



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session extraordinaire de 1992

15 JUILLET 1992

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (1)
(FASCICULE 5)

(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 149^e Cahier d'observations de la Cour, fasc. I^{er}.

COUR DES COMPTES
OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

ANNEE 1992

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
I. PREAMBULE	5
II. BUDGETS ET COMPTES	
A. Besoins de financement des Communautés et des Régions	7
B. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1991	12
C. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires	24
III. CONTROVERSE ET INFORMATIONS	
A. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846	27
B. Culture, Sport et Tourisme	
1° Intervention de la Communauté française dans le coût de l'acquisition, de la construction et de l'équipement d'une piscine olympique et d'une salle de sports à Mouscron	29
2° Subventionnement d'infrastructures culturelles et sportives	30
3° Mise en place du système informatique OSIRIS	32
4° A.S.B.L. « Bibliothèque publique centrale de la Communauté française » implantée à NIVELLES	34
5° Gestion d'un service public par un établissement d'utilité publique (OPT)	36
C. Enseignement	
1° Evolution de la situation des investissements immobiliers universitaires de 1970 à 1990	37
2° Enseignement universitaire (dix années de contrôle)	44
3° Contrôle administratif et juridictionnel de la Cour sur les comptes des patrimoines des établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice de la Communauté française	53
4° Enseignement artistique — Conservatoires royaux de musique	53
5° Le conservatoire royal de musique à Liège	54
D. Aide sociale spéciale: Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés	55
E. Organismes d'intérêts public	
1° RTBF — Frais de déplacements et de séjour	56
2° Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm)	59

I. PREAMBULE

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

Le présent Cahier comporte deux thèmes majeurs.

Le premier donne un aperçu de la situation budgétaire et financière de la Communauté française qui se solde, fin 1991, par un déficit de trésorerie de 6,2 milliards de francs; la Communauté avait, par ailleurs, contracté des emprunts pour un montant total de 15,3 milliards de francs, dont 6,5 milliards pour le financement du Fonds des investissements immobiliers universitaires.

Le second, sous un intitulé « Controverses et informations », comprend la synthèse des remarques formulées par la Cour des comptes.

Sont notamment évoqués :

- les délibérations prises par l'Exécutif en vue d'imposer à la Cour le visa avec réserve de dépenses antérieurement rejetées;
- les problèmes rencontrés lors de l'examen de la liquidation des subventions d'infrastructures culturelles ou sportives (taux de subsidiation, présentation au visa de créances prescrites);
- le règlement de la situation juridique d'associations sans but lucratif chargées de missions relevant du service public (Office de Promotion du Tourisme, Bibliothèque publique centrale de la Communauté française implantée à Nivelles);
- en ce qui concerne l'enseignement, outre un exposé relatant l'essentiel des constatations suscitées par dix années de contrôle des institutions universitaires, la problématique du financement des investissements immobiliers universitaires;
- les diverses questions relatives au FOREm et à la RTBF.

II. BUDGETS ET COMPTES

A. Besoins de financement des Communautés et des Régions

La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances accorde la plus haute priorité à la réduction structurelle de l'endettement des pouvoirs publics dans leur ensemble, aux fins de restituer à la politique financière toute sa capacité d'action et de définir la politique budgétaire à suivre pour satisfaire aux conditions requises pour l'adhésion à l'union économique et monétaire européenne.

Le sommet de Maastricht a déterminé les critères de convergence pour l'accession à la troisième phase de la mise en place de cette union. Dans le domaine des finances publiques, le critère retenu implique que le rapport, au produit national brut, du déficit net public, à la fin de 1996, doit tendre vers les 3 % (du P.N.B.).

Dans une note du 16 janvier 1992, le Conseil supérieur des finances a analysé les implications des objectifs européens sur les besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Cette étude a nécessité l'actualisation d'un certain nombre d'éléments contenus dans son rapport annuel du 12 juin 1991.

Pour rappel, celui-ci balisait la gestion des finances publiques communautaires et régionales en préconisant le respect de trois contraintes : la limitation de la croissance des dépenses primaires à un maximum de 0,7 %, la stabilisation de la dette à moyen terme et la neutralité intertemporelle des politiques budgétaires. Les estimations établies pour les différentes entités se présentent comme suit :

Résultats des estimations sur base de la norme de « croissance constante » des dépenses primaires réelles (corrigées) et des projets de budgets 1991 (corrigés)

(En milliards de francs)

SYNTHESE RESULTATS					
« NORME CROISSANCE CONSTANTE DES DEPENSES HORS INTERETS »					
sur base « corrigée » pour amortissements et débudgétisations identifiées					
	Région wallonne	Région Brux.-Cap.	Commun. française	C & R flamandes	Total C&R
Croissance réelle dépenses primaires (%): Avis 1991	1,20%	0,60%	-0,70%	1,23%	0,74%
pm: norme Avis 1990 (base non corrigée)	0,95%	0,45%	-0,64%	1,25%	0,70%
Déficit net corrigé correspondant 1992	-17,35	-7,39	-9,00	-42,48	-76,21
dont: déficit hors intérêts	-10,79	-1,47	-4,66	-25,31	-42,24
charges d'intérêts tot. (dir. + indir.)	6,55	5,91	4,34	17,17	33,98
pm: débudgétisations nettes indexées	1,01	0,11	1,23	13,85	16,20
SOLDES 1992 NON-CORRIGES CORRESPONDANTS (définit. officielle) (a)	-16,25	-7,28	-7,77	-28,63	-59,92

(En milliards de francs)

	Région wallonne	Région Brux.-Cap.	Commun. française	C & R flamandes	Total C&R
ESTIMATION D'AMORÇAGE					
Déficits financiers non-corrigés estimés pour 1991	- 17,98	- 7,80	- 7,37	- 30,94	- 64,09
dont : hors charges financières (primaires)	- 11,02	0,63	- 4,05	- 13,72	- 28,16
charges financières totales (intérêts + amortissements)	6,96	8,43	3,32	17,22	35,93
Débudgétisations 1991	2,41	2,92	1,41	16,31	23,04
— Amortissements	1,44	2,82	0,21	3,06	7,53
Débudgétisations nettes	0,97	0,10	1,20	13,25	15,51
Déficits financiers nets corrigés estimés pour 1991 (y compris débudgétisations)	- 18,95	- 7,90	- 8,56	- 44,19	- 79,60
dont : déficits hors intérêts	- 13,43	- 2,29	- 5,46	- 33,03	- 51,20
<hr/>					
Ecarts Soldes primaires « 92-91 »	- 2,63	- 0,81	- 0,80	- 4,72	- 8,97

Source : C.S.F., rapport annuel 1991, page 22.

(a) La ligne « SOLDES 1992 non corrigés correspondants » vise à permettre une comparaison entre les estimations 1991 officielles (après contrôle budgétaire) non corrigées, et les recommandations CSF pour 1992 retraduites en termes non corrigés, dans l'hypothèse où le poids relatif des débudgétisations nettes resterait grosso modo constant entre 1991 et 1992.

La rétro-correction s'effectue en retranchant hors des déficits nets corrigés maxima, tels que recommandés pour 1992 par la Section, le montant des débudgétisations nettes 1991 indexées (par la hausse des prix et la norme de croissance réelle autorisée), telles qu'estimées sur base des autorisations d'emprunts officielles hors budgets, nettes des dépenses d'amortissements identifiées par la Section.

Dans l'avis rendu le 16 janvier 1992, la base statistique a été corrigée en fonction des dernières données budgétaires disponibles, relatives aux recettes, aux dépenses primaires réelles et au P.N.B., ainsi que de l'évolution — dans un sens défavorable — de certains paramètres macro-économiques, tels que la croissance réelle, l'inflation et le taux d'intérêt.

Par ailleurs, alors que le rapport du 12 juin 1991 visait, pour l'année 1995, à un solde net à financer de 3,5 % du P.N.B., l'objectif a été ramené, suite aux décisions du sommet de Maastricht, à 3 % de ce même P.N.B. dès la fin de 1996. Enfin, les octrois de crédits et les prises de participation, qui sont considérés, dans le système européen des comptes économiques, comme des opérations financières, ont été exclus de ce solde net à financer.

L'effort exigé pour atteindre l'objectif « européen » pour le déficit en 1996, qui est estimé, dans le scénario macro-économique retenu par le Conseil supérieur des finances, à quarante-six milliards de francs par an pendant cinq ans, pour l'ensemble des pouvoirs publics, devra être réalisé par la voie de mesures discrétionnaires et nécessitera une amélioration du solde des recettes et des dépenses primaires.

En ce qui concerne les Communautés et les Régions, les déficits admissibles pour la période 1992-1996, établis sous la contrainte de la stabilisation du taux d'endettement, impliquent une amélioration du solde primaire qui s'élèverait à quatorze milliards par an. Ce montant comprend les contributions des entités fédérées à l'effort global. Les perspectives budgétaires des Communautés et Régions ainsi revues ne sont donc que très légèrement affectées par les contraintes de convergence imposées par le sommet de Maastricht.

Le Conseil supérieur des finances recommande, en outre, de concentrer au maximum cet effort durant les premières années de la période, soit de 1992 à 1994, de manière à renforcer la crédibilité de la politique budgétaire poursuivie et à présenter une image positive des finances publiques belges au niveau des instances compétentes européennes.

Les implications de l'objectif de Maastricht relatives à l'évolution des finances publiques belges sont exposées dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 1: Ensemble des Pouvoirs Publics.

Maastricht = Contrainte de stabilisation du SNF à 3 % du PNB (hors OCPP).

	En % PNB Surplus primaires			En % PNB Besoins de financement (BNF)			En % PNB Charges d'intérêts			En % PNB Taux d'endettement			PNB
	Spont.	Maastr.	Ecart	Spont.	Maastr.	Ecart	Spont.	Maastr.	Ecart	Spont.	Maastr.	Ecart	
90	5,05	5,05	0,00	- 5,6	- 5,6	0,0	10,66	10,66	0,00	121,1	121,1	0,00	6 520
91	4,33	4,33	0,00	- 6,3	- 6,3	0,0	10,64	10,64	0,00	123,2	123,2	0,00	6 826
92	3,99	4,95	0,96	- 6,8	- 5,8	1,0	10,77	10,77	0,00	124,8	123,9	- 0,96	7 185
93	4,07	5,64	1,58	- 6,7	- 5,0	1,7	10,74	10,66	- 0,08	125,6	123,1	- 2,56	7 598
94	4,14	6,09	1,95	- 6,6	- 4,4	2,2	10,69	10,47	- 0,22	126,2	121,6	- 4,59	8 034
95	4,21	6,49	2,28	- 6,4	- 3,7	2,7	10,62	10,24	- 0,39	126,6	119,5	- 7,01	8 496
96	4,29	6,83	2,55	- 6,1	- 3,0	3,1	10,41	9,83	- 0,58	126,5	116,8	- 9,75	8 985
91-96	- 0,04	2,51	2,55	0,2	3,3	3,1	- 0,23	- 0,81	- 0,58	3,33	- 6,42	- 9,75	

	Efforts discrétionn. annuels Total pouvoirs publics			Dont: Entité « I » (Pouv. Centr. Nat. + Séc. Soc.)			Entité « II » (Communautés, Régions et pouvoirs locaux)		
	En % PNB	Mds. FB Cour.	Mds. FB 1992	En % PNB	Mds. FB Cour.	Mds. FB 1992	En % PNB	Mds. FB Cour.	Mds. FB 1992
92	0,96	69	69	0,81	58	58	0,15	11	11
93	0,62	51	47	0,47	39	36	0,15	12	11
94	0,37	37	31	0,22	23	19	0,15	13	12
95	0,33	37	29	0,18	22	17	0,15	15	12
96	0,27	35	25	0,12	19	13	0,15	16	13
	Efforts discrétionn. cumulés								
1992-93	1,58	120	116	1,28	97	94	0,30	23	22
1994-96	0,97	109	85	0,52	65	48	0,45	45	37
1992-96	2,55	229	201	1,80	162	142	0,75	67	59

Source: C.S.F., in « Implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics ».

Tableau 2: Conditions de l'arbitrage « Recettes/Dépenses Primaires ». (En cas d'assainissement linéaire).

ENSEMBLE DES POUVOIRS PUBLICS (hors OCPP)									
Scénarios	Paramètres 1992-96 des soldes primaires. Elast. % Cr. réelle		Efforts discrétionn. cumulés 91-96 par rapport au scénario spontané — En % PNB			Idem, En milliards FB courants		Répartition relative Efforts discrétionn.	
	Recettes	Dép. primaires	Total	Recettes	Dép. primaires	Recettes	Dép. primaires	Recettes Total	Dép. Prim. Total
Spontané Maastricht (96)	0,95	2,00	0,00						
M.0	0,95	0,60	2,63	0,00	2,63	0	237	0	100
M.1	1,00	0,92	2,63	0,59	2,04	53	184	22	78
M.2	1,05	1,25	2,63	1,18	1,45	107	131	45	55
M.3	1,10	1,58	2,63	1,77	0,86	160	78	67	33

Tableau 3: Répartition des SNF (hors OCPP) par entité.

	En milliards de francs courants				En % du PNB			
	«I»	«II»	Total	y compris OCPP	«I»	«II»	Total	y compris OCPP
91	- 380	- 51	- 431	- 513	- 5,6	- 0,7	- 6,3	- 7,5
92	- 370	- 48	- 418	- 490	- 5,2	- 0,7	- 5,8	- 6,8
93	- 336	- 46	- 381	- 450	- 4,4	- 0,6	- 5,0	- 5,9
94	- 310	- 43	- 352	- 421	- 3,9	- 0,5	- 4,4	- 5,2
95	- 280	- 38	- 318	- 386	- 3,3	- 0,5	- 3,7	- 4,5
96	- 235	- 34	- 270	- 337	- 2,6	- 0,4	- 3,0	- 3,7
91-96	145	17	162	176	3,0	0,3	3,3	3,8
91-93	45	5	50	63	1,2	0,1	1,3	1,6
93-96	100	12	112	113	1,8	0,2	2,0	2,2

I: Pouvoir central national et sécurité sociale.

II: Communautés, Régions et pouvoirs locaux.

Source: C.S.F., in « Implications de l'objectif Maastricht 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics ».

B. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année 1991

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

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

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

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

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

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

La Cour note cependant que, lors de la discussion du budget de 1992, le ministre-président s'est engagé, pour l'année 1993, à appliquer les dispositions de la loi du 28 juin 1989.

Chapitre I — Résultats généraux

L'exécution du budget de la Communauté française de l'année 1991 se clôture par un déficit budgétaire de 18,5 milliards de francs (excédent des dépenses ordonnancées par rapport aux recettes encaissées).

Le déficit de trésorerie, ainsi qu'il résulte des données fournies par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté, porte sur une somme de 6,2 milliards de francs (excédent des dépenses payées sur les recettes encaissées).

Enfin, le total des dépenses engagées par la Communauté française s'élève à 192,5 milliards de francs.

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

Chapitre II — Résultat général de l'exécution du budget 1991

RESULTAT GENERAL

Titres I et II (opérations courantes et de capital)

(En millions de francs)

A. Recettes

— recettes prévues au budget	183 087,3
— recettes réalisées en 1991	174 028,4

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

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

B. Dépenses	
— crédits budgétaires	202 405,0
— dépenses ordonnancées en 1991	192 589,9
C. Résultat	
— recettes réalisées en 1991	174 028,4
— dépenses ordonnancées en 1991	192 589,9
	<hr/>
Différence (déficit budgétaire)	- 18 561,5

Titre IV (Section particulière)

(En millions de francs)

A. Recettes	
— recettes prévues au budget	23 818,0
— recettes réalisées en 1991	28 217,5
B. Dépenses	
— crédits budgétaires	23 818,0
— dépenses ordonnancées en 1991	28 895,3
C. Résultat	
— recettes réalisées en 1991	28 217,5
— dépenses ordonnancées en 1991	28 895,3
	<hr/>
Différence (déficit budgétaire)	- 677,8

Les recettes reprises au présent tableau constituent la totalité des sommes perçues pendant l'année 1991 tandis que les dépenses ont été établies sur base de toutes les ordonnances émises pendant l'année et imputées à la charge des crédits du budget 1991 et des crédits reportés de l'année 1990.

La différence entre les dépenses ordonnancées (192,5 milliards de francs) et les recettes perçues (174,0 milliards de francs) donne un solde budgétaire négatif (hors section particulière) de 18,5 milliards de francs.

Les emprunts contractés par la Communauté française pour compenser les retenues opérées par l'Etat en vue du règlement de la position débitrice de la Communauté (8,8 milliards de francs), n'ont pas été enregistrés au budget mais seulement sur des comptes de trésorerie.

Pour ce motif, ils ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

Par contre, l'emprunt de 6,5 milliards de francs au profit du Fonds des investissements immobiliers universitaires a été comptabilisé sous un article budgétaire de la section particulière et, pour cette raison, il est repris dans le montant des recettes de ladite section.

Commentaires

a. Les recettes

Les données relatives aux recettes perçues au cours de l'année 1991 proviennent des services de la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté française.

§ 1. *Tableau des recettes*

RECETTES IMPUTEES EN 1991

<i>(En millions de francs)</i>			
Budget	Crédits	Recettes imputées	Réalisation en %
Titres I et II Recettes courantes et de capital	183 087,3	174 028,4	95
Titre IV Section particulière	23 818,0	28 217,5 (a)	118
Total	206 905,3	202 245,9	98

(a) Dont 16 523,6 millions de francs d'origine budgétaire et 6,5 milliards de francs représentant le produit d'un emprunt contracté par la Communauté au profit du fonds des investissements immobiliers universitaires.

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

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

Le budget de la Communauté prévoyait à ce titre une recette de 137 105,9 millions de francs.

Seul un montant de 137 033,7 millions a été perçu, soit une différence de 72,2 millions de francs.

Ce solde est la résultante des corrections opérées, pour les exercices 1990 et 1991, par la loi du 24 juillet 1991 ajustant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 1991.

Pour rappel, les prévisions budgétaires de l'année 1990 avaient été établies par le ministre (national) des Finances sur base d'un taux d'inflation de 3 %; celles de 1991 tablaient sur une progression de 3,2 %.

Le ministre-président de l'Exécutif avait, quant à lui, estimé, pour l'exercice 1991, le différentiel d'inflation à 4 % (1).

La loi du 24 juillet 1991 opte pour un taux unique d'inflation de 3,45 % pour les exercices 1990 et 1991.

Suite aux corrections appliquées, le montant attribué de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) sera donc de 137 033,7 millions de francs (cf. § 3, ci-après — Evolution mensuelle des recettes).

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

Le montant prévu était de 37 526,1 millions de francs.

La Communauté a enregistré à ce titre une recette de 29 501,2 millions de francs, seulement. La différence de 7 954,9 millions de francs existant entre les estimations et les réalisations s'explique par les motifs suivants.

Le premier concerne la position débitrice de la Communauté française vis-à-vis de l'Etat au 31 décembre 1990.

Suite à la décision intervenue au sein du Comité de concertation du 2 octobre 1991, le montant non contesté de la position débitrice de la Communauté a été fixé à 8,3 milliards de francs.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 4-I (1990-1991) n° 2, pp. 2 et 3.

Cette somme ayant, entre-temps, généré des intérêts débiteurs, c'est, finalement, un montant de 8,6 milliards de francs qui a été retenu par l'Etat en déduction de l'impôt des personnes physiques (1).

La seconde raison résulte des corrections relatives aux exercices 1990 et 1991 effectuées par la loi du 24 juillet 1991.

Sur ce dernier point, et sans donner le détail des corrections en cause, il est permis de relever que le décompte relatif à l'année 1990 porte sur une somme de 572,4 millions de francs qui compense, pour partie, un montant de 582 millions de francs dû à la Communauté, pour l'année considérée, en vertu de l'article 65, § 5, de la loi spéciale de financement et qui ne lui avait pas été attribué (2).

A ce sujet, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que suite aux nouvelles lois de réformes institutionnelles (3), la Commission communautaire commune est devenue compétente pour les matières personnalisables communes aux deux communautés de Bruxelles-Capitale qui, antérieurement, relevaient de l'Etat national.

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

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

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

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

L'arrêté royal du 10 mai 1990 (4) a prévu au profit de la Communauté française, une majoration financière de 1,288 milliard de francs.

Ces moyens à ajouter à ceux visés à l'article 42 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (5), subissent également une réduction de 14,3 %.

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

c. Partie attribuée de la taxe Radio-Télévision

Le budget des recettes de la Communauté pour l'année 1991 estimait cette rentrée à une somme de 5 618,8 millions de francs.

(1) Les moyens ainsi retenus ont été compensés grâce aux emprunts contractés par la Communauté au cours de l'année 1991 (*cf. infra* — Chapitre II — Trésorerie de la Communauté).

(2) Doc. Conseil de la Communauté, 221 (1990-1991) — n° 1, p. 19.

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

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

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

Les recettes réellement perçues portent sur un montant de 5 496,1 millions de francs, soit une différence de 122,7 millions de francs (+ 115,2 millions pour 1990, - 237,9 millions pour 1991).

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

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

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

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

Cette recette a été estimée par la Communauté, pour l'année 1991, à une somme de 1 290,4 millions de francs; 1 289,6 millions de francs ont été perçus, à ce titre.

Le solde manquant de 0,8 millions de francs résulte également des corrections apportées par la loi du 24 juillet 1991.

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

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

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

Ce crédit est de 65,1 millions de francs.

Selon les documents fournis par les services de la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté française, une recette de 195,3 millions de francs a été perçue, soit, une majoration de 130,2 millions de francs par rapport aux prévisions.

La différence constatée provient du versement, en 1991, des montants dus en 1989 et 1990 mais non alloués au cours de ces exercices (1).

f. Recettes en provenance du fonds budgétaire inscrit à l'article 66.36B de la section particulière

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

Le budget de l'année 1991 prévoyait à ce titre l'enregistrement d'une recette de 640 millions de francs. Une somme de 589,5 millions de francs a été imputée à la charge de cet article, ce qui porte le solde disponible de ce poste, au 31 décembre 1991, à un montant de 1 955,5 millions de francs.

Contrairement à ce que prévoyait l'article 18 du budget de la Communauté française, pour l'année 1991, - Dépenses d'Education, d'Enseignement et de Recherche, le transfert de ces moyens vers le budget des recettes, n'a pas eu lieu.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) — n° 1, p. 20.

§ 3. Evolution mensuelle des recettes prévues par la loi spéciale de financement

Mois	TVA	IPP	RTR	Et. Etr.	FNG
Janvier	11 296 650 000	3 092 880 000	468 234 000	—	—
Février	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	—	—
Mars	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	—	—
Avril	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	—	—
Mai	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	—	—
Juin	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	530 458 332 106 091 666	56 700 000
Juillet	11 296 650 000	3 092 800 000	468 234 000	106 091 667	—
Août	11 296 650 000	(c) 1 172 521 221	(a) 583 434 000	106 091 667	—
Septembre	11 296 650 000	(c) 1 172 521 221	468 234 000	106 091 667	(d) 130 200 000
Octobre	11 296 650 000 (a) 572 400 000 (b) 751 250 000	(c) 1 172 521 221 (a) 729 900 000 (b) 204 166 666	(b) 269 984 000	106 091 667 106 091 667	—
Novembre	11 371 775 000	(c) 1 706 070 585	(b) 448 409 000	106 091 667	—
Décembre	11 371 775 000	(c) 1 693 928 414	(b) 448 401 000	— (a) 5 400 000 (b) 11 100 000	8 400 000
Totaux	137 033 700 000	29 501 229 328	5 496 100 000	1 289 600 000	195 300 000
Prévisions	137 105 900 000	37 526 100 000	5 618 800 000	1 290 400 000	65 100 000
Différence	- 72 200 000	- 8 024 870 672	- 122 700 000	- 800 000	+ 130 200 000

(a) Correction loi du 24 juillet 1991, année 1990.

(b) Correction loi du 24 juillet 1991, année 1991.

(c) Retenue opérée en relation avec la position débitrice de la Communauté auprès de la Trésorerie nationale.

(d) Versement des montants dus pour les années 1989 et 1990.

b. Les dépenses

§ 1. Les engagements

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

TABLEAU GENERAL DES ENGAGEMENTS

Budget	(En millions de francs)		
	Crédits et autorisations	Engagements imputés	Réalisation en %
Titres I et II			
Education et Recherche	153 767,6	152 357,0	99,1
Culture et Affaires sociales	43 131,3	40 155,8	93,1
Total	196 898,9	192 512,8	97,8

§ 2. Les ordonnancements

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

TABLEAU GENERAL DES ORDONNANCEMENTS

(En millions de francs)

Budget	Crédits	Dépenses ordonnées	Taux d'utilisation en %
Titres I et II			
Dépenses courantes et de capital			
Crédits de l'année	196 802,8	187 352,6	95,2
Crédits reportés	5 602,2	5 237,3	93,5
Sous-total	202 405,0	192 589,9	95,2
Titre IV			
Section particulière			
	23 818,0	28 895,3	121,3
Total	226 223,0	221 485,2	97,9

Les crédits de l'année

Le budget global de la Communauté française pour l'année 1991 atteint un montant de 196 802,8 millions de francs dont 42 894,3 millions de francs pour le ministère I (Culture et Affaires sociales) et 153 908,5 millions de francs pour le ministère II (Education et Recherche) soit des pourcentages respectifs pour les deux départements de 21,8 et de 78,2.

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

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

Les trois-quarts du budget de l'Education, de la Recherche et de la Formation, soit un montant avoisinant 115,4 milliards de francs, concernent les rémunérations du corps professoral. Un seul point d'augmentation de ce poste se traduit par un coût budgétaire largement supérieur à un milliard de francs.

Les crédits reportés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A titre indicatif, le total des « reports spéciaux » se monte, pour l'exercice 1991 à 5 242,2 millions de francs en crédits d'ordonnement.

Les « réserves de récupération » du budget Education, Recherche et Formation

Afin de ne perdre aucun moyen budgétaire consacré aux dépenses d'éducation, de recherche et de formation, un système, sans doute ingénieux mais contraire aux règles sur la comptabilité, a été mis au point, en vertu duquel les soldes des crédits non utilisés ne tombent pas en annulation mais sont transférés à des articles de la section particulière où ils sont engrangés au titre de « réserves ».

Ce système de récupération a été imaginé lors de l'ajustement du budget de 1989 et complété dans les budgets de 1990 et 1991. L'ajustement prévoyait que « les crédits du budget de l'année qui n'ont pas donné lieu à engagement direct ou sur états estimatifs sont virés à trois articles de la section particulière (1) pour être affectés aux dépenses ressortissant au secteur du ministre concerné par celles-ci, moyennant ventilation budgétaire opérée par délibération de l'Exécutif, à régulariser lors du feuillet d'ajustement ». Le budget des années suivantes parfait le système en réglant le sort des crédits reportés de l'année qui n'ont pas donné lieu à ordonnancement au 31 décembre de l'année suivante.

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

Le solde disponible des crédits ainsi transférés vers la section particulière se chiffre à une somme de 2,3 milliards de francs.

Il convient, toutefois, de noter que le dispositif du budget de l'année 1992 ne comporte plus d'article autorisant ce type de transfert.

Les dépenses de la section particulière

Les budgets de la Communauté française comportent un très grand nombre de fonds budgétaires alimentés par des crédits budgétaires, ceci, au mépris des dispositions de l'article 3 de la loi du 28 juin 1963.

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

En outre, certains de ceux-ci sont autorisés à accuser une position débitrice, ce qui constitue une exception à l'article 19 de la loi qui dispose que les dépenses effectuées dans le cadre de la section particulière ne peuvent excéder les recettes qui y sont affectées.

Il s'agit principalement des articles destinés à la promotion de l'emploi dans le secteur non marchand, en d'autres termes, l'engagement d'agents contractuels subventionnés (A.C.S.) dans le cadre des fonds budgétaires interdépartementaux de l'emploi.

La position débitrice autorisée pour ces articles s'explique, dans les faits, par la circonstance que la Communauté française assure, dans un premier temps, la charge des traitements de ces agents et qu'elle se fait rembourser, par la suite, par la Région wallonne (FOREm) ou par la Région de Bruxelles-Capitale (ORBEm).

Au terme de l'exercice budgétaire 1990, les articles en cause accusaient un solde négatif de 1,79 milliards de francs, obérant de façon significative l'état de la trésorerie de la Communauté (1).

Partant de cette constatation, la Cour a attiré l'attention du ministre-président de l'Exécutif sur le fait que la réglementation en vigueur en la matière permettait l'octroi d'avances trimestrielles à la Communauté par les pouvoirs subsidiaires concernés mais que les ministres communautaires n'avaient que fort peu usé de cette latitude (2).

Au 31 décembre 1991, les articles concernés présentent une position débitrice du même ordre de grandeur.

Enfin, il est à relever que pour nombre d'articles de la section particulière, le solde disponible au 1er janvier 1991, tel qu'il figure dans les documents fournis par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté, diffère de celui fourni par les services d'imputation de la Cour des comptes.

Cette situation s'explique soit par un défaut de transmission à la Communauté des données comptables requises par l'administration (nationale) de la Trésorerie, soit par le défaut d'application de dispositions de report ou d'annulation de crédits figurant dans les feuillets d'ajustements 1990 et 1991.

Chapitre III — *Trésorerie de la Communauté*

a. *Emprunts contractés par la Communauté*

Au cours de l'année 1991, la Communauté a contracté des emprunts pour un montant total de 15,3 milliards de francs.

Ceux-ci ont eu pour objet de permettre le règlement de la position débitrice de la Communauté française à l'égard de l'Etat (8,8 milliards de francs) et de financer le Fonds des investissements immobiliers universitaires (6,5 milliards de francs).

1. Le règlement de la position débitrice de la Communauté à l'égard de l'Etat

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

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) — n° 1, pp. 23 et 24.

(2) Lettre du 23 décembre 1991.

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

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

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

Au 31 décembre 1990, l'administration (nationale) de la Trésorerie a clôturé le compte courant de la Communauté et a fixé le solde débiteur de celle-ci vis-à-vis de l'Etat à un montant de 9,6 milliards de francs.

Le mode de détermination de ce montant a fait l'objet d'un litige entre les parties concernées, la Communauté estimant sa dette à 8,7 milliards de francs.

Suite à la décision intervenue au sein du Comité de concertation du 2 octobre 1991, le montant de la dette non contestée a été fixé à 8,3 milliards de francs (1).

Cette somme ayant, entre-temps, généré des intérêts débiteurs, c'est finalement, un montant de 8,6 milliards de francs qui a été retenu par l'Etat, en 1991, sur l'impôt des personnes physiques.

Cette situation a évidemment placé la Communauté dans l'obligation de recourir à l'emprunt.

2. Le financement du Fonds des investissements immobiliers universitaires

Cet emprunt, d'un montant de 6,5 milliards de francs a pour fondement l'article 21 du décret du 10 octobre 1991 ouvrant des crédits provisoires à valoir sur les budgets de la Communauté française pour l'année budgétaire 1992.

*
* *

Le tableau d'amortissement des emprunts contractés en 1991 par la Communauté s'établit comme suit :

Année	Annuités
1992	1 036 059 048
1993	2 195 871 998
1994	2 195 871 998
1995	2 195 871 998
1996	2 195 871 998
1997	2 195 871 998
1998	2 195 871 998
1999	2 195 871 998
2000	2 195 871 998
2001	2 196 102 297
2002	727 211 669
2003	727 211 669
2004	727 211 669
2005	727 211 669
2006	727 211 669
2007	727 211 669
2008	727 211 669
2009	727 211 669
2010	727 211 669
2011	5 297 200 502
Total	32 641 242 852

(1) Quant au montant résiduaire de 1,3 milliard de francs qui concernait les avoirs des comptes de la Communauté auprès de l'Office des chèques postaux, aucune solution n'est, à ce jour, intervenue.

Le remboursement prévu pour l'année 2011 porte sur 5,297 milliards de francs, situation qui aura pour effet de porter atteinte, de façon sensible, à l'équilibre financier de l'exercice concerné. Ceci résulte des modalités contenues dans le tableau d'amortissement du seul emprunt de 6,5 milliards de francs contracté au profit du fonds des investissements immobiliers universitaires.

Est prévu, à cet effet, le paiement de dix-huit annuités constantes de 727 millions de francs et d'une dix-neuvième annuité de 5,297 milliards de francs, représentant la totalité du solde restant dû en capital. Au total, la Communauté aura supporté à ce titre, une dépense de 18,387 milliards de francs.

b. Résultat de caisse de l'exercice 1991

Selon un rapport établi par la direction d'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté, à la fin décembre 1991, le total des recettes encaissées par la trésorerie communautaire s'est élevé à 196,1 milliards de francs (1) et celui des dépenses enregistrées sur le compte centralisateur et les comptes de transit-traitements à un montant de 203,9 milliards de francs.

La différence entre les recettes et les dépenses sur les comptes de trésorerie s'élève donc à 7,8 milliards de francs.

Le solde négatif du compte global de la Communauté ne s'élève cependant qu'à 6,2 milliards de francs.

Ceci s'explique par la circonstance que des dépenses de 1,6 milliard de francs effectuées sur le compte centralisateur sont en transit sur les autres comptes de la Communauté (2).

Ce mécanisme dit de « fusion d'échelle » ramène donc le montant des décaissements effectifs à 202,3 milliards de francs.

Le solde négatif global de 6,2 milliards de francs n'ayant pas été couvert par l'emprunt, l'état de la trésorerie s'est trouvée lourdement affectée dès le début 1992.

c. Evolution mensuelle du solde du compte global de la Communauté

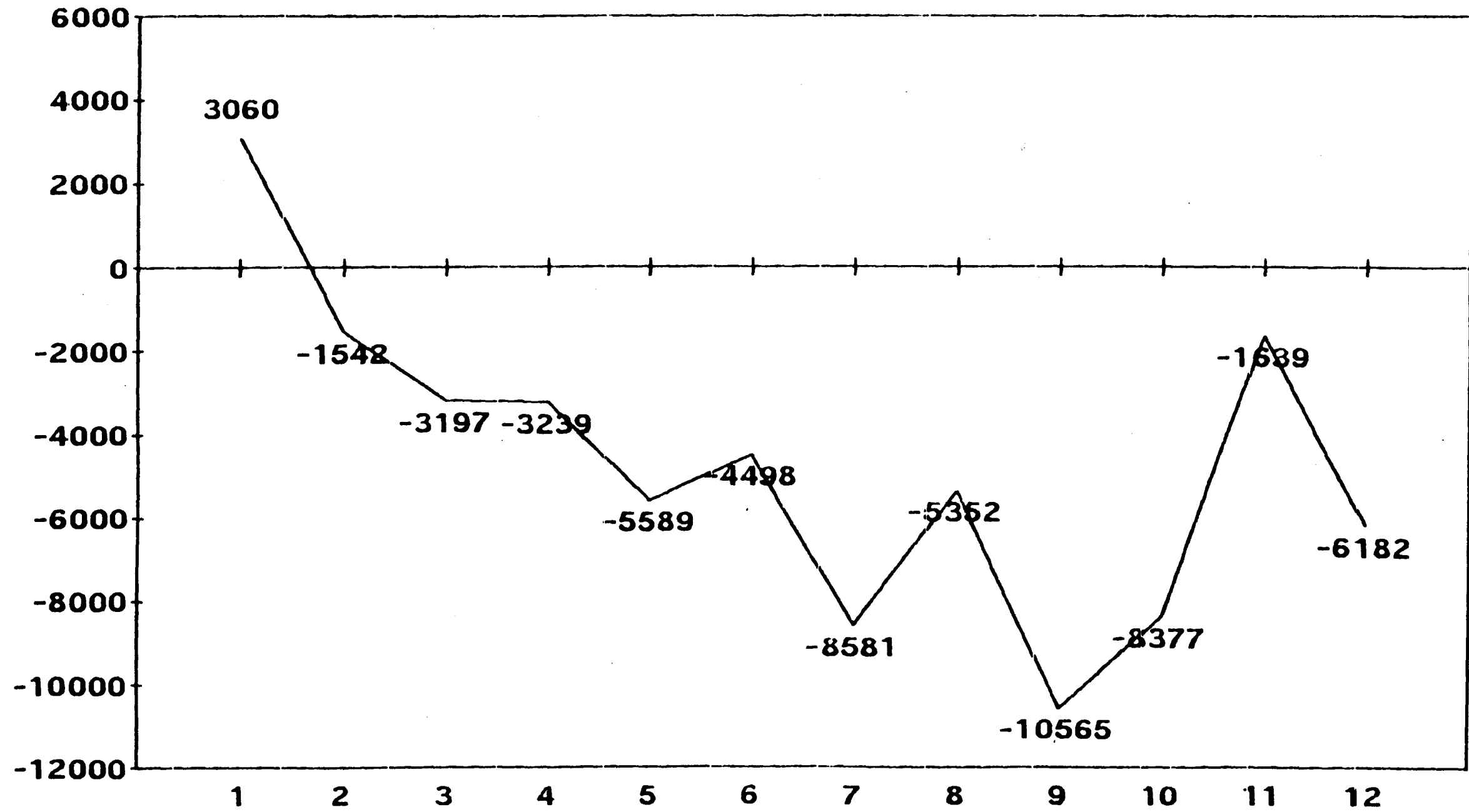
L'évolution irrégulière du déficit global de la Communauté est due principalement aux retenues opérées, dès août 1991, par l'Etat sur les moyens alloués à la Communauté en vue du règlement de la position débitrice de celle-ci à son égard (8,6 milliards de francs).

Pour le surplus, cette situation s'explique par la structure de la distribution mensuelle des dépenses de la Communauté (double traitement payé en janvier, dotation ou subventions provisionnelles importantes versées en une seule fois à diverses institutions).

(1) Est compris dans ce montant le produit des emprunts contractés par la Communauté en cours d'exercice, soit, 15,3 milliards de francs.

(2) Soit 678 comptes inscrits auprès du caissier de la Communauté, principalement au profit des établissements à gestion séparée de l'enseignement.

COMMUNAUTE FRANÇAISE
solde réel fin de mois 1991



d. Dépenses effectuées hors budget

Lors de l'examen des résultats provisoires de l'exécution du budget pour l'année 1991, il a été constaté que diverses dépenses ont été effectuées hors budget, relativement :

- aux traitements des agents contractuels subventionnés employés par les hôpitaux psychiatriques de la Communauté française (216,6 millions de francs);
- aux rémunérations du personnel de ces hôpitaux soit :
 - 53,4 millions de francs pour l'hôpital psychiatrique de Mons,
 - 331 millions de francs pour celui de Tournai;
- aux sorties de caisse opérées dans le cadre de l'intervention du Fonds social européen.

Ces montants n'ont pu être fixés avec précision par l'administration de la Trésorerie et du Budget de la Communauté.

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

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

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

Depuis la clôture du Cahier précédent (le 18 septembre 1991), l'Exécutif de la Communauté a pris seize délibérations sur la base de l'article 24. Treize d'entre elles, numérotées 91-104, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116 et 92-101, 102 n'ont fait l'objet d'aucune critique.

La délibération 91-103 du 10 juin 1991 autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses imputables à un nouvel article à prévoir au feuillet d'ajustement de la Communauté française de 1991, ne comportait aucune considération de nature à mettre en évidence les circonstances justifiant la mise en oeuvre de la compétence extraordinaire conférée à l'Exécutif par l'article 24. En effet, la délibération n'avait pour autre objet que de transférer les crédits réservés aux zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.) de la section 64. — Organisation des études — vers un nouvel article 01.10 de la section 40 — Secrétariat général et services communs — du Titre I du budget de la Communauté française — Dépenses d'Education, d'Enseignement et de Recherche.

La délibération 91-105 du 11 septembre 1991 prévoyant la création d'un nouvel article 41.04.21 à la section 52, Titre I, du budget de la Communauté française — Culture et Affaires sociales, ne répondait pas davantage aux conditions de l'article 24. Le crédit en cause, soit une dotation d'un montant de cinquante millions de francs au profit de l'Agence et du Conseil scientifique et éthique de prévention du sida, aurait dû, en effet, être prévu lors de l'élaboration du budget de 1991, la création prochaine de cet organisme d'intérêt public étant certaine, à l'époque.

La délibération 91-108 prise le 12 novembre 1991, en vue de faire garantir par la Communauté française le service des intérêts et l'amortissement, à concurrence d'un montant maximal de quatre cents millions de francs, des emprunts à contracter par la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) pour ses investissements ne se justifiait pas plus. En effet, l'engagement de garantir des emprunts à contracter par cet organisme requérait un fondement normatif dont sont dépourvues les délibérations budgétaires (1).

(1) L'article 9 du projet de décret contenant l'ajustement du budget de la Communauté française — Culture et Affaires sociales — de l'année 1991 a, par la suite, pallié cette lacune. Cf. Doc. Conseil de la Communauté française 5-III (SE 1992) — n° 1, p. 10.

III. CONTROVERSES ET INFORMATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française, non datée, parvenue à la Cour le 30 octobre 1991

J 681.298

La Communauté française a adjugé à la S.A. IDEAL CHAUFFAGE (lots 2 et 4), à la S.P.R.L. NIZET (lot 3) et à la S.A. KONE (lot 5), les travaux d'aménagement du Centre touristique et culturel « La Fonderie » à Molenbeek.

La Cour a critiqué l'octroi de diverses prolongations de délai accordées et a, en conséquence, appliqué les amendes maximales de 10 % prévues dans les cahiers spéciaux des charges des lots précités. Elle a aussi fait observer que l'arrêté du 10 juillet 1985 de l'Exécutif de la Communauté française, portant délégation aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services de l'Exécutif, n'accordait pas compétence à un inspecteur général pour accorder des prolongations de délai, ni pour approuver des travaux supplémentaires.

D'autre part, elle s'est enquis des éventuelles responsabilités encourues par le bureau d'études dans la coordination des différentes entreprises.

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

Par sa lettre du 23 juillet 1990, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions, a fait valoir qu'après réexamen du déroulement des travaux des lots 2 et 4, il avait été amené à conclure que les amendes pour retard appliquées par la Cour devaient être levées et qu'aucune faute ne pouvait être imputée au bureau d'études.

Le 9 août 1990, la Cour, tout en soulignant le caractère incomplet de la réponse, a répliqué, qu'à défaut de justifications suffisantes, les prolongations de délai ne sauraient être intégralement prises en considération. Elle a signalé qu'elle persistait à considérer le bureau d'études comme fonctionnaire dirigeant, chargé de la coordination des différentes entreprises.

Des lacunes ayant été constatées dans la direction et la surveillance du chantier, il convenait en effet de déterminer avec précision les responsabilités respectives incombant d'une part, à l'entrepreneur, et d'autre part, au fonctionnaire dirigeant.

Sans répondre à cette lettre ni aux remarques formulées par la Cour à propos des lots 3 et 5, le ministre a soumis les différends, relatifs aux marchés, à l'Exécutif de la Communauté française, lequel a adopté une délibération invitant la Cour à viser avec réserve les ordonnances qui seront émises au bénéfice des adjudicataires en paiement des dépenses litigieuses.

La délibération se borne à considérer, d'une part, que les retards incriminés ne résultent pas du fait des adjudicataires, sont peu importants et n'ont pas, au surplus, porté préjudice au maître de l'ouvrage, et d'autre part, qu'une procédure de recouvrement devant les tribunaux entraînerait la débetion d'intérêts de retard. Elle signale, en outre, qu'un nouveau projet d'arrêté de délégations de pouvoirs remplacera l'arrêté du 10 juillet 1985 actuellement en vigueur et traitera des prolongations de délai relevant de la compétence des fonctionnaires dirigeants du département.

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

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

La Cour se doit toutefois de faire observer que le retard apporté dans le traitement de ce dossier, tant par l'administration que par l'Exécutif de la Communauté française, provoquera en tout état de cause la débetion d'importants intérêts de retard au profit des entrepreneurs.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 15 juillet 1991,
parvenue à la Cour le 11 décembre 1991

J 681.585

Le Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat, devenu celui de la Communauté française, a confié à la S.A. «S.E.C.», des travaux de construction de classes et d'ateliers à l'athénée royal de Bastogne.

La Communauté française a soumis à la Cour, en vue du paiement du douzième acompte afférent à cette entreprise, une ordonnance au montant de 1 185 067 F, que son Collège n'a visée que jusqu'à concurrence de 888 814 F.

Par lettre du 5 avril 1990, adressée au ministre de l'Education et de la Recherche scientifique de la Communauté française, la Cour a demandé, eu égard aux dispositions des articles 30 et 39 du cahier général des charges des marchés publics, de lui faire connaître les raisons pour lesquelles l'administration

avait, dans le cadre des travaux, en plus du devis estimatif n° 2, approuvé des postes à prix convenus (PC 24 et 25) afférents à des réparations requises par des actes de vandalisme commis en cours d'arrêts de chantier.

Par sa lettre du 20 juin 1990, le directeur général du Fonds des bâtiments scolaires a fait valoir que ces travaux ne lui paraissent pas entrer dans le cadre des articles 30 et 39 du cahier général des charges, qui concernent le cours normal des travaux, mais bien dans celui de l'article 29, § 2, dudit cahier, qui concerne l'interruption temporaire des travaux. Il en a déduit que la responsabilité de l'entrepreneur ne peut être engagée suite à un arrêt de vingt-deux mois, survenu pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Par lettre du 3 août 1990, la Cour a maintenu que l'entrepreneur est, aux termes de l'article 39, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 4, du cahier général des charges, responsable de tous les ouvrages de son entreprise, jusqu'à la réception définitive de l'ensemble des travaux, et que sont, notamment, à sa charge, jusqu'à réception provisoire, tous les travaux de réparation et de reconstruction consécutifs à des dégradations quelconques.

Sans plus répondre, le ministre de l'Education et de la Recherche scientifique 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 émise en vue du paiement des sommes réclamées par la S.A. « S.E.C. », pour les postes PC 24 et PC 25 du devis estimatif n° 2, relatif aux travaux de construction de l'athénée royal de Bastogne.

Cette délibération se borne à considérer que les dispositions de l'article 39, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 4, du cahier général des charges ne peuvent s'appliquer au cas d'espèce, à défaut d'apporter la preuve de la faute de l'entrepreneur, et qu'il serait inéquitable de faire supporter, par ce dernier, la charge des travaux de remise en état des dégradations et déprédations diverses dues à la faute de l'administration. Cette argumentation, qui n'apporte aucun élément nouveau, ne constitue en rien une réponse adéquate aux observations de la Cour.

Quoiqu'il en soit, conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846 et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a visé avec réserve l'ordonnance en cause, émise au montant de 296 253 F.

B. Culture, Sport et Tourisme

1° *Intervention de la Communauté française dans le coût de l'acquisition, de la construction et de l'équipement d'une piscine olympique et d'une salle de sports à Mouscron*

Passation et exécution des marchés

J 399.324
J 543.946
J 696.607

La Cour (1) a rappelé que, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 22 février 1974, relatif au subventionnement des travaux d'infrastructure culturelle et sportive exécutés par les provinces, les communes et les associations de communes, et de la circulaire du 18 octobre 1977, relative à la procédure à suivre pour l'introduction des dossiers, l'autorisation préalable du ministre compétent est une condition essentielle mise à l'octroi des subventions.

Il a été, cependant, constaté, qu'en raison de la conclusion d'un contrat de leasing entre la Crédit communal et l'Intercommunale pour l'étude et la gestion des services publics (I.E.G.), ni cette dernière, bénéficiaire des subven-

(1) Lettre du 6 octobre 1989.

tions, ni la Communauté française ne sont intervenues dans la passation des marchés et l'exécution des travaux, de sorte que l'intervention financière de la Communauté a été accordée a posteriori, en méconnaissance des dispositions précitées.

Le ministre chargé du Sport a reconnu la pertinence des remarques de la Cour et s'est engagé à ne plus subsidier, à l'avenir, des travaux pour lesquels aucune promesse ferme portant sur le principe même de l'opération n'aurait été préalablement donnée (1).

Intervention financière de la Communauté française dans les charges d'intérêt

La Cour a fait observer (2) que la convention de financement conclue entre le Crédit communal, l'I.E.G. et la Communauté française n'ayant été approuvée par le ministre que le 29 juin 1989, les intérêts afférents au second semestre de 1988 (3 009 000 F) et au premier semestre 1989 (7 088 871 F) ne pouvaient être pris en charge par la Communauté française.

Epousant ce point de vue, le ministre a décidé de ne pas inclure ces intérêts dans la base de calcul de l'intervention (3).

Délais d'exécution des entreprises

Lors du contrôle des premières interventions relatives aux travaux de construction de la piscine, la Cour (4) a invité le ministre à faire procéder, par son administration, à un examen des délais d'exécution des différents lots, afin d'aplanir certaines discordances apparaissant dans les documents, et a, en outre, demandé de justifier diverses prolongations de délai.

Elle a pris acte (5) de la décision d'appliquer le montant maximum des amendes sur les travaux faisant l'objet des lots 1 et 5 (6).

Par contre, son Collège (7) a fait savoir au ministre que la retenue relative au lot 2 avait été recalculée en fonction du retard encouru, et qu'en l'absence des documents établissant le respect des délais des lots 3, 4, 6 à 11 et 13, les amendes pour retard avaient été appliquées, conformément à l'article 48, § 3 du cahier général des charges.

2° *Subventionnement d'infrastructures culturelles et sportives*

Présentation au visa de la Cour de créances prescrites

L'article 1^{er} de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces dispose que :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires

(1) Dépêche du 30 janvier 1990.

(2) Lettres du 6 octobre 1989 et du 14 février 1990.

(3) Dépêche du 25 avril 1990.

(4) Lettre du 6 décembre 1990.

(5) Lettre du 20 novembre 1991.

(6) Communiquée par la dépêche du 4 novembre 1991.

(7) Lettre du 24 décembre 1991.

ou conventionnelles sur la matière :

- a) les créances qui, devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées;
- b) les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au littera a, n'ont pas été ordonnancées par les ministres dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites ... »

L'article 2 de la même loi prévoit en outre que « La prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette faite par l'Etat ... »

S 958.053
S 996.486
J 142.440
J 309.192
J 549.725
J 552.015

A plusieurs reprises (1), la Cour a fait observer que les documents en sa possession ne lui permettaient pas de s'assurer si des créances qui étaient présentées à son visa n'étaient pas prescrites.

Dans certains cas, les ministres successifs ayant ou ayant eu le Sport et le Tourisme dans leurs attributions (2) ont reconnu que la prescription acquise au bénéfice de la Communauté française s'opposait à la liquidation des créances; le contentieux portait sur un montant de 20 449 000 F.

Dans les faits, des pouvoirs subordonnés, bénéficiaires des subventions, avaient négligé de produire leurs créances dans le délai imparti, ou avaient omis, après production des créances, d'interrompre la prescription par exploit d'huissier de justice.

Pour de nombreux autres cas, dénoncés également par la Cour, aucune réponse n'a été fournie; les créances concernées n'ont cependant jamais été réordonnancées.

Travaux réalisés avant l'introduction de la demande de subsidiation

J 008.810
J 147.448
J 171.485
J 233.899
J 579.941
J 595.524

En vertu des dispositions de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1977 portant exécution du décret du 20 décembre 1976, l'octroi des subventions pour petites infrastructures sportives, aux communes et aux groupements sportifs privés est subordonné à l'introduction d'une demande préalable à l'exécution des travaux.

En outre, les cercles sportifs doivent s'engager à soumettre leurs projets à l'inspection des fonctionnaires délégués du ministre pour examen du bien-fondé de la demande.

La Cour a relevé (3), qu'en méconnaissance de ces dispositions, la Communauté française octroyait des subventions pour des travaux réalisés avant la visite d'inspection ou même avant l'introduction de la demande.

Le ministre (4) a reconnu la pertinence de ces remarques et a renoncé à liquider ces subventions, lesquelles atteignaient un montant global de 2 527 820 F.

Des observations ont été formulées dans des cas similaires. Aucune réponse n'est parvenue à la Cour; toutefois, les créances concernées n'ont jamais été représentées à son visa.

(1) Lettres des 1^{er} août 1986, 17 février 1987, 14 septembre 1987, 18 janvier 1989, 22 janvier 1990, 20 décembre 1990 et 15 janvier 1992.

(2) Dépêches des 26 août 1988, 6 juin 1990, 29 août 1991 et 6 avril 1992.

(3) Lettres des 6 août 1986, 4 novembre 1987, 19 janvier 1988, 13 juin 1988, 4 mars 1991 et 26 avril 1991.

(4) Dépêches des 29 novembre 1988, 12 septembre 1990, 19 septembre 1990, 2 avril 1991, 21 mai 1991 et 10 juin 1991.

3° *Mise en place du système informatique OSIRIS*

J 664.219

En 1987, dans le but de moderniser le commerce du livre compte tenu des progrès de la télématique, la Communauté française désirait se doter d'un système informatique, dénommé OSIRIS. Inspiré du système français ELECTRE, il devait 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 les éditeurs ou les distributeurs et les libraires, d'autre part.

A l'issue d'une procédure classique de passation d'un 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, le 28 janvier 1988.

Quoique parfaitement opérationnel dès le 29 juin 1988, date de sa réception provisoire, le système OSIRIS resta inutilisé pendant plus d'un an, faute d'une information suffisante des milieux intéressés. Durant cette période, les coûts d'exploitation, de 568 225 F (T.V.A. comprise) par mois, se sont accumulés.

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

Tel qu'il fonctionne à l'heure actuelle, le système OSIRIS associe plusieurs partenaires : sur la base d'informations fournies par les éditeurs, une équipe, intégrée dans les services de la Communauté française, procède à la constitution et à l'enrichissement du catalogue complet des notices belges, qui sont échangées contre des notices françaises confectionnées par le Cercle de la Librairie, exploitant le système ELECTRE; l'échange est techniquement réalisé par la firme SATI, qui gère le centre serveur et assume également la commercialisation du système auprès des libraires.

*
* *

Lors du paiement, à la S.A. SATI, des frais d'exploitation du système OSIRIS afférents à l'année 1990, plusieurs anomalies graves ont été décelées :

- la dépense était présentée comme une subvention octroyée par l'Exécutif en exécution de la convention de commercialisation du 19 avril 1989, alors qu'elle avait pour finalité réelle le paiement des factures établies mensuellement par la S.A. SATI en application du contrat de services du 28 janvier 1988;
- elle était imputée sur un article de la classe 30, créé spécialement à cette fin lors de la confection du budget 1990, et non plus, comme c'était le cas antérieurement, sur un article de la classe 12;
- elle ne s'élevait qu'à 5 730 000 F, la T.V.A. ayant été déduite du montant de 6 818 700 F facturé par la S.A. SATI.

L'octroi d'une subvention à la S.A. SATI, en paiement de factures, émises en vertu d'un contrat de services régulièrement conclu, avait pour conséquence, on le voit, d'é luder abusivement le paiement de la T.V.A.

Dès lors, la Cour, après avoir visé l'ordonnance de paiement, a fait savoir à la Communauté française (1), que celle-ci restait redevable du montant de la taxe sur la valeur ajoutée.

Elle a également attiré l'attention du ministre-président de l'Exécutif sur d'autres problèmes soulevés par la gestion administrative et financière du projet OSIRIS.

La réception définitive

La date de la réception définitive du système OSIRIS n'a jamais été officiellement déterminée; c'est, cependant, à partir de cette date que le contrat de service du 28 janvier 1988 et la convention de commercialisation du 19 avril 1989 engagent les parties signataires pour une période minimale de trois ans.

La Cour a souhaité que cette lacune soit comblée en application du cahier spécial des charges relatif au projet, qui stipule que la réception définitive du système est acquise après six mois de fonctionnement satisfaisant, à compter de la réception provisoire, intervenue, on le sait, le 29 juin 1988.

La maintenance

Le contrat de maintenance du matériel informatique d'OSIRIS, expressément prévu par le cahier spécial des charges, n'a jamais été signé, de sorte que des factures adressées, depuis plus d'un an, à la Communauté française, pour des réparations effectuées sur son matériel, n'ont, à ce jour, toujours pas été honorées.

La commercialisation

C'est à titre gratuit que la convention du 19 avril 1989 cède à la firme SATI le droit de commercialiser le système OSIRIS sur le territoire belgo-luxembourgeois.

Elle prévoit cependant, en fonction, notamment, du chiffre d'affaires d'OSIRIS, la possibilité de constituer un « fonds », appelé « crédit culturel », que la Communauté française utiliserait pour financer des prestations ou produits que la firme SATI lui livrerait pour répondre à ses besoins en informatique et bureautique.

N'ayant jamais fait usage du droit que lui confère la convention de contrôler la comptabilité que la firme SATI s'est engagée à tenir, afin de permettre le calcul du produit net de la commercialisation d'OSIRIS, la Communauté française est dans l'ignorance de l'existence éventuelle d'un quelconque « crédit culturel ».

L'échange des notices bibliographiques

La convention de commercialisation du 19 avril 1989 se réfère explicitement à une convention antérieure, datée le 6 mai 1987 et conclue entre la Communauté française et la Société de Banques de Données (absorbée, depuis lors, par les Editions du Cercle de la Librairie), qui, en vue d'assurer la connexion entre les systèmes ELECTRE et OSIRIS, détermine les conditions techniques et financières de mise à jour des informations contenues dans les bases de données française et belge.

(1) Lettre du 25 octobre 1991.

En application de cette convention, les Editions du Cercle de la Librairie ont reçu de la Communauté française, de 1988 à 1991, une somme supérieure à sept millions de francs, couvrant, à la fois, les frais de mise à jour des notices existantes et le coût des notices nouvelles fournies à la Belgique.

Par contre, la Communauté française n'a jamais enregistré la moindre recette provenant de l'envoi de ses propres notices à la France.

Au vu de ces divers éléments, il y a lieu de se demander si toute la rigueur nécessaire a été apportée à la bonne conduite d'un projet dont les implications financières sont loin d'être négligeables. Depuis la réalisation, en 1987, d'une étude sur l'informatisation des circuits du livre en Communauté française, les investissements auxquels elle a consenti pour l'extension du système ELECTRE, l'installation et l'exploitation du centre serveur OSIRIS, la maintenance de la base de données et l'acquisition des notices bibliographiques dépassent, en effet, la barre des cinquante millions de francs. A cette somme 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 divers frais de promotion.

En outre, la Cour relève à propos des deux volets du projet OSIRIS, que l'un, concernant la consultation bibliographique, a suscité l'adhésion d'une soixantaine de clients seulement, alors que le cahier spécial des charges évaluait à mille le nombre de librairies susceptibles de s'abonner au système, et que l'autre, relatif à la transmission de messages, n'est toujours pas devenu une réalité.

*
* *

Sans tenir aucun compte des observations de la Cour, le ministre-président de l'Exécutif a renouvelé, en 1991, l'octroi d'une subvention à la S.A. SATI, en vue d'acquitter les frais d'exploitation d'OSIRIS.

Après avoir, cette fois, annulé l'ordonnance émise en paiement de la subvention, la Cour a réitéré (1) les critiques formulées antérieurement : qualification juridique inadéquate, mauvaise imputation et montant erroné.

A ce jour, aucune réponse n'a été apportée aux remarques de la Cour.

4° A.S.B.L. « *Bibliothèque publique centrale de la Communauté française* » implantée à NIVELLES

S 895.438

L'article 2 § 1 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture permet à la Communauté française de reconnaître, mais aussi de créer des bibliothèques publiques.

Ainsi fut créée la bibliothèque de NIVELLES; un arrêté ministériel du 28 février 1980 disposait qu'elle serait organisée et gérée par l'Etat, comme les centres de lecture publique de GEMBLOUX, HANNUT, THUIN et LIBRAMONT.

Au lieu de quoi, la Communauté française a préféré en confier la gestion à une association sans but lucratif qui vit le jour pour la cause.

Dès 1985, la situation de cette A.S.B.L. chargée, ainsi, d'une mission incombant aux services publics a été dénoncée par la Cour et régulièrement exposée dans ses Cahiers d'observations; en dépit de la promesse faite, dans une dépêche ministérielle du 23 juillet 1986, d'intégrer rapidement la bibliothèque

(1) Lettre du 14 avril 1992.

dans l'administration de la Communauté française, aucune solution n'est intervenue.

Nonobstant les modifications réglementaires intervenues par la suite (1) dont l'un des effets fut l'octroi à la bibliothèque de Nivelles, par l'arrêté de l'Exécutif du 18 juillet 1989, du statut de « Bibliothèque publique centrale pour le Brabant wallon », l'objectif de communautarisation de la bibliothèque ne fut pas remis en question; la réalisation en fut, toutefois, toujours différée.

En 1991, à la suite de réunions tenues conjointement par des représentants de la Communauté française et des agents de la Cour des comptes, le ministre-président de l'Exécutif a officiellement sollicité l'avis de celle-ci à propos d'un projet visant au règlement définitif du problème.

L'intention du ministre-président était de :

- dissoudre l'A.S.B.L. « Bibliothèque publique centrale du Brabant wallon » et d'en recruter le personnel dans le cadre de contrats de travail à temps partiel, sur la base de l'article 5, 2^o de l'arrêté royal du 7 mars 1974 relatif au recrutement dans les administrations et les autres services des ministères;
- susciter la création d'une nouvelle A.S.B.L., dénommée « Promo-lecture-Brabant wallon », qui, sans participer à la gestion de la bibliothèque de la Communauté française, bénéficierait des subventions provinciale et communale octroyées auparavant à la bibliothèque et de l'appoint du personnel « Prime » affecté à l'ancienne A.S.B.L.;
- conclure avec cette nouvelle A.S.B.L. une convention fixant les modalités d'une collaboration avec la Communauté française.

Par lettre du 8 octobre 1991, la Cour a fait savoir, au ministre-président, que la communautarisation de la bibliothèque de Nivelles étant de nature à répondre de façon satisfaisante aux observations qu'elle avait formulées, elle ne s'opposerait pas à la procédure envisagée pour le recrutement, au sein des services de l'Exécutif, des agents engagés par l'A.S.B.L. « Bibliothèque publique centrale... »

Ayant obtenu que la gestion d'une institution devant normalement relever de la Communauté française échappe à une association de droit privé, la Cour a toutefois souhaité qu'à l'inverse, la nouvelle A.S.B.L. « Promo-Lecture-Brabant wallon » ne soit pas placée, d'une façon ou d'une autre, sous la haute direction de la Communauté française, puisqu'une telle association ne peut, en aucun cas, être soumise à une forme de tutelle qui affecte son mode de fonctionnement et dénature son régime juridique.

Aussi la Cour a-t-elle demandé que la Communauté française s'interdise de disposer d'une représentation majoritaire au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de la nouvelle association, laquelle aurait, alors, perdu la maîtrise de ses propres rouages et revêtu le caractère d'un service public déguisé.

Dans le même ordre d'idées, la Cour a estimé que le projet de convention qui lui était soumis, dès lors qu'il imposait à l'association de mettre ses moyens financiers, matériels et humains à la disposition de la Communauté française, tendait à établir entre les parties des relations excédant le cadre d'une simple collaboration entre un pouvoir public et une institution de droit privé et risquait de compromettre l'autonomie de gestion que garantit, aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, en leur accordant la personnalité civile, la loi du 27 juin 1921.

(1) Abrogation de l'arrêté ministériel du 28 février 1980 par l'arrêté de l'Exécutif du 6 novembre 1987 relatif à l'organisation du service public de la lecture.

La mise à disposition de la Communauté française des moyens financiers et matériels de l'A.S.B.L. induisait, en effet, le risque d'aboutir à déposséder l'association de ses moyens d'existence et de la faculté de les employer en toute indépendance, et à la placer, dans les faits, sous la mainmise de la Communauté française. Quant à la mise à disposition des ressources humaines de l'A.S.B.L., en l'occurrence le personnel « PRIME » occupé par la bibliothèque de Nivelles, elle revenait à accorder à la Communauté française le bénéfice réel du décret du 31 mai 1990 créant un programme de promotion de l'emploi spécialement destiné aux chômeurs de longue durée dans le secteur non-marchand, alors que, par ses articles 3 et 5 a, 5°, ce décret exclut les pouvoirs publics de son champ d'application.

Enfin, dans le même souci de préserver les autonomies respectives de la bibliothèque et de la nouvelle association, la Cour a souhaité que la Communauté française renonce explicitement à octroyer à cette dernière toute subvention qui serait destinée à couvrir les dépenses afférentes au fonctionnement ou à l'équipement de la bibliothèque publique.

Le 2 octobre 1991, le ministre-président de l'Exécutif a accusé réception des remarques de la Cour et confirmé la communautarisation imminente de la bibliothèque de Nivelles.

5° *Gestion d'un service public par un établissement d'utilité publique (OPT)*

J 741.538
J 741.539

L'organisme de droit privé « Office de promotion du tourisme », établissement d'utilité publique, avait été chargé d'une mission de service public — dévolue antérieurement au Commissariat général au tourisme — sans habilitation décrétales.

Afin de rencontrer les objections émises par la Cour, l'Exécutif de la Communauté avait envisagé de modifier les statuts de l'O.P.T. en vue de le transformer en un véritable établissement de droit privé et de le charger, par décret, des missions précédemment confiées au Commissariat général au tourisme.

Le 20 mars 1991, le ministre ayant le tourisme dans ses attributions a informé la Cour que le texte d'un projet de décret serait, en ce sens et dans un avenir rapproché, proposé au vote du Conseil de la Communauté, tandis qu'un arrêté d'exécution était déjà soumis à l'Exécutif.

Parallèlement, la composition du conseil d'administration de l'O.P.T., avait été modifiée statutairement, par les organes dirigeants de l'office.

Cette solution se révélant satisfaisante, la Cour informa le ministre (1) qu'elle viserait les ordonnances portant liquidation des subventions allouées à l'Office de promotion du tourisme pour l'année 1991, précisant, toutefois, qu'elle désirait être tenue informée régulièrement de l'évolution de cette affaire et, en tout état de cause, préalablement à la liquidation des premières tranches de la subvention relative à l'année 1992.

Le décret du 19 juillet 1991, habilitant l'Exécutif à confier à l'O.P.T. des missions ayant un rapport avec la promotion du tourisme, a été publié au Moniteur belge du 18 octobre, en même temps qu'un arrêté d'exécution, daté le premier jour du même mois.

Les premières ordonnances relatives à la subvention allouée pour l'année 1992 ont été visées.

(1) Lettre du 19 avril 1991.

C. Enseignement

1° Evolution de la situation des investissements immobiliers universitaires de 1970 à 1990

Les années soixante-dix devaient être celles de l'expansion universitaire.

Dans cette perspective, durant cette décennie, il fut décidé de mettre à la disposition des institutions universitaires, un montant global de 35 milliards de francs à affecter à la couverture de leurs investissements immobiliers.

Le financement de ces investissements devait être réalisé, d'une part, par le biais de crédits budgétaires s'agissant des investissements de nature académique (immeubles destinés à l'enseignement, la recherche ou l'administration) des institutions publiques, et, d'autre part, par le recours à l'emprunt, à taux d'intérêt réduit (1,25 %), garanti par l'Etat, pour les investissements de même nature effectués par les institutions libres et pour les constructions sociales (homes et restaurants pour étudiants) érigées par les institutions libres et officielles.

Le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur pour les marchés de travaux passés au nom de l'Etat et de normes physiques et financières, objectives et uniformes, fixées par le Roi (1), était imposé. Chaque institution devait, en outre, soumettre son programme d'investissement à l'approbation du ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions.

L'importance de l'effort financier consenti par le Trésor public justifiait de telles obligations et un contrôle rigoureux de leur exécution (2).

Les normes relatives aux investissements ne furent publiées qu'en 1975 (3). Les normes physiques furent supplémentaires modifiées dans un sens restrictif en 1979 et 1981; certaines institutions se trouvèrent disposer de surfaces excédentaires par le simple fait de ces modifications.

*
* *

La Cour mit en lumière diverses lacunes de la réglementation dans le cas des établissements libres.

Quoiqu'au départ, l'intervention de l'Etat dans le remboursement des emprunts relatifs aux investissements académiques effectués par ces établissements était limitée à une subvention en intérêt accordée à l'organisme prêteur et une garantie de bonne fin, cette intervention s'est étendue, dès 1971, au paiement de la totalité du principal et des intérêts, tant et si bien que, soumises aux mêmes normes et aux mêmes règles de passation des marchés, toutes les

(1) Articles 10 et 10bis de la loi du 22 avril 1958 portant certaines mesures relatives aux installations immobilières dans les institutions d'enseignement universitaire totalement ou partiellement financées aux frais de l'Etat et articles 6bis et 6ter de la loi du 2 août 1960 relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres, introduits et modifiés par les lois du 16 juillet 1970 relative au financement des investissements universitaires et du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

(2) Le Comité ministériel de la Politique scientifique, les ministres de l'Education, la Commission d'experts désignée par ces ministres, ainsi que les commissaires ou délégués du gouvernement auprès des institutions universitaires, furent commis pour exercer ce contrôle.

(3) L'arrêté royal du 27 décembre 1974 fixant les normes physiques et financières à respecter pour les investissements universitaires de nature immobilière a été publié au *Moniteur belge* du 19 février 1975.

L'arrêté royal du 14 mars 1975 fixant les conditions d'octroi de subventions en intérêt pour la construction de restaurants et de homes pour étudiants universitaires est paru au *Moniteur belge* du 22 mars 1975.

institutions privées comme publiques semblaient placées sur un pied d'égalité.

Cependant, les biens ainsi acquis ou construits par les institutions libres leur appartenaient en propre; sous réserve de l'application des dispositions de la loi du 24 juillet 1969 (1), il n'a été prévu aucune restriction à l'aliénation de ces immeubles, pas plus que n'a été réglé le sort des recettes qui en proviendraient.

Dès 1974, la Cour avait suggéré; qu'à tout le moins, ces recettes soient remployées par les institutions concernées à des investissements de même nature.

En ce qui concerne les établissements publics, les biens académiques, édifiés grâce aux crédits budgétaires, étaient simplement mis à leur disposition; en cas d'aliénation, les recettes revenaient à l'Etat (2).

Afin de tenir compte de la part considérable prise par le Trésor public dans le financement des investissements académiques des institutions libres, une disposition (3) a prévu que les décisions de désaffectation de bâtiments académiques de ces institutions doivent faire l'objet d'une convention entre l'Etat et l'établissement, fixant notamment, le moment où le bien désaffecté est transféré à l'Etat; si l'institution décidait de conserver le bien en cause dans son patrimoine, elle était contrainte de verser au Trésor le montant de sa valeur.

Cette disposition n'a pas apporté de solution satisfaisante; d'abord, elle ne concerne pas les terrains, ensuite elle est d'une légalité douteuse, du fait qu'elle s'applique, sans distinction, à toutes les constructions académiques, même à celles acquises ou construites au moyen de ressources propres; elle n'a jamais été appliquée.

*
* *

Les moyens financiers pour les années 1980 à 1982 furent fixés globalement à 3 milliards de francs partagés en quatre masses quasi équivalentes réparties entre les institutions publiques et privées, néerlandophones et francophones (4).

Pour l'essentiel, ces moyens ne pouvaient être consacrés qu'à la poursuite de travaux en cours, à la transformation et au grand entretien des bâtiments existants ainsi qu'à l'acquisition de matériel scientifique lourd, immobilier par destination, à concurrence de 15 % maximum des montants octroyés.

*
* *

Il fallut attendre 1987 pour que des moyens nouveaux soient accordés aux institutions universitaires. Les institutions libres néerlandophones obtinrent

(1) Cette loi relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain permettait à ces institutions, pour les sites de l'ancienne plaine des manoeuvres d'Etterbeek et de Louvain-la-Neuve, d'aliéner tout ou partie des biens ou de concéder sur ceux-ci des droits réels en vue de l'aménagement du site et pour cause d'utilité publique; elle prévoyait que, sous certaines conditions, les institutions devaient verser à l'Etat la plus-value retirée de l'opération.

(2) Jusqu'au 21 janvier 1983, ces recettes étaient directement mises à la disposition du ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions (article 15d de la loi du 22 avril 1958 déjà citée, abrogé par l'article 2 de l'arrêté royal n° 167 du 30 décembre 1982).

(3) Article 4bis de l'arrêté royal du 27 décembre 1974.

(4) Les crédits budgétaires accordés aux institutions publiques furent répartis à concurrence de 757,5 millions pour les institutions néerlandophones et 742,5 millions pour les institutions francophones. Des possibilités de prêts pour un milliard et demi furent réparties dans une même proportion.

des possibilités de prêts atteignant 275 millions; pour les institutions libres francophones, ce chiffre fut fixé à 225 millions. Ces montants furent reconduits en 1988.

Pour ces deux années, des crédits budgétaires annuels de 500 millions furent répartis selon la même proportion entre les institutions publiques néerlandophones et francophones.

Aux objectifs déjà autorisés s'ajoutèrent la construction de nouveaux bâtiments académiques répondant aux normes définies dans les années soixante-dix mais aussi la transformation et le grand entretien des homes et restaurants pour étudiants.

*
* *

La Communauté française, reprenant au 1er janvier 1989 les obligations de l'Etat en matière d'enseignement, octroya, aux institutions libres et publiques, de nouveaux moyens financiers pour un total de 2 067 millions, au cours de la période 1989 à 1991.

En outre, la Communauté dut assumer le paiement à la CGER des charges d'emprunts conclus antérieurement par les institutions universitaires francophones. La dette reprise par la Communauté française peut être évaluée à environ 48 milliards; si le montant exact du capital restant à amortir est connu, par contre les charges d'intérêt ne peuvent être fixées avec précision puisque des conventions de prêt prévoient une révision périodique des taux.

Dès 1990, la Communauté française entreprend le démantèlement du système de contrôle des investissements (1) sans en mettre un nouveau en place ni définir de nouvelles normes. Des dispositions insérées dans les budgets de la Communauté française, dépenses d'enseignement, pour 1990 et 1991 ont suspendu l'application d'une partie des règles relatives aux investissements, rendant très aléatoire le contrôle des dispositions subsistantes et ont rapporté les stipulations de la loi du 24 juillet 1969 relatives au reversement, au trésor public, des plus-values réalisées par l'UCL et l'ULB lors de la cession, à des tiers, de terrains des sites universitaires visés par la loi précitée, dont l'acquisition est entièrement financée par les deniers publics.

*
* *

En vue de légaliser durablement la situation acquise par le biais de dispositions budgétaires et d'uniformiser la matière des investissements universitaires en tenant compte des desiderata de chacun des intervenants, le ministre demanda l'avis des recteurs des universités de Liège, de Louvain et de Bruxelles, consigné dans un rapport.

De cet avis, remis le 17 juillet 1991, il résulte que « les universités libres ne s'opposent pas au transfert des biens aux patrimoines des universités de la Communauté, mais elles demandent en contrepartie que toutes les universités bénéficient de l'entière et complète disposition des bâtiments et terrains destinés à l'enseignement, la recherche ou l'administration, qu'ils aient été acquis ou construits sur fonds propres, par dotation ou par emprunt, en ce compris les terrains acquis dans le cadre de la loi du 24 juillet 1969 ». En outre, les recteurs demandaient la mise au point d'un plan pluriannuel d'investissements.

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) n° 1.

Le transfert de la propriété des biens aux universités de LIEGE et de MONS eut lieu par le biais d'un arrêté de l'Exécutif (1).

Le 10 octobre 1991 un projet de décret relatif aux investissements universitaires était déposé devant le Conseil de la Communauté française; ce projet de décret, relevé de caducité le 20 février 1992, a été purement et simplement retiré.

Entre-temps, était voté le décret du 15 octobre 1991 accordant des crédits provisoires à valoir sur l'année budgétaire 1992, dont l'article 21 autorise le financement des investissements universitaires, à l'aide d'un emprunt de 6,5 milliards de francs.

En application de cette disposition, l'Exécutif de la Communauté française a, le 18 novembre suivant, pris un arrêté qui s'inspire largement du rapport des recteurs quant à la répartition des moyens financiers.

Ce rapport avait pour objectif global de régler, à court et long termes, les problèmes des bâtiments universitaires sans que les budgets immédiats de la Communauté en soient significativement affectés.

En bref, ce document suggérait la mise à la disposition des universités des moyens leur permettant de couvrir non seulement l'achèvement des transferts et la création d'un fonds d'amortissement destiné à faire face aux besoins à moyen terme, mais également à rendre possible l'attribution d'allocations annuelles pour le gros entretien des bâtiments.

A cet effet, le plan des recteurs prévoyait un montant total de 15,35 milliards de francs à octroyer aux institutions par tranches annuelles durant la période de 1992 à 2001.

Cet effort financier devait être compensé, en partie, par la diminution progressive des charges du passé et, d'autre part, par le recours à l'emprunt.

Afin de rencontrer cette demande, la Communauté française a mis à la disposition des universités une somme de 6,5 milliards, financée par un emprunt, prélevé le 27 novembre 1991 et un crédit reporté de 200 millions viré à l'article 60.57 B « Fonds des investissements immobiliers universitaires ».

Ainsi, les universités vont recevoir 6,7 milliards de francs sans que les budgets de 1991 et 1992 ne reflètent le moindre effort financier supplémentaire de la Communauté, ces montants étant totalement débudgétisés.

En effet, le crédit prévu à l'article 01.01.18 — section 54 n'apparaît pas au crédit de l'année puisque reporté de l'année budgétaire 1990; quant à la charge d'amortissement de l'emprunt, elle apparaîtra pour la première fois au budget de l'année 1993.

L'emprunt a été contracté par l'Exécutif auprès de la S.N.C.I., après consultation de quarante organismes financiers, au taux de 9,48 %, avec clause de révision quinquennale.

Le tableau d'amortissement a été établi de manière à ce qu'aucun remboursement ne soit exigé en 1992. A partir de 1993, la Communauté remboursera 18 annuités constantes de 727 211 669 F et, en 2011, une annuité massive de 5 297 200 502 F.

On peut s'interroger sur l'opportunité de négocier la totalité du montant de l'emprunt — alors que les universités envisageaient un financement annuel

(1) ... du 1^{er} septembre 1991, pris en application de la loi du 5 juillet 1920, accordant la personnalité civile aux universités, modifiée par les lois des 11 mars 1954, 9 avril 1965, 24 mars 1971 et 28 mai 1971 pour y intégrer l'Université de MONS. La situation de GEMBLoux sera exposée ci-après.

— et sur la logique financière de l'opération puisque le produit de l'emprunt, une fois réparti, est replacé par les universités.

Par ailleurs, il est douteux que la Communauté pourra faire face à une charge de plus de cinq milliards sur un seul exercice budgétaire (2011), sans devoir recourir de nouveau à l'emprunt.

Il y a lieu de savoir que les modalités de l'emprunt n'ont pas été portées à la connaissance du Conseil de la Communauté française.

La seule information dont il disposait, à cet égard, gisait dans le commentaire de l'article 1 du projet de décret du 10 octobre 1991, retiré, selon lequel l'emprunt devait être « négocié » de telle sorte que son remboursement s'effectue par annuités constantes, dont le montant ne dépasserait pas six cent cinquante millions, capital et intérêts compris et sur une durée de 20 à 25 ans.

On a vu qu'en fait, les modalités de l'emprunt furent sensiblement différentes.

Le produit de l'emprunt est réparti en deux catégories, l'une (A) de 4,7 milliards est consacrée aux transferts proprement dits — chaque université reçoit en fonction de ses besoins, tels que définis dans le rapport des recteurs —, l'autre (B) de 1,8 milliard doit permettre d'effectuer des « opérations de transformation, modernisation et réparations importantes des installations immobilières » (1).

Cette dernière somme est répartie entre les universités selon un système de normes de surfaces par étudiant, pondérées par orientations d'études (2), sans autres précisions.

La répartition a été opérée d'autorité par l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif, par institution et pour chacune des catégories de dépenses; toute modification de la dotation devra être approuvée par l'Exécutif (article 3).

Tout moyen financier nouveau (3) sera réparti entre les institutions universitaires selon des critères normatifs à définir dans un arrêté délibéré en Exécutif.

Au niveau du budget de la Communauté française, deux fonds spéciaux ont été créés pour recevoir, d'une part, le crédit de deux cents millions qui avait été prévu au budget de 1990: l'article 60.57.B « fonds des investissements immobiliers universitaires » (4), et d'autre part, l'article 66.59.B, non autrement défini, pour recevoir le montant de l'emprunt (5).

Les prélèvements effectués sur ces fonds devaient avoir lieu sous forme de dépenses fixes (6). Dans les faits, toute la somme a été versée aux institutions dans les 16 jours qui ont suivi l'alimentation des fonds, pour couvrir, en principe, leurs investissements académiques durant sept ans.

S'agissant, d'ailleurs, de fonds B, les dépenses ont lieu sous la responsabilité du ministre, à charge de régularisation ultérieure.

Un compte spécial devra être ouvert dans la comptabilité du patrimoine de chaque institution.

Le fonctionnement de ce compte repose, d'une part, sur la responsabilité financière des universités, car, du placement qu'elles feront de leur dotation et du produit des aliénations, dépendront leurs moyens financiers futurs et, d'autre part, sur le contrôle de la Communauté, exercé par les commissaires et les

(1) ... soit les postes « besoins spécifiques », « fonds d'amortissement et entretien des bâtiments » prévus au rapport des recteurs.

(2) Articles 1er de l'arrêté de l'Exécutif et 2 du projet de décret.

(3) Article 12 de l'arrêté de l'Exécutif.

(4) Article 16 du décret accordant des crédits provisoires.

(5) Article 21 du même décret.

(6) Article 5 du projet de décret.

délégués de l'Exécutif, pour éviter les placements trop risqués et pour assurer le respect de certaines dispositions légales, notamment en matière de marchés publics.

Le fonctionnement de ce compte est réglé par l'arrêté de l'Exécutif lui-même (article 4, 5 et 7) et par une circulaire du 6 décembre 1991.

Outre la dotation unique, répartie en deux catégories, le compte doit être conçu pour pouvoir recevoir le produit de la valorisation des placements (plus-values et intérêts) ainsi que le produit net (1) des aliénations ou des concessions de droits réels portant sur des biens immobiliers acquis en tout ou en partie grâce à des subventions ou à des emprunts garantis par l'Etat ou la Communauté française.

Ce compte est, en outre, amené à recevoir éventuellement le produit net de la revente de bâtiments construits pour servir de homes et de restaurants.

L'arrêté de l'Exécutif règle également la question de la revente des bâtiments destinés aux restaurants et aux homes (2) (article 7 § 3) et donne le choix aux universités, soit de verser le produit net de la revente dans le compte spécial si elles n'ont plus besoin de nouveaux bâtiments sociaux, soit de l'affecter à la construction, à l'acquisition, à la transformation, à la modernisation et aux réparations importantes des restaurants et homes pour étudiants.

Les modalités du emploi du produit de l'aliénation des biens sociaux ne sont pas envisagées.

De plus, rien n'est prévu quant à la répartition, entre les deux catégories prévues à l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif, du produit de la vente ou de la concession de biens ou de la valorisation des placements.

*
* *

On peut concevoir qu'un arrêté de l'Exécutif organise un système de financement et de contrôle des investissements réalisés à partir des 6,5 milliards de francs octroyés par le décret instaurant des crédits provisoires à valoir sur le budget de 1992 de la Communauté. On est moins enclin à admettre qu'un tel arrêté règle le sort de sommes provenant de la revente de biens acquis en tout ou en partie à l'aide de deniers publics sous l'empire d'une législation qui n'a pas été abrogée (3).

L'arrêté de l'Exécutif place le contrôle des recettes sous la responsabilité des délégués et commissaires de l'Exécutif et exige leur accord préalable à tout enregistrement de recettes. Ils ont pour mission de vérifier spécialement que l'organisme financier retenu pour les placements présente des garanties financières et professionnelles suffisantes et que ces placements sont sans risques. C'est pourquoi la circulaire recommande de s'adresser plutôt au secteur public ou à un organisme bénéficiant de sa garantie.

Les opérations de dépenses qui concernent essentiellement les décaissements relatifs aux investissements immobiliers, les sorties de fonds et les réali-

(1) Si l'on veut éviter les interprétations divergentes, cette notion de « produit net » devra être précisée.

(2) ... dont le coût d'acquisition était, pour rappel, pris partiellement en charge par les universités.

(3) A savoir, les lois du 22 avril 1958 portant certaines mesures relatives aux installations immobilières dans les institutions d'enseignement universitaire totalement ou partiellement financées aux frais de l'Etat, du 2 août 1960 relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres et du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain.

mentations inhérentes aux opérations de placement, devront être dûment justifiées; elles sont également placées sous le contrôle des délégués et commissaires de l'Exécutif.

Le recours (1) du délégué ou du commissaire de l'Exécutif contre une décision du conseil d'administration d'attribuer un marché en dehors des règles légales est la seule sanction possible. Si le marché est attribué malgré tout, le délégué ou le commissaire peut refuser de viser les dépenses faisant l'objet du marché litigieux. Est-ce à dire que les dépenses non visées ne pourront apparaître dans le compte spécial?

C'est par le biais d'une circulaire ministérielle que les modalités de budgétisation de comptabilisation de ce compte spécial sont imposées aux universités. Cette circulaire précise exactement les règles de gestion et de publicité que l'Exécutif entend imposer aux universités.

Mais, déjà, certaines institutions libres contestent cette circulaire, arguant que ce document, interne à l'administration, ne leur est pas opposable.

Cas particulier de la Faculté des sciences agronomiques de Gembloux

L'article 12, § 1^{er}, de la loi du 22 avril 1958 portant certaines mesures relatives aux installations immobilières dans les institutions universitaires totalement ou partiellement financées aux frais de l'Etat donne au conseil d'administration de ces institutions le pouvoir de procéder aux acquisitions et à l'exécution des travaux. Le conseil d'administration dispose donc, dans ce cas, de la maîtrise de l'ouvrage.

Telle est la situation en Communauté française pour les universités de Liège et de Mons.

La faculté des sciences agronomiques de Gembloux, troisième institution universitaire de la Communauté française, connaît un régime quelque peu différent. L'article 12, § 2, de la loi dispose, en effet, qu'en ce qui concerne cette institution, c'est le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions qui est chargé des acquisitions et des travaux « jusqu'à ce que cette faculté ait choisi l'université de l'Etat à laquelle elle sera incorporée ».

Ce choix n'ayant, jusqu'ici, pas été opéré, perdure ce régime particulier que la législation avait voulu provisoire. Dès lors, c'est la régie des Bâtiments qui a assumé (2) la direction technique et administrative des marchés relatifs aux investissements immobiliers effectués sur le site de la faculté, lesquels, sur le plan financier, ont été imputés à charge de crédits repris au budget du ministère de l'Education nationale puis de la Communauté française à partir du 1^{er} janvier 1989.

Dans le but de conférer aux institutions universitaires, totalement ou partiellement financées aux frais de la Communauté française, une maîtrise plus grande sur leurs investissements et leurs acquisitions, l'Exécutif de la Communauté a pris un ensemble de trois arrêtés touchant ce secteur (3).

En application de ces arrêtés, la faculté des sciences agronomiques de

(1) Décret du 12 juillet 1990 sur le contrôle des institutions universitaires abrogeant l'article 45 de la loi du 27 juillet 1971.

(2) En application de l'article 2, 3^e alinéa de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création de cette régie.

(3) Arrêté de l'Exécutif du 1^{er} septembre 1991 transférant la propriété des biens aux universités de Liège et de Mons.

Arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1991 relatif aux investissements universitaires.

Arrêté de l'Exécutif du 18 octobre 1991 portant répartition du crédit de deux cents millions.

Gembloux a reçu un total de cent sept millions de francs.

Cette attribution de crédits signifie-t-elle que la faculté jouit à présent des mêmes droits et des mêmes devoirs que les autres institutions universitaires de la Communauté française?

L'on peut à cet égard faire observer qu'aucune disposition n'a été prise, à ce jour, en ce qui concerne le transfert éventuel à la faculté des sciences agronomiques de Gembloux de la propriété des biens mis à sa disposition, à l'encontre de ce qui a été récemment fait pour l'ULg et l'UMS, sur la base d'un arrêté de l'Exécutif, pris en application de la loi du 5 juillet 1920 (1).

Une disposition comparable ne figure pas dans la loi du 2 juillet 1927 (2).

Dès lors, compte tenu de l'état actuel de la législation, un décret (3) est nécessaire pour réaliser effectivement le transfert des biens mis à la disposition de la faculté des sciences agronomiques de Gembloux.

Par ailleurs, pour conférer à cette institution la maîtrise de l'ouvrage, il y a lieu de modifier l'article 12 de la loi du 22 avril 1958.

Ici aussi, un décret est nécessaire pour donner sous ce rapport, à la faculté des sciences agronomiques de Gembloux, le même statut que les autres institutions universitaires de la Communauté française.

2° Enseignement universitaire (dix années de contrôle)

Dix années de contrôle des institutions universitaires ont permis à la Cour de mettre en évidence l'inadéquation de certaines règles qui sans avoir été — ce qu'elles étaient supposées être — un moyen de contrôle efficace des activités de ces établissements, ont, quelquefois, constitué une entrave à leur bon fonctionnement.

Dans un Cahier d'observations précédent (4), la Cour a exposé quelques-uns des problèmes posés par la détermination du nombre d'étudiants à prendre en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement.

Etaient, également, relevées les conséquences dommageables, pour les institutions elles-mêmes et l'Etat, puis la Communauté française depuis le 1er janvier 1989, d'une disposition légale (5) qui, maintenue en vigueur depuis près de dix ans, rend malaisée l'adaptation des programmes universitaires à l'évolution des connaissances scientifiques.

D'autre part, en omettant de publier, depuis 1972, les arrêtés ministériels devant établir, chaque année et par institution, la liste des grades scientifiques reconnus, les pouvoirs publics se sont privés d'un outil fondamental pour la gestion de la politique universitaire et la fixation correcte du montant des allocations de fonctionnement, lesquelles, après deux décennies d'application de la loi du 27 juillet 1971, sont toujours considérées à l'égal d'avances provisionnelles.

(1) ... accordant la personnalité civile aux universités de Gand et Liège (modifiée, notamment par la loi du 28 mai 1971 pour y intégrer l'université de Mons).

(2) ... accordant la personnalité civile aux établissements d'enseignement supérieur et aux stations de recherche d'intérêt agricole relevant de l'Etat.

(3) Une proposition de décret transférant la propriété de biens à la faculté des sciences agronomiques de Gembloux a été déposée le 9 mars 1992 par M. GILLES et consorts et prise en considération par le président du Conseil en date du 20 mars (Doc. Communauté française 24 (SE 1992) n° 1).

(4) Doc. Communauté française 91 (1989-1990) n° 1, pp. 37 et 38.

(5) Article 48^{quater} introduit, dans la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, par l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982.

Poursuivant une réflexion sur les instruments de gestion et de contrôle des institutions universitaires, la Cour analyse, ci-après, les règles applicables à l'établissement du budget et des comptes.

Il est patent que les institutions universitaires éprouvent des difficultés à respecter les règles qui leur ont été imposées pour établir leur budget, les comptes de fonctionnement et les comptes du patrimoine. Elles peuvent, toutefois, faire état de circonstances atténuantes; les dispositions légales et réglementaires qui leur sont imposées ne sont certes pas un modèle de clarté.

Retard dans la transmission des comptes

A plusieurs reprises (1), la Cour a déploré le retard important avec lequel les comptes de fonctionnement des institutions universitaires sont approuvés par le ministre ayant l'enseignement universitaire dans ses attributions et sont soumis à son Collège pour contrôle et visa.

Les causes de cette situation sont de plusieurs ordres.

D'abord, le retard intervenu dans la publication des mesures d'exécution de la loi du 27 juillet 1971; l'arrêté royal, fixant les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires, date du 8 avril 1976 (M.B. du 7 mai 1976) et celui fixant les règles complémentaires d'établissement et de présentation du budget et des comptes des institutions universitaires est du 15 décembre 1977 (M.B. du 15 mars 1978).

D'autre part, le coût forfaitaire par étudiant qui constitue un élément essentiel du calcul de l'allocation de fonctionnement a parfois été fixé avec un retard considérable et, presque toujours, après la date prévue par la loi (2), c'est-à-dire le 31 mars de l'année précédant l'exercice budgétaire concerné.

En troisième lieu, les effectifs insuffisants dont dispose le service compétent du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, l'empêchent de suivre régulièrement la confection des comptes au sein des institutions et de les contrôler, même superficiellement, dès réception. Dans ces conditions, le service se refuse à soumettre ces documents à l'approbation du ministre. Pour leur part, les commissaires et délégués de l'Exécutif auprès des institutions n'ont jamais fait du contrôle approfondi des comptes un objectif prioritaire.

Afin d'éviter le blocage de la situation, en même temps que d'accomplir la mission que la loi lui confie, la Cour s'est résolue à examiner les comptes des institutions avant l'approbation ministérielle et à signaler officieusement au département ses remarques; certaines institutions ont même été invitées à recommencer tout ou partie de leurs comptes, parfois pour plusieurs exercices.

La Cour a cependant décidé de limiter son intervention à la période allant de 1971 à 1985 afin d'éviter que s'installe une confusion entre ses prérogatives et les compétences dévolues au pouvoir exécutif.

Les institutions ont cependant conservé l'habitude, lors de l'élaboration de leurs comptes, de consulter les services de la Cour, ce qui contribue à faciliter la tâche de l'administration.

Une quatrième cause, plus amplement évoquée ci-après, réside dans le fait que le budget et les comptes imposés par la réglementation ne constituent guère un outil performant pour la gestion et le contrôle des institutions, de telle sorte que celles-ci hésitent à investir les moyens matériels et humains et le temps

(1) 137^e Cahier d'obs., fascicule I^{er}, p. 138; 143^e Cahier, fascicule I^{er}, pp. 32 et 40; 145^e Cahier, fascicule I^{er}, p. 82.

(2) Article 43, § 1^{er}, de la loi du 27 juillet 1971.

convenables à l'élaboration de ces documents, ce travail étant ressenti comme un exercice purement formel.

Difficultés d'application des dispositions réglementaires

Le premier indice de l'inadéquation de l'outil imposé aux institutions s'observe dans le fait que, malgré certains efforts louables, les grandes institutions s'obligent, dans un souci d'efficacité, à établir leur budget et leurs comptes, d'abord, selon des règles internes; elles transposent ensuite tant bien que mal les données ainsi traitées dans les tableaux imposés par le règlement.

Le budget et les comptes dans les formes déterminées par l'institution constituent les instruments nécessaires d'information, de prévision et de gestion.

Les tableaux « réglementaires », ne permettent guère de tirer des conclusions utiles sur la gestion de l'institution ni d'effectuer des comparaisons fiables entre les universités.

Pour effectuer son contrôle, la Cour est souvent contrainte de se faire produire les documents établis dans la forme interne; le recours à ceux établis réglementairement est tout à fait accessoire.

Les dispositions des arrêtés royaux du 8 avril 1976 et du 15 décembre 1977 recouvrent, en effet, de manière très imparfaite et trop incomplète, l'ensemble des opérations entrant dans le champ d'activité des institutions universitaires et n'établissent que peu de relations entre elles; ils ont été conçus selon des logiques différentes qui leur ont assigné un cadre trop rigide ou trop étiqué pour s'adapter à l'évolution des institutions.

Le premier a été élaboré par référence au concept de revenu net du patrimoine, en manière telle que les éléments qui concourent à la fixation de ce revenu sont déterminés de façon limitative et restrictive.

Les relations entre les diverses composantes du patrimoine sont traitées comme le seraient les relations avec les tiers, c'est-à-dire comptabilisées comme des recettes et des dépenses, au mépris de toute réalité comptable.

Les compensations étant évidemment proscrites, il n'est pas possible d'éviter le gonflement artificiel de ces opérations.

Par ailleurs, les tableaux du budget et des comptes des institutions prévus par le second n'ont pas été conçus comme la synthèse ou le regroupement de leurs activités mais comme le moyen de calculer l'allocation de fonctionnement et de justifier de son emploi.

On aurait logiquement dû s'attendre à un parallélisme entre le budget et les comptes; ce n'est manifestement pas le cas. Les institutions, soucieuses d'assurer le suivi de leur gestion, essaient, souvent d'une manière louable, de présenter, à leur conseil d'administration, le budget et les comptes établis selon un même canevas..., qui n'est, et pour cause, pas celui proposé par la réglementation.

Pour l'essentiel, ne sont pas mis en évidence les flux qui existent entre les divers secteurs d'une institution qui, en fonction des textes, semble conçue non comme une entité fonctionnelle mais comme la juxtaposition d'unités à gestion autonome.

La personnalité juridique double dont jouissent les institutions universitaires publiques explique partiellement cette situation (1).

A la lecture de la réglementation, il semblerait qu'existe une séparation radicale entre allocation de fonctionnement et patrimoine. Dans les faits, l'étalement est tout à fait artificielle au niveau des activités. La pratique est, d'ailleurs, éclairante : le budget et les comptes présentés selon la forme interne ne font pas toujours la distinction entre ces activités.

La dichotomie proposée par les arrêtés royaux est d'autant moins justifiée que l'on s'oriente, à l'heure actuelle, vers une plus grande autonomie des institutions.

Cette structure pourrait, à la rigueur, convenir à un établissement dont l'allocation annuelle de fonctionnement constituerait la source essentielle des revenus et dont les programmes particuliers de recherche et les prestations au profit de tiers ne couvriraient qu'une partie très accessoire des activités. Une telle institution constitue l'exception.

Les restrictions budgétaires qui se sont principalement fait sentir au début des années quatre-vingts ont en effet incité les universités à rechercher et à développer d'autres sources de financement pour assurer la poursuite de leurs activités de recherche, voire même d'enseignement.

Il serait, dans ces conditions, expédient de les doter de procédures et d'instruments comptables proches de ceux prévus pour les organismes d'intérêt public.

*
* *

Pour que les documents comptables réclamés aux institutions universitaires puissent servir à établir des comparaisons utiles, il importe qu'ils recouvrent les mêmes réalités.

Les lacunes et imprécisions de la réglementation ne sauraient assurer la réalisation de cet objectif.

Une première difficulté vint de l'absence d'une définition suffisamment opérationnelle des notions de recettes et de dépenses.

La conception restrictive des documents comptables se constate lors de l'inscription des provisions, de certaines opérations de capital et lors de l'établissement des inventaires. Le mutisme des textes n'a pas facilité l'intégration, dans les comptes, d'opérations comme celles de certaines ASBL gravitant autour des universités. De plus, le regroupement des programmes d'études en quatre orientations n'a pas eu le résultat escompté.

Définition des recettes et des dépenses

L'arrêté royal du 8 avril 1976 ne précise pas s'il convient, en matière de recettes et de dépenses, de se référer au système des droits constatés ou de ne reprendre dans les comptes du patrimoine que les opérations de trésorerie. L'absence de comptes de régularisation destinés à gérer l'exécution des opérations qui n'ont pu être effectuées avant la clôture de l'exercice semblait plaider

(1) En tant que service déconcentré de la Communauté française, ces institutions font partie intégrante de cette personne juridique alors que, par ailleurs, leur patrimoine a obtenu la personnalité juridique. Celle-ci fut accordée au patrimoine des universités de Liège et Mons par la loi du 5 juillet 1920 (modifiée notamment par la loi du 28 mai 1971) et au patrimoine de la faculté des sciences agronomiques de Gembloux par l'arrêté royal du 28 janvier 1928 pris en application de la loi du 2 juillet 1927.

en faveur d'une comptabilité de trésorerie. Les directives ministérielles subséquentes se réfèrent à la notion de dettes et créances. Dans la pratique, chaque institution a utilisé des critères d'imputation différents pour les opérations du patrimoine.

L'arrêté royal du 15 décembre 1977, relatif aux comptes de l'allocation de fonctionnement, définit les seules opérations de dépenses par référence au concept budgétaire d'engagements qui recouvre « toutes les dépenses effectuées à charge de l'année budgétaire concernée et tous les droits au profit de tiers qui grèvent le budget de l'année concernée y compris les commandes et les dépenses de personnel qui doivent encore être payées ».

Cette longue définition permet de rapprocher le concept d'engagements de la notion comptable de charges. Il serait plus simple de faire directement référence à ce concept usuel.

L'arrêté ne définit pas le terme de recettes; il laisse sous-entendre que celles-ci seront uniquement constituées des allocations accordées par le Trésor public et des droits d'inscription complémentaires payés par certains étudiants étrangers.

Il n'envisage ni l'éventualité d'autres recettes, ni le problème posé par la fixation tardive du montant des allocations de fonctionnement, ni le non-encaissement ou l'encaissement retardé de rentrées attendues, puisqu'il ne prévoit de compte de régularisation que pour les dépenses.

Pour prendre en compte ces situations, les institutions ont parfois eu recours à diverses astuces comme les « moins-dépenses » ou la modification extra-comptable de soldes reportés. La non-compensation étant une règle absolue en comptabilité privée et publique, la Cour a marqué sa préférence pour que la régularisation des recettes soit effectuée, dans les comptes, par l'adjonction de rubriques appropriées.

Quoiqu'il en soit, il serait souhaitable que la réglementation donne, par référence aux notions comptables habituelles, une définition simple et précise des recettes et des dépenses valable pour l'ensemble des comptes et autorise la tenue de comptes de régularisation appropriés.

Provisions

Les amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles, comme les provisions pour risques et charges (notamment pour couvrir les grosses réparations, le gros entretien, les litiges en cours...) constituent des techniques comptables usuelles; il n'est donc pas envisageable de refuser aux institutions libres qui le souhaitent d'établir un bilan annuel.

Cependant, les comptes « réglementaires » ne permettent pas de recourir à de telles procédures puisque seuls les montants dépensés ou juridiquement engagés peuvent figurer comme dépenses, les autres charges étant reprises dans les soldes encore à justifier reportés à l'exercice suivant.

Cette situation induit des distorsions fâcheuses entre les comptes internes des institutions qui reprennent diverses provisions et les documents officiels. Selon leur nature, certaines de ces charges, considérées comme dépensées dans les comptes internes, ne peuvent figurer que parmi les engagements dans les comptes réglementaires. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de commandes restant à payer concernant la provision pour gros entretien. Par contre, les charges nettement déterminées quant à leur nature mais qui, à la date de clôture, sont probables ou certaines mais indéterminées quant à leur montant, sont prises en considération dans les comptes établis selon les règles comptables usuelles, et exclues des comptes officiels.

D'autre part, les services universitaires qui sont financièrement contraints de répartir la charge d'acquisition d'un gros équipement sur plusieurs exercices doivent recourir à des procédés extra-comptables comme le préfinancement de cet achat par le patrimoine de l'institution.

Opérations de capital

Outre les investissements pour les immeubles destinés à l'enseignement, à la recherche et à l'administration dont les « charges financières » (1) sont assumées par la Communauté, les institutions universitaires sont amenées à réaliser d'autres opérations immobilières.

Si l'arrêté royal du 8 avril 1976 a prévu des rubriques pour les investissements relatifs aux hôpitaux académiques ainsi qu'aux homes et restaurants pour étudiants, les opérations d'acquisition ou de construction d'immeubles du patrimoine non affecté ne trouvent pas de rubrique d'accueil.

Contrairement aux autres sections du patrimoine, aucune rubrique « autres recettes » et « autres dépenses » n'a été prévue dans la partie consacrée au patrimoine non affecté de telle sorte qu'il est exclu d'y insérer des opérations non explicitement définies.

C'est ainsi, par exemple, que si les institutions doivent prendre en recettes les loyers et autres rentrées annuelles provenant des immeubles du patrimoine non affecté, elles ne peuvent imputer en dépenses que les frais de réparation et d'entretien, les assurances et les charges fiscales de ces biens.

Puisque le revenu net forme une rubrique non ventilée dont les institutions disposent de manière discrétionnaire, l'acquisition de biens à l'aide d'emprunt comme sur fonds propres constituent des opérations manquant de transparence.

En l'absence de bilan, le résultat de ces opérations ne peut apparaître que dans l'inventaire des biens composant le patrimoine de l'institution qui doit être joint aux comptes.

Inventaire

L'arrêté royal du 8 avril 1976 relatif aux comptes du patrimoine impose à l'organe de gestion de chaque institution de dresser annuellement l'inventaire des biens composant son patrimoine mais il n'en précise ni la forme ni les modalités. S'agit-il d'un inventaire descriptif ou estimatif ?

Les directives ministérielles indiquent simplement qu'il doit être complet et présenté selon le canevas des comptes.

La Cour s'est efforcée, sans grand succès, d'obtenir que, en l'absence de bilan, ce document puisse permettre de suivre aisément les variations affectant les biens, droits et obligations patrimoniaux. Faute d'une réglementation précise, les institutions se sont contentées de fournir un minimum de renseignements significatifs.

En ce qui concerne les biens meubles achetés au moyen de l'allocation de fonctionnement, les institutions libres ne sont astreintes à aucune publication.

Depuis l'abrogation de l'article 47 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, seule subsiste, pour les établissements universitaires de la Communauté, l'obligation d'établir les ordonnances patrimoniales relatives aux acquisitions effectuées au moyen de l'allocation de fonctionnement.

(1) Au sens de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971, cette notion recouvre le principal et les intérêts.

En l'absence de dispositions plus contraignantes, la Cour a cependant souligné l'importance que représente pour toute institution la tenue exacte et précise des inventaires.

A.S.B.L.

Ayant constaté que de nombreuses associations sans but lucratif ont été créées au sein des institutions universitaires, la Cour s'est efforcée de maîtriser ce démembrement souvent artificiel du patrimoine et de la personnalité juridique des universités, malgré le relatif mutisme de la réglementation.

S'il se peut que l'apparition de telles associations ait traduit quelquefois l'intention d'éluder l'application de la loi, le plus souvent les motivations sont tout à fait louables : améliorer la gestion d'un service, faciliter les contacts avec le secteur privé, obtenir des aides ou des subsides, etc.

En cette matière, la Cour a adopté une position pragmatique.

La nécessité d'un contrôle étendu s'impose lorsqu'il s'agit d'associations auxquelles sont confiées des tâches relevant des fonctions essentielles des institutions universitaires telles que l'enseignement, la recherche ou le secteur social étudiant. Se rattache à cette catégorie, l'association qui entretient avec l'université (siège, composition du conseil d'administration, sort de l'avoir social en cas de dissolution...), des relations à ce point étroites qu'on doit considérer qu'elle n'est aussi, en fait, qu'un service jouissant d'une autonomie de fonctionnement.

Sont applicables à ces ASBL, les règles et les modalités de contrôle imposées aux institutions elles-mêmes. Ces associations ne devraient être créées que dans le cas exceptionnel où l'institution peut légitimement estimer que l'organisation d'un service, sous cette forme juridique, est nécessaire à un meilleur accomplissement de certaines activités. Le budget et les comptes de ces services personnalisés doivent être intégrés dans le budget et les comptes de l'institution.

D'autre part, l'article 13 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 autorise chaque institution universitaire, en sa qualité de personne morale, à participer aux activités de tiers à condition que cette participation ne nuise pas aux intérêts généraux de l'institution et ne compromette pas son équilibre financier. Cette participation doit faire l'objet d'une convention annuelle. Les recettes et dépenses y afférentes doivent être inscrites dans les comptes patrimoniaux de l'institution concernée.

La Cour a estimé que ces dispositions s'appliquent aux ASBL qui n'accomplissent pas une des tâches essentielles de l'institution mais dont les missions s'inscrivent dans le prolongement des activités scientifiques de celle-ci et qui réunissent des membres de l'institution et des personnalités extérieures.

Quant aux ASBL avec lesquelles l'université entretient des relations contractuelles comme la mise à la disposition de locaux ou de matériel, la fourniture de biens ou de services, le contrôle ne porte évidemment que sur les flux financiers, comme pour toutes autres relations contractuelles de nature commerciale auxquelles les universités prennent part.

Les orientations d'études

Conçues à l'égal d'une mesure permettant une gestion souple, la répartition des recettes et des dépenses de fonctionnement selon quatre orientations d'études s'est révélée sans grand intérêt.

Quelle peut être, en effet, l'utilité, pour la gestion d'une université, de distinguer les dépenses de personnel et de fonctionnement des candidatures en sciences appliquées ou en sciences agronomiques de celles des deuxième et troisième cycles des mêmes disciplines alors que certains membres du personnel académique ou scientifique ont en charge des étudiants de ces divers cycles et que les auditoriums et les laboratoires peuvent être utilisés en commun? Par ailleurs, quelle logique préside au regroupement des dépenses relatives aux candidatures en sciences appliquées avec celles des candidatures en sciences vétérinaires et en sciences pharmaceutiques notamment, sinon, dans les deux cas, la volonté de faire coïncider la répartition des dépenses et le mode de calcul de l'allocation de fonctionnement?

Pour répondre au prescrit légal, les institutions ont été amenées à effectuer la répartition des dépenses entre les orientations, selon des clés forfaitaires sinon franchement arbitraires. De toute façon, les possibilités de transferts de dépenses autorisés par la loi ont permis tous les ajustements souhaitables.

*
* *

En dépit des carences dénoncées ci-avant, la Cour s'est assurée que les comptes étaient établis dans le respect des règles en vigueur.

Grâce à la bonne volonté de la plupart des institutions qui ont accepté de dresser des tableaux complémentaires ou des annexes explicatives, les documents établis dans les formes réglementaires donnent globalement une image aussi complète que possible de la réalité comptable. Ils n'en autorisent malheureusement pas une vision très limpide.

*
* *

L'exposé, volontairement exemplatif, de lacunes et d'insuffisances des dispositions relatives au budget et aux comptes des institutions universitaires avait pour seule ambition de montrer la nécessité d'une réforme de la réglementation qui tende à lui conférer une plus grande souplesse.

L'intention affichée par l'Exécutif d'octroyer aux universités de la Communauté un statut d'autonomie, en supprimant le régime de double personnalité juridique qu'elles connaissent, renforce encore l'intérêt d'une telle réforme.

Partant d'un constat d'inadéquation entre les exigences légales et réglementaires et la pratique au sein des institutions, des réflexions peuvent être suscitées à différents niveaux.

Tout en restant dans le cadre légal existant, certaines réformes minimales paraissent susceptibles, à court terme, de poser les bases d'une situation plus cohérente.

A moyen terme, on imagine une modification, en profondeur, de ce cadre; la comptabilité des institutions universitaires serait remaniée dans le but de les doter d'un outil efficient de gestion, adapté à leurs besoins.

Réformes minimales

Ces propositions découlent en droite ligne des observations formulées ci-avant.

Elles tendent à réaliser, pour la comptabilité du patrimoine et de l'allocation de fonctionnement, la mise en oeuvre des principes d'universalité (en vertu duquel tous les droits, obligations, avoirs, engagements, doivent être répertoriés),

de non-compensation et de spécialisation de l'exercice.

Pour y parvenir, il conviendrait de définir de manière claire et précise les notions de recettes et de dépenses, par référence aux concepts comptables usuels de charges et de produits, et d'appliquer le principe de réalisation qui consiste à rattacher à l'exercice les opérations qui concourent au résultat de la période.

Des comptes de reports ou de régularisation complets permettraient d'enregistrer l'exécution de recettes et de dépenses non effectuées à la clôture de l'exercice.

Les comptes du patrimoine non affecté devraient être complétés par des rubriques autorisant l'imputation du remboursement des capitaux empruntés, du versement des intérêts afférents à ces emprunts, de recettes et de dépenses diverses.

Dans les comptes de fonctionnement, il serait utile que le poste « montant ajusté du budget » distingue le solde reporté de l'exercice antérieur et soit complété par une rubrique « recettes diverses et remboursements ».

Pour éviter de gonfler artificiellement le montant des opérations réalisées par les institutions, il conviendrait de faire la distinction entre les transferts positifs et négatifs affectant les divers secteurs d'activités de l'institution et les recettes et dépenses générées par les relations de l'institution avec les tiers.

Des provisions pour risques et charges devraient être autorisées dans des cas précis; elles seraient assorties de règles d'évaluation rigoureuses, conformes aux critères habituels de prudence, sincérité et bonne foi.

Enfin, il y aurait lieu de définir des règles relatives à l'intégration des opérations de certaines ASBL dans les comptes des institutions universitaires.

Vers une réforme plus fondamentale

L'inadaptation de la loi et de la réglementation relatives au budget et aux comptes des institutions universitaires étant avérée et ferme la volonté de doter ces institutions d'un outil de gestion performant, il importe de s'interroger sur la façon de réaliser cet objectif.

Il semble indiqué d'aborder le problème par le biais d'une refonte du système de comptabilité imposée aux institutions, sachant que cet outil de gestion efficace doit permettre un contrôle convenable. Dans cette perspective, on a pu constater que l'outil comptable imposé aux entreprises privées par la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, a su s'adapter à de nombreuses situations non prévues à l'origine. La Commission de normalisation de la comptabilité publique instituée par l'arrêté royal du 14 janvier 1992 a, par ailleurs, pour objectif de mettre au point un plan comptable inspiré du plan comptable imposé aux entreprises et adapté à la comptabilité publique.

Il y a là, incontestablement des pistes à explorer, à l'effet de jeter les bases d'une véritable « comptabilité des universités ».

La réflexion devrait, à l'évidence, être menée en concertation avec les institutions, mais également avec la Communauté française, ainsi qu'avec des spécialistes de la comptabilité des entreprises.

Une des difficultés proviendra certainement du fait que chaque institution s'est forgé son propre système, voire son propre plan comptable, et qu'il sera, dans ce cas, souvent difficile de modifier des pratiques invétérées.

Un autre changement fondamental consistera à supprimer le cloisonne-

ment entre l'allocation de fonctionnement et le patrimoine, en sachant cependant que le contrôle de l'utilisation de cette allocation impose des devoirs particuliers mais que tout le système comptable ne doit pas nécessairement être conçu en fonction de lui seul.

Pour le contrôle, il est également possible de concevoir un programme basé sur l'analyse des procédures et des circuits administratifs adoptés par une institution.

La mise en place d'une telle comptabilité déboucherait sur la production de bilans de fin d'exercice comparables entre eux, permettant de mieux apprécier l'évolution des postes composant l'actif et le passif des différentes institutions. De même, la gestion financière des institutions universitaires se déduirait des résultats enregistrés.

3° *Contrôle administratif et juridictionnel de la Cour sur les comptes des patrimoines des établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice de la Communauté française*

J 048.717bis

Les comptes des sept établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice organisés par la Communauté française sont régulièrement soumis au contrôle de la Cour.

De fait, la personnalité juridique conférée à ces patrimoines par la loi (1) n'a pas fait perdre à ceux-ci le caractère de services publics dont les fonds et les biens continuent à relever de la Communauté française.

Toutefois, à défaut de modification légale et ainsi que la Cour l'a fait observer à plusieurs reprises (2), les conseils d'administration (3) ne sont pas, au sens strict, compétents pour gérer ces patrimoines. Ils ne peuvent en effet être considérés comme étant des commissions administratives (4).

Un avant-projet d'arrêté de l'Exécutif, organisant la gestion et le contrôle des patrimoines précités, a été élaboré et analysé lors d'une réunion organisée par l'administration, à laquelle assistaient des représentants de la Cour.

Ce texte, mis au point par l'administration, n'a pas encore été adopté par l'Exécutif. En conséquence, outre la gestion des patrimoines proprement dite, la question de la désignation des comptables par l'autorité compétente reste posée.

4° *Enseignement artistique — Conservatoires royaux de musique*

J 392.982

L'enseignement artistique est le seul pour lequel le plan de rationalisation et de programmation requis par la loi du 29 mai 1959 sur le Pacte scolaire n'a pas été dressé.

(1) Loi du 16 juillet 1970 accordant la personnalité civile à l'Institut d'enseignement technique supérieur de l'Etat, Ecole supérieure du 3^e degré de traducteurs et interprètes, à Bruxelles et au « Rijkshoger, Technisch Instituut, Hogere School van de 3e graad voor Vertalers en Tolken, te Brussel ».

Loi du 5 août 1978 notifiant les réformes économiques et budgétaires.

(2) Lettre du 16 août 1988 adressée à M. le ministre de l'Education nationale.

Lettres des 2 août 1989, 13 février 1990 et 29 janvier 1991 adressée à M. le ministre de l'Education et de la Recherche scientifique de la Communauté française.

(3) Organisés en vertu de l'arrêté royal du 1^{er} août 1977 fixant le règlement organique des établissements de l'Etat d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice.

(4) Article 4 de la loi du 16 juillet 1970.

Il s'ensuit, en premier lieu, que les établissements concernés ne peuvent entrer en ligne de compte pour bénéficier de l'intervention du Fonds de constructions scolaires.

Mais l'absence de dispositions réglementaires adéquates ne vise pas que ce domaine.

Ainsi, la création, par les conservatoires royaux, de cours ou le passage de cours d'une catégorie à une autre, n'a pas été officialisée par la voie d'arrêtés concrétisant, dans le règlement organique de ces établissements, les modifications nécessaires.

D'autre part, les augmentations accordées, au 1^{er} juillet 1988, à certains membres du personnel artistique de l'Etat restent dépourvues de base réglementaire, les termes du protocole d'accord, signé le 4 novembre 1987, n'ayant toujours pas été intégrés dans les deux arrêtés royaux du 9 novembre 1978, relatifs à la rémunération et aux échelles de traitements de ces fonctionnaires.

L'on sait, d'autre part, que l'exercice de prestations complémentaires rémunérées, dans les conservatoires royaux, peut être autorisé dans les cas exceptionnels prévus par l'arrêté royal du 7 décembre 1978. Or, de nombreux membres du personnel enseignant obtiennent 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. L'ampleur et le caractère répétitif des dérogations accordées, par ailleurs insuffisamment justifiées, font de ces dérogations un système permanent qui empêche les conservatoires royaux de respecter la législation en matière de cumuls.

Enfin, on relève, dans l'exécution de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, qui permet aux professeurs des conservatoires d'obtenir des déplacements de cours afin d'exercer des activités artistiques en dehors des établissements, de nombreux manquements. Notamment, les dispositions de cet arrêté, prévoyant la mise en disponibilité pour convenance personnelle dès lors que les activités des intéressés nécessitent le déplacement de plus de huit cours consécutifs au cours d'une période inférieure à deux mois, ne sont pas appliquées, vu que les demandes de déplacement ne sont même pas sollicitées.

5° *Le conservatoire royal de musique à LIEGE*

J 475.482
J 485.141

Le contrôle du service à gestion séparée, conservatoire royal de musique à LIEGE, effectué sur place conformément aux dispositions réglementaires (1), a mis en lumière différents problèmes.

Il convient de distinguer deux périodes : celle de la gestion de la comptable de l'intendance scolaire « foyer du conservatoire de musique à LIEGE », jusqu'au 31 décembre 1986, et celle de la comptable du service à gestion séparée, depuis le 1^{er} janvier 1987.

La gestion de l'intendance scolaire

Le ministère de l'Education nationale, comme celui de la Communauté française, ont transmis, régulièrement mais sans les vérifier, les états trimestriels des recettes et des dépenses, à l'administration (nationale) de la Trésorerie, laquelle a négligé de les transmettre à la Cour.

(1) Arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat.

Malgré la constatation d'erreurs matérielles flagrantes, et en dépit de l'absence de comptes annuels, aucune remarque n'a jamais été adressée à la comptable par l'autorité compétente. En sorte que, les délégués de la Cour ont dû prêter leur concours à la comptable, à l'effet redresser les erreurs et d'établir les comptes annuels.

Le défaut de dépôt des comptes a contraint la Cour à constater que le délai de trois ans, fixé par l'article 10 de sa loi organique (1), était déjà expiré lorsque le compte de fin de gestion a été déposé à son greffe.

Le service à gestion séparée

L'absence de contrôle interne sur la gestion du conservatoire n'a pas varié avec l'entrée en vigueur, dans l'enseignement artistique, des dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion séparée.

Les contrôles sur place ont permis de relever l'absence de réaction, de la part de l'administration, aux demandes de concours qui lui ont été adressées par la comptable ainsi que le manque de rigueur dans la gestion de l'établissement.

De nombreux problèmes relatifs à la gestion du restaurant scolaire et à celle des opérations courantes de fonctionnement ont été relevés. S'agissant de constatations liées à la légalité et à la régularité de certaines dépenses, ainsi qu'au manque de rigueur dans la perception des recettes propres à l'établissement, le ministre membre de l'Exécutif ayant l'enseignement artistique dans ses attributions a été informé, de manière circonstanciée, par la Cour (2).

D. Aide sociale spéciale : Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés

J 365.609

Le fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés (fonds H ou fonds 81) a été institué par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 afin d'intervenir dans le prix par journée d'entretien d'une série de handicapés, à partir du moment où ils sont accueillis, sur base d'une décision du gouverneur de la province de leur domicile, dans une institution agréée par la Communauté française.

La Cour a fait remarquer au ministre des Affaires sociales que l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987 contrevenait par plusieurs de ses dispositions à l'esprit et à la lettre de l'arrêté royal précité.

Si les articles 32 à 38 de cet arrêté, qui instaurent une subvention forfaitaire annuelle versée aux institutions qui accueillent des handicapés, peuvent être considérés comme globalement conformes à l'arrêté royal n° 81, il n'en va pas de même pour les dispositions transitoires (et essentiellement l'article 54, tel que modifié), ni pour le calcul des subventions basées tantôt sur une période de référence antérieure, tantôt sur l'occupation effective de l'année d'attribution, dispositions qui appellent les remarques suivantes :

- 1) L'article 54, § 1^{er}, stipule que l'enveloppe attribuée est déterminée en un pourcentage de l'enveloppe accordée l'année précédente, selon que l'enveloppe à laquelle l'institution a droit (dite le prix théorique) est supérieure ou inférieure au prix attribué l'année précédente. La Cour a fait remarquer qu'une telle disposition concourait à attribuer à certaines institutions une subvention excessive par rapport au nombre de handicapés effectivement accueillis. Ce surplus de subvention peut être évalué, pour les trois dernières

(1) Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

(2) Lettre du 1^{er} octobre 1991.

années, aux montants suivants (déduction faite des sommes non versées aux institutions qui perçoivent une subvention inférieure au prix théorique) :

1989 : 120 886 862 F

1990 : 54 698 907 F

1991 : 77 250 856 F

Ces chiffres montrent que certaines mesures, prises par le ministre des Affaires sociales depuis 1989, ont cependant contribué à réduire le déséquilibre préjudiciable à la Communauté française. Cependant, l'arrêté de l'Exécutif du 11 juin 1991 a eu l'effet inverse, en accordant à toutes les institutions, à partir du 1^{er} juillet suivant, au moins le montant de l'enveloppe théorique, sans réduire pour autant à ce même prix théorique les subventions qui étaient situées au-delà.

2) L'article 54, § 4, tel que modifié, permet d'accorder aux institutions, dont la population a augmenté, des prises en charge supplémentaires. Ces dernières sont calculées sur l'occupation effective pendant l'année d'attribution. L'application de cette disposition, combinée à l'octroi d'une subvention forfaitaire calculée en fonction de l'occupation pendant une période de référence antérieure, aboutit à l'octroi d'une enveloppe globale dont les composantes manquent de cohérence.

En effet, une même institution se verra accorder de la sorte un montant différent, pour un même type de handicapés et pour la même année, selon qu'il lui est attribué par le biais de la subvention forfaitaire annuelle ou par le biais de prises en charges supplémentaires.

L'utilisation simultanée de deux périodes de référence peut même amener à subventionner une occupation supérieure à la capacité agréée.

3) Enfin, alors qu'un même établissement reçoit des prises en charges supplémentaires pour une institution dont la population augmente (le plus souvent, une section pour adultes), la subvention forfaitaire annuelle accordée à sa section pour enfants, dont la population, par glissement, a diminué, est, elle, peu ou pas réduite, en vertu de l'article 54, § 1^{er}. La réglementation traite, en effet, toutes les institutions comme des entités séparées, gommant une réalité qui est celle du regroupement de plusieurs sections en un seul et même établissement, accentuant de la sorte l'anomalie évoquée ci-dessus.

En conséquence, il conviendrait d'adopter, pour toutes les institutions, un seul système de calcul, basé sur l'occupation effective pendant l'année d'attribution, à l'instar de ce qui se fait actuellement pour les seules prises en charges supplémentaires, une limite budgétaire au subventionnement pouvant toujours être obtenue par référence à la notion de capacité subventionnée.

Un tel système basé sur une population effective et sur des normes d'encadrement, pourrait, par ailleurs, être assoupli par l'utilisation d'une fourchette d'occupation afin d'éviter des variations continuelles de subventions trop préjudiciables au personnel des établissements. Il permettrait de circonscrire le délicat problème des récupérations, effectuées suite au contrôle de l'utilisation des subventions, récupérations qui ont lieu, forcément, à charge de subventions ultérieures.

E. Organismes d'intérêt public

1^o RTBF — *Frais de déplacements et de séjour*

J 689.212

Contrairement aux dispositions de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et de l'article 23, alinéa 2, du décret du 12 décembre 1977, portant statut de la RTBF, le

règlement général portant sur les frais et indemnités de déplacements et de séjour du personnel de cette institution n'a jamais fait l'objet d'une décision ou d'une approbation par arrêté royal ou, depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, par arrêté de l'Exécutif de la Communauté française.

Sous ce rapport, la RTBF vit, depuis 1966, sous un régime dénué de toute base réglementaire.

Le règlement général des frais et indemnités de déplacement et de séjour, et ses mesures d'exécution, ont, en outre, fait l'objet, au fil des années, de nombreux ajouts, modifications et interprétations qui sont bien plus que de simples mesures d'exécution.

Certaines de ces dispositions accordent, en faveur des fonctionnaires de la RTBF, des avantages particuliers dont le principe devrait être soumis à l'autorité de tutelle.

De manière générale, on constate que certaines dispositions relatives à l'utilisation d'une voiture personnelle dérogent, dans un sens plus favorable, aux modalités prévues par l'arrêté royal du 18 janvier 1965, portant réglementation générale en matière de frais de parcours des agents de l'Etat.

Ainsi, l'autorisation d'utiliser un véhicule personnel n'est assortie d'aucune limitation sous la forme d'un quota kilométrique annuel.

Pareillement, l'article 23 du règlement général déroge expressément aux dispositions relatives à la puissance de la voiture, admise pour la liquidation de l'indemnité.

En outre, les autorités de la RTBF ont multiplié les cas de prise en charge des frais d'utilisation d'un véhicule personnel pour les besoins du service.

Transferts de personnel ou de matériel

Le conseil d'administration de la RTBF a inséré, dans le règlement sur les frais de déplacement et de séjour, un article 24 bis qui prévoit le remboursement du déplacement entre le domicile et la résidence administrative, avec un maximum quarante kilomètres, aux agents appelés à utiliser leur véhicule personnel pour le transport de personnel ou de matériel lourd et encombrant.

L'application extensive de cette disposition aux agents qui prestent un service de garde ou dont l'activité suppose obligatoirement le transport de matériel, conduit, dans certains cas, à rembourser à un agent un montant plus élevé, pour le trajet aller/retour-domicile, que pour la mission réellement effectuée.

En d'autres occasions, la prise en charge du trajet aller/ retour-domicile d'un membre du personnel qui n'effectue pas de mission avec son véhicule ni même aucune mission du tout, résulte du fait que certains techniciens, conservant leur matériel à domicile, doivent obligatoirement le transporter, à chaque fois, vers leur résidence administrative, ceci en dehors de toute réglementation.

Prestations matinales ou tardives

La RTBF prend également à sa charge les frais de transport, à concurrence de quarante kilomètres maximum, entre le domicile et la résidence administrative, des agents qui effectuent des prestations tôt le matin ou tard le soir, en dehors des heures de marche des transports en commun.

Cette indemnité est accordée dès que les prestations ont été réalisées, avant ou après une certaine heure, sans que l'on vérifie si l'agent a dû effectivement utiliser son véhicule personnel ou s'il ne l'utilise pas de manière habituelle.

Ce poste « retour à domicile » a grevé le budget de la RTBF pour un montant de 9 231 600 F en 1990, et s'élevait, au 31 août 1991, à 6 147 615 F.

Ces indemnités font, depuis 1986, l'objet d'une taxation par le ministère des Finances, qui ne les a pas considérées comme le remboursement de frais réellement exposés, mais comme un supplément de rémunération attribué sous certaines conditions. En compensation, la RTBF a accordé une indemnité spéciale aux agents dont le montant, déclaré à titre de retour à domicile, a dépassé 7 500 F, grevant ainsi annuellement le budget, d'un montant supplémentaire d'environ 1 500 000 F.

Octroi d'un forfait kilométrique — Frais de logement et de déplacement

L'article 24 du règlement sur les frais de déplacement autorise certains membres du personnel à utiliser leur véhicule personnel, à concurrence d'un kilométrage maximum déterminé par l'autorité compétente.

Les agents de rang 15 peuvent, notamment, introduire une note de frais pour un kilométrage maximum de mille kilomètres par mois, en tenant compte de la distance réellement parcourue.

Depuis le début de l'année 1991, on constate que le chiffre de mille kilomètres est déclaré chaque mois, même par certains agents ayant bénéficié de périodes de congé; il semble donc être considéré comme un forfait accordé automatiquement, et non pas comme un maximum auquel devrait être plafonné le kilométrage réel.

En outre, le conseil d'administration de la RTBF a décidé, le 26 juin 1989, d'accorder un quota (cinq cents kilomètres par mois), au titre de frais remboursés par l'employeur, aux agents exerçant la fonction de directeur de l'information ou de chef de rédaction.

Cet avantage a été étendu, depuis le 1er juillet 1991, aux agents adjoints au chef de rédaction des journaux parlés et télévisés.

Les déclarations des personnes concernées se font, on l'a deviné, sur le modèle de celles des fonctionnaires de rang 15.

L'article 14 du règlement prévoit qu'une allocation pour logement est due chaque fois qu'un membre du personnel se trouve, pour des raisons de service, dans l'obligation de loger hors de sa résidence. Sans aucun contrôle de la réalité de la dépense, cette indemnité de 717 F est accordée, par la RTBF, à tout agent qui en fait la demande, pour autant qu'il ait dû effectuer des prestations tardives à plus de vingt-cinq kilomètres de sa résidence.

La modicité de l'allocation accordée ne permet guère de se loger en Belgique; elle entraîne, dans certains cas, la liquidation de frais réels de logement, nettement supérieurs à l'indemnité attribuée, mais néanmoins remboursés sur la base de pièces justificatives.

Aucun article du règlement ne permet de déterminer quelles sont les conditions qui permettent la prise en charge des frais réels; ces conditions ne devraient, pourtant, en aucun cas être laissées à l'appréciation subjective du service pour compte duquel la mission a été effectuée.

Les contrats d'emploi des agents temporaires et auxiliaires (cacheteurs) prévoient souvent que le règlement relatif aux frais de déplacement du personnel de l'institution leur est applicable.

A défaut de mention expresse dans le contrat, il ne peut donc être octroyé, à ceux-ci, des avantages plus importants que ceux prévus par le règlement général pour les autres catégories d'agents.

De même, les indemnités de déplacement accordées aux cacheteurs recrutés par contrat d'emploi devraient être clairement stipulées dans celui-ci.

Par exemple, des frais de déplacement, relatifs au trajet entre le domicile et le lieu de travail, ont été remboursés aux « experts en météo », alors que leur contrat ne prévoit rien à ce sujet.

Il a même été constaté que, durant la période de janvier à août 1991, un « expert en météo » a perçu des frais de déplacement d'un montant supérieur à celui de sa rémunération.

Les articles 16 et 17 du règlement d'exécution du règlement général sur les frais de déplacement de la RTBF prévoient que toute avance sera retenue d'office sur la plus proche rémunération, si la note de frais n'a pas été introduite dans les dix jours de calendrier après la fin du déplacement. Malgré quoi, certains agents restent redevables de soldes excédentaires d'avances pendant de longues périodes.

Ainsi, une avance de 186 600 F a été accordée, le 6 février 1991, à un agent, pour une mission prévue en Tunisie, du 8 au 24 février 1991. Le déplacement qui a, en réalité, pris fin le 14 février, a donné lieu à une note de frais de 35 606 F; le solde, soit 150 994 F, n'avait toujours pas été remboursé au début du mois de novembre, ni imputé sur une note de frais ultérieure.

Pareille situation résulte d'une pratique, non prévue par le règlement général ou son règlement d'exécution, permettant le chevauchement et la compensation, entre avances et notes de frais successives.

Ce système de compensation interne pourrait être aboli, en exigeant le remboursement immédiat du solde des avances et en mettant un programme informatique adéquat à la disposition des services concernés.

2° Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREm)

Problèmes généraux d'organisation et de fonctionnement de l'Office

Les difficultés que connaît le FOREm ne sont pas nouvelles (1).

Sont venus s'y ajouter les problèmes accompagnant la mise en oeuvre des projets régionaux d'insertion dans le marché de l'emploi (PRIME); ils sont le révélateur de dysfonctionnements affectant la gestion de l'organisme.

Si le groupe de travail mis sur pied en mai 1991, à l'initiative du ministre de la Formation, pour tenter de remédier aux carences dénoncées par la Cour, n'a malheureusement pas été réactivé depuis le renouvellement de l'Exécutif, l'administrateur général du FOREm a, sans plus attendre, sollicité de la Cour une mission d'assistance.

A cet effet, depuis le mois de février dernier, des délégués de la Cour ont très régulièrement rencontré les responsables de l'Office qui les ont aidés à inventorier les difficultés et à identifier celles qui nécessitent la prise de décisions de la part des autorités de tutelle ou d'initiatives, dans le chef de l'administrateur général.

(1) Cf. doc. Conseil de la Communauté française 162 (1989-1990) — n° 1, pages 56 à 59 et 221 (1990-1991) — n° 1, pages 63 à 68.

Les principaux domaines explorés concernent (1) :

- la comptabilisation des opérations, vue principalement sous l'angle budgétaire;
- la politique et la gestion financières de l'Office;
- l'exercice des pouvoirs de gestion journalière;
- l'exécution du programme P.R.I.M.E.

Il n'est pas raisonnable d'espérer que tout le contentieux soit résorbé dans un avenir rapproché, particulièrement au niveau des services comptables, inévitablement appelés à être concernés par de nombreux et d'importants bouleversements de procédures; on appréciera, cependant, les efforts déployés par l'administrateur général et ses collaborateurs en vue de mettre en oeuvre, d'une manière échelonnée, les mesures propres à normaliser les situations les plus difficiles.

Il importe, néanmoins et avant tout, que dans de brefs délais, le FOREm acquière la maîtrise de sa gestion budgétaire; ceci implique, notamment, une réorganisation fondamentale de la cellule budgétaire fonctionnant, d'une manière empirique et déficiente, au sein de la comptabilité de l'organisme; sont concernées également, les autorités de tutelle, lesquelles, éventuellement après concertation, devraient intervenir par voie de dispositions, d'instructions ou de circulaires.

Comptabilisation des opérations

a) *Elaboration des projets de budget*

Il s'agit tout d'abord d'imposer, au FOREm, relativement à la transmission de ses propositions budgétaires, l'application de règles qu'il puisse raisonnablement respecter. En contrepartie, les autorités de tutelle devraient s'efforcer de communiquer à l'Office, les éléments qui lui sont nécessaires pour l'établissement de son projet de budget et pour les imputations dans ses comptes; il y va particulièrement :

- des montants prévus puis effectivement octroyés des subventions;
- des éléments constitutifs des frais communs de la Région wallonne et des Communautés française et germanophone, et des quotes-parts respectives de prise en charge (2).

Une évolution favorable se fait jour. En effet, s'agissant du projet de budget des différents secteurs régionaux et communautaires du FOREm pour l'année 1992, le ministre régional de l'Emploi et son collègue communautaire de la Formation, ont conjointement notifié à l'Office, le 19 mai dernier, les options budgétaires prises (3), relativement au financement des missions de « formation professionnelle » confiées au FOREm.

La question des quotes-parts respectives de prise en charge n'est, toutefois, pas résolue.

Il est vrai que le concept de frais communs ne se laisse pas aisément appréhender et ne peut d'ailleurs se laisser figer, spécialement pour ce qui concerne les dépenses de personnel; une réflexion devrait s'engager à cet égard.

(1) Lettres des 29 avril et 17 juin 1992.

(2) Il conviendrait, aussi, de supprimer la pratique d'imputations budgétaires effectuées jusqu'à fin février de l'année suivant celle de l'exécution du budget.

(3) Suite à l'accord de coopération du 2 avril 1992, modifiant celui du 17 novembre 1990, relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne.

Il importe d'encore souligner que les propositions budgétaires pour l'année 1993 (1) ont, pour la première fois depuis la création du FOREm, été élaborées dans les délais prévus et transmises aux ministres de tutelle avant la fin du mois d'avril 1992.

En ce qui concerne l'exécution du budget de l'année 1990 et la question de la régularisation dans les comptes de l'Office (secteur Communauté française) des recettes et dépenses (non-valeurs) provenant d'interventions du Fonds social européen pour la période 1984 à 1990, il convient de relever que dans le courant du mois de mai 1991, la Cour a refusé de viser une ordonnance relative à l'octroi de cent quarante et un millions de francs pour le financement des dépenses courantes de l'organisme, étant donné que les besoins de ce secteur étaient déjà couverts par les tranches de subventions précédemment allouées.

A la fin de l'année 1991, les comptes de l'année 1990, en attente de clôture indiquaient des écarts assez sensibles par rapport aux chiffres attendus.

Le montant anormal des enregistrements relatifs aux recettes européennes a provoqué des investigations qui ont révélé un défaut de transmission des informations entre services gestionnaires et services comptables de l'office.

En dépit d'observations formulées en 1988 (2) au sujet de l'imputation défectueuse des recettes en provenance du FSE, le FOREm n'avait toujours pas régularisé les situations litigieuses (3).

La constitution d'un sous-groupe de travail « Cour des comptes/cabinet du ministre de la Formation/administration du FOREm » s'est avérée indispensable à l'effet d'opérer un inventaire — laborieux — puis un redressement, au niveau des écritures, des recettes (133,8 MF) (4) et des dépenses (175,9 MF) (5) budgétaires, relatives aux interventions du FSE au profit de l'Office pour la période 1984 à 1990.

Etant donné l'impossibilité de faire supporter ce supplément de charges par le budget communautaire de l'année 1991, les écritures de régularisation ont été passées, rétroactivement, dans les comptes budgétaires de l'année 1990.

(1) En l'occurrence, l'Office a surtout cherché à enclencher un dialogue avec les pouvoirs de tutelle, afin de disposer, cette fois suffisamment tôt, de directives précises à l'effet d'établir un projet définitif.

(2) Cf. doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990) n° 1, pages 56 à 59.

(3) En 1992, toutefois, les services concernés du FOREm ont pris l'initiative de poursuivre le redressement complet du contentieux.

(4) Ce montant correspondait à des droits à interventions qui n'avaient jamais été enregistrés dans les comptes budgétaires des secteurs « Formation professionnelle — Communauté française » de l'ONEm, puis du FOREm.

(5) Les services comptables avaient abusivement pris en recettes des montants qui ne constituaient pas de véritables droits de créance; il s'agissait :

- soit d'avances qui n'avaient pu se transformer en droits définitifs (avances non utilisées ou ayant fait l'objet d'une note de débit de la part du FSE à la suite du refus des pièces justificatives produites dans les demandes de solde du secteur communautaire de l'ONEm, puis du FOREm);
- soit de sommes qui revenaient de droit au secteur national de l'ONEm;
- soit enfin d'imputations dépourvues de tout fondement légal.

Tous ces enregistrements (de recettes) devaient évidemment être neutralisés par l'imputation d'un montant équivalent en dépenses, au titre de « non-valeurs en matière de recettes en provenance du FSE ».

La Cour a, à cet effet, accepté de viser, en janvier 1992, un montant complémentaire de 88,1 millions de francs (1) à la charge des crédits reportés de l'année 1990.

b) *Suivi défectueux de l'exécution du budget*

Jusqu'ici, le FOREm n'avait pratiquement aucune maîtrise de la consommation des crédits inscrits à son budget, pas plus que les pouvoirs subsidiaires ne l'avaient de l'utilisation correcte des subventions; notamment, le retard apporté à l'enregistrement budgétaire des dépenses et des recettes empêchait de pouvoir se référer à ces éléments lors de l'élaboration des propositions budgétaires pour l'année suivante.

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, se bornant à enregistrer, a posteriori ou d'une manière globalisée, des dépenses généralement liquidées depuis trois semaines au moins (2), à repousser l'imputation de certaines recettes (3) ou, à l'inverse, à effectuer l'imputation de certaines autres, prématurément (4).

Ce service était dès lors incapable d'établir, en temps utile et sur la base des données fiables, une actualisation de l'imputation budgétaire, au jour le jour, des droits acquis à la charge et au profit du FOREm et, en l'absence de suivi correct des engagements, de déterminer avec précision les besoins de subventionnement restant à couvrir, donc également, de déclencher, en temps utile, une éventuelle procédure de demande de crédits supplémentaires.

A l'intervention des délégués de la Cour, l'administration générale du FOREm a récemment mis au point une première série d'instructions internes, qui tendent à définir les missions et les obligations du service budgétaire, comme celles des services qui entretiennent des rapports avec lui.

Politique et gestion financières du FOREm

a) *Nécessité de dispositions nouvelles*

Etant donné que les décrets organiques du FOREm sont muets en ce qui concerne le placement à vue ou à court terme des disponibilités des secteurs régionaux et communautaires de l'Office et qu'aucune disposition réglementaire ni instruction ministérielle n'ont été prises, à cet égard, par la Région wallonne et les Communautés française et germanophone, la matière est toujours régie

(1) La situation réelle des opérations budgétaires des secteurs « art. 41.01 + 41.04 » pour l'année 1990 se présente comme suit :

dépenses : 2 185 254 624 F (dont 175,9 MF de non-valeurs en matière de recettes FSE)
recettes : 2 097 124 928 F (dont 133,8 MF de recettes initialement éludées)
insuffisance de 88 129 696 F, comblée par le versement de la subvention complémentaire imputée dans les comptes 1992 (au lieu de 1991) de l'Office.

(2) Il s'agit notamment des rémunérations des fonctionnaires de l'Office et des travailleurs relevant des programmes de résorption du chômage.

(3) Des recettes afférentes à des interventions du Fonds social européen pour des concours relatifs à l'année 1988, n'avaient pas été enregistrées dans les comptes budgétaires des secteurs régionaux du FOREm de l'année 1989, lors de l'introduction des décomptes de soldes, ni même au moment du transfert des fonds par l'ONem, soit en janvier 1992; des observations visant des errements similaires ayant affecté les recettes européennes au profit des secteurs communautaires du FOREm avaient cependant été formulées en contrôle sur place dans le courant du dernier trimestre de l'année 1991.

(4) Cet errement concerne essentiellement les secteurs « Région wallonne » du FOREm.

par une circulaire, du ministre (national) des Finances (1), qui stipule notamment que les fonds mis par l'Etat à la disposition d'un organisme parastatal doivent obligatoirement rester déposés à l'Office des chèques postaux aussi longtemps qu'ils n'auront pas reçu l'affectation qui a justifié leur octroi.

Les placements effectués par le FOREm en opérations SWAP auprès du Crédit communal constituent des transactions d'achat et de vente de devises étrangères qui sont effectuées en méconnaissance de ces prescriptions.

La situation ayant évolué depuis que les Régions et les Communautés ont leur trésorerie propre, les Exécutifs devraient décider où et comment les disponibilités de l'organisme doivent être déposées et placées à court terme.

b) *Prolongement, au niveau de la trésorerie du FOREm, de la spécialité des subventions*

L'autonomie des différents pouvoirs s'oppose absolument à ce que le FOREm utilise, sans l'accord exprès de l'Exécutif, des subventions attribuées par la Région wallonne, pour la couverture, au plan de la trésorerie (a fortiori comme financement définitif), des dépenses insuffisamment ou tardivement subventionnées par la Communauté française, éventuellement par la Communauté germanophone et vice versa. Pareils prêts et emprunts internes occultes sont à proscrire, ils doivent être détectés dans un document « ad hoc » et soumis aux autorités de tutelle concernées, pour que ces opérations soient dûment autorisées dans le respect des prescriptions édictées par la loi (2).

Semblable tableau de bord qui servirait grandement à suivre et à prévoir l'évolution de la trésorerie, par pouvoir, et même par programme, est en voie d'élaboration. Il devrait servir de justificatif à joindre aux ordonnances portant subventionnement de l'Office, soumises au visa de la Cour.

c) *Les fonds de roulement (3)*

Diverses recettes, notamment les quotes-parts des employeurs et les rémunérations payées indûment et à récupérer auprès des travailleurs des programmes PRIME et TCT, les interventions réclamées au F.S.E. (dans l'ancien régime), doivent être enregistrées dans les comptes budgétaires, dès le stade des droits constatés; le montant de ces recettes intervient dans le calcul des subventions des pouvoirs subsidiaires.

Cependant, leur recouvrement effectif est généralement différé, en sorte que la trésorerie des divers secteurs du FOREm présente des insuffisances qui sont actuellement comblées par la mise à disposition prématurée des tranches de subvention et par la rétention d'excédents de subvention relatifs aux exercices écoulés.

En fin et début d'année et dans le cas où s'accumulent des sommes en instance de recouvrement, risque donc de se poser le problème de l'attribution (et de l'alimentation) de fonds de roulement.

Il s'ensuit que les décrets visant le FOREm devraient être complétés par des dispositions organiques créant de tels fonds de roulement et prévoyant les modalités essentielles de leur alimentation (notamment, avances avec plafond, à consentir à charge de crédits du titre II des budgets régionaux et communautaires), de leur utilisation, ...

(1) Circulaire du 7 avril 1955, prise en exécution de l'article 12, § 2, 3^e alinéa de la loi du 16 mars 1954.

(2) Loi du 16 mars 1954, article 12, §§ 1^{er} et 2.

(3) Concerne surtout les secteurs régionaux du FOREm.

Semblablement à ce qui a été signalé ailleurs (1), à propos de l'ONEm, il conviendrait que le problème des fonds de roulement nécessaires au bon fonctionnement des secteurs régionaux et communautaires du FOREm soit étudié par les instances ministérielles responsables.

Exercice des pouvoirs de gestion journalière

Depuis la création du FOREm, ces pouvoirs ont été exercés, dans les faits, non par l'administrateur général mais par des fonctionnaires non habilités réglementairement, vu que l'Exécutif régional wallon a, par décision du 11 mai 1989, supprimé dans le dispositif du règlement d'ordre intérieur du comité de gestion de l'organisme, soumis à sa ratification (2), la disposition figurant sous l'article 24 qui prévoyait que « l'administrateur général est autorisé à déléguer aux membres du personnel du FOREm un ou plusieurs des pouvoirs visés à l'article 23 et que les délégations de pouvoirs sont portées à la connaissance du comité de gestion » (3).

Il ne se conçoit évidemment pas que l'administrateur général, personnellement, autorise toutes les dépenses et constate toutes les recettes; une proposition visant à compléter l'article 23 et à réintégrer la disposition censurée ainsi qu'un projet de texte portant délégations de pouvoirs ont été soumis par ce haut fonctionnaire au comité de gestion qui les a approuvées en séance du 5 mai dernier.

Réintroduire l'article 24 était, certes, une mesure nécessaire mais, sans doute, insuffisante, dans la mesure où elle se réfère à un article 23 qui, même complété, n'est pas un modèle de précision. Il ne permet guère, en effet, de distinguer entre ce qui ressortit à la compétence exclusive du comité de gestion et à la gestion journalière, pas plus qu'il ne circonscrit, sans équivoque, l'étendue des délégations.

Adopté le 9 juillet 1992, en assemblée générale de la Cour des comptes que préside Monsieur J. VAN de VELDE, Premier Président, sur rapport des Conseillers W. DUMAZY et R. CAMUS.

(1) En pages 204 et 205 du 145^e Cahier d'observations de la Cour (fascicule I^{er}).

(2) En vertu de l'article 11, dernier alinéa du décret du 16 décembre 1988.

(3) Dans le nouvel article 24, les termes « portées à la connaissance » ont été remplacés par « approuvées ».