans le corps principal du logis du château dont la vocation de musée se voyait, de la sorte, confirmée.

En contrepartie, l'Etat s'était engagé à verser, dès le mois de février 1979, une rente mensuelle indexée d'un montant de cent mille francs aux donateurs et à leur assurer, en outre, la jouissance gratuite d'un appartement à aménager dans le château.

(1) Lettre du 20 juillet 1993.

(2) Lettre du 20 juillet 1993.

plusieurs catégories de handicapés accueillis dans des établissements agréées. L'intervention du Fonds doit s'effectuer sur base d'un prix journalier(1).

En dérogation à ce principe, un arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987, modifié à de nombreuses reprises, a instauré une subvention forfaitaire annuelle en faveur des institutions accueillant les bénéficiaires du Fonds H.

La Cour a attiré l'attention des ministres successifs chargés de l'Aide sociale (2) sur l'article 54 de cet arrêté, qui détermine l'enveloppe attribuée à chaque institution.

L'application des dispositions de cet article entraîne en effet un excédent de subventions dans le cas des institutions dont la population accueillie diminue régulièrement (essentiellement les internats et semi-internats).

A la place d'une subvention calculée sur base de l'occupation moyenne au cours d'une période de référence, compte tenu de coefficients et de normes d'encadrement, ces institutions perçoivent un pourcentage (entre 90 et 100%) de l'enveloppe attribuée l'année précédente.

Cette pratique, qui vise en fait à subventionner les institutions, est contraire aux objectifs de l'arrêté royal n° 81 qui a instauré le Fonds en faveur des personnes handicapées.

Si une telle évolution était jugée souhaitable en raison de la situation économique du secteur, le système aurait dû être modifié par un décret plutôt que par un arrêté de l'Exécutif.

Les excédents de subventions ont évolué de la manière suivante (en francs):

1989	120 886 862
1990	53 475 635
1991	101 704 447
1992	193 043 131

Si certaines mesures prises en 1989 par le ministre des Affaires sociales ont permis de réduire les excédents en 1990, l'arrêté de l'Exécutif du 11 juin 1991, en accordant au moins, à toutes les institutions à partir du 1^{er} juillet 1991, une subvention calculée en fonction du nombre de handicapés accueillis mais en laissant subsister des dispositions prévoyant l'attribution d'avantages supplémentaires à certaines d'entre elles, a contribué à accroître les excédents.

Dans le cas des institutions dont l'occupation moyenne a diminué et entraîné une baisse de la capacité agréée, la réduction des subventions est pratiquée sur l'enveloppe attribuée, ce qui n'a pas un effet comparable à l'octroi d'une subvention calculée sur base de l'occupation effective.

Or, lorsqu'il s'agit d'attribuer des prises en charge supplémentaires à des institutions dont la capacité agréée a augmenté, le calcul est alors effectué sur base de l'occupation effective de l'année d'attribution.

Cette façon de faire a deux conséquences dommageables:

- certaines institutions reçoivent à la fois une subvention forfaitaire annuelle calculée sur base d'une période de référence qui chevauche les deux années civiles antérieures, et des prises en charge supplémentaires calculées sur l'occupation moyenne de l'année d'attribution. Il s'ensuit souvent un subventionnement global excessif par rapport à la population accueillie;

(1) L'article 3, § 6, de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 stipule que le ministre compétent détermine le montant de l'intervention du Fonds dans les prix par jour de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation des handicapés pris en charge.

(2) Lettres des 20 juin 1989, 27 mars 1990 et 8 septembre 1992.

c) Indemnité accordée à un entrepreneur suite à la résiliation d'un marché due à une insuffisance de crédits

J 613.448

Au terme d'une procédure d'appel d'offres restreint, lancée pour la construction d'un centre sportif à SCHAERBEEK, le secrétaire d'Etat à la Communauté française avait signifié à l'entreprise retenue que l'Exécutif avait, par une délibération du 28 décembre 1979, approuvé sa soumission au montant de 100 976 299 F, T.V.A. comprise, et l'avait désignée comme adjudicataire de ce marché.

Vu l'absence de crédits suffisants, l'ordre de commencer les travaux n'a jamais été donné, et l'entrepreneur a, par citation du 3 septembre 1981, demandé une indemnisation pour le préjudice qu'il subissait. Celui-ci a été fixé à 23 979 941 F par une convention transactionnelle conclue le 10 octobre 1990.

Après annulation de l'ordonnance portant liquidation de ce montant, la Cour a formulé diverses critiques(1) relatives à l'imputation de la dépense, à l'approbation de la convention sous la seule signature du ministre ayant le sport dans ses attributions, au cumul intégral des intérêts et de la dépréciation monétaire(2), ainsi qu'à l'obligation de soumettre ce type de dépenses à l'avis de l'inspecteur des Finances et au visa du contrôleur des engagements.

Son Collège a également fait remarquer que la Communauté sera, en toute hypothèse, amenée à devoir, sans contrepartie, supporter une dépense importante.

En dépit de deux rappels(3), aucune réponse n'a encore été apportée à ces observations.

d) Paiements d'honoraires pour des projets finalement abandonnés

La Cour a signalé à diverses reprises(4) que le ministère de la Communauté française avait été amené à payer des honoraires relatifs à des études abandonnées.

J 833.752

Le cas s'est à nouveau présenté à la suite de la décision du ministre-président de l'Exécutif de reporter l'exécution des travaux de rénovation et de démolition d'immeubles sis à MOLENBEEK. La Cour a relevé que des honoraires et des indemnités, d'un montant total de 1 627 144 F, ont été payés pour un projet non réalisé(5).

Au surplus, la Cour s'est enquis de connaître les raisons de l'abandon de l'étude relative à la restauration des façades et des toitures de l'Hôtel de Soër de SOLIERES à LIEGE, étude dont le coût s'est élevé à 3 410 656 F.

B. AFFAIRES SOCIALES ET AIDE A LA JEUNESSE

1° Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés (Fonds H ou Fonds 81)

Le Fonds H a été institué par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 en vue de prendre en charge les frais de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation de

(1) Lettre du 27 mai 1991.

(2) En matière d'indemnisation, il est de règle de refuser le cumul des intérêts et de l'actualisation couvrant la dépréciation monétaire ; sur ce sujet : Cour d'Appel de LIEGE, Recueil annuel de jurisprudence belge, 1986, n° 294 et 295; 1987, n° 321.

(3) Adressés le 24 décembre 1991 et le 17 septembre 1992.

(4) 144^e Cahier d'observations, Fascicule 1^{er} bis, pp. 47 et 49;

Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — N° 1, pp. 30 et 31 (147^e Cahier d'observations);

Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) — N° 1, pp. 34 et 35 (148^e Cahier d'observations).

(5) Lettre du 12 janvier 1993.

Dès lors, la marge de manœuvre disponible pour intervenir éventuellement davantage en faveur des adultes se réduit considérablement, ce qui aggrave les inconvénients, déjà cités, liés au mode de détermination des enveloppes attribuées, instauré par l'article 54.

Par ailleurs, dans son contrôle de l'utilisation des subventions, l'administration ne fait pas intervenir les coefficients et les normes d'encadrement dans la détermination des dépenses acceptables, ce qui ne lui permet pas non plus de contraindre les institutions à limiter les dépenses de leurs sections en déclin.

En conclusion, la Cour propose d'appliquer un mode de calcul unique à la fois pour les subventions forfaitaires annuelles et pour les prises en charge supplémentaires, basé sur l'occupation effective de l'année d'attribution, comme il est pratiqué actuellement pour les seules prises en charge supplémentaires.

2° Aide à la Jeunesse

a) *Subsides indus et récupérables*

J 760.884 et J 823.077

Les services privés de l'aide à la jeunesse ne bénéficient définitivement des subventions pour frais de personnel qui leur sont allouées qu'après avoir produit les pièces justificatives requises par l'administration(1). En pratique, une somme égale à la partie de la subvention qui n'est pas dûment justifiée et qui constitue, dès lors, un indu remboursable, est déduite du subside provisionnel du mois qui suit la date de fixation du subside définitif.

Pourtant, lors de la liquidation de la tranche des subsides afférents au mois de mai 1991 en faveur de l'a.s.b.l. Service d'aide à la jeunesse, à CHARLEROI, l'administration a procédé à la déduction d'une somme de 289 305 F, représentant l'excédent des dépenses de personnel admissibles pour les années 1988 (168 405 F) et 1989 (120 900 F). Cette même somme a cependant été reversée à l'association par une ordonnance de disposition sur ouverture de crédits sans qu'il soit formellement justifié de son utilisation.

La Cour a visé l'ordonnance de régularisation de cette dépense mais, comme cette dernière n'était pas dûment justifiée, elle a demandé au ministre d'être tenue informée des mesures qui seraient prises, en vue de la récupération du paiement indu. Elle a également fait observer que l'autorisation d'utiliser la procédure d'ouverture de crédit octroyée par son Collège est d'interprétation stricte et ne porte que sur le paiement des subventions réglementées(2). A ce jour aucune réponse n'a été fournie.

De même, l'a.s.b.l. LA CHATAIGNERAIE, à OTTIGNIES, a été dispensée de rembourser la partie des subventions pour frais de personnel non justifiée en 1989, soit une somme de 885 051 F.

La Cour a demandé quelles étaient les bases juridiques et les motifs d'une telle dérogation aux dispositions réglementaires en vigueur et a rappelé le principe selon lequel, hormis le cas des dérogations légales ou réglementaires, une décision libérant le bénéficiaire d'une subvention ou d'une partie de subvention non justifiée de l'obligation de rembourser, constitue une libéralité qui doit faire l'objet d'un remboursement au Trésor(3).

(1) Article 44, § 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse;

Article 11, § 4, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 21 décembre 1989 fixant les conditions auxquelles les subsides peuvent être octroyés aux organismes collaborant à la protection de la jeunesse.

(2) Lettre du 30 juin 1992, rappelée le 16 mars 1993.

(3) Lettre du 16 février 1993.

— le fait de considérer, pour le calcul des subventions, les institutions (c'est-à-dire les sections: internat, semi-internat, home pour travailleurs, home pour non travailleurs et centre de jour) comme des entités indépendantes, ignore totalement la réalité du terrain qui est celle d'établissements regroupant plusieurs sections. Dès lors, des prises en charge supplémentaires peuvent être accordées à une section alors qu'un excédent de subventionnement est attribué à une autre section du même établissement; il en résulte une augmentation de l'enveloppe octroyée à l'ensemble de l'établissement alors que la population totale accueillie diminue et que le personnel, globalement, n'a pas changé.

Par ailleurs, le blocage d'excédents de subventions en faveur d'institutions dont l'occupation diminue empêche une redistribution équitable en fonction de l'évolution de la demande. Une étude du professeur PIASER réalisée en 1988 (1), confirmée par l'évolution des agréments octroyés détaillée ci-après, montre que la demande d'accueil en institution pour adultes (et surtout en home pour non travailleurs et en centres de jour) augmente, alors que celle en institutions pour mineurs (les internats et semi-internats) diminue.

Evolution des capacités agréées	1990	1991	1992
Internats	3 186	3 112	2 723
Semi-internats	2 062	1 957	1 901
Homes travailleurs	541	550	550
Placement familial	135	135	135
Centres de jour	1 001	1 062	1 120
Homes non travailleurs	2 300	2 377	2 419
Nursing	248	263	263
Semi-internats (non scolarisables)	151	260	258

Il serait dès lors logique de réduire les subventions destinées à l'accueil des mineurs par référence à leur nombre réel afin de pouvoir mieux répondre à la demande croissante d'accueil en institutions pour adultes.

En outre, une telle évolution devrait alléger les dépenses de la Communauté dans ce secteur étant donné que la participation financière des adultes dans le montant de leur prise en charge (plus de 900 F par jour) est supérieure à celle réclamée pour les mineurs (deux tiers des allocations familiales).

Le financement du Fonds 81 est assuré essentiellement par des ressources budgétaires (art. 60.02 du Titre IV).

L'évolution des ressources et des soldes au 31 décembre de chaque année est la suivante (en francs):

Années	Ressources	Soldes
1990	4 741 190 472	1 012 807 669
1991	5 133 145 731	1 029 442 166
1992	5 310 695 069	766 163 505
1993	5 395 100 000	0 ⁽¹⁾

(1) Prévision.

Si les prévisions pour l'année 1993 ne constituent qu'une indication, il n'en reste pas moins que le solde à la fin de l'année 1993 sera largement inférieur à celui de 1992.

(1) Centre d'évaluation des politiques sociales de l'Université de LOUVAIN.

rétroactivement, à partir du 1^{er} janvier 1990. « VENT DEBOUT » pouvait dès lors recevoir les subventions journalières pour frais ordinaires contestées; l'association obtenait le bénéfice d'une convention (1) dérogeant aux normes ordinaires de subvention, accordée en vertu de l'article 61 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987. Elle conservait au demeurant sa convention A.M.O.

Toutefois, suite à la modification du régime de subventionnement, l'activité d'A.M.O. perdait son caractère d'activité principale et, *ipso facto*, ne répondait plus aux conditions générales prévues, cette fois, dans la réglementation A.M.O. qui précise en effet que les organismes subventionnés doivent avoir pour activité exclusive ou principale, s'ils sont privés, l'aide aux jeunes dans leur milieu de vie et dans leurs rapports avec l'environnement (2).

Quant à la nouvelle convention, elle s'avérait non conforme à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 8 janvier 1988, fixant les règles particulières de subvention en application des dispositions de l'article 61 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987. Ainsi en allait-il par exemple du taux d'occupation minimum fixé conventionnellement, et de la disposition par laquelle il était dérogé aux conditions de qualification du personnel subventionné en faveur du « skipper », qui obtenait la rémunération d'un éducateur de classe I sans posséder les titres requis.

Ces nouvelles irrégularités ont contraint la Cour à intervenir à nouveau (3); son Collège précisa qu'il pourrait refuser le visa des subventions pour l'année 1993, si un terme n'était pas mis entre-temps aux errements dénoncés. En réponse, le ministre a déclaré qu'il serait mis fin à la convention A.M.O. conclue avec l'a.s.b.l. et que celle-ci bénéficierait désormais d'un régime de subventionnement unique fondé sur l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987. Cette solution conforme en son principe à la réglementation en vigueur, était préconisée par la Cour dès le début de la controverse. Le ministre promettait également de remanier les mesures d'application de l'article 61 du même arrêté qui, en l'occurrence, s'étaient révélées inadéquates. En attendant que ces mesures soient prises, le ministre a demandé de viser les subventions pour 1993, afin de ne pas pénaliser l'association et son personnel, par suite de manquements administratifs dont elle ne pouvait être tenue pour responsable (4). La Cour a pris acte des intentions du ministre et a accédé à sa demande tout en insistant pour que les modifications de la réglementation annoncées interviennent dans un délai raisonnable (5).

C. CULTURE

1^o Comptabilité des associations culturelles — Justification des subventions

En matière de comptabilité, la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique se borne à prévoir l'approbation, par l'assemblée générale, des comptes de l'exercice écoulé et du budget de l'année suivante. A défaut de contraintes supplémentaires imposées par leurs statuts ou le pouvoir subsidiaire, les a.s.b.l. sont donc autorisées à simplifier au maximum leur comptabilité, jusqu'à la réduire à un relevé des recettes et des dépenses enregistrant uniquement les opérations financières réalisées au cours de l'année.

(1) Convention du 3 septembre 1991.

(2) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 21 décembre 1989, fixant les conditions auxquelles les subsides peuvent être octroyés aux organismes collaborant à la protection de la jeunesse, article 2, *cf.* Une disposition similaire figurait à l'article 2 de l'arrêté royal du 4 février 1981 qui réglait primitivement la subvention des A.M.O.

(3) Lettre du 24 juillet 1991.

(4) Dépêche du 11 décembre 1992.

(5) Lettre du 29 décembre 1992.

b) *Réglementation lacunaire ou inadéquate*

J 766.765

Les mesures d'application de l'article 61 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et aux services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse se sont révélées inadéquates dans le cas de l'a.s.b.l. « VENT DEBOUT ». Cette a.s.b.l., créée à LIEGE le 26 mars 1984, a pour objet de « travailler à la réinsertion sociale de jeunes en difficulté, d'une part en les rassemblant autour d'un objet précis, l'organisation et la participation à des voyages en voilier vers des pays en voie de développement; en les formant, d'autre part, à l'apprentissage du travail » (1).

L'association bénéficia, d'abord, des avantages d'une convention (2) pour son action en milieu ouvert (A.M.O.), activité régie par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 21 décembre 1989, fixant les conditions auxquelles les subsides peuvent être octroyés aux organismes collaborant à la protection de la jeunesse. Elle obtint ensuite, parallèlement, le bénéfice d'une seconde convention (3), au titre de service non résidentiel organisant des prestations éducatives ou philanthropiques (S.P.E.P.) au profit de mineurs ayant fait l'objet d'une mesure de protection contraignante prise par le tribunal de la jeunesse, dans le cadre de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987. Or, les S.P.E.P. ne peuvent avoir aucune autre activité que celle pour laquelle ils ont été agréés. Partant, « VENT DEBOUT » ne pouvait cumuler les régimes de subsidiation S.P.E.P. et A.M.O. (4). En outre, la convention S.P.E.P. prévoyait le paiement d'une subvention journalière pour frais ordinaires que la réglementation réserve expressément aux services résidentiels agréés.

La Cour a formulé les observations qui s'imposaient et a réduit la troisième tranche de la subvention A.M.O. pour l'année 1989, du montant attribué à l'a.s.b.l. au titre de frais ordinaires. Elle a insisté sur la nécessité de mettre un terme, dès que possible, au conventionnement A.M.O. et de regrouper toutes les activités dans le seul régime S.P.E.P. (5). Le cumul de ces deux subventions a été dénoncé au 147^e Cahier d'observations (6).

L'Exécutif, refusant de s'incliner, a, par une délibération du 18 septembre 1990 prise en vertu de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, invité celle-ci à viser avec réserve l'ordonnance émise en paiement du solde de la subvention A.M.O. La Cour a transmis, le 21 novembre 1990, au Conseil de la Communauté française un exposé de ce différend qui a été repris dans le 148^e Cahier d'observations (7).

La délibération n'ayant pour effet que de libérer le solde de la subvention A.M.O., la Cour a déduit la somme litigieuse, qui concernait la subvention S.P.E.P., du montant de la tranche suivante des subventions allouées à « VENT DEBOUT » et a insisté à nouveau sur la nécessité de mettre un terme au double régime de subsidiation (8).

L'Exécutif, renonçant à recourir une nouvelle fois à la procédure de l'article 14, préféra procéder à la révision du mode d'agrément de subsidiation de « VENT DEBOUT » : ainsi, par arrêté du 3 septembre 1991, il agréait l'a.s.b.l. en qualité de service résidentiel dans le cadre de la réglementation du 7 décembre 1987, et ce

(1) Article 2 des statuts (*Montieur belge* du 23 mai 1985).

(2) Convention du 30 octobre 1985.

(3) Convention du 31 juillet 1987, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987.

(4) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, article 3, 3^o, b.

(5) Lettre du 23 janvier 1990.

(6) Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) — N^o 1, pp. 38-39.

(7) Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) — N^o 1, pp. 30-31.

(8) Lettre du 30 novembre 1990.

Dans une déclaration du 21 janvier 1992 (1), celui-ci s'était pourtant engagé à garantir le versement régulier, dans les délais requis, des subventions de fonctionnement et de personnel.

Conscient qu'une partie de ces subventions sert, dans les faits, à couvrir les charges d'intérêts bancaires supportées par les allocataires, le ministre-président a, pour sa part, révélé, lors de la discussion du budget pour l'année 1993 (2), qu'il négociait un dispositif particulier devant permettre de réduire ces charges. Sans préciser davantage ses intentions, le ministre-président ajoutait (3) qu'il avait d'ores et déjà veillé à prendre en considération le préjudice supporté par les théâtres sous contrats-programmes du fait de la liquidation tardive des subventions en 1992: une intervention exceptionnelle d'un montant de 5 900 000 F était prévue à cet effet.

L'article 5 des contrats-programmes conclus entre la Communauté française et vingt théâtres professionnels prévoit le versement de la subvention annuelle selon un échéancier strict: un tiers de la subvention sera versé à la fin du premier trimestre de l'année civile, le solde liquidé par tranches mensuelles à partir du mois d'avril, la dernière tranche après présentation des comptes et bilans de la saison écoulée, arrêtés à la date du 30 juin.

En 1992, ce calendrier n'a pu être respecté: soumis au régime des douzièmes provisoires (décrets du 15 octobre 1991 et du 23 mars 1992) jusqu'à l'adoption, le 26 juin 1992, du décret contenant le budget de l'année 1992, l'Exécutif s'est vu contraint, pour rester dans les limites des crédits ouverts par ces décrets, de retarder la liquidation des subventions.

Pour compenser la perte financière occasionnée par ce retard et conformément à la décision ministérielle, l'Administration s'est inspirée des pratiques commerciales, se plaçant délibérément dans l'hypothèse selon laquelle la Communauté française, considérée comme débitrice de subventions qui ne s'est pas acquittée de ses engagements dans les délais fixés, serait soumise, de ce fait, au paiement d'intérêts de retard.

Les intérêts de retard ont été calculés sur la base du nombre de jours de retard et du taux d'intérêt.

Les montants obtenus au terme de ce calcul ont été formellement octroyés sous forme de subventions par un arrêté de l'Exécutif du 29 décembre 1992.

La Cour n'a pas fait obstacle à la liquidation de ces intérêts de retard, eu égard, notamment, à l'obligation d'équilibre financier que les contrats-programmes assignent aux théâtres concernés. Elle a cependant rappelé au ministre-président sa jurisprudence en la matière (4).

Celle-ci tient en une règle: l'octroi d'une subvention ne peut engendrer aucune charge d'intérêts de retard, hormis les exceptions légalement ou réglementairement prévues. Or, l'arrêté du 29 décembre 1992 ne pouvait invoquer aucune habilitation décrétales, ni une quelconque base réglementaire.

Dans sa lettre, la Cour a également attiré l'attention du ministre-président sur le risque de discrimination que son initiative en faveur des théâtres sous contrats-programmes faisait naître par rapport à d'autres institutions subventionnées, également affectées par le régime des douzièmes provisoires en vigueur en 1992.

Le Théâtre national de la Communauté française, par exemple, aurait pu prétendre à 3 616 000 F d'intérêts de retard si la Communauté française avait adopté à son égard la même attitude que pour les théâtres sous contrats-programmes; certes, en raison de son statut particulier, le Théâtre national ne relève pas de cette catégorie, mais il est néanmoins lié à la Communauté française par une convention qui l'oblige, à l'instar des théâtres sous contrats-programmes, à assurer son équilibre financier.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, CRI, N° 9 (SE 1992), Annexe, p. 10.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 4 - II (1992-1993), n° 2, p. 4.

(3) *Op. cit.*, p. 26.

(4) Lettre du 4 mai 1993.

Or, si beaucoup d'associations culturelles peuvent s'accommoder d'un système aussi élémentaire, d'autres sont devenues de véritables entreprises, dont seule une comptabilité en partie double, complétant le compte de résultats d'une situation active et passive, peut donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

Un simple historique des mouvements de fonds prive, en effet, l'association sans but lucratif d'une vue claire sur l'état de son patrimoine, puisqu'en regroupant dans les charges d'un seul exercice la totalité des dépenses d'acquisition de matériel, il ôte toute valeur comptable aux immobilisations effectuées. En l'absence d'un bilan, l'association peut également être incapable d'évaluer correctement l'état de ses dettes et de ses créances ou même se retrouver dans l'ignorance de ses disponibilités financières exactes.

La comptabilité en partie double constitue donc, pour les associations elles-mêmes, un précieux outil de gestion. Quant aux autorités chargées du contrôle de l'emploi des subventions, en application des dispositions de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, elles y trouvent une représentation complète de la situation financière des allocataires.

C'est pourquoi la Cour a exposé, dans ses précédents Cahiers(1), que, pour les subventions de fonctionnement allouées aux associations culturelles, il s'indiquait de fournir, comme pièces justificatives de leur utilisation, un bilan et un compte de résultats.

Encore faut-il, bien sûr, que les documents comptables établis par les a.s.b.l. respectent les règles en vigueur, sous peine de perdre toute fiabilité et de compromettre le contrôle de l'utilisation des subventions.

Aussi, la Cour a-t-elle encouragé l'élaboration par la Direction d'administration de la promotion artistique, d'un plan comptable normalisé adapté aux besoins spécifiques des entreprises théâtrales et musicales et souhaité sa généralisation à l'ensemble des associations culturelles subventionnées par la Communauté française.

J 556.297

Plus récemment, la Cour a également suggéré au ministre-président de l'Exécutif(2) d'examiner l'opportunité d'étendre à toute la Direction générale de la Culture et de la Communication le contrôle comptable institué ponctuellement dans l'un ou l'autre de ses services.

Les théâtres professionnels et les organisations d'éducation permanente, par exemple, bénéficient en effet, pour la tenue de leur comptabilité, des explications et des conseils de fonctionnaires spécialement affectés à cette tâche. L'augmentation de leur nombre ou l'accroissement de leur champ de compétence devrait permettre, sans gonfler les coûts de fonctionnement de la Communauté française, de renforcer le contrôle interne et d'éviter, dans l'intérêt même des associations concernées, la répétition d'observations formulées sur la base d'informations qui, pour n'avoir pas été préalablement vérifiées par les services liquidateurs, se révèlent finalement incomplètes ou erronées.

En encourageant l'adoption d'un plan comptable normalisé spécifique et en préconisant l'instauration d'un contrôle comptable des associations subventionnées, la Cour entend favoriser le rétablissement d'une certaine orthodoxie comptable dans le secteur culturel.

2° Octroi d'intérêts de retard

J 854.352

Pour l'ensemble du secteur associatif subventionné par la Communauté française, le délai de liquidation des subventions est un problème très sensible, à propos duquel les membres du Conseil interrogent fréquemment l'Exécutif.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française 91 (1989-1990) — N° 1, p. 25 et Doc. Conseil de la Communauté française 162 (1989-1990) — N° 1, p. 32.

(2) Lettre du 19 novembre 1991.

un organisme public dissimulé sous les apparences d'une association de droit privé, en violation de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Quant au décret en projet, le Conseil d'Etat estimait qu'il tendait à mettre en place une situation juridique aussi critiquable que la précédente, car il se bornait à prévoir la possibilité d'accorder des subventions à une association sans but lucratif demeurant sous la haute direction des gouvernants.

Constatant que l'Exécutif semblait peu enclin à abandonner sa mainmise sur l'action éducative et culturelle en faveur des prisonniers, par exemple en renonçant à s'immiscer dans l'a.s.b.l. qu'il subventionnait, et que la perspective d'instituer par décret un véritable organisme public ne paraissait pas l'agréer davantage, le Conseil d'Etat a proposé une troisième solution : par le biais d'un accord de coopération, prévu par l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, pouvait être créée une institution commune à l'Etat (ministère de la Justice) et à la Communauté française, dont l'objet aurait été le même que celui de l'actuelle a.s.b.l. et où les représentants de l'Etat et de la Communauté auraient pu occuper une position majoritaire.

Un accord de ce type, une fois approuvé par le législateur national et le législateur communautaire, devait permettre à la Communauté française, en toute légalité, d'assurer la mission qu'elle souhaitait assumer dans le domaine de l'aide pénitentiaire.

Afin de satisfaire aux remarques de la Cour, le ministre-président de l'Exécutif a, dans un premier temps, suivi la suggestion du Conseil d'Etat et élaboré un projet d'accord de coopération à conclure par la Communauté française, l'Etat belge (ministère de la Justice) et la Commission communautaire française pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Ce projet a, toutefois, dû être abandonné, faute de recevoir l'aval du ministre de la Justice.

Le ministre-président a, dès lors, communiqué à la Cour (1) son intention de régler définitivement le problème relatif à l'a.s.b.l. « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires » par sa dissolution pure et simple, prévue, à ce moment, pour le 31 décembre 1991, et par la création, dès le 1^{er} janvier 1992, auprès du Secrétariat général du ministère de la Culture et des Affaires sociales, d'un comité d'experts ayant pour mission d'émettre des avis et des propositions sur tout projet d'aide aux détenus en matière d'enseignement, de formation, de sport et de culture.

Créé par un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 18 décembre 1991, ce comité d'experts, comprenant notamment des fonctionnaires de la Communauté et des représentants de l'administration pénitentiaire, a vu sa constitution retardée par la dissolution de l'Exécutif.

Le membre de l'Exécutif ayant l'aide sociale aux détenus dans ses attributions a tenu à prévenir la Cour (2) de cet ultime contretemps qui n'a cependant pas compromis le règlement de l'affaire; le comité d'experts appelé à remplacer l'association « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires » s'est réuni pour la première fois en date du 11 juin 1992; la dissolution de l'a.s.b.l. litigieuse est intervenue le 30 juin 1992.

4^o Exercice des missions confiées au Centre de lecture publique

L'article 3 du décret du 28 février 1978, organisant le service public de la lecture en Communauté française, prévoyait la création d'un Centre de lecture publique ayant pour mission de coordonner l'activité des bibliothèques publiques et de leur fournir divers services; il chargeait le ministre d'en régler l'organisation et le fonctionnement.

(1) Dépêche du 2 mai 1991.

(2) Dépêche du 17 mars 1992.

Les théâtres pour l'enfance et la jeunesse n'ont pas davantage bénéficié d'intérêts de retard, alors que le décret du 25 juin 1973 qui les régit stipule que leur subventionnement s'effectue en deux tranches d'égale importance, dont la première doit être versée avant le 1^{er} mars. Cette échéance, qui n'a pas été respectée en 1992, est pourtant une obligation légale, plus contraignante qu'une simple disposition conventionnelle.

Dans le secteur de la lecture publique, enfin, le retard chronique dans la liquidation des subventions impose à bien des bibliothèques de recourir à l'escompte ou à l'emprunt. L'Exécutif n'a cependant jamais envisagé d'intervention compensatoire en leur faveur. En réponse à une question posée en date du 23 octobre 1992 par un membre du Conseil(1), le ministre-président a même affirmé qu'aucune disposition légale ne permettait à la Communauté française de prendre à sa charge les frais d'emprunt qui, faute de versement des subventions, auraient été contractés par les pouvoirs organisateurs.

Ces multiples entorses au principe d'égalité de traitement tiennent au caractère discrétionnaire que l'absence de base légale ou réglementaire confère au paiement d'intérêts de retard à certains allocataires, et donnent à la jurisprudence de la Cour toute sa raison d'être.

Au demeurant, il convient de signaler qu'une proposition de décret se référant explicitement à cette jurisprudence avait été déposée en juillet 1992 au Conseil de la Communauté française (2). Elle avait pour objet de fournir une base décrétable à la prise en charge, par le budget de la Communauté française, des intérêts de retard en cas de paiements hors délai des subventions. En date du 16 juillet 1993, c'est une proposition quelque peu différente, déposée en juin 1993, qu'a adoptée le Conseil de la Communauté française (3). Ce décret rend obligatoire l'inscription d'un délai de liquidation dans les décrets ou, à défaut, dans les arrêtés prévoyant l'octroi de subventions organiques et stipule que le dépassement de plus de trois mois de ce délai emporte déduction d'intérêts de retard sur les montants restant dus.

Grâce à ces nouvelles dispositions, le paiement d'intérêts de retard aux bénéficiaires des subventions communautaires devrait perdre tout caractère discrétionnaire.

3^o Dissolution de l'a.s.b.l. « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires »

S 935.972

Créée en vue de promouvoir toute action favorisant l'intégration sociale des détenus et leur réinsertion dans la société, l'a.s.b.l. « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires » était chargée d'une mission exercée autrefois par l'administration elle-même; ses statuts la plaçaient sous la haute direction de l'Exécutif de la Communauté française.

La Cour a fait observer (4) que sous les apparences d'une association de droit privé, elle constituait, en réalité, un organisme public.

Or, c'est au législateur décrétable que l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1988, réserve le pouvoir de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes institués dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

En vue de régulariser la situation de l'a.s.b.l., l'Exécutif a soumis, au Conseil d'Etat, le 20 octobre 1988, un projet de décret relatif aux activités culturelles, sportives et éducatives dans les prisons. Ce dernier (5) s'est rallié entièrement à l'analyse de la Cour des comptes: l'Exécutif avait bel et bien confié la gestion d'un service public à

(1) Doc. Conseil de la Communauté française N° 2 (1992-1993), Bulletin des questions et réponses.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française 53 (SE 1992) - N° 1.

(3) Doc. Conseil de la Communauté française 109 (1992-1993) n°s 1 et 2.

(4) Lettre du 17 février 1986.

(5) Avis n° L 18.779/9, rendu le 24 avril 1989.

Or, les statuts de l'association « Centre de lecture publique de la Communauté française » trahissaient, en deux endroits, l'immixtion de la Communauté française dans la gestion de l'association: l'article 9 de ces statuts imposait l'agrément des membres du conseil d'administration par l'Exécutif de la Communauté française et l'article 21bis définissait le contrôle des commissaires de l'Exécutif par analogie aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

La Cour a donc fait observer que si l'Exécutif décidait de reconnaître l'a.s.b.l. « Centre de lecture publique » et de lui confier les missions prévues à ce nouvel article 3 du décret du 28 février 1978, il y aurait lieu de faire procéder à une modification de ses statuts, en sorte que l'association perde son caractère juridique hybride et devienne, sans contestation possible, une association authentiquement privée.

La lettre de la Cour n'a jamais reçu de réponse. Mais, en date du 21 octobre 1992, le nouveau ministre-président Bernard ANSELME, prenant le contre-pied de son prédécesseur, décidait, à compter de 1993, de ne plus subventionner l'association « Centre de lecture publique de la Communauté française », d'en suspendre le fonctionnement et d'en communautariser le personnel et les activités.

Il prenait ainsi une décision qui, en vertu du décret relatif à la lecture publique, d'une part, et de l'arrêté réglant le fonctionnement de l'Exécutif, d'autre part, ne lui incombait pas et relevait de l'Exécutif lui-même.

En outre, cette décision 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.

Fort de cette indépendance, certes tempérée par certaines dispositions statutaires, mais néanmoins réelle, l'association s'est refusée à abandonner ses activités autres que strictement bibliothéconomiques, en particulier celles qu'elle avait développées dans le secteur de l'édition ou de l'achat de fournitures à destination des bibliothèques.

Projetant de modifier ses statuts pour se délivrer de tout lien avec la Communauté française, l'a.s.b.l. a manifesté sa volonté de poursuivre pleinement ses activités marchandes et d'honorer les engagements scientifiques et commerciaux qu'elle avait contractés avec divers partenaires belges et étrangers.

Entre l'a.s.b.l. et l'unité administrative mise en place au sein de la direction générale de la Culture et de la Communication, une certaine concurrence s'est instaurée, qu'il aurait été souhaitable d'éviter.

Aussi, la Cour a-t-elle invité le gouvernement de la Communauté française à définir précisément les tâches du nouveau Centre de lecture publique et à régler l'organisation de celui-ci. A défaut, l'administration restera dans l'incertitude quant à son champ d'action et les risques de conflits avec l'a.s.b.l. persisteront, au détriment de l'ensemble du secteur de la lecture publique.

La Cour s'est également inquiétée du sort du patrimoine de l'a.s.b.l. « Centre de lecture publique de la Communauté française » qui, à la date du 31 décembre 1992, comprenait pour l'essentiel:

- les collections du Mundaneum, généralement estimées à quelque 60 000 000 F;
- un immeuble acquis en 1991 pour 12 000 000 F;
- un stock « Editions » et « centrale d'achats »;
- du mobilier et du matériel de bureau;
- des valeurs disponibles pour 4 500 000 F.

A la faveur de la reprise du personnel et des activités de l'a.s.b.l., d'aucuns ont espéré une communautarisation, fût-elle partielle, de ce patrimoine.

Historiquement, il est vrai que l'a.s.b.l. n'avait été créée, en 1979, que pour préfigurer l'institution de droit public prévue par le décret de 1978. Mais sur le plan

Dans les faits, le ministre concerné 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.

Estimant que la gestion d'un service public avait été ainsi indûment confiée à une association de droit privé, la Cour a fait observer (1) que cette situation était contraire à la disposition décrétales.

Il fut répondu, à l'époque, qu'une modification serait apportée au décret, suivie d'un arrêté de l'Exécutif qui préciserait le statut et les missions du Centre de lecture publique.

Cette intention est restée lettre morte jusqu'au 19 juillet 1991, date à laquelle un décret modificatif a été voté.

Dans sa nouvelle version, l'article 3 du décret du 28 février 1978 offrait, à l'Exécutif, la possibilité soit de créer, au sein de son administration, un Centre de lecture publique, soit de reconnaître et de subsidier une association de droit privé à laquelle seraient confiées des missions de service public.

Au cours des travaux parlementaires, le ministre-président Valmy FEAUX marqua sa préférence pour la deuxième possibilité, en affirmant que si les missions du Centre de lecture publique devaient être assumées par la Communauté française et non plus par une a.s.b.l., leur coût en serait beaucoup plus élevé.

Dans la foulée, le ministre-président annonçait (2) l'adoption imminente, par l'Exécutif, d'un arrêté appelé à régulariser la situation du Centre de lecture publique dans le cadre des dispositions d'application du nouveau décret.

Cet engagement n'ayant pas été tenu, la Cour a jugé utile, en vue du règlement définitif de cette affaire, d'inviter l'Exécutif (3) à opter pour l'une des branches de l'alternative ouverte par la modification de l'article 3 du décret.

La Cour a également attiré l'attention du ministre-président sur les limites qui s'imposeraient à l'Exécutif dans l'hypothèse où celui-ci choisirait de reconnaître l'a.s.b.l. « Centre de lecture publique de la Communauté française ».

Dès lors que le législateur décrétales, par le biais de l'article 3, érigeait l'activité du Centre de lecture publique en mission de service public et habilitait l'Exécutif à confier cette mission à une association de droit privé, le principe même de la gestion privée d'un service public ne soulevait plus d'objections. Encore fallait-il que l'association reconnue revêtît un caractère privé.

La doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat s'accordent, en effet, pour considérer qu'un organisme privé, même s'il assure la gestion d'un service public, ne peut être soumis à la haute direction des gouvernants, du moins en ce qui concerne sa structure, son organisation et son fonctionnement interne.

Certes, il peut se concevoir qu'une autorité publique, à laquelle est reconnu le pouvoir de charger une association sans but lucratif d'une mission de service public, détermine aussi les conditions auxquelles cette association doit satisfaire pour être agréée en tant que telle et établit les règles organisant le contrôle de cette association de façon à permettre le retrait de l'agrément si l'association manque à ses obligations ou à assurer le contrôle de l'emploi des subventions qu'elle octroie.

En revanche, cette autorité ne peut instituer un régime de tutelle sur les actes de l'association ni, d'une manière générale, imposer des règles affectant son mode de fonctionnement, sous peine de dénaturer son régime juridique, tel qu'il procède de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

(1) Lettre du 25 novembre 1985.

(2) Dépêche du 23 octobre 1991.

(3) Lettre du 21 septembre 1992.

juridique donnée à la dépense et en informant le ministre-président de l'Exécutif, par lettre du 25 octobre 1991, que la Communauté française restait redevable du montant de la T.V.A. régulièrement portée en compte sur les factures mensuelles de la s.a. SATI.

Dans cette lettre, la Cour dénonçait également les errements ayant entaché la gestion administrative et financière du projet OSIRIS :

- l'indétermination de la date de la réception définitive du système et donc, de la date d'échéance du contrat;
- l'absence de vérification de la comptabilité relative à la commercialisation du produit OSIRIS oblitérant l'existence éventuelle d'un crédit à la disposition de la communauté française;
- la non-signature du contrat de maintenance du matériel, d'où non-paiement de factures d'entretien;
- la non-facturation des notices fournies par la Communauté française aux Editions du Cercle de la Librairie.

A cette époque, la Communauté française était en mesure de régulariser rapidement la situation : l'ajustement de son budget 1991 lui permettait, à la fois, d'obtenir les crédits supplémentaires nécessaires au paiement de la T.V.A., due pour 1990, et de se doter, pour 1991, de crédits suffisants à la charge d'un article budgétaire adéquat.

Au lieu de quoi, deux mois après avoir reçu la lettre de la Cour et sans tenir aucun compte des observations qu'elle contenait, le ministre-président de l'Exécutif signe un nouvel arrêté de subvention, identique à celui de l'année précédente, en vue d'acquitter à la s.a. SATI les frais d'exploitation d'OSIRIS afférents à l'année 1991.

L'octroi de cette « subvention » encourait évidemment les mêmes critiques que la précédente : qualification juridique impropre, mauvaise imputation et montant erroné.

La Cour a, cette fois, refusé de viser l'ordonnance portant liquidation de la « subvention » 1991. Elle a rappelé (1) la teneur de sa première lettre et exigé qu'il y soit répondu dans les meilleurs délais.

Le ministre-président a reconnu (2) sans réserve le bien-fondé de ces observations et a apporté, sur la plupart des problèmes soulevés, des éclaircissements conformes aux remarques de la Cour.

Par ailleurs, il priait la Cour de bien vouloir viser, à titre exceptionnel, l'ordonnance de paiement de la « subvention » octroyée pour 1991 à la s.a. SATI.

Cette demande ne put toutefois être satisfaite suite à l'annulation de l'ordonnance renvoyée par la Cour en avril 1992 et faite, pour l'administration, d'avoir émis une nouvelle ordonnance, les crédits prévus pour la subvention 1991 sont eux-mêmes tombés en annulation à la date du 31 décembre 1992. Ce contretemps retardait encore le paiement des services prestés par la s.a. SATI en 1991, sans compter la déduction des intérêts de retard. C'est pourquoi la Cour a invité le ministre-président (3) à se doter le plus rapidement possible des crédits nécessaires au paiement des factures impayées, ainsi que de la T.V.A. restant due.

Dans sa dépêche, le ministre-président informait également la Cour de sa décision, prise en juin 1992, de dénoncer les conventions qui liaient la Communauté française à ses deux partenaires, la s.a. SATI et les Editions du Cercle de la Librairie, afin de mettre un terme, à la date du 31 décembre 1992, au système OSIRIS.

En ce qui concernait la s.a. SATI, cette résiliation était fondée sur l'article 15 du contrat du 28 janvier 1988 qui fixait la durée minimale du marché à trois ans à partir

(1) Lettre du 14 avril 1992.

(2) Réponse du 30 décembre 1992.

(3) Lettre du 23 février 1993.

juridique, la Communauté française était dépourvue des moyens de s'approprier d'autorité le patrimoine de l'association: seule une dissolution de celle-ci aurait permis à la Communauté française, conformément aux statuts de l'a.s.b.l., d'en récupérer l'actif net.

Par ailleurs, les subventions de fonctionnement annuellement octroyées par la Communauté française à l'association « Centre de lecture publique de la Communauté française » avaient toujours été intégralement utilisées et dûment justifiées et ne pouvaient donc donner lieu à aucune procédure de récupération par le pouvoir subsidiant.

La Cour a toutefois relevé qu'en 1992, l'a.s.b.l. avait bénéficié d'une intervention de nature différente: en exécution d'une convention de cession d'un droit d'emphytéose conclue le 27 décembre 1991 entre la Communauté française et la société anonyme « Loisirs Modernes », celle-ci lui avait, en effet, versé 5 000 000 F, pour compte de la Communauté, en vue, semble-t-il, de couvrir ses frais de gestion des collections du Mundaneum.

Or, les comptes 1992 de l'a.s.b.l. ne mentionnent des dépenses afférentes au Mundaneum qu'à hauteur de 189 037 F. La Cour a, dès lors, fait observer au ministre chargé de la Culture, sans préjudice d'une analyse approfondie de la convention précitée, que la subvention déguisée perçue par l'a.s.b.l. devrait être remboursée à due concurrence.

5° Abandon du système informatique OSIRIS destiné aux professionnels du livre

J 664.219

En 1987, dans le but de moderniser le commerce du livre grâce aux progrès de la télématique, la Communauté française désira se doter d'un système informatique, dénommé OSIRIS, inspiré du système français ELECTRE, devant permettre aux professionnels belges du livre de consulter en ligne directe une banque de données bibliographiques comprenant les notices de tous les titres disponibles sur le marché, d'une part, et de recourir à une procédure accélérée de commande des livres au moyen d'une transmission automatisée de messages entre éditeurs/distributeurs et libraires, d'autre part.

A l'issue d'une procédure classique de marché public (rédaction d'un cahier des charges, appel d'offres, analyse des soumissions...), la société anonyme SATI fut déclarée adjudicataire pour l'installation et l'exploitation du centre serveur d'OSIRIS. Un contrat de service fut signé à cet effet par la Communauté française et la SATI le 28 janvier 1988.

Quoique parfaitement opérationnel dès le 29 juin 1988, date de sa réception provisoire, le système OSIRIS ne fut pas utilisé pendant plus d'un an, faute d'une commercialisation adéquate du produit auprès des professionnels. Durant cette période, des coûts d'exploitation, de 568 225 F, T.V.A. comprise, par mois, se sont cependant accumulés.

Aussi la Communauté française décida-t-elle de se décharger de la commercialisation d'OSIRIS, tout en conservant la propriété du système, et d'en confier la responsabilité, par une convention supplémentaire conclue le 19 avril 1989, à la société SATI elle-même.

En 1990, ainsi que la Cour l'a exposé dans son précédent Cahier d'observations(1), la rétribution des prestations de services effectuées par la s.a. SATI pour la réalisation du projet OSIRIS a été déguisée en une subvention et imputée sur un article de la classe 30, dans le seul but d'éluider l'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

Lors de la mise en liquidation de cette « subvention », la Cour a visé l'ordonnance de paiement qui lui était présentée, tout en contestant la qualification

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) n° 1, p. 32 à 34.

A ce montant viennent s'ajouter les frais de personnel occasionnés par le recrutement, au sein du service de la lecture publique, d'agents chargés de l'encodage des données, ainsi que diverses dépenses connexes (promotion, entretien du matériel...). C'est donc une somme globalement supérieure à 70 millions de francs qui aura été engloutie dans le projet OSIRIS.

La Communauté française a donc décidé d'arrêter les frais, quitte à perdre le bénéficiaire, au demeurant très hypothétique, des investissements déjà réalisés.

3. EDUCATION, RECHERCHE ET FORMATION

A. FINANCEMENT DES SERVICES A GESTION SEPARÉE DE L'ENSEIGNEMENT ORGANISÉ PAR LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Depuis le 1^{er} janvier 1985, les établissements d'enseignement de la Communauté (de l'Etat, à l'époque) et leurs internats sont érigés en services à gestion séparée (1). Deux ans plus tard, le statut a été étendu aux centres psycho-médico-sociaux et aux internats autonomes (2).

Placé sous l'autorité directe d'un ministre, le service à gestion séparée bénéficie d'une certaine autonomie de gestion financière et comptable, sans toutefois posséder la personnalité juridique, et ses avoirs sont intégrés dans les moyens d'action du département dont il dépend (3).

La mise en œuvre de ce mode de gestion dans l'enseignement s'inscrivait dans le cadre d'un plan pluriannuel d'assainissement des finances publiques (4) et visait à « permettre aux écoles de disposer d'un budget de fonctionnement et d'équipement », à organiser « une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits », et à « mieux assurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'équipement des écoles de l'Etat, en renforçant la responsabilité des gestionnaires des écoles » (5).

Dès l'entrée en vigueur des dispositions légales relatives à la gestion séparée dans l'enseignement de la Communauté, la Cour a exercé un contrôle, tant sur les comptes que sur place (6).

Ce contrôle (7) a permis de récolter des renseignements sur le fonctionnement du système dont il ressort que si, d'une manière générale, les nouveaux rouages constituent un indéniable progrès, de nombreuses lacunes et carences, inhérentes au mode de gestion, compromettent la situation financière de certains établissements. Il s'agit, principalement, de :

- l'amputation, partielle et récurrente, des dotations destinées à l'enseignement secondaire;

(1) Articles 83 et 85 de la loi du 31 juillet 1984.

(2) Arrêtés royaux n° 454 et n° 456 des 29 août et 10 septembre 1986.

(3) Pour de plus amples développements sur le fonctionnement de ce mode de gestion pour les établissements d'enseignement de la Communauté française, le lecteur est renvoyé au 148^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) - N° 1, pp. 43-47.

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

(5) Doc. Chambre, 927 (1983-1984) - n° 1.

(6) Article 84, 2^e, de la loi du 31 juillet 1984 et article 18 de l'arrêté royal du 29 décembre 1984.

(7) Les données illustrant les considérations développées ci-dessous proviennent des comptes rendus par les comptables dont ceux relatifs aux années 1991 et 1992 n'ont toujours pas été transmis officiellement à la Cour. Elles ne concernent pas les établissements d'enseignement artistique, dont les comptes de l'année 1992 n'ont pas encore été établis. Cependant, les contrôles effectués sur place ont montré que la gestion de ces établissements présentait différents problèmes auxquels il convient de porter remède, notamment au Conservatoire royal de musique de Liège et à l'Institut national des arts du spectacle et techniques de diffusion (INSAS) à Bruxelles. Le ministre compétent en a été informé.

de la réception définitive, celle-ci pouvant être considérée comme acquise six mois après la réception provisoire, intervenue le 29 juin 1988.

Bien que non dénuée de fondement juridique, la décision de la Communauté française a été contestée par la s.a. SATI qui a fait valoir, non sans raison, qu'au fil des réunions organisées entre ses représentants et ceux de la Communauté, la signature du document officialisant la réception définitive avait, sans cesse, été reportée. Les procès-verbaux de ces réunions attestent les atermoiements de la Communauté et la bonne foi de la s.a. SATI.

En vue de résoudre à l'amiable ce différend et de clôturer du même coup le dossier OSIRIS, le ministre-président et la s.a. SATI se sont accordés sur un projet de transaction, que le directeur général de la Culture et de la Communication s'est personnellement chargé de mener à bonne fin, en concertation avec l'Inspection des Finances et les services de la Cour des comptes.

Par cette transaction, officiellement signée le 8 avril 1993, la Communauté française et la s.a. SATI convenaient que les relations contractuelles entre les parties prenaient fin le 31 décembre 1992, moyennant le paiement par la Communauté française, avant le 30 avril 1993, d'une indemnité de résiliation de 2 865 000 F (soit la moitié du montant, hors T.V.A., des prestations annuelles de la s.a. SATI), ainsi que de toutes les sommes restant dues, en ce compris les intérêts de retard calculés jusqu'au 31 décembre 1992.

La solution intervenue à la faveur de cette transaction respectait les exigences de la Cour: le paiement de la T.V.A. et la restitution de celle-ci au ministère des Finances étaient garantis, les intérêts de retard limités autant que possible et le passif financier du dossier OSIRIS définitivement apuré.

C'est pourquoi le ministre-président a sollicité de la Cour(1), le visa de l'ordonnance portant liquidation du montant dû par la Communauté française.

En réponse à cette demande, la Cour a fait savoir que le visa avait été accordé et le paiement effectué dans le délai requis.

Avant de clore ce dossier, la Cour croit utile de dresser, à l'intention du Conseil de la Communauté française, le bilan du projet OSIRIS.

Celui-ci poursuivait, à l'origine, deux objectifs: l'un d'eux, relatif à la transmission automatisée des messages entre éditeurs et distributeurs, n'a jamais été concrétisé et l'autre, qui concernait la consultation des notices bibliographiques, n'a suscité l'adhésion que d'une soixantaine de clients (dont seulement deux bibliothèques publiques), alors que le cahier spécial des charges évaluait à mille le nombre de librairies susceptibles de s'abonner au système. Pour ces maigres résultats, OSIRIS coûtait annuellement à la Communauté française quelque dix millions de francs. La disproportion entre produits et charges était si flagrante qu'elle a conduit le ministre-président à renoncer irrévocablement au projet.

Le coût total de l'opération se ventile d'ailleurs comme suit (en francs):

— Etude sur l'informatisation des circuits du livre	4 000 000
— Extension du système ELECTRE	9 544 279
— Maintenance de la base de données OSIRIS et acquisition de notices bibliographiques	9 740 371
— Installation du centre serveur	9 682 911
— Exploitation du centre serveur	30 705 642
— Intérêts de retard	2 371 425
— Indemnité de résiliation	2 865 000
Ensemble:	88 909 628

(1) Dépêche du 26 avril 1993.

Types de dépenses	Montants des dépenses	% de la dotation globale
Energie (y compris la consommation d'eau)	618 877 748	28,14
Coût salarial du personnel ouvrier contractuel	1 112 430 673	50,58
Autres dépenses de fonctionnement et d'équipement	1 394 606 150	63,41
Totaux	3 125 914 571	142,13

b) Critères appliqués pour le calcul des dotations

A ce jour, c'est-à-dire près de sept ans après l'instauration des services à gestion séparée, les critères objectifs nécessaires pour déterminer la dotation globale qui sera allouée à chaque établissement n'ont pas encore été définis. Dans ces conditions, les directions générales concernées du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation ont élaboré leurs propres règles de calcul.

hormis quelques particularités, comme dans l'enseignement primaire où des taux par élève pour le calcul de certains postes budgétaires sont annoncés par la circulaire que l'administration adresse aux écoles au moment où celles-ci sont invitées à établir leurs propositions budgétaires, et dans l'enseignement artistique où le montant inscrit au budget est réparti entre les établissements selon une clé de répartition établie en 1987, le calcul des dotations repose principalement sur la comparaison de la moyenne des besoins formulés annuellement par les écoles et la moyenne des dépenses effectuées les années précédentes.

— L'enseignement secondaire

Afin de pouvoir faire face à des situations imprévues, l'administration n'alloue pas la totalité de la dotation. Dans l'enseignement secondaire, les montants disponibles en fin d'exercice sont versés, et comptabilisés, en fin d'année. Ils sont reportés à l'exercice suivant pour être déduits des moyens octroyés pour l'année en cours.

Les principales charges auxquelles les établissements doivent faire face au moyen de la dotation sont les dépenses d'investissement, les besoins en énergie, les salaires du personnel ouvrier contractuel et l'informatisation de la gestion comptable et financière.

D'emblée, l'administration réserve 5% du budget global aux dépenses d'investissement. Le reste est réparti en tenant compte prioritairement, d'une part, des besoins en énergie et, d'autre part, des salaires et charges sociales du personnel ouvrier contractuel.

Chaque école constitue un cas particulier, notamment quant au nombre d'ouvriers contractuels en activité. De même, les frais d'entretien et la consommation d'énergie fluctuent suivant les dimensions, l'âge et l'état des bâtiments, l'existence éventuelle d'un complexe sportif ou d'un bassin de natation, la qualité de l'isolation thermique, le mode de chauffage, les conditions atmosphériques et le prix des carburants. La fréquentation de l'établissement n'influence guère ce type de charges.

Le contrôle de l'estimation des besoins en énergie formulée par les établissements scolaires est basé sur la consommation moyenne des sept dernières années multipliée par le prix unitaire fourni par l'Office central des fournitures. Ensuite, une comparaison est faite avec la moyenne des prévisions des quatre dernières années et celle des dépenses réelles effectuées durant la même période.

- l'absence de critères objectifs et réglementaires pour déterminer la dotation allouée à chaque école;
- l'insuffisance des dotations pour supporter le coût salarial du personnel ouvrier;
- la multiplication des efforts pour élaborer des logiciels de gestion aux performances identiques;
- la perte de ressources propres résultant de la scission des établissements scolaires et des homes-internats;
- l'inégalité des situations financières, malgré la constitution d'un solde global de trésorerie important, due aux capacités de gestion des chefs d'établissement et aux disparités entre les établissements;
- la perception de recettes par des associations sans but lucratif (a.s.b.l.) dont les frais sont supportés par les services à gestion séparée;
- l'utilisation de crédits budgétaires destinés au fonctionnement des établissements scolaires pour couvrir des besoins d'équipement de l'administration centrale.

1° Les dotations

Les services à gestion séparée de l'enseignement disposent de trois types de ressources: une dotation, annuelle et globale, inscrite au budget de la Communauté française, des recettes propres générées par l'activité de l'établissement et le report, à l'année suivante, des soldes disponibles à la fin d'un exercice.

Chaque année, les établissements reçoivent une dotation globale destinée à couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement, ainsi qu'à assurer la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires (1). La dotation consiste en un montant forfaitaire octroyé par école et un montant forfaitaire accordé par élève. Les montants peuvent varier par niveau et par forme d'enseignement.

D'après les promoteurs du projet (2), un tel système était « rendu nécessaire du fait que chaque école supporte des charges fixes et des charges variables qui varient en fonction du niveau et de la forme d'enseignement. En outre, l'on sait que, par suite des effets d'échelle, une population scolaire plus élevée rend dégressif le coût variable par unité ».

a) Evolution des dépenses à couvrir par les dotations

Une comparaison entre les dépenses supportées, par les établissements d'enseignement secondaire, en 1987 et en 1992, met en évidence l'évolution des charges et l'insuffisance de la dotation.

En 1987, les frais liés à la consommation d'énergie représentaient 49 % de la dotation globale et les salaires du personnel ouvrier contractuel 35 %. Il restait 16 % pour couvrir tous les autres frais de fonctionnement et d'équipement, y compris les dépenses à caractère pédagogique. Les directions d'écoles devaient donc trouver, dans leurs recettes propres, les moyens supplémentaires nécessaires à la réalisation de leurs objectifs.

Pour l'exercice 1992, la dotation globale s'élève à 2 199,3 millions de francs alors que les dépenses atteignent la somme de 3 125,9 millions de francs (3). Les pourcentages précédemment observés représentent, respectivement, 28,14 %, 50,58 % et 63,41 % (4) du montant de la dotation.

(1) Article 1^{er} de l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986 portant des dispositions relatives aux moyens de fonctionnement de l'enseignement de l'Etat et aux subventions de fonctionnement allouées à l'enseignement subventionné.

(2) Cf. Rapport au Roi sur l'arrêté précité, *Moniteur belge*, 17 mai 1986, p. 7146.

(3) Non compris les opérations pour ordre.

(4) Les pourcentages exprimés concernent l'ensemble des établissements relevant de l'enseignement secondaire. Il n'est pas fait de distinction entre les écoles et les internats.

De nombreux chefs d'établissements se voient, dès lors, contraints de proposer ou d'imposer le chômage à leur personnel ouvrier pendant les périodes de vacances ou évitent d'engager des ouvriers ayant des personnes à charge. Ils envisagent de ne plus pouvoir, à court terme, assurer la compensation, même partielle, des congés de maladie ou des pauses-carrière.

Les sommes nécessaires pour pallier l'insuffisance de la dotation doivent être trouvées dans les recettes propres de l'établissement. Quant au remplacement des ouvriers statutaires admis à la retraite, il ne serait plus financé qu'à raison de 50 % et la part de la dotation réservée aux investissements serait simplement supprimée.

De plus, les réductions d'effectifs parmi le personnel ouvrier provoquent divers problèmes. Ainsi, l'absence de personnel de garde dans les bâtiments inoccupés, la nuit et les jours de vacances, facilite les actes de vandalisme et les cambriolages.

Dès lors, et à défaut de remédier à l'érosion régulière des moyens budgétaires nécessaires au remplacement du personnel statuaire par des ouvriers soumis au régime du contrat de travail, la dégradation de la situation financière des établissements d'enseignement de la Communauté française se poursuivra inexorablement.

L'informatisation de la gestion financière et comptable représente un coût relativement lourd pour les établissements disposant de faibles moyens.

La comptabilité de la plupart des services à gestion séparée est assistée par ordinateur. Les systèmes mis en place s'avèrent satisfaisants. Toutefois, la majorité des directions générales ont chacune fait procéder à l'étude et à la réalisation, par des membres du personnel enseignant, d'un logiciel particulier.

La multiplication des efforts déployés pour mettre au point ces différentes applications aux performances très semblables est déplorable alors qu'il s'agissait de répondre aux exigences d'une réglementation unique et d'une comptabilité simple.

Ces considérations s'appliquent, mutatis mutandis, aux autres niveaux et types d'enseignement. Néanmoins, les moyens financiers des établissements d'enseignement spécial et de promotion sociale appellent quelques remarques particulières.

— L'enseignement spécial

Un appauvrissement progressif des établissements d'enseignement spécial est observé. Plusieurs causes sont à l'origine de cette situation.

L'enseignement spécialisé requiert un outil pédagogique adapté, ainsi que des aménagements et des équipements particuliers. Les frais d'entretien supplémentaires générés par les spécificités de cet enseignement sont à charge de l'établissement et la contribution financière des parents aux frais d'éducation est particulièrement faible. Quant au coût de l'encadrement médical et paramédical, il est intégré dans le calcul de la dotation (1).

Par décision ministérielle du 18 juin 1985, une dizaine d'établissements (2) comportant un internat ont été scindés, l'école et l'internat-home d'accueil devenant autonomes. Cette mesure a entraîné une augmentation du coût global du fonctionnement de ces institutions.

L'autonomie nouvelle a fractionné les dotations entre un nombre plus élevé de bénéficiaires et, par conséquent, a réduit les moyens dont chaque institution dispose. Il en est également résulté un dédoublement du matériel pédagogique et administratif.

Quant à l'intendance scolaire, principal facteur de recettes propres, elle est, pour l'essentiel, gérée par l'internat-home d'accueil. Les écoles perdent donc une

(1) Arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant le régime des honoraires alloués aux médecins et aux kinésistes non fonctionnaires agréés dans les sections d'enseignement spécial.

(2) Les établissements de Anseremme, Comblain-au-Pont, Court-Saint-Etienne, Lessines, Saint-Mard, Andrimont, Flémalle, Kain, Milmort, Saive, Seraing et Wasmes-Colfontaine.

Quant au calcul des moyens nécessaires pour assurer le paiement des salaires du personnel ouvrier contractuel, il est plus complexe.

Avant la mise en place du système de la gestion séparée, les règles de calcul de la durée des prestations à prendre en considération pour les travaux de cuisine, de restaurant et d'entretien ainsi que pour le service de chauffage et le transport des élèves dans les établissements d'enseignement de l'Etat ont été fixées par arrêtés royaux (1). Le cadre du personnel ouvrier a ainsi été défini en fonction des superficies à entretenir, du nombre de repas délivrés, du service du chauffage et du transport des élèves pendant les activités scolaires.

Dans le cadre des mesures prises en 1984 à l'égard du personnel de maîtrise, gens de métier et de service, le personnel temporaire a été licencié au 31 décembre de cette année. Depuis, les nouveaux recrutements se font sur la base de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Ainsi que le précise le rapport au Roi sur l'arrêté royal n° 296, une enveloppe de crédits de fonctionnement est attribuée aux écoles, enveloppe dont le montant à déterminer peut être équivalent à la moitié des crédits destinés antérieurement au paiement du personnel ouvrier. Les possibilités de recrutement ont d'abord été réduites à 75 % (2), puis portées à 69 %, du cadre diminué du nombre d'ouvriers statutaires nommés à titre définitif restant encore en fonction dans chaque établissement.

La part des salaires dans les dépenses des services à gestion séparée s'est accrue régulièrement (*cf. supra*). Cet accroissement est lié aux départs naturels d'ouvriers statutaires remplacés progressivement par du personnel contractuel. Ce changement de statut occasionne des difficultés budgétaires supplémentaires.

En effet, si la charge salariale des ouvriers statutaires est supportée par l'article 11.03 du budget de la Communauté française, celle des ouvriers contractuels, l'est par l'article 41.23 relatif à la dotation de fonctionnement et d'équipement.

Par décision ministérielle, les réductions de dépenses afférentes au personnel ouvrier statutaire doivent faire l'objet d'un transfert à concurrence de 50 % à l'article relatif au fonctionnement des écoles, le recrutement consécutif d'ouvriers contractuels ne pouvant pas dépasser 70 % de l'effectif remplacé.

Le nombre d'heures attribuées au personnel ouvrier statutaire a été réduit considérablement. De 1989 à 1992, la diminution passe, dans l'enseignement secondaire, de 82 270 à 56 278 heures par semaine, soit une perte de 25 992 heures par semaine.

A l'occasion du contrôle budgétaire de 1993, la direction générale concernée estimait que cette diminution avait un impact budgétaire de 500 millions de francs répartis sur les quatre derniers exercices. En conséquence, elle espérait un transfert de 250 millions en faveur de l'article 41.23, mais constatait que seulement 130 millions avaient été transférés.

D'autre part, lors de l'élaboration des budgets destinés à l'octroi des dotations aux établissements scolaires, il n'a pas été tenu compte de l'augmentation de l'index, du régime d'assurance maternité instauré par la loi-programme du 22 décembre 1989, de l'augmentation barémique, de l'augmentation du pécule de vacances et de l'allocation de programmation sociale versée en fin d'année, de l'extension des conditions d'intervention de l'employeur dans les frais de déplacement, ni du montant des allocations familiales.

Le calcul du montant de la dotation incorpore le remplacement des ouvriers statutaires admis à la retraite, mais ne prévoit que 50 % du coût du remplacement des absents pour raison de santé ou des bénéficiaires du régime de la pause-carrière. De plus, le calcul de la dotation est établi sur base d'une charge salariale de 300 francs l'heure alors que le coût horaire moyen de ces salaires s'élève à 332 francs.

(1) Arrêtés royaux des 23 mai et 10 novembre 1967, modifiés par les arrêtés royaux n° 209 et 210 du 23 septembre 1983.

(2) Circulaire ministérielle du 7 décembre 1984.

Niveaux d'enseignement	Recettes en opérations courantes	Recettes en capital	Recettes en opérations pour ordre	Totaux
Enseignement préscolaire et primaire	234 229 627	58 281	3 074 504	237 362 412
Enseignement secondaire	2 989 125 058	90 425 098	33 874 900	3 113 425 056
Enseignement supérieur non universitaire de type long et de type court	636 113 478	30 280 275	97 160 963	763 554 716
Enseignement spécial	386 909 311	5 067 923	9 538 710	401 515 944
Enseignement de promotion sociale	74 472 496	12 582 343	35 921 031	122 975 870
Centres psycho-médico-sociaux	107 762 143	293 049	0	108 055 192
TOTAUX	4 428 612 113	138 706 969	179 570 108 4	4 746 889 190

L'importance relative des opérations pour ordre (4 % de l'ensemble) résulte des droits d'inscription. Le sort définitif de ces droits varie selon les niveaux d'enseignement. Ils sont versés, en partie, dans le patrimoine des établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice où ils sont, entre autres, destinés au service social (1). Dans l'enseignement supérieur de type court et de plein exercice ainsi que dans l'enseignement de promotion sociale (2), ils constituent la première dotation de l'exercice suivant.

Les recettes en opérations courantes et en opérations de capital proviennent des dotations et des recettes propres.

Niveaux d'enseignement	Dotations	Recettes propres	Totaux
Enseignement préscolaire et primaire	230 000 000	4 287 908	234 287 908
Enseignement secondaire	2 199 300 000	880 250 156	3 079 550 156
Enseignement supérieur non universitaire de type long et de type court	490 100 000	176 293 753	666 393 753
Enseignement spécial	327 700 000	64 277 234	391 977 234
Enseignement de promotion sociale	48 800 000	38 254 839	87 054 839
Centres psycho-médico-sociaux	103 900 000	4 155 192	108 055 192
TOTAUX	3 399 800 000	1 167 519 082	4 567 319 082

Les recettes propres sont générées par les intendances scolaires, la vente des produits, fabrications et services des sections techniques, la location des locaux et des équipements sportifs ou culturels, ainsi que par les intérêts produits par les comptes bancaires.

(1) Article 35, § 2^{ter}, du décret-programme du 26 juin 1992.

(2) Le droit d'inscription y est prévu par l'arrêté royal n° 462 du 17 septembre 1986.

source importante de revenus. De plus, leurs bâtiments sont souvent vétustes et mal isolés, par conséquent, plus onéreux en énergie.

— L'enseignement de promotion sociale

Il existe deux catégories d'écoles de promotion sociale: celles qui possèdent leurs propres bâtiments et celles qui utilisent les locaux d'établissements d'enseignement de plein exercice, essentiellement des athénées royaux et des instituts techniques.

Les établissements autonomes perçoivent une dotation de fonctionnement complète tandis que les autres disposent des droits d'inscription et de fractions de dotation calculées en fonction de leur degré d'insertion dans l'établissement de plein exercice. Pour ces derniers, la situation est parfois critique, d'autant plus qu'ils sont tributaires de l'accord et de la bonne volonté des chefs des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur de plein exercice qui les hébergent.

Les établissements d'enseignement de promotion sociale présentent des soldes nets d'engagement (1) très variables.

Etablissements d'enseignement de promotion sociale de la Communauté française	Soldes budgétaires
Soumagne	-1 428 794
Péruwelz	-32 593
Jurbise	4 524
Arlon	33 403
Waremme	41 644
Thuin	56 280
Waimes	62 218
Evere	1 207 005
Namur (boucherie-charcuterie)	2 450 150
Mouscron	2 740 324
Anderlecht-Uccle-Bruxelles	14 630 112

Malgré un taux de fréquentation identique, certains établissements connaissent une situation financière nettement plus confortable que d'autres. Ce phénomène résulte de l'exonération du droit d'inscription dont bénéficient certaines catégories d'élèves, notamment les chômeurs.

Ainsi, pour une population scolaire de même importance, les établissements d'enseignement de promotion sociale de Colfontaine et de Jemappes, localisés dans une région socio-économiquement défavorisée, perçoivent respectivement 2 315 000 F et 1 353 000 F de droits d'inscription, alors que l'établissement, situé dans la région bruxelloise, recueille 7 552 000 F.

2^o Les ressources globales de l'enseignement de la Communauté française

Pour l'exercice 1992, les recettes de l'ensemble des établissements, à l'exception de l'enseignement artistique pour lequel tous les comptes n'ont pas encore été produits, s'élèvent à 4 746,9 millions de francs. Ils se répartissent entre les opérations courantes (intendance et fonctionnement), les opérations de capital et les opérations pour ordre (trésor et tiers).

(1) Le solde net d'engagement ou résultat de l'exécution du budget est égal au solde de trésorerie augmenté des créances à recouvrer et diminué des engagements à apurer et de la dotation au fonds de réserve.

2 019 690 207 F, montant qui représente le solde de trésorerie, c'est-à-dire les liquidités.

Cet avoir comprend 338 987 986 F, constitué en fond de réserve(1).

Dès le 1^{er} janvier 1993, l'ensemble des établissements d'enseignement de la Communauté française bénéficiait d'un report disponible de 1 292 756 244 F.

Cette situation, globalement satisfaisante, masque des précarités individuelles : en effet, certains établissements présentent, en fin d'exercice, des soldes budgétaires déficitaires.

Etablissements	Soldes budgétaires au 31.12.1992
Centre d'initiation à l'écologie — Domaine des Masures à Han-sur-Lesse	- 1 331 516
Etablissement d'enseignement de promotion sociale de la Communauté française à Péruwelz	- 32 593
Etablissement d'enseignement de promotion sociale de la Communauté française à Soumagne	- 1 428 794
Ecole primaire autonome de la Communauté française à Spy	- 398 339
Lycée de la Communauté française à Alleur	- 1 116 175
Athénée royal à Arlon	- 395 961
Institut technique de la Communauté française à Arlon	- 220 523
Athénée royal à Binche	- 456 011
Athénée royal à Durbuy (Bomal)	- 478 676
Athénée royal à Braine-le-Comte	- 641 844
Athénée royal à Couvin	- 76 725
Athénée royal à Jumet	- 56 768
Athénée royal à Bruxelles-Ouest	- 805 330
Athénée royal « Jean d'Avesne » à Mons	- 1 424 081
Athénée royal de l'Air pur à Seraing	- 2 716 066
Athénée royal à Thuin	- 146 011
Athénée royal à Virton	- 939 500
Centre permanent d'étude de la nature à Sivry	- 160 452

Ces établissements ne peuvent assumer la totalité de leurs obligations et doivent puiser, dans les ressources de l'année suivante, les sommes nécessaires à la couverture des engagements contractés précédemment.

Le déficit peut se reproduire d'année en année, tout comme la situation peut varier d'un exercice à l'autre. Ainsi, par exemple, l'Internat autonome pour jeunes gens de la Communauté française à Huy, qui relève de l'enseignement supérieur, présentait, à la clôture de l'exercice 1991, un déficit de 1 826 346 F. En 1992, il a réussi à redresser sa situation et présente, en fin d'exercice, un solde net d'engagement positif de 1 989 957 F. Cette amélioration s'explique, essentiellement, par l'impact d'une gestion plus rigoureuse. Les dépenses de fonctionnement du restaurant scolaire, fréquenté par les élèves de l'internat et de l'athénée voisin, ont baissé de 2 020 047 F alors que les recettes ne diminuent que de 552 530 F. Par ailleurs, le montant total des pensions, versées par les parents, pour l'entretien des élèves internes a augmenté de 1 128 447 F. A ces éléments, s'ajoutent une légère augmentation de la dotation et la fin de la gestion, par une a.s.b.l., de la location des locaux aux tiers.

(1) Article 14, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 29 décembre 1984.

Les établissements sont, en effet, autorisés (1) à placer, auprès d'une institution publique de crédit, les parties non utilisées des recettes propres et des dotations de fonctionnement. Les intérêts de ces placements sont obligatoirement affectés à la mission des institutions concernées. Les opérations de placement et les intérêts qui en résultent sont repris dans les écritures comptables sous un chapitre distinct.

La plupart des établissements ont procédé au placement, à des termes variables, d'une partie de leur trésorerie. Ces opérations ont donné lieu à l'encaissement d'intérêts plus ou moins importants, comptabilisés dans les recettes propres. Par exemple, le montant des intérêts perçus, pendant l'exercice 1992, se chiffre à 73 789 839 F, pour l'ensemble de l'enseignement secondaire, et à 28 715 440 F, pour l'enseignement supérieur non universitaire.

Le 1^{er} janvier 1992, un montant correspondant à 25 % du fonds de réserve a pu être transféré vers les moyens disponibles pour financer des investissements en matériel durable (2), et a ainsi suppléé à l'insuffisance des moyens budgétaires consacrés aux investissements.

Pour la même période, les dépenses se répartissent de la manière suivante:

Niveaux d'enseignement	Dépenses en opérations courantes	Dépenses en capital	Dépenses en opérations pour ordre	Totaux
Préscolaire et primaire	225 325 467	7 815 708	3 032 966	236 174 141
Secondaire	2 897 763 217	228 151 354	34 810 890	3 160 725 461
Supérieur non universitaire	617 721 799	58 629 232	57 551 501	733 902 532
Spécial	377 387 383	18 043 374	8 984 627	404 415 384
Promotion sociale	72 369 483	17 028 031	36 954 370	126 351 884
Centres P.M.S.	89 359 850	11 558 911	0	100 918 761
TOTAUX	4 279 927 199	341 226 610	141 334 354	4 762 488 163

Les éléments repris aux bilans présentés par les comptables au 31 décembre 1992 permettent de dégager les soldes nets d'engagement reportés à l'exercice 1993.

Niveaux d'enseignement	Soldes de trésorerie (1)	Fonds de réserve (2)	Créances à recouvrer (3)	Engagements (4)	Soldes nets d'engagement (5)=(1)-(2)+(3)-(4)
Préscolaire et primaire	67 844 224	14 504 651	11 525 753	21 079 659	43 785 667
Secondaire	1 187 267 194	271 756 989	38 948 808	278 813 383	675 645 640
Supérieur non universitaire	473 097 003	65 302 853	7 509 535	62 248 266	353 055 419
Spécial	109 343 418	14 485 875	14 804 241	9 184 771	100 477 013
Promotion sociale	72 369 601	6 060 406	1 245 922	34 727 670	32 827 447
Centres P.M.S.	109 768 767	16 877 212	292 145	6 218 702	86 964 998
TOTAUX	2 019 690 207	388 987 986	74 326 474	412 272 451	1 292 756 244

Au 31 décembre 1992, l'avoir total sur les comptes en banque ouverts par les établissements d'enseignement de la Communauté française s'élevait à

(1) Article 3 du décret du 9 novembre 1990 portant organisation de l'enseignement organisé par la Communauté française et instaurant la participation des membres de la communauté éducative.
(2) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 8 novembre 1991.

nombre d'internats. A cette fin, un administrateur et un éducateur-économe ont été affectés à l'école pour la gestion du centre.

En 1982, le complexe sportif est rattaché à l'Athénée royal « Jean d'Avesnes », à Mons, et une a.s.b.l. est constituée en vue de gérer le centre, suivant une convention à passer avec le ministère de l'Education.

L'association, dirigée par des fonctionnaires, assure sa mission grâce aux crédits, aux biens et au personnel, statutaire ou contractuel, mis à charge du budget du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

La convention n'ayant, par ailleurs jamais été signée, la Cour estime que le désir, exprimé en 1979 par le ministre de l'Education, de laisser une relative autonomie aux gestionnaires du centre omnisports, peut suffisamment être satisfait dans le cadre de la gestion séparée, ce qui implique que les recettes du centre devraient être incorporées dans celles de l'établissement auquel il est annexé.

La prise en charge par l'athénée royal des salaires du personnel ouvrier et des frais de consommation d'eau et d'énergie renforce ce point de vue.

Pour l'exercice 1992, les salaires et charges sociales se sont élevées, pour l'ensemble de l'établissement, à 17 778 996 F, la consommation d'eau se chiffrait à 2 283 514 F, et celle de l'énergie, à 7 964 862 F. Ces frais, occasionnés par le fonctionnement du centre omnisports, n'ont pas été, ne fût-ce que partiellement, compensés par des recettes, lesquelles ont atteint 3 352 265 F et sont intégralement perçues par l'a.s.b.l.

La situation budgétaire difficile de l'établissement et le caractère particulier de sa gestion n'ont pas échappé à l'actuel chef d'établissement, par ailleurs, président du conseil d'administration de l'a.s.b.l., puisqu'au cours du premier trimestre de l'exercice 1993, il a fait transférer 1 200 000 F du compte du centre vers celui de l'athénée.

— Le centre d'initiation à l'écologie de Han-sur-Lesse

L'enseignement organisé par la Communauté française compte quelques centres de dépaysement et de découverte.

En l'absence de statut particulier, les Centres de Péruwelz, Beaumont, Buzenol, Gouvy, Marbehan, Saint-Hubert, Sivry, Fleurus et Esneux ont toujours été considérés, par les directions générales de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, comme des établissements autonomes ou comme des centres annexés à un établissement scolaire. A ce titre, ils constituent des services à gestion séparée ou sont annexés à un tel service. Cette attitude est dictée par l'inscription de leurs frais de fonctionnement au budget du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Le statut du centre d'initiation à l'écologie, installé au domaine des Mesures à Han-sur-Lesse, est plus complexe.

Longtemps attaché administrativement à l'institut technique de Jemelle, le centre est, aujourd'hui, un internat autonome de la Communauté française.

Il développe, notamment, des activités pédagogiques liées à l'enseignement des sciences naturelles intégrées, à l'éducation relative à l'environnement, à l'initiation à l'informatique et au recyclage des enseignants de sciences naturelles.

Les activités du centre s'adressent aux élèves et aux professeurs de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, de l'enseignement ordinaire ou de l'enseignement spécial. Il accueille tous les réseaux d'enseignement ainsi que des séminaires internationaux. Des activités de divertissement y sont également organisées, en séjours individuels ou en groupes, accessibles aux membres de la communauté éducative et au personnel du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

3° Utilisation inadéquate des moyens

Au cours de ses contrôles, la Cour des comptes a, également, relevé que des moyens destinés aux établissements scolaires ont été distraits au profit, le plus souvent, d'a.s.b.l., mais aussi, de l'administration.

a) Les a.s.b.l.

La souplesse du système de la gestion séparée permet de résoudre des problèmes qu'il était malaisé d'aborder dans le passé. Dès lors, il paraît étonnant, que dans certains cas, essentiellement, en matière de recettes, il soit encore fait appel à des associations sans but lucratif.

La Cour a estimé que le recours aux a.s.b.l. devait être limité à des cas exceptionnels où cette forme juridique est nécessaire à un meilleur accomplissement de certaines activités. Quant à l'Inspection des finances, elle considère que les a.s.b.l. et autres associations de ce type, créées en marge des établissements scolaires, devraient, en principe, être supprimées et leurs activités reprises dans la comptabilité des services à gestion séparée.

Il est fréquent qu'une amicale soit constituée, sous forme d'association sans but lucratif ou d'association de fait, au sein des établissements scolaires de la Communauté française, en vue de développer certaines activités scolaires et parascolaires, ou d'aider les élèves en difficulté. Toutefois, un contrôle sur place a permis de constater plusieurs cas de recours abusif de ce procédé dont les plus exemplatifs seront évoqués ci-après: l'amicale «Pol Sépulcre» de l'internat autonome pour jeunes gens à Huy, le centre omnisports de l'Athénée royal «Jean d'Avesnes» à Mons, et le centre d'initiation à l'écologie de Han-sur-Lesse.

— L'amicale «Pol Sépulcre» de l'internat autonome pour jeunes gens à Huy

Pendant l'année 1992, l'internat autonome pour jeunes gens à Huy avait autorisé l'occupation gratuite de ses locaux par l'amicale «Pol Sépulcre», constituée en a.s.b.l., alors qu'en réalité, ceux-ci étaient occupés par des tiers, locataires payants. Toutefois, les responsables de l'a.s.b.l. ont spontanément et immédiatement, remboursé l'internat.

— Le centre omnisports de l'Athénée «Jean d'Avesnes» à Mons

Les comptes de l'Athénée royal «Jean d'Avesnes» à Mons présentaient, pour l'exercice 1991, un solde net d'engagement déficitaire de 1 115 887 F. A la fin de l'exercice suivant, le déficit s'aggrave et passe à 1 424 081 F, malgré une augmentation de la dotation de l'ordre de 1 598 000 F.

L'origine des difficultés de l'établissement réside, essentiellement, dans la gestion du centre omnisports annexé à cette école.

Le centre omnisports comporte une piscine, cinq plateaux et un équipement d'accueil. Dès 1979, le ministre de l'Education nationale a voulu assurer à l'ensemble une rentabilité maximum. Tout en précisant que le centre était destiné à couvrir, en priorité, les besoins des établissements d'enseignement de l'Etat implantés dans la région montoise, il ajoutait que le centre pourrait être utilisé, à des conditions à déterminer et, compte tenu de la réglementation existante, par d'autres établissements scolaires ainsi que par des organisations sportives, durant et en dehors des périodes d'activités scolaires.

D'abord annexé à l'école normale secondaire de l'Etat à Mons et, à ce titre, placé sous la responsabilité et l'autorité du chef d'établissement, le centre omnisports n'en bénéficiait pas moins d'une certaine autonomie, pareille à celle d'un certain

Cette situation était anormale, dans la mesure où les frais de fonctionnement, notamment les salaires du personnel ouvrier, l'entretien des bâtiments et du domaine, le chauffage sont à charge du service à gestion séparée. En compensation, l'a.s.b.l. engageait le personnel, ouvrier et administratif, supplémentaire.

En 1989, le service de vérification interne du département a admis que le service à gestion séparée prenne en charge la totalité du personnel ouvrier contractuel. Le coût du personnel excédentaire par rapport au cadre réglementaire devait être facturé à l'a.s.b.l. Les contrôles effectués par les services du département ont montré que cette facturation était insuffisante en 1990 et inexistante l'année suivante.

Relevant que l'absence, ou l'insuffisance, de facturation adressée à l'a.s.b.l. en vue du remboursement des salaires payés au personnel ouvrier contractuel excédentaire constituait une forme déguisée de subside en faveur de celle-ci, accordée de surcroît, sur les articles budgétaires destinés à couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement des établissements d'enseignement supérieur de la Communauté française, la direction générale de l'enseignement supérieur a pris une série de mesures destinées à remédier à cette situation.

A partir de l'exercice 1993, la gestion de l'intendance a été confiée entièrement au service à gestion séparée. Cette décision a le mérite de clarifier la gestion du centre et de mettre un terme à une situation qui n'avait plus de raison d'être depuis la mise en œuvre du système de la gestion séparée. La question du patrimoine acquis par l'a.s.b.l. reste, toutefois, en suspens.

b) L'administration

La Cour a constaté que des achats d'équipement destinés à l'administration ont été effectuées, à l'intervention de comptables d'établissements d'enseignement supérieur, à charge des dotations allouées aux établissements en vue de couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement de ces services à gestion séparée(1).

Cette pratique qui consiste à puiser, dans les budgets destinés au fonctionnement des écoles de la Communauté française, les moyens nécessaires à l'équipement de l'administration est particulièrement critiquable et a été portée à la connaissance du ministre compétent afin qu'il y soit mis fin sans délai.

4° Conclusion

D'une manière générale, les dysfonctionnements relevés par la Cour mettent en évidence que le système de la gestion séparée — tel qu'il fonctionne actuellement, avec ses carences et imperfections — ne répond pas aux attentes des promoteurs de ce mode de gestion : la répartition des moyens entre les établissements d'enseignement est inadéquate et ne permet pas toujours de rencontrer leurs besoins.

Dès lors, il conviendrait d'établir une forme de solidarité entre les établissements disposant de moyens excédentaires et ceux dont les ressources ne suffisent pas à satisfaire les besoins normaux de fonctionnement et d'équipement, car si certains établissements sont évidemment mieux gérés que d'autres, tous ne bénéficient pas des possibilités de recettes dont disposent les sections techniques, l'intendance, les infrastructures sportives ou culturelles.

(1) Article 41.23 de la section 55 du budget du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation pour l'année 1992.

En 1973, le ministre de l'Éducation nationale a marqué son accord à la proposition, formulée par l'administration, de confier, dans l'attente d'un statut spécial, la gestion du centre à l'a.s.b.l. « Sport-Culture-Ecole-Solidarité » et à autoriser la prise en charge des frais de fonctionnement par la direction générale de l'enseignement supérieur (1).

Depuis la mise en œuvre de la gestion séparée, le centre de Han-sur-Lesse est donc, simultanément, soumis à deux types de gestion: l'intendance relève de l'a.s.b.l. tandis que le fonctionnement dépend du comptable du service à gestion séparée.

En 1992, le service à gestion séparée a réalisé des recettes pour un montant global de 27 324 696 F et effectué des dépenses pour une somme totale de 26 597 143 F.

	Opérations courantes	Opérations de capital	Opérations pour ordre	Total
Recettes	26 705 280	619 416	0	27 324 696
Dépenses	26 062 588	534 555	0	26 597 143

Les recettes, des opérations courantes et de capital, se composent du report de trésorerie, de la dotation et des recettes propres. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la dotation en constitue la part la plus importante (72%).

Report de trésorerie le 1 ^{er} janvier 1992	Dotation	Recettes propres
1 112 647	20 600 000	6 724 696

Les recettes propres proviennent des travaux, principalement, de reprographie, réalisés au profit des stagiaires ainsi que des services rendus en dehors de l'intendance proprement dite.

A la fin de l'exercice 1992, un solde net d'engagement déficitaire de 1 370 101 F est dégagé.

Solde de trésorerie (1)	Fond de réserve (2)	Créances à recouvrer (3)	Engagement (4)	Solde net d'engagement (5)=(1)-(2)+(3)-(4)
1 840 200	- 1 529 781	+ 18 921	- 1 699 441	- 1 370 101

En réalité, cette situation déficitaire est apparue à la fin de l'exercice 1990.

Situation budgétaire	
1989	+ 2 620 550
1990	- 481 353
1991	- 1 363 792
1992	- 1 370 101

L'activité développée sur le site repose, en grande partie, sur les stages résidentiels, qui implique une importante gestion d'hôtellerie et de restauration. Les bénéfices générés par cette activité étaient récoltés intégralement par l'a.s.b.l.

(1) Ils sont imputés sur la dotation inscrite à l'article 41.23, destinés à couvrir les frais de fonctionnement et d'investissement des établissements de l'enseignement supérieur non universitaire organisée par la Communauté française.

Cette hypothèse n'est cependant pas correcte car elle néglige la véritable portée de l'article 52 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. L'autonomie de trésorerie conférée est pleine et entière et ne peut être entravée ou compromise par des lois et arrêtés antérieurs. Bien plus, la loi du 17 mai 1920 et l'arrêté royal du 27 juin 1921 évoqués plus haut, étaient des instruments juridiques qui avaient permis à l'Etat d'organiser sa trésorerie; ils sont devenus inapplicables à la Communauté française qui puise la source d'une compétence totale et exclusive en la matière dans l'article 52 précité.

Par conséquent, les prescriptions de l'arrêté royal du 2 août 1973 demeurent obligatoires à l'égard des établissements scolaires subventionnés, mais ceux-ci doivent, chacun en ce qui le concerne, tenir leur comptabilité sur des documents dont l'appellation correspond à l'identité de l'organisme financier auprès duquel sont domiciliés les versements de subventions de fonctionnement de la Communauté française. La disparité prévisible de ces documents implique que l'Exécutif de la Communauté française modifie cet arrêté royal afin de sauvegarder la cohérence des documents comptables, dans le respect du libre choix du partenaire financier dans le chef des établissements scolaires concernés.

La Communauté française ne peut, en effet, imposer à ces établissements l'ouverture d'un compte auprès du Crédit communal. Elle ne peut ni se prévaloir des dispositions de la loi de 1920 et de l'arrêté royal de 1921 susmentionnés puisqu'elles sont inapplicables dans son orbite juridique, ni s'arroger la prérogative de créer une telle obligation par décret, et a *minor* par arrêté, car ce faisant, elle romprait unilatéralement l'équilibre concurrentiel entre organismes financiers. Or, le droit de la concurrence demeure l'apanage du législateur national (1).

C. ABSENCE PERSISTANTE DE DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES FIXANT LES ECHELLES DE TRAITEMENT DES MEMBRES DU PERSONNEL SCIENTIFIQUE DES UNIVERSITES

La carrière des membres du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'Etat — qui relèvent toujours de l'Etat fédéral — et du personnel scientifique des universités de la Communauté française est régie par le statut pécuniaire contenu dans un arrêté royal du 21 avril 1965, lequel comprend des dispositions statutaires et des échelles de traitement. Ces échelles de traitement sont aussi applicables au personnel scientifique des universités subventionnées (2).

Au 1^{er} janvier 1989, la Communauté française a recueilli les compétences en matière d'enseignement, visées à l'article 59bis, § 2, 2^o, de la Constitution, qui englobent l'enseignement universitaire; les membres des personnels concernés lui ont été transférés (3).

(1) Article 6, § 1^{er}, VI de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que remplacé par l'article 4, § 8 de la loi spéciale du 8 août 1988.

(2) Article 40, § 1^{er}, introduit dans la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, par la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976 (article 94).

(3) Section VI (article 91bis) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, insérée par la loi spéciale du 8 août 1988 modificative (article 14).

Entrée en vigueur: article 18, § 5, de ladite loi du 8 août 1988, inséré par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (article 60).

De plus, le report au 1^{er} janvier 1996 de l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986 contribue, également, à mettre les établissements en difficulté. En effet, lors de l'élaboration de leurs prévisions budgétaires, les services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française ignorent le montant de la dotation qui leur sera accordée. Il n'est pas rare qu'ils en soient informés alors que l'exercice budgétaire est déjà bien entamé.

Par ailleurs, la Cour a déjà fait observer qu'en l'absence d'arrêté d'exécution, il n'est pas possible de vérifier si les crédits destinés au fonctionnement et à l'équipement des écoles sont adaptés au niveau et au type d'enseignement et, par conséquent, s'ils ne sont pas dépassés.

B. MODALITES DE LIQUIDATION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

J 802.446

Le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation a saisi la Cour d'une demande d'avis portant sur la faculté qu'aurait la Communauté française, d'une part, de supprimer l'obligation qui incomberait aux établissements scolaires bénéficiaires de subventions de fonctionnement de tenir un livre compte chèques postaux et d'autre part, d'imposer à ces mêmes établissements l'ouverture d'un compte auprès du Crédit communal de Belgique.

L'arrêté royal du 2 août 1973 relatif au contrôle de l'emploi des subventions de fonctionnement et d'équipement accordées en vertu des articles 32 et 34 de la loi du 29 mai 1959 (Pacte scolaire) dispose que les établissements scolaires attributaires desdites subventions doivent justifier d'une comptabilité axée notamment sur la tenue d'un livre compte chèques postaux, et donc implicitement détenir un compte chèque postal.

En fait, ce lien que l'arrêté royal établit entre la comptabilité des établissements scolaires subventionnés et l'Office des chèques postaux (O.C.P.) repose sur la loi du 17 mai 1920 et sur son arrêté royal d'application du 21 juin 1921. Ces derniers procurent à l'Etat la faculté d'effectuer ses paiements par le truchement de l'O.C.P. et la concrétisent. Au besoin, des comptes peuvent être ouverts d'office aux créanciers de l'Etat qui n'en posséderaient pas.

Toutefois, depuis la communautarisation de l'enseignement, tous les textes précités doivent s'accommoder des dispositions contenues dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, et particulièrement de :

- l'article 61, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui énonce que les Communautés et les Régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat relatifs aux compétences qui leur sont attribuées par la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;
- l'article 71, § 1^{er}, qui précise notamment que les dispositions en vigueur relatives au contrôle et à l'emploi des subventions, ainsi qu'en matière de comptabilité de l'Etat demeurent applicables aux Communautés et aux Régions en attendant l'adoption de la loi prévue à l'article 50, § 2.

En d'autres termes, le statu quo légal et réglementaire est consacré, à tout le moins provisoirement.

Ce principe doit néanmoins se concilier avec l'article 52 de la même loi spéciale en vertu duquel les Communautés et les Régions sont dotées de l'autonomie de trésorerie. Dans le cadre de cette dernière, la Communauté française a désigné, le 23 octobre 1990, le Crédit communal de Belgique comme caissier.

Si le Crédit communal se substitue à l'O.C.P. dans les termes de la loi du 17 mai 1920 et des arrêtés royaux des 27 juin 1921 et 2 août 1973, les établissements scolaires visés devraient percevoir leurs subventions de fonctionnement sur un compte ouvert auprès du Crédit communal et devrait tenir une comptabilité basée sur des documents de cet établissement financier.

Il faut en effet rappeler que le législateur a supprimé la rémunération des prestations complémentaires, dans l'enseignement, qui dépassent un tiers du nombre d'heures requis pour un emploi à prestations complètes(1).

Cette règle connaît cependant une exception lorsque les prestations complémentaires sont fournies dans un seul établissement d'enseignement et que le membre du personnel se trouve dans un cas exceptionnel prévu par l'arrêté royal du 7 décembre 1978(2).

Or, de nombreux membres du personnel enseignant continuent à obtenir le bénéfice de cette disposition sans satisfaire à l'une des conditions essentielles posées, à savoir que la fonction de professeur de conservatoire doit constituer, pour eux, l'unique activité complémentaire.

A cet égard, la Cour rappelle que l'ampleur et le caractère répétitif des demandes de dérogation, par ailleurs insuffisamment justifiées, en font un système permettant de contourner la législation précitée de manière permanente.

A ce jour, aucune solution n'a encore été apportée à ce problème.

F. RETARD DANS LA TRANSMISSION DES COMPTES DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

Depuis de longues années, la Cour dénonce le retard important avec lequel les comptes de l'allocation de fonctionnement des institutions universitaires sont approuvés par le ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions et soumis à son Collège pour contrôle et visa(3), alors que, dans la plupart des cas, ces comptes sont adressés régulièrement par les institutions concernées au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Depuis le 1^{er} janvier 1989, suite à la communautarisation de l'enseignement, la transmission des comptes à la Cour doit se faire à l'intervention du ministre, membre de l'Exécutif de la Communauté française, qui a les Finances dans ses attributions.

Les causes principales du retard ont été exposées dans le précédent Cahier d'observations(4). A l'occasion de son entrée en fonction en janvier 1992, le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française a été dûment informé par la Cour de l'état de la question(5).

La situation n'a toutefois pas évolué depuis lors.

(1) Loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976/77, article 77, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

(2) Arrêté royal pris en exécution de l'article 77, § 2, b, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976/77 et portant dérogation à certaines dispositions des arrêtés royaux fixant les conditions requises pour la création d'emplois dans les établissements d'enseignement technique ou artistique de l'Etat de promotion sociale ou à horaire réduit.

(3) Article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

(4) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N° 1, pp. 45 et 46.

(5) Lettre du 10 février 1992.

Depuis lors, s'agissant des échelles de traitement, l'arrêté royal du 21 avril 1965 a été modifié à diverses reprises (1), à l'initiative du ministre de la Fonction publique, tandis que l'Exécutif de la Communauté française restait sans réaction.

Il s'ensuit que le paiement de la rétribution des membres du personnel scientifique des universités de la Communauté française et des universités subventionnées, s'effectue actuellement sans fondement réglementaire; ceci empêche la Cour d'accomplir sa mission de vérification des traitements et des pensions, lesquelles ne peuvent faire l'objet d'une approbation définitive.

D. DETERMINATION DU TRAITEMENT D'ATTENTE EN CAS DE DISPONIBILITE PAR DEFAUT D'EMPLOI

J 867.229

Les membres du personnel enseignant de l'enseignement organisé par la Communauté française dont l'emploi est supprimé sont placés en disponibilité par défaut d'emploi aux conditions fixées par l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en exécution de l'article 164 du statut administratif du 22 mars 1969(2). Dans cette position, ils bénéficient d'un traitement d'attente.

Il y a plus d'une décennie, la Cour avait relevé(3) que pour calculer ce traitement d'attente, la réglementation faisait, à la fois, référence au « traitement d'activité » et au « dernier traitement d'activité » des intéressés.

A ce jour, aucune modification visant à assurer la cohérence des textes incriminés n'est intervenue. L'administration a, néanmoins, toujours admis que le traitement d'attente doit être calculé sur la base du dernier traitement d'activité.

Dans la pratique, toutefois, la Cour constate que des biennales continuent à être octroyées systématiquement pendant la période initiale — de deux à trois ans — de mise en disponibilité par défaut d'emploi; de même, à l'issue de cette période, le traitement réduit à 80 % comprend les biennales accordées.

La Cour a demandé qu'un terme soit mis à cette pratique(4).

E. NON-RESPECT DE LA LEGISLATION EN MATIERE DE CUMULS DANS LES CONSERVATOIRES ROYAUX DE MUSIQUE

J 392.982

Dans son Cahier précédent(5), la Cour a dénoncé les dérogations injustifiées à la législation en matière de cumuls, accordées à de nombreux membres du personnel enseignant dans les conservatoires royaux.

-
- (1) Arrêté royal du 16 août 1988 - Effet au 1^{er} janvier 1990 (*Moniteur belge* 09.09)
Loi du 4 janvier 1989 — Effet à diverses dates s'étendant du 1^{er} octobre 1982 au 1^{er} janvier 1990 (*Moniteur belge* 03.02)
Arrêté royal du 13 décembre 1989 — Effet au 1^{er} janvier 1990 (*Moniteur belge* 21.12)
Arrêté royal du 21 mars 1990 — Effet au 1^{er} novembre 1990 (*Moniteur belge* 30.03)
Arrêté royal du 7 août 1991 — Effet au 1^{er} novembre 1991 (*Moniteur belge* 19.09)
Arrêté royal du 19 novembre 1991 — Effet au 1^{er} février 1992 (*Moniteur belge* 04.01.92)
Arrêté royal du 20 octobre 1992 — Effet au 1^{er} novembre 1992 (*Moniteur belge* 05.11)
- (2) Arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.
- (3) Lettre du 25 juin 1982.
(4) Lettre du 18 mai 1993.
(5) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N° 1, p. 53 et 54.

Cette situation préoccupante est encore accentuée par l'importance des emprunts souscrits par la R.T.B.F. En 1992, l'organisme empruntait 720 millions de francs, portant le montant total des emprunts à 3 808,5 millions de francs au 31 décembre 1992. Pour le seul exercice 1992, la charge en intérêts a représenté plus de 311 millions de francs.

(en millions de francs)

Montant emprunté au 31.12.91	Montant des nouveaux emprunts en 1992	Montant des remboursements d'emprunt en 1992 (intérêts non compris)	Montant emprunté au 31.12.92
3 578,5	720	490	3 808,5

La situation financière actuelle de la R.T.B.F. peut être mieux appréhendée par l'analyse des éléments qui la caractérisent et de leur évolution au cours des dernières années.

b) Les ressources et les charges de l'Institut

En matière de recettes, la dotation de la Communauté française pour l'année 1992 s'élevait globalement à 5 812 355 000 F(1). La part de la dotation dans les ressources de l'organisme est passée de 86,7% en 1988 à 72,2% en 1992.

D'autres ressources, provenant des recettes publicitaires, de parrainage ou de vente de cassettes, disques, programmes, s'élevaient à 1 525 550 000 F. Ces ressources représentent 15 à 20% des produits courants(2) de la R.T.B.F. depuis l'exercice 1990. Ceci atteste une amélioration substantielle par rapport au passé: en effet, ces recettes n'atteignaient que 5% des ressources de l'organisme en 1988. Néanmoins, il semble que ces recettes ne puissent être augmentées davantage. Un apport plus important de ces ressources propres n'est dès lors pas à envisager dans un avenir proche.

Le tableau ci-dessous montre la répartition et l'évolution des principales ressources de l'Institut.

(en millions de francs)

PRODUITS PRINCIPAUX (1)	1992	1991	1990	1989	1988
1. Subsidés d'exploitation de la Communauté française (2)	5 670,7	5 827,2	5 538,6	5 300,3	5 124,9
2. Chiffres d'affaires (recettes publicitaires, non publicitaires, parrainage)	1 612,7	1 375,4	1 096,9	597,1	350,9
3. Autres produits d'exploitation (Lotto, location de lignes, circuits eurovision, récupérations de frais généraux)	435,7	581,9	487,8	475,1	395
4. Produits financiers	69,6	66,1	75,8	27,8	36,7

(1) L'arrêté du 26 juillet 1990 de l'Exécutif de la Communauté française a fixé l'obligation pour la R.T.B.F. de se conformer au plan comptable minimum normalisé. La mise en place de ce nouveau plan a conduit à divers changements dans la répartition des différents produits et charges au sein du compte de résultat. Ce tableau comparatif essaie de regrouper les principaux produits et charges en fonction des principes mis en place depuis l'exercice 1990.

(2) A l'exclusion de tout subside en capital pour des investissements tels que le pylône de Wavre ou le satellite TV 5.

(1) Cette dotation représente près de 3% de l'ensemble des moyens budgétaires de la Communauté française hors section particulière (198 991,5 millions de francs).

(2) Produits courants: produits d'exploitation + subsides d'exploitation + produits financiers.

Au 31 août 1993, elle se présente ainsi:

	Dernier compte annuel transmis à la Cour des comptes
1. Université libre de Bruxelles	NEANT
2. Université de Liège	NEANT
3. Université catholique de Louvain	1987
4. Faculté polytechnique de Mons	1988
5. Faculté universitaire catholique de Mons	1988
6. Faculté des sciences agronomiques de Gembloux	1988
7. Université de Mons	1989
8. Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur	1989
9. Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles	1989

4. ORGANISMES D'INTERET PUBLIC (ET ENTITES Y ASSIMILEES)

A. RADIO-TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (R.T.B.F.)

1° Situation financière au 31 décembre 1992

a) Les difficultés financières de l'Institut

A la fin de l'exercice 1992, la R.T.B.F. a enregistré une perte de 274 445 264 F. Lors de l'élaboration du budget de cet exercice, une situation déficitaire évaluée à 75 400 000 F avait été prévue, liée notamment à des dépenses importantes consenties pour la relance des programmes de télévision (1).

L'évaluation des pertes s'est avérée trop optimiste puisque l'exécution du budget s'est traduite par un déficit supplémentaire de 199 045 264 F, en ce compris les 58 600 000 F qui auraient dû être versés par la Communauté française à titre de participation au financement du protocole intersectoriel.

Le tableau comparatif ci-dessous illustre l'érosion progressive des différentes réserves de la R.T.B.F. qui, liée à la perte très importante de l'exercice 1992 (274 445 264 F), se traduit pour la première fois par l'épuisement de toutes les réserves et le report d'une perte nette de 73 411 000 F.

	<i>(en millions de francs)</i>				
	1992	1991	1990	1989	1988
(1) Total des différentes réserves constituées par l'organisme	201	—	317,8	502,5	543,7
(2) Bénéfice (+) ou perte (-) reportée	-274,5	201	90,5	-142,1	16,2
(1) + (2) = Fonds propres de l'organisme (plus valeur de réévaluation et subsides en capital non compris)	-73,4	201	408,3	360,4	559,9

(1) Cette politique déficitaire, approuvée par le Conseil d'administration, devait être comblée par la vente d'actifs (à savoir la vente des terrains en bordure du boulevard Reyers) pour un montant de 600 millions de francs. Le produit de cette vente apparaîtra dans les résultats de l'exercice 1993, l'acte de vente n'ayant été enregistré qu'au cours de cet exercice.

L'importance des ressources humaines dans la réalisation de la mission de l'organisme et celle des charges qui en découlent ont conduit la Cour à porter son contrôle sur les frais relatifs au personnel.

2^o Examen de diverses dispositions relatives au statut du personnel

J 634.393
J 847.847
J 852.688
J 862.275
J 864.538

Depuis plus de trente ans, aucune des autorités désignées soit par la loi, soit par le décret (1), pour fixer le statut du personnel de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), qu'il s'agisse du Roi ou de l'Exécutif de la Communauté française, n'a fait usage de cette compétence pour modifier, compléter ou remplacer l'ancien statut adopté avant 1960 par le Conseil de Gestion de l'Institut national belge de radio-diffusion (I.N.R.) Cette situation a été maintes fois dénoncée par la Cour(2).

Par ailleurs, son Collège a constaté (3) que l'absence de base réglementaire des nombreuses modifications statutaires intervenues résulte essentiellement du caractère particulièrement intéressant des avantages accordés et à propos desquels le ministre national de la Fonction publique dont l'accord était requis jusqu'au 24 décembre 1991 (4), soit n'est pas intervenu du tout, soit, dans les cas où il a signé le protocole d'accord, n'a pas été consulté sur les modalités d'application.

Cette absence de statut a permis, d'une part, de maintenir en vigueur toutes les dispositions de l'ancien statut de l'I.N.R. qui s'avéraient être plus favorables pour le personnel que celles adoptées postérieurement dans la fonction publique administrative et, d'autre part, d'appliquer à ce même personnel toutes les dispositions administratives et pécuniaires nouvelles prises dans la fonction publique administrative qui se révélaient constituer un avantage nouveau. Son Collège a également noté que l'application aux agents de la R.T.B.F. des dispositions prises en faveur du personnel des administrations de l'Etat s'accompagne fréquemment d'une amélioration sensible des mesures en cause.

Ainsi qu'il apparaît des récents contrôles effectués par la Cour et dont les conclusions sont succinctement exposées ci-dessous, la situation ne s'est aucunement améliorée et les nouvelles constatations confirment que l'administration et la gestion du personnel de la R.T.B.F. manquent toujours de rigueur. En outre, la poursuite de l'octroi de nombreux et substantiels avantages pécuniaires, supérieurs à ceux de la fonction publique en général, crée une situation inacceptable en cette période de difficultés budgétaires que traverse la R.T.B.F.

a) Regroupement d'emplois au cadre

La Cour a constaté (5) que la R.T.B.F. a procédé au regroupement au cadre d'emplois afférents à deux ou plusieurs grades (6), ce qui favorise l'octroi de promotions ou de fonctions supérieures.

- (1) Il s'agit des articles 23 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la R.T.B.F. et 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.
- (2) Notamment dans ses lettres du 3 décembre 1970, adressées au ministre des Finances, du 1^{er} août 1977 et du 4 avril 1979, adressées au ministre de la Culture française et du 29 juillet 1983, adressée au ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française ainsi que dans ses 132^e (fascicule 1, p. 51) et 136^e (fascicule 1, p. 55) Cahiers d'observations.
- (3) Lettre du 2 avril 1993.
- (4) Date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent.
- (5) Lettre du 2 avril 1993.
- (6) Protocoles d'accord conclus les 18 juin et 16 octobre 1991 entre l'Exécutif de la Communauté française et les organisations syndicales représentatives du personnel de la R.T.B.F. et concrétisés dans l'arrêté de l'Exécutif du 28 décembre 1992.

Quant aux charges, elles ont, pour la première fois, au cours de l'exercice 1992, franchi le seuil de 8 milliards de francs (8 320 376 000 F, soit environ 32,5 millions de francs de plus qu'au cours de l'exercice précédent).

L'analyse de leur répartition (voir tableau ci-dessous) fait apparaître qu'elles consistent pour plus de la moitié en frais de personnel (rémunération, charges sociales, pensions,...), soit un montant de 4 789 912 000 F et pour près d'un tiers en consommation intermédiaire (achat de biens et services, frais de représentation et de déplacement, cotisation au développement de la presse) soit un montant de 2 542 300 000 F, parmi lesquels 237 148 409 F en frais de séjour et de déplacement.

Le solde est représenté essentiellement par la dotation aux amortissements (616 796 000 F) et les charges financières (339 986 000 F).

(en millions de francs)

CHARGES PRINCIPALES ⁽¹⁾	1992	1991	1990	1989	1988
1. Frais de personnel (Rémunérations du personnel de cadre et de complément, charges sociales légales et extralégales, pensions de retraite, assurance du personnel, indemnités et service social)	4 789,9	4 575,3	4 349,7	4 079,7	3 728,5
2. Consommation intermédiaire (Achat de biens et de services, cotisation au développement de la presse, frais de représentation et de déplacement ainsi que certains cachets)	2 542,3	3 401,4	1 879,2	1 916,6	1 719,7
3. Dotations aux amortissements ⁽²⁾ (Investissements de l'exercice)	616,8 (757,8)	575,8 (514,8)	522 (595)	464,1 (838,3)	415,2 (465)
4. Charges financières	339,9	317	401,9	232,1	214,9

⁽¹⁾ L'arrêté du 26 juillet 1990 de l'Exécutif de la Communauté française a fixé l'obligation pour la R.T.B.F. de se conformer au plan comptable minimum normalisé. La mise en place de ce nouveau plan a conduit à divers changements dans la répartition des différents produits et charges au sein du compte de résultat. Ce tableau comparatif essaie de regrouper les principaux produits et charges en fonction des principes mis en place depuis l'exercice 1990.

⁽²⁾ Remarque: de nouveaux taux d'amortissement ont été appliqués pour les investissements réalisés à partir du 1^{er} janvier 1990 sans aucun rattrapage pour les immobilisations acquises avant cette date.

Le tableau suivant donne une première estimation des coûts supplémentaires résultant de ces dispositions(1):

ESTIMATION DES COUTS

Carrières	Nombre	1992	1993
Techniciens de laboratoire/ ingénieurs de laboratoire	120	4 761 460	18 400 000
Aides techniques/installateurs de la technique	22	1 035 100 ⁽¹⁾	1 100 000

⁽¹⁾ Appliqué depuis le 1^{er} janvier 1992.

c) *Les mises en disponibilité*

Dans le cadre des mesures de réduction des effectifs, différentes décisions du conseil d'administration de la R.T.B.F. ont placé des agents en disponibilité, soit par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, soit pour insuffisance physique professionnelle, soit par suppression d'emploi.

— Mises en disponibilité par retrait d'emploi

Il est apparu(2) que certaines mises en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service l'ont été pour des motifs qui ne semblent aucunement répondre aux préoccupations qui ont présidé à l'instauration de ce régime et qu'elles contreviennent à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière puisqu'elles ne concernent pas des agents jugés incompetents ou inadaptés, mais servent à écarter des agents proches de l'âge de la retraite.

Cette situation peut être illustrée par le cas d'un agent, placé en disponibilité à l'âge de 64 ans et dont le traitement d'attente, établi compte tenu des différentes indemnités qui lui ont été accordées, s'avère plus élevé que le traitement qu'il aurait obtenu en restant en activité.

A cet égard, les seuls cas les plus flagrants relevés lors du contrôle (sept sur quinze en février 1993) représentent une charge annuelle supplémentaire d'un million et demi, ce coût étant dû à l'octroi d'allocations d'intérim et d'indemnités de direction comme incitants au départ, avantages qui ne sauraient être admis attendu qu'ils ne trouvent leur justification que dans l'exercice effectif des prestations; par ailleurs, ces avantages pécuniaires sont pris en considération tant pour le calcul du traitement d'attente que pour celui de la pension.

Enfin, la Cour relève que ces mises en disponibilité s'effectuent dans des conditions nettement plus avantageuses que celles en vigueur dans certains services publics et à la Communauté française en particulier.

— Mises en disponibilité pour insuffisance physique professionnelle

Pour ce qui concerne les mises en disponibilités pour insuffisance physique professionnelle, le régime appliqué à la R.T.B.F. doit être considéré comme particulièrement onéreux puisque lorsque le médecin du travail conclut à l'incapacité physique d'un agent, ce dernier est placé en instance de réaffectation pendant une année et

(1) A titre indicatif, le coût global du protocole sectoriel 1990 a été estimé à 41,5 millions de francs pour 1992 et à 98,5 millions de francs pour 1993.

(2) Lettre du 2 mars 1993.

Il est de pratique constante au sein de cet organisme que les promotions se caractérisent par une absence totale d'examen d'avancement de grade à l'intérieur d'un même niveau, de même qu'un manque flagrant de sélection de ces examens lorsqu'ils sont prévus. Il ne restait donc que la condition de vacance au cadre d'un emploi du grade à conférer comme susceptible de mettre un frein à l'octroi automatique des promotions. Cette condition a été contournée, dans certains cas, par l'octroi automatique de l'échelle du grade de promotion après une ancienneté déterminée et, dans d'autres cas, par le regroupement susmentionné d'emplois au cadre(1).

Ces procédés rendent impossible tout contrôle de l'octroi des promotions ainsi que des fonctions supérieures. Pareil système qui ne retient que les avantages de la promotion par avancement de grade et de la promotion en carrière plane en écartant les contraintes auxquelles ces modes de promotion sont subordonnés peut favoriser des promotions non justifiées.

Le cadre qui devrait être un tableau des fonctions estimées nécessaires à la réalisation des missions imparties à la R.T.B.F. est donc vidé de tout son sens.

En outre, dans le seul but d'accorder une revalorisation barémique déguisée, il a été procédé à un curieux amalgame par l'incorporation dans les différentes familles du niveau 2 appartenant au personnel administratif et culturel des grades relevant de la famille du technicien (Radio-TV) qui sont dotés d'échelles de traitements plus favorables(2). L'extension très importante de ce procédé concerne quelque 325 emplois et son coût a été estimé à 7,3 millions de francs pour 1992(3) et 27,9 millions de francs pour 1993.

A ce propos, si la technique du regroupement en pool des grades et des emplois existe également à l'Etat, son utilisation est soumise à des conditions beaucoup plus restrictives que celles qui ont cours à la R.T.B.F(4).

b) Autres dispositions relatives aux carrières

Le protocole d'accord du 16 octobre 1991 contient encore d'autres mesures relatives aux carrières et qui sont particulièrement avantageuses pour les membres du personnel de la R.T.B.F. On peut ainsi citer(5):

- la transformation de la carrière du technicien de laboratoire de niveau 2 en une carrière d'ingénieur de laboratoire de niveau 1 avec passage dans la nouvelle carrière après la réussite d'une épreuve orale qui peut être assimilée à une simple formalité administrative;
- le regroupement des carrières de l'aide technique du niveau 4 et de l'installateur technique du niveau 3 avec passage dans la carrière la mieux rémunérée après la réussite d'une épreuve consistant en un entretien;
- la création de nouvelles carrières informatiques avec, pour le niveau 1, une échelle de traitement plus élevée qu'à l'Etat pour le dernier grade si le titulaire est ingénieur civil ou industriel et, pour les niveaux 2 et 3, l'instauration de carrières préférentielles.

(1) Ainsi, l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 6 novembre 1989 modifiant l'arrêté de cadre de la R.T.B.F. a créé des emplois à doubles grades de secrétaire d'administration/ conseiller adjoint, de conseiller adjoint/ chef de service et de chef de service/ conseiller - chef de service. La condition de vacance d'un emploi du grade à conférer est ainsi écartée et rien ne s'oppose plus à la promotion des titulaires du premier grade au deuxième dans le délai statutaire minimal de deux ans.

(2) Ces changements d'appellation permettront d'accorder des augmentations substantielles aux membres du personnel administratif et culturel.

(3) Le protocole sectoriel 1990 (volet B) a seulement été appliqué à partir du 1^{er} octobre 1992.

(4) Circulaire n° 294 de la Fonction publique du 29 janvier 1988.

(5) Lettre du 2 avril 1993.

Ainsi, la Cour a relevé que près d'un agent statutaire sur six accomplir des fonctions supérieures dont la durée moyenne dépasse largement les deux ans, alors que vingt-quatre mois constituent une durée maximum à l'Etat. De plus, l'agent qui exerce un intérim à la R.T.B.F. reçoit immédiatement l'allocation d'intérim et non, comme à l'Etat, l'allocation de suppléance qui, en moyenne, lui est inférieure.

Cette charge des intérim est en constante progression ainsi que le montre le tableau suivant:

Fonctions supérieures			
Années	1990	1991	1992
Charge budgétaire	46 308 817	56 169 048	63 684 331
Nombre d'agents	516	536	552

Les constatations précédentes donnent à penser que l'attribution de fonctions supérieures repose plus sur la volonté d'accorder des avantages pécuniaires aux agents que sur des considérations de service. D'autant que, suite à une augmentation du cadre organique accordée en 1985 et accompagnée d'une décision de limiter les recrutements, l'engagement fut pris de respecter strictement les quotas de promotion qui assurent aussi l'octroi d'intérim.

La Cour a signalé(1) tous les abus relevés dans ce domaine, tout en insistant particulièrement pour que l'Exécutif de la Communauté française prenne sans délai, en exécution de l'article 23, alinéa 2, du décret du 12 décembre 1977, les mesures nécessaires pour réglementer l'exercice des fonctions supérieures à la R.T.B.F.

e) Indemnités de direction

Dans un souci déclaré de remotivation des fonctionnaires dirigeants de la R.T.B.F., le Conseil d'administration, en sa séance du 25 janvier 1993 a décidé de procéder à une revalorisation et à une extension de l'octroi des indemnités de direction.

Conformément à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et à l'article 23 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la R.T.B.F., l'Exécutif de la Communauté française est seul compétent pour fixer le statut du personnel de l'organisme. Les modifications apportées au régime des indemnités de direction manquant dès lors de base réglementaire en l'absence d'une ratification par l'Exécutif.

Il résulte de documents émanant du Conseil d'administration que l'indemnité de direction devrait être octroyée annuellement selon deux types de critères, un critère collectif lié à la situation budgétaire de la R.T.B.F. et des critères individuels tenant compte de l'ancienneté de fonction et des performances de gestion des bénéficiaires.

La Cour a constaté(2) que malgré la situation financière très précaire de la R.T.B.F. et, nonobstant la circonstance qu'il n'ait encore été procédé à aucun examen en fonction des critères individuels susvisés, le Conseil d'administration a néanmoins autorisé le paiement des indemnités de direction à leur montant maximum à tous les intéressés pour la période du 1^{er} octobre 1992 au 31 mars 1993, ce qui représente un surcoût de plus de plus de trois millions pour une trentaine de personnes(3).

(1) Lettres du 30 juillet 1991 et du 28 décembre 1992.

(2) Lettre du 11 mai 1993.

(3) Cette indemnité varie entre 90 525 et 181 059 francs pour un chef de centre, entre 150 880 et 301 759 francs pour un directeur et entre 226 320 et 452 631 francs pour le directeur de la radio ou de la T.V.

qu'ensuite, il bénéficie d'un traitement d'attente pendant une durée qui ne connaît aucune limitation si ce n'est qu'elle ne peut dépasser la durée des services effectifs rendus à partir de l'âge de 19 ans.

— Mises en disponibilité par suppression d'emploi

Le Conseil d'administration de la R.T.B.F. a décidé le 23 septembre 1991 d'appliquer à partir du 1^{er} octobre 1991 aux membres du personnel statutaire de l'orchestre les dispositions du chapitre *XIbis* du statut relatives à la disponibilité par suppression d'emploi alors que la suppression des emplois au cadre, préalable indispensable à l'application des mesures visées audit chapitre, n'est intervenue que par un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 31 octobre 1991 publié au *Moniteur* du 5 février 1992. Par ailleurs, des recours ayant été introduits par des membres de l'orchestre, l'Exécutif de la Communauté française a rapporté ses décisions le 21 décembre 1992 attendu qu'il apparaissait comme certain à la lecture du rapport de l'auditeur que le Conseil d'Etat les annulerait.

La Cour a fait observer (1) à propos de cet arrêté de l'Exécutif du 31 octobre 1991, que le maintien au cadre d'un emploi de chaque grade de la famille des musiciens dans le seul but de permettre la péréquation ultérieure des pensions des anciens titulaires de ces grades ne peut se justifier au regard de la notion même de cadre qui doit être uniquement le tableau des fonctions estimées nécessaires à la réalisation des missions imparties à une institution. Si des mesures doivent être adoptées pour permettre à l'avenir la péréquation des pensions des anciens membres de l'orchestre, il conviendra de les inscrire dans la législation relative aux pensions des agents de la R.T.B.F. à l'instar de ce que l'article 44 de la loi du 9 juillet 1969 prévoit pour les pensions à charge du Trésor public.

Par ailleurs, plus de deux ans après qu'il ait été décidé de supprimer l'orchestre de la R.T.B.F., aucune décision valable n'a encore été prise pour régler la situation des membres de son personnel soit par la voie d'une mise en disponibilité soit par celle d'une réaffectation, de telle sorte que la R.T.B.F. continue à supporter intégralement les coûts salariaux de 59 agents alors qu'ils n'ont effectué aucune prestation.

Il faut noter également que dans l'état actuel des textes réglementaires en vigueur à la R.T.B.F., une réaffectation de ces agents n'est pas possible à défaut de disposer d'un tableau hiérarchique des grades régulièrement adopté.

C'est pourquoi, la Cour des comptes a insisté afin que le Gouvernement de la Communauté française adopte le plus rapidement possible tous les arrêtés réglementaires nécessaires pour rétablir dans la légalité les actes réglant la situation individuelle des membres du personnel musical de l'orchestre.

— Réduction du cadre

D'une manière générale, la Cour des comptes fait observer que toute mesure de réduction des effectifs qui se voudrait efficace devrait être concrétisée par une adaptation corrélatrice des effectifs repris au cadre de manière à éviter toute répercussion sur l'attribution des emplois vacants par promotion ou l'octroi injustifié de fonctions supérieures.

d) Fonctions supérieures

L'exercice et la rémunération de fonctions supérieures sont, à l'heure actuelle, toujours basés sur des décisions prises en 1956 par le Conseil de gestion de l'I.N.R. Ces textes laconiques et peu adaptés aux contingences fonctionnelles contemporaines contiennent des dispositions nettement plus favorables que celles appliquées aux agents de l'Etat ou à ceux de la majorité des organismes d'intérêt public.

(1) Lettre du 7 septembre 1993.

des prestations de longue durée et la limitation du recours systématique aux modifications tardives d'horaires, pourraient, semble-t-il, y contribuer; cela paraît d'autant plus nécessaire que le coût global de ces dépenses s'élevait à plus de 82 et 85 millions de francs, respectivement en 1990 et 1991.

Depuis le 6 juillet 1992, un nouveau « Règlement sur le travail » est appliqué, à titre d'essai, en remplacement du règlement sur la durée des prestations de 1963.

La différence la plus marquante réside dans le mode de calcul des heures supplémentaires. Elles se calculent dorénavant au jour le jour et sur base d'une période de référence de 26 semaines au terme de laquelle s'ouvre une nouvelle période de 13 semaines afin de permettre la prolongation des possibilités de récupération en jours de congé.

Etant donné la complexité et les difficultés d'application du nouveau règlement, les résultats relatifs à la première période de 39 semaines se sont fait attendre. Ces résultats, s'il s'en dégage financièrement un boni, doivent être pris avec réserves. En effet, selon les chiffres communiqués par les services de la comptabilité de la R.T.B.F., la différence globale du coût d'application du règlement des prestations entre le second semestre 1991 (ancien régime) et le second semestre 1992 (nouveau régime) ne serait que de 4,7 millions de francs, soit une diminution de 4,2%. Cette différence peut résulter non seulement de l'application du nouveau règlement mais aussi d'autres facteurs tels par exemple une réduction des effectifs, une diminution de la production propre de la R.T.B.F. ou encore une meilleure rationalisation du temps de travail; d'autre part un gain non récurrent est apparu du fait du non-paiement de plus de la moitié des jours de récupération accumulés sous l'ancien régime des prestations (environ 15 000 jours au 1^{er} janvier 1992), jours qui ont été récupérés au début de l'application du nouveau règlement.

Il ne fait cependant aucun doute que l'expérience dans l'application du nouveau règlement pourra permettre de dégager des économies notamment dans le domaine des pénalités prévues en cas de non respect du règlement par la R.T.B.F. Néanmoins, une analyse complète et probante de ce nouveau régime de prestations ne saurait être fournie qu'à la fin de la seconde période d'application, à savoir fin 1993, en raison du mode de comptabilisation de certaines heures supplémentaires.

Toutefois, la Cour constate d'ores et déjà qu'aucune ratification de ce nouveau règlement des prestations par le Gouvernement de la Communauté n'est encore intervenue à ce jour, ratification rendue nécessaire par les nombreux aspects pécuniaires qui y sont inclus.

g) Le régime des pensions de retraite

Le régime des pensions de retraite des agents statutaires de la R.T.B.F. est toujours régi par un règlement interne adopté par le conseil de gestion de l'I.N.R. le 20 décembre 1948. Or, si conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés et les Régions se sont vu attribuer la compétence de fixer les régimes de pensions du personnel des organismes qui relèvent d'elles, cette compétence appartient au législateur et non à l'exécutif (1). Dès lors, la Cour a demandé (2) que le Conseil de la Communauté française fixe ce régime dans les meilleurs délais et ce d'autant plus que le décret du 3 juillet 1986 relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit du personnel statutaire de la R.T.B.F. se

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, relatif au projet de décret portant statut de la R.T.B.F. (décret du 12 décembre 1977).

(2) Lettres du 30 juillet 1991 et du 28 décembre 1992.

Comparaison du coût de la revalorisation des indemnités de direction

Montants versés en 1992 ⁽¹⁾	Nouvelle indemnité montant annuel minimum ⁽²⁾	Nouvelle indemnité montant annuel maximum
2 121 277	4 431 108	8 862 552

(1) Ce montant est la somme des montants effectivement versés en 1992, charges incluses.

(2) Il s'agit de la somme des montants mensuels bruts indexés (indice 1,1041).

Dans ces conditions, le relèvement des indemnités de direction qui dès le départ n'a pas été lié au mérite personnel des agents, doit être considéré comme une revalorisation barémique déguisée, difficilement conciliable avec les difficultés financières actuelles de la R.T.B.F.

Enfin, son Collège a insisté pour que des règles précises soient fixées quant au maintien ou à la suspension de l'octroi des indemnités de direction aux membres du personnel absents, que ce soit pour cause de maladie ou d'infirmité ou pour tout autre motif.

Par lettre du 15 juin 1993, le ministre de la Communauté française ayant l'Audiovisuel dans ses attributions a répondu que, suite à l'opposition du directeur général de la R.T.B.F., les indemnités litigieuses n'avaient pas été liquidées et que si de nouvelles décisions d'octroi devaient être prises, il veillerait à ce que les commissaires exercent leurs recours; la Cour a pris acte⁽¹⁾ de ces informations.

f) Prestations supplémentaires

Les conditions d'exercice et les modalités de rémunération des heures supplémentaires sont régies par le Règlement sur la durée des prestations qui date de 1963. Ce règlement ainsi que ses modifications ultérieures auraient dû faire l'objet d'un arrêté royal ou, à partir de 1980, d'un arrêté de l'Exécutif⁽²⁾ puisque depuis la date d'entrée en vigueur de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge, toute modification apportée aux dispositions relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de la R.T.B.F. doit être ratifiée par l'autorité de tutelle⁽³⁾.

Ce règlement contient de très nombreuses dispositions plus favorables que dans la fonction publique. La Cour a notamment relevé⁽⁴⁾ que les pauses et la durée des repas, en cas de prestations séparées par des interruptions, sont comprises dans le décompte des prestations journalières, que le mode de comptabilisation de certaines prestations entraîne qu'elles soient doublées voire triplées, que des crédits d'heures fictives sont octroyés et qu'en outre, les heures non accomplies sont neutralisées⁽⁵⁾. En effet, en vertu de l'article 13, § 2, de ce règlement, lors du décompte des heures de prestations effectuées au cours d'une période de trois semaines, toute totalisation qui s'avère inférieure au nombre d'heures requises est majorée à due concurrence.

La question se pose aussi de savoir si d'importantes économies ne pourraient être réalisées en organisant une meilleure planification des prestations; la réduction

(1) Lettre du 6 juillet 1993.

(2) En vertu des dispositions de l'article 25, § 1^{er}, de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge et, ensuite, de l'article 23 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la R.T.B.F.

(3) Cette solution s'est dégagée de l'arrêt n° 21 344 du 9 juillet 1981 du Conseil d'Etat qui a jugé que l'article 18 de la loi du 16 mars 1954 ne s'appliquait que dans le cas où le statut du personnel devait être fixé par le Roi en exécution de la loi du 16 mars 1954 et qu'il n'était pas applicable à la R.T.B.F., le Roi fixant le statut du personnel de cet organisme en vertu du régime spécial prévu par l'article 25, § 1^{er}, de la loi du 18 mai 1960.

(4) Lettres du 30 juillet 1991 et du 28 décembre 1992.

(5) Entre janvier 1990 et janvier 1991, près de 145 000 heures supplémentaires ont été payées et plus de 67 000 heures non prestées (dites heures « négatives ») neutralisées.

Le tableau ci-dessous donne une estimation des montants relatifs à ces deux aspects:

	Masses de référence	Montants
Cotisation au fonds des pensions de survie (7,5% au lieu de 6,5%)	2 941 108 000 ⁽¹⁾	29 411 080
Retenue pécule de vacances (12,07%)	114 000 000 (1992)	13 759 800 ⁽²⁾
Total des charges supplémentaires qui auraient été retenues à l'Etat	—	43 170 880

(¹) Masse salariale du personnel statutaire pour l'année 1992 (deduction doit toutefois être faite du pécule de vacances).
(²) Ce montant est estimé à 16 002 756 francs en 1993, avec une retenue de 13,07%.

3° Evaluation des dettes des agents vis-à-vis de la R.T.B.F.

a) Antécédents

Dans son 149^e Cahier (1), la Cour avait émis diverses critiques à l'égard du Règlement général des frais et indemnités de déplacement et de séjour appliqué à la R.T.B.F. En effet, ce règlement, non approuvé par l'autorité de tutelle, est plus favorable aux agents que la réglementation appliquée aux agents de l'Etat (2). Elle avait également fait des observations sur les soldes débiteurs de certains agents vis-à-vis de l'Institut. Cet article était l'aboutissement d'un contrôle dont les observations avaient été communiquées au ministre de tutelle par lettre du 12 mars 1992.

Dans sa réponse (3), le ministre évoquait la possibilité de donner une nouvelle base réglementaire au traitement des frais de séjour et de déplacement, à l'occasion de la révision du statut des agents de la R.T.B.F. Il envisageait également l'installation d'un système informatique permettant la gestion de la situation débitrice des agents vis-à-vis de la R.T.B.F., pour janvier 1994.

Cette réponse n'apporte aucune solution concrète aux problèmes de gestion des frais de séjour et de déplacement. En effet, la nouvelle base réglementaire est toujours à l'étude et l'installation d'un système informatique n'est encore qu'un objectif dont la concrétisation se fait attendre.

C'est pourquoi, il a paru utile d'approfondir, dans le présent cahier, les problèmes liés à l'application du règlement des frais de séjour et de déplacement à la R.T.B.F.

b) Evaluation des coûts de séjour et de déplacements

Toute mission ne revêtant pas un caractère d'urgence est planifiée au sein du service avec l'évaluation des coûts et la désignation des participants.

En vertu du règlement, toute mission à l'étranger doit être autorisée par le directeur général compétent. Elle fait l'objet d'un formulaire « propositions de déplacement à l'étranger » qui prévoit une estimation des dépenses.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) n° 1, pages 56 et suivantes.

(2) Arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours des agents de l'Etat.

(3) Lettre du 25 juin 1992.

réfère aux services admissibles pour le calcul de la pension de retraite. Cette solution a été critiquée par le Conseil d'Etat(1).

Le règlement de pensions susmentionné instaure un régime très avantageux en faveur du personnel de la R.T.B.F. et dont les principales différences avec le régime légal des agents de l'Etat sont: le calcul réalisé en cinquante-cinquièmes (au lieu de soixantièmes à l'Etat) en fonction du revenu moyen des deux dernières années (et non des cinq dernières) et en tenant compte, de surcroît, des éventuelles allocations de fonctions supérieures et indemnités de direction.

Tous ces éléments combinés font que les pensions allouées par la R.T.B.F. pour la période du 1^{er} novembre 1990 au 30 avril 1991 se révèlent en moyenne supérieures de plus de 13 % au montant qu'elles auraient atteint si elles avaient été fixées conformément aux règles applicables aux agents de l'Etat; la Cour a exprimé le souhait qu'une enquête soit effectuée par les responsables de la R.T.B.F. auxquels seraient associés ses fonctionnaires afin de permettre au Conseil de la Communauté française de disposer d'éléments chiffrés pour se prononcer en connaissance de cause; quoiqu'il en soit, la comparaison de cette première estimation avec les montants des prévisions budgétaires pour 1991, qui dépassent les 300 millions de francs, indique indubitablement que le régime préférentiel appliqué à la R.T.B.F. constitue pour cet organisme une charge importante.

En outre, son Collège a fait remarquer que les règles spécifiques relatives aux cumuls de pensions qui relèvent toujours de la compétence du législateur national ne sont pas respectées. Ainsi, les dispositions relatives au maximum absolu de pension n'ont pas été appliquées à la pension de retraite de l'administrateur général précédent.

b) Retenues sur le pécule de vacances et cotisations personnelles au fonds des pensions de survie de la R.T.B.F.

Le protocole d'accord du 16 octobre 1991 prévoit également une prorogation jusqu'au 31 décembre 1994 des dispositions du protocole du 13 novembre 1987 qui permet de ne pas appliquer au pécule de vacances du personnel de la R.T.B.F., la retenue de 12,07 % instaurée par l'arrêté royal du 23 mars 1984 modifiant l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume alors que cette même cotisation spéciale de solidarité sera fixée à 13,07 % pour l'année 1993(2).

A ce sujet, la Cour a constaté que la raison invoquée pour ne pas appliquer la retenue de 12,07 % au personnel de la R.T.B.F., à savoir que l'arrêté royal qui l'a instaurée est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, n'a pas fait obstacle à l'octroi à ce même personnel des majorations du pécule de vacances intervenues à l'Etat après cette date.

Par ailleurs, la cotisation personnelle pour le fonds des pensions de survie de la R.T.B.F. est maintenue à 6,5 % alors qu'elle s'élève à 7,5 % pour le personnel de l'Etat, des services de l'Exécutif de la Communauté française et des organismes d'intérêt public soumis à la loi du 28 avril 1958. En outre, l'article 62 de la loi du 15 mai 1984 impose ce taux de 7,5 % au personnel de la R.T.B.F. La Cour s'étonne de cet état de fait alors que le personnel de l'Institut bénéficie d'un régime de pension préférentiel et que l'augmentation de cette cotisation profiterait directement au budget de l'organisme.

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation du 8 mai 1985 relatif au projet de décret réglant les pensions de survie allouées aux ayants droit du personnel statutaire de la R.T.B.F. (décret du 3 juillet 1986).

(2) Décision du Conseil des ministres du 26 mars 1993.

d) *Analyse de la situation débitrice des agents*

Le contrôle de la gestion des notes de frais a comme objectif principal l'examen de la situation débitrice des agents vis-à-vis de la R.T.B.F. en analysant d'une part, le compte 416 et d'autre part, le listing « notes de frais ».

i) *Le compte 416 de la balance des comptes*

Tous les agents qui se sont trouvés en cours d'exercice en position débitrice vis-à-vis de l'Institut, sont énumérés dans ce document comptable. Ce compte représente près du sixième de la totalité des écritures comptables passées par l'Institut.

Le tableau suivant donne un aperçu des montants apparaissant aux bilans de ces trois dernières années pour les créances à un an au plus :

<i>(en millions de francs)</i>			
CRÉANCES A UN AN AU PLUS	1992	1991	1990
Créances commerciales	1 081,9	909,7	840
Autres créances : créances relatives aux agents, à la T.V.A., et diverses autres créances, notamment envers la Communauté française	211,1	320,5	245,1

En ce qui concerne plus particulièrement les créances sur les agents, on peut donner les chiffres suivants pour les cinq dernières années :

Montants non remboursés par les agents à la fin des différents exercices :

<i>(en millions de francs)</i>				
1992	1991	1990	1989	1988
23,7	24,4	22,3	27,8	24,1

Nombre d'agents dont le solde débiteur est supérieur ou égal à 50 000 francs en fin d'exercice :

<i>(en millions de francs)</i>				
1992	1991	1990	1989	1988
123	120	110	143	124

Les dettes des agents vis-à-vis de l'Institut ont plusieurs origines :

- les trop-perçus de traitement;
- les prêts aux musiciens pour l'achat de leur instrument de musique. Le contrat de prêt prévoit le nombre de mensualités de remboursement et leur montant. Les mensualités dues pour un exercice sont automatiquement inscrites au débit de l'emprunteur pour cet exercice. Les mensualités non remboursées au cours de l'exercice se cumulent avec celles de l'exercice suivant;
- les non-remboursements d'avances sur note de frais. Ceux-ci constituent les soldes débiteurs les plus nombreux.

Ces soldes se justifient de différentes manières : la note de frais assortie d'une avance n'est pas encore traitée ou est en cours de traitement (l'avance non justifiée reste due), l'agent n'a pas remboursé le solde d'une avance qui a été supérieure au coût accepté de la mission.

Les missions accomplies en 1992 ont donné lieu à 39 399 notes de frais, introduites par 1 912 membres du personnel. Il s'agit essentiellement de membres du personnel technique et culturel(1).

Les frais de séjour et de déplacement se sont élevés à 237 148 409 F en 1992. Cette somme recouvre les frais de séjour et de déplacement imposés par le service et justifiés par des notes de frais(2). Elle ne comprend pas les montants relatifs à des avances dont les agents n'ont pas encore justifié l'utilisation. Ces montants sont inscrits au débit des comptes de ces agents. Ils s'élèvent à 3,8 millions de francs au 31 décembre 1992 (voir infra).

Les notes de frais des centres régionaux sont traitées par les services financiers de Bruxelles, les centres ne disposant pas de l'autonomie financière.

c) Etablissement des notes de frais

Chaque mission fait l'objet d'un document « note de frais » signé et daté par le chef de service, dans lequel l'agent énumère les frais qu'il estime devoir lui être remboursés. Le règlement prévoit des frais forfaitaires ou non forfaitaires.

- Les frais non forfaitaires doivent être accompagnés de documents justificatifs.
- Les frais forfaitaires couvrent principalement les allocations de repas et les retours à domicile qui sont automatiquement dus lorsque l'agent a presté des services à certaines heures précisées par le règlement.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des frais de séjour et de déplacement en Belgique ou à l'Étranger. On y constate que le nombre de notes de frais « Belgique » est 10 fois plus important que le nombre de note de frais « Étranger ». En outre, un tiers des notes de frais « Belgique » ne couvre que des frais forfaitaires.

NOTES DE FRAIS 1992(1)	BELGIQUE		ETRANGER	
	Nombre	Montant(3)	Nombre	Montant
Total des notes de frais pour 1992	36 140	101 105 612	3 259	65 235 770
Frais forfaitaires	—	44 192 243	—	33 451 619
Frais non forfaitaires	—	56 913 369	—	31 784 151
Notes de frais ne comportant que des frais forfaitaires	12 755	16 616 327	589	3 762 460
Notes de frais avec avance	866	8 321 000	2 387	55 810 533
Notes de frais concernant les « retours domicile » (2)	9 439	9 226 766	—	—

(1) Données fournies par le service informatique de la R.T.B.F.

(2) Les retours à domicile sont des frais forfaitaires.

(3) Le total du montant des notes de frais ne correspond pas au total des frais de séjour et de déplacement comptabilisés. Une partie de ces frais est directement prise en charge par le « service achat » de la R.T.B.F. qui, dans ce cas, établit les réservations. Le service financier effectue alors le paiement.

(1) Répartition des effectifs au 1^{er} avril 1993:

- culturel: 937
- technique: 810
- technique ou adm.: 4
- adm.: 645
- ouvrier: 315

(2) Les heures supplémentaires et dominicales faisant partie des rémunérations des agents ne sont pas comptabilisées dans ce montant. En 1992, le montant de ces prestations supplémentaires s'élève à 190 048 000 F, alors que le montant des rémunérations ordinaires s'élève, pour le même exercice à 3 607 909 000 F pour plus de 2 900 agents.

— *Le non-respect du règlement :*

i) *Le non-respect des délais*

Le règlement général prévoit que les notes de frais doivent être introduites dans les 10 jours du retour de mission. Ce délai est rarement respecté. Parfois, il est de plusieurs mois.

La note de frais doit être signée et datée pour accord par le chef de service. La date de l'accord fait souvent défaut. La responsabilité des différents services dans la lenteur de la procédure est dès lors difficile à déterminer.

ii) *Retards dans les remboursements d'avances*

L'annexe XI au règlement prévoit que toute avance versée doit être restituée spontanément à la caisse lorsqu'un déplacement a été annulé. Cette règle n'est pas toujours appliquée.

Il est difficile, sans recherches fastidieuses, de connaître, à tout moment, dans quels délais les agents rendent à la caisse, après mission, leurs surplus d'avances en monnaies étrangères (*cf. infra*). Le caissier ne date pas cette information. Il porte cette somme en déduction de l'avance octroyée avant la mission.

iii) *Les retards dans la mise en œuvre de la procédure de saisie sur salaire*

Quand l'agent ne justifie pas son avance, le service financier essaie le plus souvent d'opérer une retenue sur les paiements encore à effectuer pour remboursement de frais exposés. Lorsque cette procédure ne suffit pas⁽¹⁾, la saisie sur salaire est le seul moyen réglementaire dont dispose le service financier pour réduire et combler le déficit de l'agent.

En vertu du règlement, une procédure de saisie sur salaire peut être entamée par la direction financière pour toute avance non justifiée dans les 60 jours du déplacement. Pour différentes raisons, ce délai n'est pas respecté.

Le cloisonnement des informations entre les différents services concernés ne permet pas de faire rapidement une évaluation de la situation pécuniaire exacte de l'agent : un agent apparemment débiteur peut très bien avoir effectué des déplacements pour lesquels il n'a pas encore établi ses notes de frais ou pour lesquels les notes de frais sont en cours de traitement. Ces notes peuvent justifier des remboursements pour frais exposés.

C'est pourquoi, la mise en œuvre de la procédure de saisie sur salaire ne se fait qu'après maintes vérifications auprès de tous les services concernés par le traitement des notes de frais. Dans certains cas, la procédure n'a aucune chance d'aboutir vu l'insolvabilité du débiteur.

Enfin, il apparaît que certains agents dans une situation débitrice alarmante ne font jamais l'objet d'une procédure de recouvrement.

— *Aucun accès direct, rapide, fiable et actuel à la situation pécuniaire de l'agent vis-à-vis de la R.T.B.F.*

Les seules données accessibles directement concernent les notes de frais pour lesquelles la procédure est achevée et le montant de la créance est définitivement fixé.

Or, la situation pécuniaire de l'agent doit également être appréciée en fonction des missions pour lesquelles les notes de frais n'ont pas encore été rentrées, des avan-

(1) Exemple : le montant à justifier par l'agent est très important ou encore l'agent, avec l'assentiment de sa hiérarchie, présente une nouvelle demande d'avance correspondant au montant retenu.

En outre, des retards importants ont été relevés dans la justification par les agents de l'utilisation des sommes avancées par la R.T.B.F.

Au 31 décembre 1992, près de 3,8 millions de francs relatifs à des missions achevées depuis au moins 6 mois n'avaient toujours pas été justifiés. Ce montant a été réduit de 25 % au cours des 6 premiers mois de l'année 1993, ce qui montre une certaine volonté du service financier de suivre les « débiteurs tardifs ».

Certains agents sont débiteurs depuis plusieurs années pour non-remboursement de prêts, traitements indus, avances sur traitements, détournement de fonds.

Le total de ces soldes débiteurs s'élève à 1 368 666 F au 31 décembre 1992. Une diminution de $\pm 35\%$ de ce montant a été constatée pour les 6 premiers mois de l'année 1993. Les soldes restant dus devraient être difficilement apurés, sauf retour à meilleure fortune des débiteurs.

ii) Le listing « notes de frais »

Ce document extra comptable, tiré chaque trimestre, énumère, pour chaque agent, les différentes notes de frais rentrées avec les dates des missions effectuées, les avances éventuelles, les montants pour lesquels les frais ont été acceptés et la date de l'encodage de ce montant.

Dans le système mis en place par la R.T.B.F., c'est à partir de cette dernière date que naît une créance certaine, soit en faveur de l'agent, soit en faveur de l'Institut (lorsque l'agent a reçu une avance supérieure aux frais justifiés).

L'examen de ce listing fait apparaître qu'un délai de 3 mois s'écoule, en moyenne, entre la fin de la mission et la date à laquelle la créance est certaine.

Dans certains cas, ce délai peut même être porté à un an ou plus. Ainsi, 21 notes de frais avec avances relatives à des missions effectuées par l'Administrateur général en 1991 n'ont fait l'objet d'une justification qu'en 1992, soit au moins un an après le retour de missions.

e) *Observations relatives à la gestion des notes de frais*

Trois types de manquement ont été mis en évidence: des retards, des carences de gestion et des octrois irréguliers d'allocations.

I. Les retards

Les documents examinés montrent clairement que les notes de frais ne font pas l'objet d'un règlement définitif rapide, de nombreux soldes restant en suspens à la fin de l'exercice. Cette lenteur a diverses origines:

— *La complexité de la procédure*

Une fois leurs missions terminées, les agents remettent les notes de frais dans leurs services. Chaque note doit alors suivre un lent cheminement constitué d'au moins 6 étapes successives⁽¹⁾ avant que le montant de la créance ne soit définitivement connu et accepté.

(1) Principales étapes du traitement de la note:

- l'assistant en gestion du service de l'agent, l'agent administratif de ce service, le directeur du service, l'agent chargé du contrôle des notes de frais (service du personnel), le comptable de la caisse (service financier), un agent du service financier chargé du suivi de la comptabilisation des notes de frais.

- Certaines avances ne sont que des compensations à valoir sur des notes de frais antérieures pour lesquelles l'agent aurait droit à un remboursement. Ce système pragmatique et irrégulier de compensation pourrait disparaître si le retard dans le traitement des notes de frais était réduit.
- D'autres avances font l'objet d'un complément d'avances après le retour de mission.

Les pouvoirs des services financiers pour faire respecter le règlement sont incontestablement limités par l'autonomie du chef de service. Tout au plus, moyennant l'accord non formel de l'agent, le montant d'une nouvelle avance octroyée par le chef de service sera réduit à la caisse pour compenser partiellement des avances sur missions antérieures non encore justifiées.

— *La divergence d'interprétation du règlement*

Le règlement étant relativement complexe, il peut faire l'objet de divergences d'interprétation entre les différents services, ce qui conduit éventuellement à des inégalités de traitement entre les agents.

L'unité de jurisprudence n'est pas rétablie par les services administratifs qui ne contrôlent pas, dans les déclarations, la réalité des prestations approuvées par les chefs de services.

III. L'octroi irrégulier d'une allocation sans présentation de justificatifs

Des allocations ont été accordées, en vertu d'un complément à l'annexe n° 6 du statut du personnel qui dispose que « l'agent auquel un changement de résidence administrative provisoire est imposé par l'intérêt du service sera défrayé de ses frais de transport vers sa nouvelle résidence administrative provisoire ».

Ces frais de transport doivent normalement être assimilés à des compléments de rémunérations. Or, l'administrateur général a estimé, dans deux cas, que cette allocation ne devait pas être considérée comme fiscalement imposable.

Par conséquent, ces allocations ont été qualifiées de frais de séjour et de déplacement, alors qu'il s'agit de frais de transport et que l'article 5 du règlement sur les frais de séjour et de déplacement prévoit expressément qu'« il ne peut résulter aucune charge supplémentaire du fait qu'un membre du personnel ne réside pas effectivement dans la commune ou l'agglomération de sa résidence administrative ».

Les agents qui ont pu bénéficier de cette décision de l'autorité remettaient une note de « frais non forfaitaires » mensuelle pour un montant déterminé sans qu'aucune pièce justificative ne soit avancée pour prouver les frais réellement supportés. Il ne peut s'agir de frais forfaitaires puisque, dans ce cas, les prestations doivent être liées à un horaire précis et sont taxées comme supplément de rémunération.

Le motif réel de l'octroi de ce type d'indemnité apparaît clairement dans un des dossiers : elle est accordée pour déterminer un journaliste à accepter de prendre en charge une émission à Liège. Elle s'élevait à 15 000 F par mois pour la saison 1990-1991.

L'autre allocation s'élevait à 23 000 F par mois pour un changement de résidence administrative de Liège vers Bruxelles. Cette situation « provisoire » a duré du 1^{er} août 1991 au 1^{er} juillet 1993, date à laquelle l'intéressée a été nommée à Liège.

Le règlement sur les frais de séjour et de déplacement a manifestement été appliqué de manière irrégulière afin d'éviter aux intéressés d'être imposés sur des remboursements de frais de transport qui doivent être considérés comme des compléments de rémunération.

ces éventuellement octroyées et des notes de frais en cours de procédure. Un système permettant l'utilisation de toutes ces données, comme outil de gestion, par tous les services concernés, fait totalement défaut jusqu'à présent.

— *La masse considérable des notes de frais*

Comme l'illustre le tableau présenté ci-avant (1), les services concernés ont dû traiter près de 40 000 notes de frais en 1992.

Les missions accomplies en Belgique ont fait l'objet de plus de 36 000 notes de frais, le tiers de celles-ci ne représentant que des frais forfaitaires (notamment 9 000 notes de frais uniquement relatives à des retours à domicile). A titre d'exemple, les reportages quotidiens du journal télévisé font l'objet d'une dizaine de notes de frais, ceux de la radio de 6 notes de frais.

Tout événement exceptionnel accroît de manière considérable ce nombre (2). La gestion de ces notes nécessite l'occupation de l'équivalent de 8 agents à temps plein. Le règlement ne prévoit aucune rationalisation de la procédure de traitement des notes de frais. Aussi, les services sont noyés sous une masse de notes de frais, aux montants parfois peu importants, relatifs à des retours à domicile, des petits frais divers et dont la réalité ne fait l'objet d'aucune contestation.

II. Les carences dans la gestion

— *Le manque de prise de responsabilité de certains chefs de service*

Les chefs de service gèrent de manière autonome les déplacements de leurs agents et signent les notes de frais pour accord. Ils autorisent également les octrois d'avances.

Les services administratifs contrôlent uniquement la régularité des justificatifs annexés à la note de frais et la conformité des montants déclarés aux dispositions prévues par le règlement. Ils ne contrôlent pas les déclarations de l'agent relatives aux prestations accomplies et à l'horaire presté (pour la détermination des frais forfaitaires). Ces déclarations sont vérifiées dans le service de l'agent sous la responsabilité du chef de service.

De même, le règlement ne donne pas aux services financiers le pouvoir de refuser des avances pour missions. Un tel pouvoir irait évidemment à l'encontre de l'autonomie des services « opérationnels » (3). Le chef de service serait limité dans ses décisions. En effet, il lui serait impossible d'envoyer en mission à l'étranger un agent débiteur récalcitrant ou en retard dans la production de ses notes de frais, auquel les services administratifs refuseraient toute nouvelle avance.

L'autonomie octroyée aux services « opérationnels » ne peut se comprendre que dans un souci de bonne gestion. Elle n'atteindra cependant cet objectif que si la hiérarchie concernée prend ses responsabilités.

Or, le contrôle fait apparaître que certains chefs de service autorisent parfois l'octroi d'avances pour des motifs non prévus par le règlement général, sans que leur irrégularité ne puisse être mise en cause par les services administratifs (et plus spécialement par la personne responsable de la caisse) (4) :

(1) Voir tableau au point 3^o, c).

(2) L'évaluation, d'après les plannings, des frais forfaitaires concernant l'assistance technique des services de la télévision pour les reportages relatifs au décès du Roi Baudouin et la prestation de serment du Roi Albert II, est de 545 000 F. L'événement a été couvert pendant 10 jours par 311 agents. Ces chiffres ne couvrent ni les prestations des journalistes, ni les heures supplémentaires.

(3) A titre d'exemple, le service JT de la Direction TV, le service technique de la radio, le service sport de la Direction TV ...

(4) Lors du précédent cahier, diverses irrégularités flagrantes avaient déjà été relevées. Elles concernaient notamment la « couverture » d'erreurs manifestes de kilométrages.

En effet, en vertu de l'article 2, b, du décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, ce n'est qu'en cas de carence que l'Office peut agréer, subventionner ou créer des œuvres, institutions ou services.

Par conséquent, il appartient à l'Office de fournir tous les éléments démontrant cet état de carence dans les secteurs où se développent les activités de ces associations.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'O.N.E. doit établir un budget annuel comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses, quelles qu'en soient l'origine et la cause.

Une éventuelle confusion entre les activités de l'Office et celles des a.s.b.l. en cause pouvant amener l'O.N.E. à supporter indûment des charges normalement imputables à ces associations, la Cour a insisté pour que leurs budgets et leurs comptes soient communiqués aux organes de tutelle et de contrôle.

Par lettre du 24 novembre 1992, le ministre de tutelle a répondu aux observations de la Cour et émis plusieurs considérations.

Parmi les missions confiées par décret organique à l'O.N.E. figurent l'éducation à la santé et la prévention. Pour les mener à bien, dans un contexte budgétaire difficile, il ne lui était plus possible d'agir dans les limites imposées à un organisme d'intérêt public. L'O.N.E. a par conséquent décidé de recourir à un partenariat actif avec les entreprises et les autres acteurs privés et publics des secteurs concernés.

Afin que cette collaboration se fasse dans la clarté financière et pour éviter toute confusion entre les patrimoines, il lui est apparu que la formule qui consistait à créer des a.s.b.l. destinées à poursuivre ces objectifs, était la meilleure.

Le ministre a ajouté que les budgets et les comptes des a.s.b.l. étaient régulièrement soumis aux instances dirigeantes de l'O.N.E. et que ces documents seront joints, à l'avenir, au budget de l'organisme.

La Cour a pris acte de la volonté du ministre d'éviter toute confusion entre les patrimoines et de joindre les budgets et les comptes des associations à ceux de l'organisme(1).

C. OFFICE COMMUNAUTAIRE ET REGIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI (FOREm)

Depuis sa création en 1989, le FOREm est confronté à d'importants problèmes d'organisation et de fonctionnement dont la Cour s'est fait l'écho dans ses derniers Cahiers d'observations(2).

Un plan de redynamisation de l'Office, élaboré à partir des remarques et des suggestions de la Cour ainsi que des rapports du comité de gestion du FOREm, du commissaire de l'Exécutif et de la mission d'expertise(3), a été proposé par le ministre régional de l'Emploi à l'Exécutif régional wallon qui, en sa séance du 29 octobre 1992, l'a chargé d'en mettre en œuvre les quarante recommandations.

Les principaux domaines concernés par ce plan sont:

- les principes de base du contrat de gestion à conclure pour la période 1993-1995 entre le comité de gestion du FOREm et les Exécutifs de la Région wallonne et des Communautés française et germanophone(4);

(1) Lettre du 26 janvier 1993.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française 162 (1989-1990) — N° 1, pp. 56 à 59, 221 (1990-1991) — N° 1, pp. 63 à 68 et 56 (S.E. 1992) - N° 1, pp. 59 à 64.

(3) Lors de sa réunion du 6 février 1992, l'Exécutif régional wallon avait chargé le ministre de l'Emploi de confier une mission d'expertise sur la bonne exécution du premier contrat de gestion 1990-1992 du FOREm, à un groupe de travail composé de quatre délégués du comité de gestion de l'Office, du commissaire de l'Exécutif et du délégué du ministre régional du Budget.

(4) Ce contrat qui devait être conclu avant le 31 décembre 1992, l'a été le 26 avril 1993.

f) Synthèse des résultats du contrôle

Le contrôle de la gestion des notes de frais au sein de la R.T.B.F. met en évidence les lacunes suivantes : complexité de la procédure en vigueur, non-respect du règlement et des délais prescrits, manque de prise de responsabilité de certains dirigeants, avec comme corollaire la présence de trop nombreux, et quelquefois, trop importants soldes débiteurs des agents vis-à-vis de l'organisme à la fin de chaque exercice comptable.

Le retard constaté dans la justification des avances reçues par les agents n'est pas nécessairement lié à l'intention de conserver les sommes reçues à titre de « crédit de caisse » gratuit. En effet, les avances sont généralement dépensées au cours des missions et peuvent même quelquefois se révéler insuffisantes. En outre, il apparaît que le traitement des notes de frais non assorties d'avances (qui sont les plus nombreuses) souffre d'un retard aussi important. Néanmoins, la bonne foi de certains agents peut être raisonnablement mise en doute lorsqu'il s'agit d'avances qui n'ont pas été remboursées à la caisse alors que la mission a été annulée ou lorsque l'agent ne justifie pas l'avance reçue alors que sa mission a pris fin depuis de nombreux mois.

Les cas flagrants d'irrégularités relevés ont toujours obtenu l'accord des responsables concernés. Ainsi que le présent rapport le démontre, les services administratifs (service financier et service du personnel) disposent d'un pouvoir relativement faible pour limiter les débits excessifs. Ils exercent cependant un contrôle permanent de l'évolution de ces débits qui constituent un abus manifeste dans l'utilisation de l'avance reçue. En outre, il est apparu que des « frais de déplacement » ont été accordés en violation du règlement et malgré les réticences des services administratifs.

Par lettre du 14 septembre, la Cour a adressé au ministre de tutelle son rapport d'audit sur le traitement des notes de frais, lequel contient certaines suggestions concrètes visant à améliorer les procédures en vigueur.

4° Conclusions

La situation budgétaire critique que connaît actuellement la R.T.B.F. est liée pour une part à la réduction substantielle de sa dotation.

En effet, non seulement son montant n'a pas été indexé en 1992 et en 1993, mais en outre, il a été réduit de 250 millions de francs en 1993 par décision de l'Exécutif.

Les analyses qui précèdent prouvent néanmoins que d'importantes économies pourraient être réalisées notamment par la réduction des nombreux avantages accordés aux membres du personnel sans base réglementaire et par une gestion plus rigoureuse au niveau des services.

Un manque total de prévision à long terme a accru le processus d'endettement de l'Institut. Ce dernier se trouve à présent dans l'obligation de procéder à des ventes d'actifs pour pouvoir soutenir sa politique.

Toute entreprise contrainte d'utiliser ce moyen ultime pour faire face à ses obligations se trouve dans une situation alarmante.

Il est en tout cas plus que temps, pour la R.T.B.F. d'adopter des mesures de rationalisation et d'économie.

B. OFFICE DE LA NAISSANCE ET DE L'ENFANCE (O.N.E.)

La création de deux a.s.b.l., « L'Enfant et son Image » et « O.N.E. Adoptions », les 2 juillet 1990 et 25 septembre 1991, à l'initiative de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, a suscité certaines réserves de la part de la Cour (1).

(1) Lettre du 23 juillet 1992 adressée au ministre de tutelle.

un dialogue avec les pouvoirs de tutelle, afin de disposer suffisamment tôt de directives précises à l'effet d'établir un projet définitif.

Dès que ces directives furent communiquées à l'Office, à l'occasion de la réunion du groupe de travail tenue le 30 novembre 1992(1), l'administration a fait parvenir un projet définitif qui a été discuté lors de la séance du comité de gestion du 16 février 1993. L'organisme dut encore fournir diverses informations complémentaires à la demande du commissaire des Exécutifs de la Région wallonne et de la Communauté française et la partie communautaire du budget 1993 de l'Office fut finalement approuvée par l'Exécutif de la Communauté française en sa séance du 5 avril 1993.

Quant aux propositions budgétaires pour l'année 1994, le FOREm a procédé, comme antérieurement, élaborant et transmettant aux autorités de tutelle, dès le mois d'avril 1993, un avant-projet dont on soulignera le caractère positif mais nécessairement provisoire, étant donné qu'aucune instruction ne lui avait encore été communiquée.

Dans la conjoncture actuelle, il est évident que ce document devra faire l'objet d'aménagements substantiels en vue d'intégrer les différents éléments du contrat de gestion 1993/1995 (2) ainsi que les effets du transfert, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, des compétences de la Communauté française en matière de formation professionnelle.

Pour le surplus, lors des discussions en groupe de travail, l'accent a été mis sur les difficultés pour les autorités de tutelle de pouvoir communiquer au FOREm des données précises sur le montant des subventions à lui attribuer, tant que les éléments des programmes et des allocations de base du budget communautaire ne sont pas encore dûment établis. Les participants ont cependant convenu d'un calendrier assez strict qui devrait normalement permettre la transmission d'un projet de budget définitif pour l'année 1994 dans le courant du mois de novembre 1993, de manière à ce qu'il puisse être publié en annexe au budget communautaire.

Par ailleurs, la réforme projetée ne sera pas neutre vis-à-vis des procédures budgétaires et comptables applicables au FOREm. Le plan de redynamisation de l'Office prévoit que le ministre de l'Emploi fera étudier la définition de règles particulières au FOREm pour la présentation des budgets, la tenue de la comptabilité et la reddition des comptes.

Cela se traduit dans le contrat de gestion 1993/1995 par divers engagements des parties spécifiés à l'article 7; il s'agit notamment:

- de l'engagement des autorités de tutelle de rechercher, de concert avec l'Office, une structure budgétaire plus simple, plus souple et plus transparente pour l'organisme, et, ce, dès l'exercice 1994, si l'environnement institutionnel le permet;
- de la révision du plan comptable et de la date de clôture de l'exercice(3).

Suivi de l'exécution du budget

Dans son dernier Cahier d'observations, la Cour avait signalé:

- que le FOREm n'avait pratiquement aucune maîtrise de la consommation des crédits inscrits à son budget, pas plus que les pouvoirs subsidiaires sur l'utilisation correcte des subventions;

(1) Lors de cette réunion du groupe de travail, les représentants de la Région et des Communautés ont précisé que le budget 1993 du FOREm devait être établi en tenant compte des enveloppes budgétaires votées (ou en passe de l'être) tant à la Région que dans les Communautés et en se basant sur la même clé qu'en 1992 pour la répartition des dépenses communes. A ce propos, il doit encore être signalé que la quote-part de la Communauté française dans les dépenses communes du budget du FOREm a été approuvée par l'Exécutif communautaire le 19 novembre 1992.

(2) Ce nouveau contrat de gestion a été conclu le 26 avril 1993 entre les Exécutifs de la Région wallonne et des Communautés française et germanophone d'une part, et le comité de gestion du FOREm d'autre part.

(3) Cet objectif se situe notamment dans le cadre de la recherche d'une solution à la question de la pratique d'imputations budgétaires effectuées jusqu'à fin février de l'année suivant celle de l'exécution du budget.

- les missions de base de l'Office(1);
- les programmes de résorption du chômage et notamment les projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi (P.R.I.M.E.);
- les relations internationales;
- le T-Service;
- l'outplacement;
- les problèmes structurels;
- la comptabilité, le budget et les finances;
- l'informatique;
- la gestion des ressources humaines.

En raison de l'ampleur, de la complexité et de la spécificité des différents volets de ce plan, il est évident que toutes les mesures programmées ne pourront être précises et mises effectivement en œuvre que d'une manière échelonnée dans le temps.

En vue d'assurer le suivi de ces mesures et de rechercher les solutions propres à résoudre les problèmes rencontrés, le ministre de l'Emploi a mis sur pied, à partir de novembre 1992, un nouveau groupe de travail permanent (2), qui s'est réuni à diverses reprises (3).

Poursuivant l'examen des dysfonctionnements observés au sein de l'Office et des suites déjà données à ses observations (4) ou envisagées dans le cadre du plan de redynamisation de l'Office, la Cour a réservé une attention particulière aux mesures portant sur les procédures budgétaires, comptables et financières.

Les considérations développées ci-après montrent comment ont évolué les problèmes précédemment cernés, ou apparus entre-temps, en ce qui concerne l'élaboration et le suivi du budget, l'organisation de la comptabilité, la gestion financière et l'exercice des pouvoirs de gestion journalière au sein de l'Office.

Elaboration des projets de budget

Les problèmes évoqués, sous cette rubrique, dans les deux précédents Cahiers d'observations, se résorbent graduellement.

Les propositions budgétaires pour l'année 1993 ont, pour la première fois depuis la création du FOREm, été élaborées et transmises aux autorités de tutelle dans le délai prévu, avant la fin du mois d'avril 1992 (5), et l'Office s'est efforcé de nouer

- (1) La neuvième recommandation du plan stipule que « le Forem doit se recentrer sur ses fonctions de base, à savoir le placement, la formation professionnelle et la promotion de l'emploi. Le futur contrat de gestion devra étudier comment la formation socio-professionnelle, les centres d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle, les services « placement », les services de l'administration centrale et les autres composantes du FOREm peuvent être davantage articulés autour de l'objectif « placement ». Le contrat de gestion intégrera également le plan d'accompagnement des chômeurs, auquel le gouvernement wallon a souscrit ».
- (2) Ce groupe de travail est composé de délégués du ministre régional et des ministres des Communautés française et germanophone compétents pour la Formation, du commissaire de l'Exécutif régional et de celui de la Communauté française auprès du FOREm, de l'inspecteur des Finances et de fonctionnaires de l'Office.
- (3) Notamment les 23 novembre et 4 décembre 1992, les 8 janvier, 5 février et 31 mars 1993.
- (4) Il s'agit des observations formulées dans la lettre du 29 avril 1992 que la Cour a adressées en ordre principal au ministre régional de l'Emploi et subsidiairement à son homologue de la Communauté française compétent pour la Formation.
- (5) Dans la rigueur des principes, ces formalités doivent être accomplies pour le 15 avril de l'année qui précède l'année budgétaire concernée, en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 février 1970, pris en exécution de l'article 3, § 4, de la loi du 16 mars 1954.

comptabilité générale(1). De plus, le libellé des ordonnances étant généralement imprécis, pour déterminer la nature exacte de la dépense et la portée de l'opération comptable, il faut avoir recours aux pièces justificatives jointes.

Exercice des pouvoirs de gestion journalière

Dans son précédent Cahier d'observations(2), la Cour signalait que, depuis la création du FOREm, les pouvoirs de gestion journalière étaient en fait exercés, non par l'administrateur général mais par des fonctionnaires non habilités réglementairement. Elle ajoutait qu'en séance du 5 mai 1992, le comité de gestion venait de compléter l'article 23 de son règlement d'ordre intérieur, qui définit les pouvoirs de gestion journalière, et d'y réinsérer l'article 24, précédemment supprimé(3), en vertu duquel l'administrateur général est autorisé à déléguer aux membres du personnel du FOREm un ou plusieurs des pouvoirs visés à l'article 23, ces délégations de pouvoirs devant être approuvées par le comité de gestion.

Le texte de ces nouveaux articles 23 et 24 a été ratifié par l'Exécutif régional le 10 septembre 1992.

Conformément au plan de redynamisation du FOREm(4), les délégations de pouvoirs devaient effectivement être mises en œuvre dès le 1^{er} janvier 1993(5).

Dans les faits, si aucun problème ne s'est jamais vraiment posé pour les dépenses introduites par les directeurs des services subrégionaux, par contre, le système n'a fonctionné correctement qu'à partir de mars 1993, à la suite d'une intervention des services de la Cour en contrôle sur place. Les délégués de la Cour avaient en effet constaté que les ordonnances relatives à la majorité des dépenses de l'administration centrale continuaient à être engagées et mises en liquidation en l'absence d'autorisation d'un ordonnateur délégué et que concrètement, les bordereaux et les divers documents justificatifs n'étaient signés — quand ils l'étaient — que par des agents subalternes actant le passage et le traitement matériel des documents dans leur service(6).

La procédure d'attribution des délégations a comporté plusieurs étapes s'échelonnant de mai à décembre 1992.

Pour chacune des fonctions concernées, des délégations de pouvoirs et de signatures, générales ou spécifiques à certaines directions, ont été définies quant aux compétences et aux montants maxima autorisés pour les engagements et les ordonnancements.

L'exécution pratique de ces délégations a été tenue en suspens en attendant la ratification des nouvelles dispositions réglementaires (intervenu en septembre 1992) et l'élaboration d'instructions précisant les modalités d'application.

(1) Cette pratique, dénoncée depuis plusieurs années par la Cour, contrevient à l'article 15 de l'arrêté royal du 7 avril 1954, qui prescrit la tenue régulière, au jour le jour, des comptes budgétaires. Elle fait obstacle à un contrôle actualisé des dépenses et recettes budgétaires puisque les fiches budgétaires ne sont complétées que trois semaines après la transmission des ordonnances par les ordonnateurs délégués et la date de leur paiement.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (S.E. 1992) — N° 1, p. 64.

(3) Décision de l'Exécutif régional wallon du 11 mai 1989.

(4) Le point 35 de ce plan énonce que « le ministre de l'Emploi veillera à prévoir dans le futur contrat de gestion du FOREm :
— dès le 1^{er} janvier 1993 :

...
4. La mise en œuvre effective des délégations au sein de l'Office ».

(5) Dépêche du ministre de l'Emploi adressée à la Cour le 14 décembre 1992.

(6) Dans ce système en vigueur depuis juillet 1991, à défaut de l'apposition de leur signature sur les bordereaux ou les ordonnances, il n'était pas possible de s'assurer que des ordonnateurs pourvus d'une délégation, fût-elle à l'époque non encore régularisée au plan réglementaire, avaient assumé la responsabilité des opérations, en avaient attesté la régularité et le bien-fondé et avaient dûment ordonné aux comptables le paiement des dépenses.

- qu'en raison d'une organisation déficiente et d'une circulation inappropriée des ordonnances au sein de la comptabilité, le service « budget » fonctionnait à la traîne des autres services et n'assumait pas son rôle et ses obligations en matière de gestion budgétaire;
- qu'une amélioration, cependant, se faisait jour.

En vue d'apporter des solutions à ces dysfonctionnements, comme à d'autres problèmes de gestion comptable, le plan de redynamisation du 29 octobre 1992 a fixé les objectifs suivants :

- analyse de l'ensemble des procédures de l'Office, standardisation et simplification de celles-ci;
- établissement de tableaux de bord de gestion;
- réorganisation de la cellule budgétaire pour fin 1992, s'accompagnant de la mise en œuvre de procédures strictes pour l'enregistrement correct au jour le jour des dépenses et des recettes;
- étude des conditions de mise en œuvre d'une comptabilité analytique;
- établissement d'une comptabilité des engagements;
- standardisation et meilleure lisibilité des documents comptables et budgétaires;
- mise en œuvre effective des délégations au sein de l'Office;
- mise en place rapide d'un système informatique pour la direction des services généraux (budget, comptabilité, trésorerie, constructions et logistique).

Deux des mesures préconisées avaient déjà reçu une application effective à la fin de l'année 1992.

En premier lieu, la cellule budgétaire, qui s'occupe notamment des relations de l'administration générale avec les divers services et directions de l'Office, le comité de gestion et les autorités de tutelle, a été réorganisée.

D'autre part, le FOREm a mis en place un système de contrôle des engagements(1) régi par une instruction du 21 décembre 1992, applicable à partir du 1^{er} janvier 1993.

En attendant l'encodage complet des données relatives aux engagements, les fichiers sont encore complétés manuellement à la fin de chaque mois(2). La gestion des engagements au moyen de l'outil informatique ne sera dès lors pleinement opérationnelle qu'à partir du 1^{er} janvier 1994. Elle constituera alors un support extrêmement précieux pour la cellule budgétaire.

Ces fichiers pourraient en outre servir de comptes budgétaires sur lesquels les dépenses visées par le « contrôleur des engagements » pourraient être imputées immédiatement(3). Actuellement, les dépenses budgétaires ne sont enregistrées qu'après l'exécution du paiement et de l'enregistrement des opérations dans les comptes de la

(1) Il convient de préciser que ce contrôle des engagements se situe sur un autre plan et en marge des enregistrements, officiels, dans la comptabilité du FOREm qui reste axée sur les droits acquis à l'organisme ou à sa charge du chef de ses relations avec les tiers, l'imputation de ces dettes et créances étant basée sur le document, destiné au tiers ou émanant de lui, qui constate l'existence et l'étendue de l'opération (articles 2 et 4 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).

(2) Le suivi manuel des engagements ne peut être considéré comme satisfaisant car les données enregistrées par le « contrôleur des engagements » sont, pour plusieurs domaines, globalisées en fonction d'enveloppes, lesquelles, gérées par les ordonnateurs délégués, ne concordent pas avec les allocations de base prévues au budget administratif régional pour le financement spécifique des secteurs d'activités. Ainsi par exemple, le suivi des dépenses relatives aux interventions en faveur des travailleurs occupés dans les différents programmes de mise au travail ne s'opère que de façon globalisée, rendant de la sorte impossible la détection et, a fortiori, la prévention, d'un dépassement des dépenses autorisées au niveau d'un programme particulier, financé par des subventions inscrites à une allocation de base spécifique du budget régional.

(3) Il va de soi que des comptes budgétaires de recettes devraient également être tenus, avec imputation des droits acquis des que sont établis les documents générateurs de créances à charge de tiers, indépendamment des opérations de recouvrement par des comptables dûment habilités en la matière.

En raison de l'importance des sommes en jeu, il est primordial que les solutions à intervenir concilient au mieux les objectifs de souplesse et d'efficacité assignés par les autorités de tutelle à la gestion financière du FOREm, avec l'impératif de préserver les intérêts des pouvoirs subsidiaires.

Jusqu'à présent, l'Office n'a jamais été confronté à des difficultés de trésorerie au plan général mais se livre, au contraire, à des placements financiers de l'ordre, selon l'époque, de un à trois milliards de francs(1). Ces importantes liquidités proviennent quasi exclusivement des subventions versées par la Région wallonne d'une manière prématurée et excédentaire(2).

Ainsi, l'organisme a accumulé, depuis plusieurs années, des excédents de subventions régionales qui, à la clôture des comptes de l'année 1991, atteignent un montant global de 1 537 millions de francs; ils s'élèvent encore actuellement à plus d'un milliard de francs.

Les excédents de subventions en provenance de la Communauté française sont certes d'un montant plus modeste mais ils atteignent tout de même quelque 169 millions de francs au 31 décembre 1991 (3). On y ajoutera 67 millions de francs correspondant au résultat budgétaire de l'année 1992, montant susceptible d'être porté à 100,4 millions de francs, si le FOREm reçoit de l'Etablissement l'entièreté du solde des subventions complémentaires inscrites au budget ajusté de la Communauté pour cette année 1992(4).

Au niveau de la trésorerie, il est manifeste qu'en raison du versement tardif de la majeure partie des subventions communautaires de 1992(5), les dépenses des

- (1) Cf. en annexe 2 ci-après, le graphique et les commentaires relatifs à la trésorerie et aux placements du FOREm pour la période du 1^{er} mai 1992 au 30 avril 1993.
- (2) Dès le début de chaque trimestre, les subventions régionales sont systématiquement mises à la disposition du FOREm, à concurrence du quart (soit quelque deux milliards de francs) des montants annuels prévus au budget de la Région, comme le stipule l'article 15 du décret organique de l'Office du 16 décembre 1988.
- (3) Ce montant est le résultat global, provenant des excédents et insuffisances de subventions, utilisables seulement pour la détermination des masses financières, alors qu'en vertu des principes de l'annualité et de la spécialité des subventions, il y a lieu de procéder, au terme de chaque année, à la régularisation des excédents assortie du reversement des fonds à la Communauté, celle-ci devant par ailleurs se prononcer sur la couverture individualisée des besoins annuels restant à subventionner.

(en millions de francs)

	Au 1/1/88	Année 1988	Année 1989	Année 1990	Année 1991	Année 1992		TOTAL
						Résultat prov.	Complément éventuel	
Régularisation des excédents antérieurs	+ 135,2	—	—	—	—	—	—	+ 135,2
Secteur des dépenses courantes (subvention - article 41.01 *)	—	- 83,5	- 54,7	—	+ 68	+ 85,4	+ 10	+ 15,2
Secteur des dépenses d'investissement (subvention - article 61.51 *)	—	+ 16,7	+ 79,8	—	+ 8	- 18,5	+ 23,5	+ 86
TOTAUX	+ 135,2	- 66,8	+ 25,1	—	+ 76	+ 66,9	+ 33,5	+ 236,4
						100,4		+ 33,5

- (4) Les délégués de la Cour auprès du FOREm viennent toutefois d'être informés de la décision prise le 26 juillet dernier par l'Etablissement d'autoriser le FOREm à conserver les subventions correspondant au solde positif de 85,4 millions de francs du secteur des dépenses courantes pour l'année 1992 et à l'affecter d'une part, à la couverture de l'insuffisance de subventionnement des dépenses d'investissement de cette année (18,5 millions de francs) et d'autre part, au financement des dépenses d'un ajustement du budget de l'office pour l'année 1993, à concurrence du solde (66,8 millions de francs).
- (5) Alors que les premières tranches de subventions d'un montant global de 354 millions de francs, avaient été versées régulièrement au FOREm le 20 février 1992, ce n'est que dans le courant des mois de novembre et décembre 1992 que les tranches suivantes ont été mises à la disposition de l'organisme, pour un montant de quelque 1 149 millions de francs.

Celles-ci ont été portées à la connaissance de tous les fonctionnaires concernés de l'administration centrale et des services régionaux le 21 décembre 1992.

La première de ces instructions organise principalement le contrôle des engagements, mais définit également, de façon précise, le rôle des ordonnateurs dans le nouveau système appelé à fonctionner à partir du 1^{er} janvier 1993.

La seconde instruction, relative aux délégations de pouvoirs, vise le mode de gestion journalière au sein du FOREm; elle explicite la nature, la portée exacte et les implications des délégations ainsi que le rôle et les responsabilités des ordonnateurs, du contrôleur interne des engagements et des comptables.

Enfin, des listes nominatives de tous les ordonnateurs délégués et des comptables désignés auprès des services extérieurs ont été établies à la demande du groupe de travail.

Ces diverses instructions sont de nature à permettre l'exercice approprié des délégations de pouvoirs au sein de l'Office, quoiqu'il reste encore à régler le problème très important de la fixation des responsabilités individuelles et de la désignation des comptables auprès de l'administration centrale. Une attention particulière devra également être consacrée aux procédures de paiements par caisse, insuffisamment organisées et surveillées(1). En effet un détournement de fonds, survenu en 1990 dans le service social de l'administration centrale, n'a été détecté qu'en mai 1992 par l'inspection générale de l'Office suite aux questions posées par les auditeurs de la Cour; un autre découvert de caisse a été constaté, en février 1993, au centre de formation professionnelle d'ANDERLECHT.

Gestion financière

Dans son précédent Cahier d'observations(2), la Cour avait souligné la nécessité de prendre des dispositions nouvelles à l'égard des placements à vue et à court terme des disponibilités du FOREm et de constituer des fonds de roulement.

D'une part, le plan de redynamisation du FOREm a prévu que des mesures interviendraient visant à l'« optimisation de la gestion de trésorerie » et à la création de fonds de roulement; dans le contrat de gestion 1993/1995, le comité de gestion s'est engagé à redéfinir la gestion de la trésorerie, y compris le choix d'un nouveau caissier; les autorités régionales de tutelle ont marqué leur accord pour que « les intérêts de placement résultant de la gestion financière des volets budgétaires de l'Office leur soient respectivement affectés selon les priorités et modalités fixées par le comité de gestion ».

D'autre part, le ministre de l'Emploi a repris dans un projet de modification du décret organique de l'Office, toujours en discussion, des dispositions permettant d'effectuer les placements dans un cadre décréteil et d'instaurer officiellement un fonds de roulement. Il a, en outre, été signalé aux fonctionnaires de la Cour par les délégués ministériels auprès du groupe de travail qu'un cahier des charges pour la désignation d'un caissier était en préparation, que la collaboration de la division de la trésorerie du ministère de la Région wallonne avait été sollicitée.

(1) Bien que les investigations menées en contrôle sur place soient toujours en cours, les premières constatations montrent que l'administration centrale du FOREm a très souvent recours aux paiements par caisse pour liquider des frais de représentation et des dépenses relatives à des séjours à l'étranger du personnel, alors que le caractère urgent et exceptionnel de ces opérations n'est aucunement établi. En outre, des sommes trop importantes, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de francs (plus d'un million de francs durant tout le mois de mai 1993), sont en permanence conservées en caisse, sans que cela corresponde à une nécessité et avec des risques accrus de vols et/ou de détournements de fonds.

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) — N° 1, pp. 62 et 63.

En conséquence, des fonds publics sont gérés par le gestionnaire-trésorier de l'a.s.b.l., et non par un comptable public(1). Particulièrement, la Cour a relevé que le FOREm a immédiatement transféré à l'association, le montant de deux millions de francs que la Région wallonne lui avait octroyé, pour la mise en place de l'Euroguichet social(2).

Le procédé méconnaît le principe d'universalité du budget (du FOREm), les compétences de contrôle de la Cour et des autorités de tutelle(3), les prérogatives du comité de gestion et de l'administrateur général(4). Par ailleurs, l'administration de l'Office a modifié unilatéralement les conditions de la convention conclue par la CEE et le FOREm(5).

La Cour a également signalé qu'à l'occasion de l'examen des propositions budgétaires de l'année 1992, l'administration a incorrectement informé le comité de gestion et les autorités de tutelle du coût de l'expérience-pilote et de la participation financière à supporter par l'Office (OF). En effet, le poste « personnel » de cette action ne prend en considération que les rémunérations des quatre techniciens de l'Euroguichet, en faisant totalement abstraction des autres personnes rémunérées par l'Office qui s'occupent partiellement de la gestion administrative et comptable de l'a.s.b.l.(6).

En ce qui concerne la gestion, par l'a.s.b.l., des fonds octroyés pour la réalisation de l'expérience-pilote, un contrôle limité des comptes de l'association, arrêtés au 31 décembre 1992, a permis de constater que les responsabilités liées à l'ordonnement et à la comptabilisation des dépenses de l'association sont assumées par son président et le gestionnaire-trésorier, sans qu'ils aient à respecter les règles applicables aux opérations des organismes d'intérêt public.

En raison de son caractère fort rudimentaire et de l'absence de tout contrôle interne, l'organisation comptable prévalant au sein de l'a.s.b.l. ne présente pas les garanties de rigueur et de transparence requises, ce qui favorise l'apparition d'erreurs et de manquements de tous ordres(7).

- (1) En violation des articles 59 et 60 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.
- (2) La Région avait en effet majoré, à due concurrence, la subvention de fonctionnement attribuée au FOREm pour l'année 1991 (cf. programme justificatif du premier feuillet d'ajustement des crédits prévus aux articles 30.01.08 et 42.08.09, doc. Conseil régional wallon, 5 - IV.c (1990-1991) — N° 1bis — corrigendum, page 68).
- (3) En méconnaissance des dispositions reprises aux articles 2, 6, § 6, et 9, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, les opérations afférentes à la réalisation de l'action pilote ne sont portées ni au budget ni dans les comptes du FOREm et sont soustraites au contrôle de la Cour et des autorités de tutelle de l'Office.
- (4) Il a été porté atteinte aux prérogatives du comité de gestion et aux pouvoirs de gestion journalière de l'administrateur général du FOREm, tels qu'ils sont prévus par le décret du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional étant donné que ces deux organes sont restés étrangers aux engagements souscrits et aux obligations contractées par l'a.s.b.l. pour les besoins de l'Euroguichet social.
- (5) Ces modifications ont notamment trait au choix de l'Office comme bénéficiaire et gestionnaire de l'intervention européenne.
- (6) Dans la partie II, intitulée « Relations internationales » du document n° 92.1402AAN contenant les justifications des propositions budgétaires de l'Office pour l'année 1992 soumises au comité de gestion lors de sa séance du 15 septembre 1992, l'administration a inscrit, au regard de la rubrique « Euroguichet social Hainaut », des montants de 7 035 000 F et de 0 F, respectivement pour le coût total de cette action et pour la quote-part à prendre en charge par le FOREm, ce qui ne correspond pas à la réalité.
- (7) Cela peut être illustré notamment par les manquements ci-après :
 - enregistrement au débit du compte 750 « Produits financiers » au lieu du compte 220 « Matériel durable », d'un montant de 250 000 F relatif à des dépenses pour du matériel informatique ; d'où ignorance des règles régissant la comptabilité en partie double, occultation des véritables produits financiers du placement des fonds versés précocement par la C.E.E. et le FOREm ;
 - dépassement important de la limite de 740 000 F, renseignée dans les informations « budgétaires » fournies au comité de gestion, pour le poste « biens durables », les charges de l'espèce s'élevant au 31 décembre 1992 à près de 2,2 millions de francs ; à noter que les statuts de l'a.s.b.l. n'ont pas réglé la question de l'affectation à donner à pareils biens, en cas de dissolution de l'association.

secteurs « formation professionnelle — Communauté française » ont été couvertes par les fonds détenus par les secteurs régionaux du FOREm. Des prêts et des emprunts occultes ont par conséquent eu lieu sans être détectés dans les situations mensuelles de trésorerie de l'Office (1) et sans l'autorisation des autorités compétentes de la Région et de la Communauté, dans le respect des prescriptions édictées par la loi (2). Il conviendrait de remédier à ces lacunes mais la question est susceptible de perdre son intérêt si la formation professionnelle en communauté française est confiée à la Région.

Gestion des fonds, belges et européens, affectés à la réalisation d'une action-pilote transfrontalière en Hainaut et en région Nord Pas-de-Calais et spécialement à la création d'un Euroguichet social hennuyer

J 801.261

La Cour a procédé à une analyse approfondie des mécanismes juridiques, administratifs et financiers mis en place, par les intervenants belges, pour mener à bien une expérience-pilote transfrontalière (Hainaut — Nord Pas-de-Calais). Celle-ci est régie d'une part par une convention de base conclue le 1^{er} juillet 1991 par la Communauté économique européenne, l'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) et son homologue français, l'Agence nationale pour l'Emploi, ainsi que, d'autre part, par la convention conclue le 16 octobre 1991 par les deux premiers partenaires cités en vue d'en régler les modalités financières.

Du côté belge, la responsabilité de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Euroguichet social hennuyer a été attribuée au FOREm qui s'est désisté de sa mission et de ses obligations en ayant recours, sous le couvert d'une convention conclue le 4 octobre 1991, aux services d'une association sans but lucratif « Euroguichet social » qui a été créée, à cet effet, le 26 septembre 1991, par six fonctionnaires de l'Office agissant à titre privé (et non au nom et pour compte du FOREm).

La Cour a formulé des remarques fondamentales à propos de cette affaire, qui ont été communiquées au ministre régional de l'Emploi et à son homologue de la Communauté française compétent pour la Formation professionnelle (3), afin qu'ils puissent, après s'être concertés, remédier conjointement aux manquements constatés et prendre des mesures appropriées en vue de traiter correctement de telles situations.

La Cour a d'abord dénoncé l'illegalité du recours à une association sans but lucratif (4), en rappelant que les textes organiques n'autorisent aucunement l'Office à créer des a.s.b.l. chargées d'assumer tout ou partie des missions qui lui sont dévolues; apparaît tout aussi inadmissible, le contenu de la convention, très sommaire et contenant des dispositions stéréotypées, passée le 4 octobre 1991 avec l'a.s.b.l. « Euroguichet social », qui confie, à cette dernière, la réalisation d'une action-pilote. C'est, en conséquence, abusivement, en lieu et place de l'Office, que l'a.s.b.l. a conclu avec des bailleurs de fonds belges (5), les contrats visés par l'article 3, alinéa 3, de la convention du 1^{er} juillet 1991, qu'elle a perçu sur son compte bancaire leurs interventions financières et celles en provenance de la CEE (6), qu'elle effectue les dépenses et procède à l'enregistrement comptable des opérations.

(1) Les situations présentées chaque mois au comité de gestion sont de véritables tableaux de bord financiers très complets mais en raison de la globalisation de leurs données, ils ne permettent pas de suivre et prévoir l'évolution de la trésorerie par pouvoir et empêchent de détecter les cas d'utilisation de fonds « régionaux » pour la couverture des dépenses tardivement subventionnées par la Communauté française.

(2) Loi du 16 mars 1954, article 12, §§ 1^{er} et 2.

(3) Lettres du 9 février 1993.

(4) Strictement, on ne se trouve pas en présence de la création, par le FOREm, d'une a.s.b.l. chargée d'assumer tout ou partie de ses missions.

(5) Il s'agit de la Communauté française et, accessoirement, du ministère national de l'Emploi, du secrétariat d'Etat à l'Europe 92 et de la province du Hainaut.

(6) La C.E.E. prend en charge cinquante pour cent du coût de l'expérience s'étalant sur trois ans, avec des budgets annuels portant sur sept à dix millions de francs.

de gestion a proposé à l'Exécutif régional wallon d'y insérer des textes supplémentaires poursuivant un double but. Il s'agissait d'abord d'habiliter le FOREm à assumer complètement les aspects internationaux de ses missions statutaires et à accomplir des missions imposées par des législations supranationales (1). Ces textes visaient d'autre part à élargir la capacité de l'organisme de recourir à des institutions juridiques distinctes en conférant au comité de gestion le pouvoir de décider de la participation de l'Office à toutes personnes de droit public ou privé (2).

Ces propositions n'ont toutefois pas été intégrées dans le projet qui a été déposé le 14 juillet dernier auprès du Conseil régional wallon. Le gouvernement wallon a, en effet, jugé plus expédient de reconsidérer ces modifications (3) lorsque les projets de transfert à la Région de l'exercice des compétences en matière de formation professionnelle seront effectivement entrés en vigueur.

Lors de la réunion du groupe de travail le 31 mars 1993, les délégués ministériels ont déclaré que la création de ces a.s.b.l. provenait de la nécessité de gérer les fonds avec un maximum de souplesse et du souci de ne pas perdre le bénéfice des apports extérieurs et internationaux; ils ont également fait état de leurs préoccupations au sujet de la transparence indispensable des comptes de ces associations et qu'en toute hypothèse, les instances ministérielles entendent s'entourer de garanties au niveau du contrôle de l'utilisation par les a.s.b.l. des sommes et subventions qui leur sont allouées.

Les délégués de la Cour ont souligné que la solution à donner à ces problèmes est délicate car il faut également veiller à ne pas élever les dispositions de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif. Toutefois, quand le FOREm est le responsable désigné pour la coordination et la gestion du volet belge des actions cofinancées par la CEE, comme c'est le cas pour l'expérience transfrontalière Hainaut — Nord Pas-de-Calais, la solution pourrait consister à gérer les fonds au sein d'un secteur autonome de l'Office. En tout état de cause, il importe de conclure et d'appliquer strictement des conventions claires précisant notamment les obligations des parties en matière de justification des sommes attribuées.

En définitive, les participants ont convenu que le problème était à revoir dans son ensemble et que l'idéal serait que les instances européennes parviennent à définir un cadre juridique qui optimiserait leurs contributions à des actions regroupant différents partenaires dont le FOREm.

D. COMITES SUBREGIONAUX DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION (C.S.E.F.)

Statuts et fonctionnement des comités

En vue de rendre vie aux anciens comités subrégionaux du FOREm, la Région wallonne et la Communauté française ont décidé d'unir leurs efforts — financiers —,

(1) Le comité de gestion propose de prévoir à l'article 2 du décret organique, un alinéa 3: «Les attributions de l'Office s'étendent aux aspects internationaux des missions qui lui sont confiées par ou en vertu du présent décret; l'Office accomplit en outre toutes missions attribuées aux services publics par ou en vertu de législations supranationales, notamment des Communautés européennes.»

(2) Les deux alinéas suivants seraient susceptibles de figurer dans l'article 9 du décret organique: — «Sous la même réserve, il (= comité de gestion) peut en particulier décider la participation de l'Office aux création, direction et financement de personnes morales de droit public ou privé régies par une législation belge, étrangère ou supranationale.»

— «La décision visée à l'alinéa précédent précise en tous cas les limites du mandat des représentants de l'Office, les limites de la participation financière de l'Office, les modalités de prise en considération comptable et budgétaire de cette participation ainsi que les modalités de communication et de contrôle des comptes de la personne morale concernée.»

Enfin, le comité de gestion propose que l'article 12, alinéa 1^{er}, dudit décret qui énumère les matières à régler dans son règlement d'ordre intérieur soumis à ratification de l'Exécutif régional, comporte un septimo libellé comme suit: «Les conditions minimales communes à toutes participations de l'Office visées à l'article 9, alinéa 2.»

(3) Ces modifications touchent à la fois les matières de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'on peut craindre, aussi, que l'a.s.b.l. soumette à la CEE un décompte final des charges relatives à l'expérience-pilote comprenant des dépenses, non admissibles ou mal justifiées, susceptibles d'être rejetées par les instances européennes. Dans cette éventualité, ce n'est pas l'a.s.b.l., mais le FOREm en sa qualité de cocontractant de la CEE, qui serait amené à en supporter les conséquences dommageables.

Par ailleurs, la Cour fait observer, à propos de la convention conclue le 15 novembre 1991 par la Communauté française et l'a.s.b.l. «Euroguichet social», qu'à l'instar d'autres pouvoirs publics, tels que la province du Hainaut et le ministère de l'Emploi et du Travail, la Communauté française a implicitement avalisé la délégation illégale consentie par le FOREm à l'a.s.b.l. puisque c'est cette dernière qui a bénéficié de l'intervention financière destinée à l'Euroguichet social.

Toutefois, contrairement aux deux pouvoirs précités qui ont fort logiquement dispensé leur soutien financier au projet sous la forme de subvention, la Communauté a de nouveau recouru, pour financer des activités d'intérêt général, à la technique très contestable du marché de services.

Ce procédé est d'autant plus inopportun que l'association cocontractante est dans l'impossibilité de fournir la moindre prestation propre à contribuer à la réalisation du projet-pilote, étant donné son objet et les moyens dont elle dispose.

En outre, la Cour a attiré l'attention sur le fait que les activités financées dans le cadre de la convention, particulièrement l'étude et la constitution d'un cadastre des formations existantes dans le Hainaut, semblaient avoir déjà fait l'objet d'un subventionnement par les autorités communautaires et régionales. En effet, les Comités subrégionaux de l'Emploi et de la Formation ont déjà réalisé, au moins partiellement, de tels travaux.

Finalement, la Cour a estimé que l'illégalité du recours du FOREm aux services de l'a.s.b.l. «Euroguichet social» et la manière déficiente et risquée avec laquelle celle-ci assume la gestion comptable et financière de l'expérience-pilote, imposent que les opérations afférentes au projet soient réintégrées dans les comptes de l'Office et que les instances compétentes de cet organisme prennent le relais de celles ayant agi dans le cadre de l'a.s.b.l., laquelle devrait être dissoute.

Néanmoins, pour des raisons de clarté et de cohérence comptables et budgétaires, il se recommandait que cette régularisation ne prenne effet qu'au 1^{er} janvier 1993.

Aucune suite n'a été apportée à ces remarques par le ministre communautaire de la Formation. Par contre, son homologue régional a communiqué⁽¹⁾ à la Cour que les observations retenaient toute son attention et qu'il avait demandé à l'administrateur général du FOREm de lui fournir des explications. Le ministre régional de l'Emploi faisait en outre savoir que:

- le plan de redynamisation du FOREm prévoit que «le contrat de gestion préciserait... les formes juridiques que peuvent prendre les projets internationaux du FOREm», et ce, afin d'établir une véritable transparence des activités de l'Office en la matière.
- le projet de contrat de gestion, entre-temps conclu officiellement entre les parties, fixe au 30 juin 1993 le délai pour les propositions à formuler sur ce point par le FOREm.

Dans ce contexte, il convient de relever que, dans son avis relatif à l'avant-projet de décret modificatif du décret organique du 16 décembre 1988⁽²⁾, le comité

(1) Dépêche du 19 mars 1993.

(2) Cet avis, demandé par l'Exécutif le 7 mars 1993, a été émis à l'issue de la séance du comité de gestion du 16 mars 1993.

La Cour a visé les ordonnances portant liquidation des diverses tranches de subventions, pour ne pas entraver le bon fonctionnement des comités, mais elle a fait observer que les versements ne prenaient pas en considération leurs besoins; elle a également demandé que lui soient transmis les budgets relatifs à l'année en cours et les comptes établis pour les années écoulées(1).

En raison du démarrage laborieux des comités(2), les administrations régionale et communautaire ont procédé, dans le courant du deuxième trimestre de l'année 1992, au contrôle de l'utilisation des subventions reçues pour les années 1990 et 1991 (8,5 millions de francs au total).

Sur la base de ce contrôle, la Communauté française a soumis au visa de la Cour une ordonnance portant liquidation d'un montant de 843 080 F censé correspondre aux besoins de trois comités, restant à subventionner.

Cette ordonnance a été renvoyée non visée, la Cour considérant que les comités avaient bénéficié antérieurement de subventions qui excédaient les dépenses admissibles pour la période 1990-1991.

Outre le rejet d'une somme de 2 825 550 F bloquée sur un compte bancaire à l'effet de garantir une option d'achat de locaux non réalisée, elle a estimé ne pouvoir s'associer à toutes les conclusions émises à la suite du contrôle(3), particulièrement, à propos des amortissements et des provisions pour pécules de vacances(4).

Dans une correspondance adressée aux deux ministres concernés(5), la Cour a formulé diverses remarques ainsi que des considérations, dépassant le cadre d'un simple contrôle de comptabilité, qui pourraient faire l'objet d'une concertation entre toutes les parties intéressées.

Le premier souci de la Cour était d'apporter plus de clarté et de transparence dans la tenue de la comptabilité et dans la gestion des comités. Ceux-ci devraient à cet égard éviter au maximum de recourir aux services d'associations sans but lucratif. Des réflexions plus spécifiques portant sur certains postes de dépenses suggéraient quelques mises au point qui seront développées plus loin.

La suggestion d'une concertation générale a rencontré un écho très favorable. En effet, à l'initiative du ministre régional de l'Emploi et avec l'accord de la Cour, un groupe de travail temporaire a été constitué(6) qui, à courte échéance, devrait dégager des propositions visant à clarifier les procédures entourant la gestion financière des comités d'une part, et à améliorer le fonctionnement de ceux-ci d'autre part.

De plus, le ministre régional a informé la Cour de sa décision de recourir aux services d'un réviseur d'entreprises, de manière à redresser, dans les plus brefs délais, les comptabilités des comités et à disposer, à l'avenir, pour l'ensemble des dossiers, de la technique rigoureuse d'un professionnel(7).

(1) Lettre du 28 juin 1991.

(2) L'année 1990 a dû être considérée comme une période raccourcie de transition; durant l'année 1991, plusieurs comités n'ont encore fonctionné qu'au ralenti.

(3) Les administrations régionale et communautaire ont pleinement joué leur rôle en examinant, sur pièces et sur place, les documents comptables que les comités leur ont produits, rarement avec spontanéité et souvent après beaucoup d'insistance, et en formulant ensuite des propositions d'instructions adressées le 26 juin 1992 aux deux ministres concernés.

(4) Par ailleurs, une ordonnance émise, par la Région wallonne, au même montant de 843 080 F, a été annulée, par la Cour, pour les mêmes motifs.

(5) Lettres du 3 février 1993.

(6) Ce groupe de travail, qui a déjà tenu trois réunions depuis le 5 février 1993, est composé de représentants des cabinets du ministre de la Formation et de son homologue de la Région wallonne compétent pour l'Emploi, des inspecteurs des Finances des deux Exécutifs et des fonctionnaires de la Cour.

(7) Dépêche du 16 avril 1993.

afin de mettre sur pied de nouveaux comités, constituant des cellules de réflexion, des outils de concertation entre les Exécutifs et les interlocuteurs sociaux, de manière à assurer — dans chacune des sous-régions — une coordination des politiques de l'emploi et de la formation.

Sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, neuf comités subrégionaux de l'emploi et de la formation(1) ont été institués par l'accord de coopération conclu, le 24 novembre 1989, entre les Exécutifs de la Région wallonne et de la Communauté française, et ratifié par les décrets du 15 février 1990 et du 22 décembre 1989, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 1990.

Rédigé en termes fort généraux, l'accord de coopération ne constituait qu'un accord — cadre qui devait nécessairement être complété par des dispositions réglementaires, à fixer conjointement par les Exécutifs. Ceux-ci ont dès lors passé, le 18 mars 1990, un deuxième accord de coopération, lequel précise les modalités relatives au ressort territorial, au financement, au personnel et au contrôle des comités.

Les comités subrégionaux ne sont ni des organismes d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954(2), ni des associations sans but lucratif; ce sont des établissements publics, dotés de la personnalité juridique, dont le statut et le mode de fonctionnement, particulièrement pour ce qui concerne la gestion et la comptabilisation des moyens financiers attribués par les pouvoirs publics(3), sont fixés par les dispositions spécifiques contenues dans les accords de coopération.

L'octroi et l'emploi des subventions destinées au fonctionnement des comités et au financement des actions spécifiques qu'ils mènent sont soumis au contrôle des administrations communautaires et régionales, selon les modalités prévues dans l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, la Cour des comptes étant par ailleurs habilitée à procéder à l'examen des justificatifs des dépenses, sur pièces et sur place.

Démarrage des comités

En vue de couvrir, durant l'année 1990, leurs dépenses de fonctionnement et les frais de première installation, les neuf comités se sont vu attribuer une subvention globale de 4 millions de francs. Leur mise en place s'étant révélée très lente, la subvention n'a été utilisée que pour le financement de quelques rares dépenses peu importantes; avec l'accord des instances ministérielles, les comités ont cumulé le solde avec la subvention octroyée pour l'année 1991, à concurrence d'un montant global de 4,5 millions de francs.

(1) Un comité subrégional de l'emploi et de la formation a également été institué, à Saint-Vith, par un accord de coopération conclu le 18 juillet 1991 entre les Exécutifs de la Communauté germanophone et de la Région wallonne et ratifié par décrets des 17 février et 2 juillet 1992. Le statut et le mode de fonctionnement de ce comité sont calqués sur ceux des neuf autres.

D'autre part, fait fonction de comité subrégional pour la Région de Bruxelles-capitale, en attendant la conclusion d'un accord de coopération entre l'Exécutif de cette Région et celui de la Communauté française qui en financent conjointement les charges, la Commission francophone du Comité bruxellois à l'insertion socio-professionnelle fonctionnant au sein de l'Office régional bruxellois de l'Emploi (ORBEm).

(2) Les dispositions édictées par et en vertu de cette loi n'ont volontairement pas été rendues applicables aux comités, mais elles inspirent quelques règles qui leur sont imposées statutairement. Il s'agit notamment:

- de l'obligation d'établir, pour le 1^{er} octobre de chaque année, un budget soumis à l'approbation des Exécutifs (qui peuvent en réformer certains articles);
- du contrôle de la Région et de la Communauté s'exerçant par un délégué désigné par chaque Exécutif avec recours auprès du ministre compétent mais portant sur des objets bien délimités;
- de la faculté de désigner, auprès des comités, un réviseur choisi parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'entreprises.

(3) Outre d'éventuelles ressources à provenir d'autres pouvoirs publics ou de l'initiative privée, les frais de fonctionnement des comités sont pris en charge, pour une part égale, par la Région wallonne et par la Communauté française; ils sont couverts par le versement en quatre tranches trimestrielles d'un montant égal, effectué au plus tard le vingtième jour de chaque trimestre. Ces deux pouvoirs peuvent aussi allouer des subventions spécifiques en vue du financement d'actions déterminées.

Sur un plan général, si la possibilité d'acquérir un immeuble ne doit pas être écartée d'office, de nettes réserves sont à formuler à l'encontre d'un achat sur plan, en raison des risques financiers que l'opération comporte, notamment en cas de faillite du promoteur avant la fin des travaux.

Dans le cas cité, les ministres de l'Emploi et de la Formation avaient marqué leur accord quant à l'acquisition de locaux, sous réserve de ne pas dépasser l'enveloppe de 4 millions de francs attribuée pour l'année 1990. Or, compte tenu du montant estimé de l'achat — enregistré erronément au compte 2700 (immobilisation en cours) — les dépenses totales d'installation effectuées jusqu'à la fin de l'année 1991 dépassaient déjà de 651 033 F le plafond fixé.

La Cour a dès lors souhaité, qu'après concertation avec le ministre régional de l'Emploi, le ministre communautaire se prononce sur l'acquisition éventuelle de locaux par les comités. Si les accords passés devaient être confirmés, il s'avérerait indispensable de prévoir les moyens adéquats, sous une allocation de base de la classe 6, dans leurs budgets respectifs et de faire compléter les textes organiques par une disposition réglant la destination des biens meubles et immeubles en cas de dissolution de ces comités.

b. Acquisition de mobilier et matériel

Les administrations régionales et communautaires ont relevé deux types d'abus (suréquipement, dépenses excessives) prévisibles puisque les achats d'équipement des comités ne pouvaient s'effectuer qu'une seule fois et qu'aucune norme n'avait été fixée.

D'autre part, la présence de matériel de bureau, de livres ou de revues appartenant aux comités a été constatée dans des locaux étrangers. Ces biens doivent être remis à la disposition des comités; à défaut, le coût de ces biens devrait être défacturé du montant des dépenses subventionnées.

Enfin, en vue de permettre un contrôle efficace de l'existence et de la présence des biens acquis au moyen de subventions publiques, tous les comités devraient établir un inventaire complet de leurs avoirs (et de leurs dettes), ainsi que le prescrit l'article 7 de la loi du 17 juillet 1975.

c. Matériel et mobilier laissés à la disposition des C.S.E.F. par le FOREm

La Cour a demandé des éclaircissements sur cette question étant donné qu'aucun comité n'a mentionné l'existence de ces biens.

A partir du moment où les comités disposaient de leurs premières subventions pour installation (début 1991), le matériel appartenant au FOREm aurait dû être soit facturé, soit repris par celui-ci.

Dans le cas où certains comités auraient, de bonne foi, revendu ce mobilier, la somme correspondante devra être reversée au FOREm.

d. Dépenses de fonctionnement

Un comité, qui partage ses locaux avec une a.s.b.l., accepte les déclarations de créance introduites par celle-ci en vue d'obtenir le remboursement de certains frais de fonctionnement, sans que ces déclarations soient toujours accompagnées d'une copie des pièces justificatives.

Un autre comité devra justifier la discordance importante, apparaissant au niveau des rémunérations du personnel, entre le « bilan » fourni le 9 juillet 1992 et le relevé des dépenses.

Problèmes généraux de comptabilité et de gestion

Les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation n'ont pas encore pu faire la preuve de leur efficacité et de la transparence de leur gestion mais les responsabilités sont partagées.

En effet, c'est avec un plan comptable inadapté — non articulé sur la maquette budgétaire imposée par circulaire ministérielle — et quelques instructions fragmentaires, que les comités ont géré les subventions reçues pour les années 1990 et 1991; la justification de l'utilisation de ces subventions s'est effectuée selon des modalités fort diverses.

Il s'avère, en premier lieu, nécessaire d'édicter des directives claires et cohérentes qui permettent aux comités d'élaborer leur budget — lequel devra être approuvé ou amendé en temps opportun, sous peine de compromettre leur bon fonctionnement — et d'établir leurs comptes.

Comme le recommande l'administration dans ses propositions d'instructions, les grands principes énoncés par la loi du 17 juillet 1975, relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, devraient être appliqués en vue d'obtenir une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats.

Les comités devraient tenir une comptabilité complète et appropriée à leurs activités, couvrant également, et de manière spécifique, les opérations relatives aux actions promotionnelles.

Toutes les opérations doivent être inscrites et transposées sans retard, par ordre chronologique et avec des libellés précis, dans le livre journal et dans les comptes.

Par ailleurs, sans pour autant envisager la tenue d'une comptabilité budgétaire, il se recommande d'assurer un suivi minimum des prévisions du budget annuel, dûment approuvées en temps opportun par les Exécutifs selon le prescrit de l'article 13 de l'accord de coopération du 22 novembre 1989; à cet effet, une harmonisation des codifications devrait être recherchée entre le dispositif du budget et les opérations enregistrées en classes 6 (charges) et 7 (produits) du compte de résultats.

La tenue d'un inventaire des biens meubles s'impose, afin de pouvoir contrôler l'existence physique des biens acquis (ou réputés tels) par les comités et de ceux laissés à disposition par le FOREM.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement la gestion, les comités sont supposés fonctionner de manière autonome; la Cour a cependant constaté la persistance de facturations directes ou indirectes faites par des a.s.b.l. qui portent atteinte à la transparence s'imposant à tout organisme subventionné par les pouvoirs publics(1).

Observations relatives aux dépenses des comités

a. Acquisition de locaux

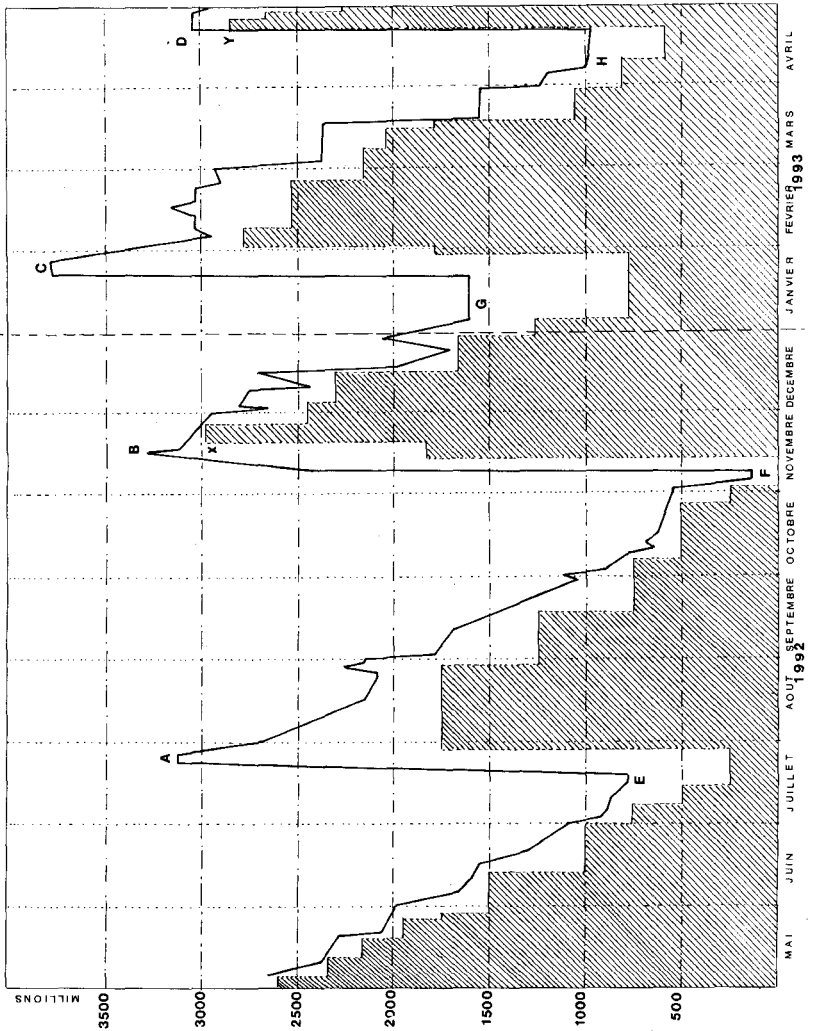
Un comité a conclu, le 31 décembre 1991, une convention avec une société de construction en vertu de laquelle il sollicitait notamment une option d'achat de bureaux dans un immeuble à construire et bloquait sur un compte bancaire un montant de 2 825 550 F correspondant au coût estimé de l'opération.

Toutefois, il semblerait que le « promoteur final », sur lequel reposait le montage élaboré par le comité, se soit désisté. La convention n'ayant plus aucun objet et les délais fixés pour une décision définitive étant dépassés, il ne se justifiait plus de laisser la somme de 2 825 550 F à la disposition du comité.

(1) Voy. à ce propos le point suivant (b et d).

ANNEXE

EVOLUTION DE LA TRESORERIE ET DES PLACEMENTS A VUE ET A COURT TERME DES DISPONIBILITES DU FOREM



La ligne brisée concerne la trésorerie de l'Office, la surface hachurée les placements.

D'autre part, l'obligation de respecter le prescrit de l'article 16 de l'accord du 18 mars 1990, intervenu en matière de jetons de présence et d'intervention dans les frais de déplacement, doit être rappelée à tous les comités.

e. Les amortissements

La Cour a souligné que les amortissements posent un problème important au niveau des frais de fonctionnement.

Admettre de financer à la fois le coût des achats de biens meubles et le montant de leur amortissement équivaut à un double subventionnement. Par ailleurs, prendre en considération la constitution d'amortissements au titre de « réserve » destinée au renouvellement futur du matériel serait inéquitable vis-à-vis des comités qui, au départ, se sont montrés particulièrement économes.

Il est dès lors souhaitable de rechercher un moyen approprié de neutraliser les amortissements dont la constitution est nécessaire pour déterminer la valeur exacte du patrimoine.

Une solution existe au plan comptable, à condition de pouvoir assimiler la partie de la subvention de 1990 affectée à l'acquisition de biens durables, à une subvention en capital (rubrique IV du passif du bilan). Les subventions en capital sont en effet progressivement imputées aux résultats (produits), au rythme de la prise en charge des amortissements (charges) afférents aux immobilisations subventionnées.

En outre, le calcul de certains amortissements par l'administration est contestable.

La Cour a dès lors estimé, en attendant qu'une solution soit trouvée, devoir déduire tous les amortissements des dépenses admissibles.

f. Les provisions

La Cour a fait observer que la constitution de provisions peut être un moyen commode de reporter la partie — non utilisée — des subventions et que c'est donc à bon escient que l'administration a rejeté celles-ci.

Néanmoins, son Collège considère que les provisions pour péculs de vacances (1992) doivent être admises au titre de charges professionnelles (1991) car elles constituent une dette certaine résultant de l'occupation de travailleurs durant l'année 1991.

Les sommets (A, B, C, D) se situent à plus de trois milliards de francs, respectivement au 27 juillet 1992, 9 novembre 1992, 21 janvier 1993 et 21 avril 1993, après versement par la Région wallonne des deux dernières tranches de subventionnement de l'année 1992 et des deux premières de 1993.

Le niveau le plus bas de la trésorerie (F), soit un peu plus de deux cents millions de francs, traduit le versement tardif de la quatrième tranche 1992, le 9 novembre 1992 au lieu du 20 octobre 1992, et l'absence de placement du 2 au 13 novembre 1992.

Au regard des autres minima en début de trimestre (E, G, H), figurent encore des disponibilités de 800, 1 600 et 900 millions de francs.

La surface hachurée montre qu'une partie importante des liquidités a été placée d'une manière permanente, qui atteint ou dépasse 1,5 milliard de francs par intermittence durant la moitié de la période considérée, avec des maxima, de l'ordre de 2,9 milliards de francs, pour sept jours (X) en novembre 1992 et de 2,8 milliards de francs pour cinq jours en avril 1993 (Y).

A la fin du mois d'avril 1993, toutes les SICAV du Crédit communal ont été revendues, tandis que celles de la B.B.L. l'ont été en suivant un échéancier qui a débuté le 30 avril pour se terminer le 16 juin 1993. Ensuite, plus aucune liquidité de la trésorerie du FOREM n'a été placée en SICAV jusqu'au 23 juillet, date à laquelle une partie de la subvention de la Région wallonne a été placée en SICAV du Crédit communal. Enfin, en août, des placements à terme, pour quelques jours, ont été effectués auprès de ce dernier organisme financier et à la fin de ce mois, les fonds placés s'élevaient à 1 918,5 millions de francs.

*
* *

Adopté le 15 octobre 1993, en assemblée générale de la Cour des comptes, sur la proposition de la Chambre française:

Le Président: **W. Dumazy;**

Les Conseillers: **R. Defossé,
M. de Fays,
G. Hubert,
L. Randoux;**

Le Greffier: **J. Culot.**