



CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 1994-1995

17 NOVEMBRE 1994

151^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

151^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

17 NOVEMBRE 1994



TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
PREAMBULE	5
I. COMPTABILITE GENERALE	
1. Compte général de la Communauté française — Retard dans la reddition des comptes	7
2. Synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1993	7
3. Délibérations budgétaires autorisant des dépenses au-delà des crédits (avec renvoi pour l'Opéra royal de Wallonie au point II, 2, B, 1 ^o)	10
4. Arrêtés de redistribution des allocations de base	13
5. Synthèse de l'analyse du budget de l'année 1994	14
6. Projection pluriannuelle des finances de la Communauté française	17
II. CONTROVERSE ET INFORMATIONS	
1. Visa avec réserve (aucun à ce jour)	23
2. Ministère de la Culture et des Affaires sociales	
A. Infrastructures culturelles, sportives et touristiques	
1 ^o Investissements directs	
• Insuffisance des études préalables	23
• Carences dans le suivi des dossiers de restauration du château de Seneffe	24
• Défaut d'étude de faisabilité	25
2 ^o Préparation insuffisante de marchés de travaux subventionnés	26
B. Culture et Communication	
1 ^o Promotion artistique — Difficultés financières de l'Opéra royal de Wallonie — Limitation des ressources propres et aléas du financement public croisé	26
2 ^o Collections du Mundaneum — Evolution du dossier, rôle de la Communauté française	31
3 ^o Liquidation de l'asbl « Centre d'animation permanente » et affectation de son patrimoine — Prise en charge illégale de pensions par la Communauté française	35
C. Aide à la jeunesse	
Subventionnement des institutions privées — Notion de subvention forfaitaire et restitution de subventions indues	37
D. Affaires sociales et Santé publique	
1 ^o Fonds des constructions hospitalières et médico-sociales : encours des engagements, garanties octroyées et dysfonctionnements dans la gestion du fonds	42
2 ^o Fonds H : évolution des subventions et de la population à charge du Fonds	49
3 ^o Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi (FBIE) — Interventions régionales en exécution de la réglementation du fonds — Carences de la Communauté française	55

3. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	
A. Situation des maîtres et professeurs de religion islamique	57
B. Enseignement artistique supérieur de la musique — Organisation des études et encadrement	59
C. Modifications irrégulières d'une échelle de traitement	63
D. Comptes de l'INSAS	65

III. ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

1. Nature et finalité du contrôle de la Cour	67
2. Modalités de ce contrôle	67
3. Comptes des organismes d'intérêt public: situation en matière d'établissement des comptes, de transmission et de contrôle	68
4. Observations	
A. Audit du Commissariat général aux relations internationales	
1° Le décret organique	69
2° Faiblesse relative des moyens consacrés à l'exercice des missions statutaires	70
3° Gestion de l'organisme	75
4° Comptabilité et budget	78
5° Autres aspects liés à la gestion du personnel	80
B. RTBF — Suivi des observations précédentes	83
C. Agence de prévention du Sida	90

PREAMBULE

La Chambre française de la Cour des comptes a décidé l'an dernier une réorganisation de ses services et elle a entamé une rénovation de ses moyens d'action afin de renforcer son rôle de conseiller budgétaire et financier du pouvoir législatif de la Communauté française.

Dans cette perspective, le 151^e Cahier d'observations s'attache à remplir au mieux sa mission d'information du Conseil communautaire, étant entendu que les nouvelles orientations définies l'an dernier visent à accentuer le contrôle de gestion, lequel a pour but d'apprécier le degré de réalisation des objectifs et le coût des résultats obtenus au regard des ressources utilisées.

Ces nouvelles orientations, que la Cour entend développer dans l'avenir, ne signifient pas l'abandon du mode traditionnel de contrôle exercé par elle, à savoir le visa préalable, instrument légal du contrôle des dépenses.

Le 151^e Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Conseil de la Communauté française se présente en trois parties.

La première constitue un rappel des communications précédemment adressées par la Cour au Conseil. Elle a trait au compte général, à la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1993, aux délibérations budgétaires autorisant des dépenses au-delà des crédits, aux arrêtés de redistribution des allocations de base, ainsi qu'au budget et au premier feuillet d'ajustement de l'année 1994. En outre, cette première partie comporte une étude sur la projection pluriannuelle des finances de la Communauté.

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

La dernière partie du Cahier est consacrée aux organismes d'intérêt public (OIP). Elle comprend un exposé relatif à la nature, à la finalité et aux modalités du contrôle de la Cour sur ces organismes paracommunautaires; un rappel des obligations ministérielles en matière de transmission des comptes des OIP à son Collège; une synthèse de l'audit effectué auprès du Commissariat général aux relations internationales (CGRI); une mise à jour des observations précédentes concernant la RTBF; un exposé des résultats du premier contrôle de l'Agence de prévention du sida.

I. COMPTABILITE GENERALE

1. LE COMPTE GENERAL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

La législation sur la comptabilité de l'Etat prévoit que le compte général de la Communauté française doit parvenir à la Cour des comptes pour le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte et que celle-ci doit, à son tour, le transmettre dans le courant du mois d'octobre suivant, avec ses observations, au Conseil communautaire qui l'arrête alors définitivement (1).

Depuis la publication du 150^e Cahier d'observations (2), la situation n'a pas évolué. La reddition du dernier compte général de la Communauté française se rapporte à l'année 1984 et le dernier rapport transmis par la Cour des comptes au Conseil communautaire concerne le compte de l'année 1985.

Au milieu de l'année 1994, les comptes généraux de la Communauté française pour les exercices 1986 et suivants n'ont toujours pas été transmis à la Cour des comptes.

Pour remédier à cette situation, causée notamment par la transmission tardive des données nécessaires par la Trésorerie nationale, caissier des Régions et des Communautés jusqu'en 1990, la Communauté française pourrait s'orienter vers la solution adoptée par le gouvernement régional wallon, à savoir déposer les comptes généraux pour les exercices 1991 et suivants sans attendre la reddition de ceux relatifs aux années antérieures. Quant aux comptes 1986 à 1990, ils seraient transmis au fur et à mesure de la communication des données nécessaires par la Trésorerie nationale.

Cette solution, qui est de nature à réduire le retard enregistré dans la reddition des comptes généraux, impliquera, notamment, de réserver, dans le décret de règlement définitif du budget, la question des soldes budgétaires résultant de l'exécution des budgets de 1986 à 1990.

2. SYNTHESE DE LA PREFIGURATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ANNEE 1993

En vertu de l'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la Cour des comptes a transmis au Conseil de la Communauté française, le 31 mai 1994, une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1993.

La nouvelle procédure, instaurée par la loi du 28 juin 1989, d'application à la Communauté française à partir de 1993, entend remédier au dépôt tardif du compte général en rendant possible, dès la fin d'un exercice budgétaire donné, un contrôle de la gestion gouvernementale, lequel peut donner lieu à l'approbation d'une motion motivée de règlement provisoire du budget.

● *Aperçu du contenu de la préfiguration*

Elaborée à partir des données disponibles à la Cour et des informations transmises par les services administratifs de la Communauté française, la préfiguration présente les principales constatations qui ressortent de l'analyse des résultats de l'exécution du budget.

Elle contient un relevé des décisions budgétaires (budget initial, ajustement, délibérations budgétaires et arrêtés de reventilation des allocations de base), déter-

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

(2) Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994) — n° 1, p. 7.

mine le volume des crédits disponibles pour l'année, traite du recouvrement des recettes en les comparant aux prévisions, examine l'utilisation des crédits disponibles sous la double approche des engagements et des ordonnancements, et fait état des opérations sur les fonds budgétaires maintenus dans les sections particulières du budget général des dépenses en dérogation à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Enfin, le résultat budgétaire, dégagé de la comparaison entre les recettes imputées et les dépenses ordonnancées au cours de l'exercice considéré, est mis en perspective avec les données de la trésorerie afin de cerner le solde net à financer.

● *Présentation des principaux résultats et remarques*

En 1993, les recettes communautaires (hors produit d'emprunts et sections particulières) atteignent 210,9 milliards de francs dont 2,4 milliards de francs sont imputés à l'exercice budgétaire précédent, sur base de dispositions spéciales propres à la Communauté française.

Les encaissements sont très proches des prévisions (99,54 p.c.) et par rapport à l'année précédente, ils présentent une croissance de 10,65 p.c. Ce résultat est dû, essentiellement, aux apports supplémentaires du pouvoir fédéral (forfait accordé au titre de liaison de l'IPP à l'évolution du PNB, compensation pour la suppression des chèques-repas, ristourne intégrale de la redevance radio-télévision, devenue impôt communautaire) ainsi qu'à l'aide non récurrente des autorités régionales francophones qui s'est concrétisée, en 1993, par le versement de la première tranche de l'emprunt de soudure, lié à la cession des bâtiments scolaires de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF.

Les dépenses ordonnancées en 1993 s'élèvent à 219,3 milliards de francs, ce qui donne un taux d'utilisation (96,69 p.c.) légèrement supérieur à celui de l'année 1992 (94,44 p.c.). La consommation des crédits variables, liés aux fonds organiques qui ont été rebudgétisés, présente, également, un taux élevé (94,37 p.c.).

Les mêmes tendances s'observent pour les engagements: la consommation générale est quasi totale (99,27 p.c.) et légèrement supérieure à l'année précédente (97,85 p.c.). Le taux le plus faible (56,77 p.c.) apparaît au niveau des crédits dissociés d'engagement — lesquels sont marginaux dans le budget communautaire (0,48 p.c.) — et est plus particulièrement marqué au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

En ce qui concerne les opérations sur les fonds budgétaires maintenus dans les sections particulières, la comparaison entre les exercices 1992 et 1993 montre que le processus d'assainissement, exigé par la mise en oeuvre de la réforme budgétaire de 1989, a un impact budgétaire limité. Malgré une réduction importante des anciens fonds inscrits dans les sections particulières, le volume des opérations brassées par les fonds figurant toujours dans les sections en 1993 reste proche de celui de 1992.

La différence entre les dépenses ordonnancées et les recettes imputées dégage un mali budgétaire de 10,7 milliards de francs (hors emprunts et sections particulières).

RESULTAT GENERAL DU BUDGET 1993⁽¹⁾

(en milliards de francs)

Recettes imputées	208,6
Dépenses ordonnancées	
— à charge des crédits de 1993	214,8
— à charge des crédits reportés	4,5
Total des dépenses	219,3
Solde budgétaire ⁽²⁾	-10,7

⁽¹⁾ Hors produit des emprunts et sections particulières.

⁽²⁾ Ce résultat est susceptible d'être modifié dans la mesure où l'imputation de recettes à l'année 1993 peut encore être décidée en 1994.

Le résultat budgétaire ne suffit pas à expliquer la formation du solde net à financer (SNF), instrument traditionnellement utilisé pour mesurer le déficit financier des pouvoirs publics(1).

Les opérations budgétaires ne l'influencent que dans la mesure où elles ont donné lieu, au cours de l'année, à des flux de caisse, et à condition d'y ajouter le résultat des opérations de trésorerie effectuées hors budget.

Les rapports mensuels de la trésorerie communautaire ne permettent ni de reconstituer ces opérations, ni de les chiffrer. En conséquence, les soldes mensuels du compte global ont été pris comme base pour tenter de cerner le SNF ex post de la Communauté française. Selon cette démarche, il s'établirait à 7,2 milliards de francs.

Par rapport à la notion du SNF corrigé, qui intègre les débudgétisations nettes (c'est-à-dire les débudgétisations autorisées par le dispositif budgétaire de l'année, diminuées des amortissements de la dette directe et indirecte réalisés durant la même année) et que le Conseil supérieur des Finances a fixé à 9,05 milliards de francs, la comparaison ne peut actuellement être établie, faute de connaître la hauteur des débudgétisations.

Au cours de l'année, des emprunts à long terme ont été conclus à concurrence du montant déterminé par le Conseil supérieur des Finances comme norme maximale de SNF corrigé pour 1993, c'est-à-dire 9,05 milliards de francs.

Le montant total de la dette directe de la Communauté française atteint ainsi les 31,8 milliards de francs, dont 1,7 milliard de francs a été amorti. Les charges financières supportées en 1993 se chiffrent à 1,8 milliard de francs.

La dette débudgétisée a également augmenté au cours de l'exercice considéré. La retenue, opérée en 1992, sur la dotation des institutions communautaires, les obligeant à couvrir cette perte par l'emprunt, a été reproduite en 1993. L'ensemble de ces emprunts s'élève à 1,772 milliard de francs.

De plus, la débudgétisation a été étendue au financement des infrastructures culturelles et sportives par l'ouverture d'une ligne de crédit pour 1,6 milliard de francs.

Ces emprunts viennent évidemment gonfler la dette communautaire globale et influencent négativement le SNF corrigé défini par le Conseil supérieur des Finances. En outre, ce type d'opération, qui n'a cependant pas été renouvelée en 1994, rend l'appréhension de la situation financière de la Communauté française plus compliquée.

Hormis les règles particulières pour l'imputation des recettes et le maintien de fonds budgétaires dans les sections particulières, le dispositif budgétaire de 1993 autorise encore une troisième dérogation aux dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, à savoir le cumul, d'exercice en exercice, des montants non engagés et non ordonnancés sur les crédits non dissociés et dissociés en les fusionnant aux crédits accordés pour l'année. Toutefois, en 1993, ces reports sont en nette régression et disparaissent complètement en 1994.

Une autre pratique litigieuse, largement utilisée au cours des deux exercices précédents, a également été abandonnée par la Communauté française en cours d'année(2). Il s'agit des paiements effectués, en toute illégalité, directement sur la caisse du comptable centralisateur, hors budget et sans le visa préalable de la Cour des comptes. En 1993, ils atteignent 1,9 milliard de francs contre 10,7 milliards de francs en 1991, et 2,1 milliards de francs en 1992.

(1) Il représente l'écart entre les encaissements et les décaissements opérés au cours d'une même année, hors emprunts et amortissements, et donne l'ampleur des besoins nets de financement.

(2) Sauf pour les hôpitaux psychiatriques qui constituent un cas particulier.

Enfin, la Cour a relevé des retards apportés dans la liquidation de plusieurs échéances d'emprunts (emprunt pour le financement des investissements universitaires, emprunts académiques et sociaux pour les institutions universitaires libres, intérêts dus à l'Etat sur le décompte des moyens transférés en 1992). La charge supplémentaire engendrée par ces retards se chiffre, en 1993, à 13,9 millions de francs.

3. DELIBERATIONS DU GOUVERNEMENT AUTORISANT DES DEPENSES AU-DELA DE LA LIMITE DES CREDITS ACCORDES

La mise en œuvre, en 1993 par la Communauté française, de la loi du 28 juin 1989 modifiant les règles de la comptabilité publique, a profondément modifié l'exercice du droit de dépassement budgétaire reconnu au pouvoir exécutif.

La souplesse de la gestion des crédits de programme par l'intermédiaire du budget administratif ainsi que le renforcement des contraintes d'utilisation de ce droit de dépassement des crédits, apporté par l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, doivent logiquement aboutir à une raréfaction de ce type de délibération.

En fait, le gouvernement de la Communauté française a pris, dans le courant de cette année, cinq délibérations budgétaires, c'est-à-dire un nombre identique à celui de 1992. Hormis la délibération n° 93/113 qui visait à anticiper les effets du feuilleton d'ajustement, elles portaient sur un total de 95 millions de francs.

DELIBERATIONS BUDGETAIRES (*)

N°	Date	Secreur d'activités	Crédits augmentés (en millions de francs)	Crédits diminués (en millions de francs)	Régularisation	Objet
110	21.06.1993	Infrastructure (MCAS)	D.O. 38 A.B. 52.21.32 (+ 20) A.B. 52.22.32 (+ 15) +35	D.O. 38/A.B. 61.32.21 -35	ajustement de 1993	Subventions pour la construction de crèches et l'achat de bâtiments destinés aux institutions pour handicapés
111	20.07.1993	Economat (MCAS)	D.O. 32/A.B. 12.06.01 +20	D.O. 38/41.30.21 -20	ajustement de 1993	Règlement des arriérés dus à la Régie des bâtiments pour permettre le transfert de propriétés immobilières à la Communauté française
112	19.07.1993	Audiovisuel (MCAS)	D.O. 65/A.B. 01.01.21 -20	D.O. 65/A.B. 33.07.21 -20	ajustement de 1993	Dépenses diverses pour les carrefours de l'audiovisuel
113	06.09.1993	—	—	—	ajustement de 1993	Délibération générale visant à anticiper les effets de l'ajustement
114	20.12.1993	Promotion artistique (MCAS)	D.O. 62/A.B. 33.26.35 +20	D.O. 44/43.65.11 -20	ajustement de 1994	Subvention complémentaire octroyée à l'Opéra royal de Wallonie pour compenser les pertes subies en 1993

* MCAS = ministère de la Culture et des Affaires sociales
D.O. = division organique
A.B. = allocation de base

Certaines circonstances particulières à l'année 1993 peuvent expliquer cette situation: le remaniement ministériel intervenu au mois de mai et provoqué par la désignation à de nouvelles fonctions du ministre-président et de sa collègue chargée des Affaires sociales et de la Santé, le passage à un nouveau système budgétaire et le dépôt tardif du feuillet d'ajustement qui a été subordonné au vote, dans le courant du mois de juillet, des textes concrétisant les accords de la Saint-Quentin accordant des moyens supplémentaires à la Communauté française.

Chaque délibération a donné lieu à des critiques de la Cour qui ont été immédiatement communiquées à la présidence du Conseil de la Communauté française.

Avant d'examiner les objections formulées à l'égard des délibérations, la Cour tient à attirer l'attention sur la formulation imprécise et vague des considérants justifiant l'adoption des délibérations alors qu'ils auraient dû établir, de manière irréfutable, le lien de causalité entre l'urgence et l'imprévisibilité de la dépense.

Les critiques émises à l'encontre de ces délibérations sont de trois ordres: imprévoyance dans la fixation des crédits initiaux, recours non conforme à la procédure prévue et méconnaissance des conditions fondées sur l'existence de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles.

De l'examen des délibérations n° 93/110 (subventionnement des investissements destinés à la naissance, à l'enfance et aux handicapés) et n° 93/111 (créances antérieures de la Régie des bâtiments), la Cour a conclu qu'elles visaient, essentiellement, soit à corriger une erreur dans l'évaluation des dépenses en cause(1), soit à combler une absence de crédits budgétaires(2).

Or, le remplacement du terme « imprévues » par « imprévisibles » pour qualifier les circonstances susceptibles de fonder l'urgence indique clairement que le législateur a entendu écarter des cas d'urgence justifiant l'intervention du pouvoir exécutif, la rectification des erreurs ou des omissions dans l'évaluation des dépenses, à moins d'en établir le caractère exceptionnel.

En l'occurrence, cette dernière condition n'était manifestement pas remplie puisqu'il s'agissait soit de dépenses récurrentes, engagées au cours des années antérieures, soit de créances anciennes. Dans ce dernier cas, la Cour a fait remarquer que l'impossibilité de déterminer avec précision les sommes nécessaires pour supporter ces créances anciennes ne dispensait pas la Communauté de les inscrire à son budget(3).

Quant aux délibérations n° 93/112 (carrefours de l'audiovisuel) et n° 93/113 (anticipation des effets du feuillet d'ajustement), elles constituaient un recours non conforme à la procédure prévue par l'article 44.

La première de ces deux délibérations procédait, en effet, à une nouvelle ventilation des allocations de base au sein d'un même programme d'activités et ne visait pas à relever le crédit légal. L'intervention du Conseil était, dès lors, superfétatoire puisque le législateur a autorisé l'organe exécutif à réaliser ce type d'opération dans le cadre des règles énoncées à l'article 15 des lois coordonnées(4).

La deuxième se rattache à la problématique des délibérations générales(5). En raison de leur portée trop vaste et de l'absence de précision concernant les dépenses autorisées, l'adoption systématique de délibérations visant à anticiper les effets d'un

(1) Lettre du 31 août 1993.

(2) Lettre du 24 août 1993.

(3) Lettre du 5 octobre 1993 adressée à la ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française, chargée des Affaires sociales, de la Santé et du Tourisme.

(4) Lettre du 21 septembre 1993.

(5) Déposé le 29 septembre 1993 au Conseil de la Communauté française, le feuillet d'ajustement a été adopté le 25 novembre et sanctionné le 2 décembre de la même année par le gouvernement.

feuilleton d'ajustement ne peut plus être tolérée au regard des conditions plus restrictives imposées par l'article 44. La seule solution compatible avec les prescriptions légales consiste à préparer et à déposer les projets de décrets budgétaires de manière telle que le Conseil puisse les approuver dans le délai nécessaire aux opérations projetées.

Dans le cadre de la réforme de 1989, la Cour s'est aussi vu attribuer la faculté de refuser son visa aux dépenses effectuées en exécution d'une délibération budgétaire lorsque les pièces justificatives, jointes aux ordonnances de dépenses, confirment ou font apparaître que les conditions prévues pour le recours à cette procédure exceptionnelle n'ont pas été remplies.

Elle dispose ainsi, par délégation expresse du pouvoir législatif, d'un véritable pouvoir d'appréciation, qui ne porte pas atteinte au droit dont dispose le pouvoir exécutif d'imposer le visa avec réserve, conformément à l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846.

Pour chaque dépense autorisée par une délibération budgétaire, la Cour des comptes examine, sur la base des caractéristiques propres du dossier, si un refus de visa s'impose. Lors de cette évaluation, elle s'efforce de faire preuve de la souplesse et de la modération nécessaires afin de sauvegarder les intérêts de la trésorerie tout en assurant le respect des prérogatives des assemblées législatives sur le plan budgétaire.

Ainsi, la Cour a-t-elle pu estimer ultérieurement ne pas devoir refuser son visa dans les cas où elle avait conclu, lors de l'examen de la délibération, que la procédure de l'article 44 avait été appliquée à tort.

En 1993, la Cour a décidé d'user de son pouvoir de refuser le visa à l'encontre de l'ordonnance de dépense émise en exécution de la délibération n° 93/114 du 20 décembre 1993 destinée à l'octroi d'une subvention complémentaire de 20 millions de francs à l'Opéra royal de Wallonie pour compenser les pertes subies en cours d'année.

Ni les informations transmises à l'appui de la demande de liquidation (1), ni la motivation de la délibération ne démontraient que les conditions d'urgence amenées par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles étaient respectées (2).

L'adoption de la délibération était motivée par un accroissement, constaté en fin d'année, du déficit cumulé de l'institution lyrique en raison de la défection du mécénat, privé et public, touché par la crise économique et par la nécessité d'éviter le recours à l'emprunt qui engendrerait des charges supplémentaires.

La Cour a fait observer que la récession économique était notoire depuis plus d'un an; les dirigeants de l'opéra pouvaient donc raisonnablement s'attendre à une baisse des rentrées financières.

D'autre part, certaines recettes, en particulier celles provenant du « sponsoring », avaient été manifestement surévaluées dans les prévisions budgétaires de l'institution. Dans ces conditions, les écarts relevés entre les attentes et les réalisations ne pouvaient être considérées comme imprévisibles, ni suffire à expliquer l'impasse financière.

De plus, les difficultés ont dû apparaître bien avant la fin de l'année puisque le désistement de certains partenaires publics a été officialisé dès le 6 octobre, soit plusieurs semaines avant le vote du feuilleton d'ajustement.

(1) Lettre du 8 mars 1994 adressée au ministre du Budget, de la Culture et du Sport de la Communauté française.

(2) Lettre du 11 janvier 1994.

En outre, la Communauté française était en mesure, par l'intermédiaire de ses représentants au sein du conseil d'administration, d'être informée sans délai de l'évolution de la situation financière de l'institution.

Au vu de tous ces éléments, la Cour a conclu que le déficit était principalement d'origine structurelle (1) et que son aggravation en cours d'année était prévisible. Ainsi, a-t-elle renvoyé l'ordonnance de dépense présentée sur la base de la délibération critiquée.

La méconnaissance des conditions imposées par l'article 44 à l'exercice du droit de dépassement budgétaire n'est pas la seule critique émise à l'encontre des délibérations budgétaires n° 93/110 (investissements destinés à la naissance, à l'enfance et aux handicapés) et n° 93/112 (carrefours de l'audiovisuel) qui n'ont été transmises à la Cour que plus d'un mois après leur adoption.

Outre qu'elles contredisaient l'urgence de la dépense, ces transmissions tardives contrevenaient à la prescription légale imposant une communication immédiate du texte des délibérations aux assemblées législatives et à la Cour des comptes.

Enfin, les dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précisent également que les délibérations budgétaires doivent être régularisées par le vote d'un décret d'ajustement budgétaire. Lorsqu'il s'agit d'une délibération importante, l'exécution en est même suspendue tant qu'un projet de décret spécial n'est pas déposé au Conseil, à moins que le gouvernement ne décide de bloquer d'autres crédits à concurrence du montant autorisé.

A cet égard, toutes les délibérations prises en 1993 étaient immédiatement exécutoires et ont fait l'objet d'un projet de décret de régularisation.

4. ARRETES DE REDISTRIBUTION DES ALLOCATIONS DE BASE

La loi du 28 juin 1989 a également introduit plus de souplesse dans la gestion des crédits légaux. L'article 15 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat autorise, en effet, les ministres ordonnateurs à procéder, au cours de l'année budgétaire et après accord du ministre du Budget, à une nouvelle ventilation des allocations de base, dans les limites de chacun des crédits ouverts par les programmes.

Toute reventilation doit être portée à la connaissance du Conseil de la Communauté française et de la Cour des comptes qui, le cas échéant, fait parvenir sans délai ses observations à l'assemblée législative.

Lorsqu'une reventilation des allocations de base d'un programme d'activités atteint certains plafonds (2), il appartient au Conseil de se prononcer sur sa conformité au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses. Dans pareille hypothèse, la Cour lui fait toujours part de son appréciation de cette conformité.

Au cours de l'exercice 1993, les ministres communautaires ont adopté six arrêtés de reventilation qui ont porté globalement sur 183,5 millions de francs en crédits d'ordonnancement et 70,8 millions de francs en crédits d'engagement.

Deux arrêtés atteignaient les plafonds légaux :

- Celui du 8 juin 1993 portant sur le programme 1 (jeunes en danger et jeunes délinquants) de la division organique 33 (aide à la jeunesse);
- Celui du 13 décembre 1993 relatif au programme 1 (jeunes en danger et jeunes délinquants) de la division organique 33 (aide à la jeunesse), au programme 3

(1) Pour de plus amples développements sur la situation financière de l'Opéra royal de Wallonie, le lecteur est renvoyé au point 2.B.1° de la partie II du Cahier.

(2) Plus de 50 millions de francs ou en moins de 5 millions représentant plus de 15 p.c. de l'allocation de base concernée.

(investissements et subventions pour investissements) de la division organique 38 (infrastructure) et au programme 3 (organisation des études et activités parascolaires) de la division organique 92 (organisation des études).

Après avoir procédé à l'examen des arrêtés, la Cour n'a eu d'objections à émettre qu'à l'encontre de celui du 8 juin 1993 cité ci-avant.

Cet arrêté aboutissait à affecter une partie des crédits de l'année au paiement de créances se rapportant aux années antérieures et, dès lors, portait atteinte aux prérogatives du Conseil: seul le pouvoir législatif est, en effet, habilité à déterminer, expressément, par programme, dans les décrets budgétaires, les montants globaux des crédits dissociés et non dissociés, ainsi que des crédits destinés aux dépenses de l'année et à celles des années antérieures(1).

5. SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DU BUDGET DE L'ANNÉE 1994

● *Les nouvelles ressources*

Le budget de la Communauté française pour l'année 1994 intègre l'ensemble des ressources supplémentaires obtenues au cours de la réforme institutionnelle de juillet 1993.

Les nouveaux moyens proviennent de deux sources différentes: les transferts de l'Etat fédéral et le soutien financier des entités régionales francophones.

Au niveau fédéral, l'accord de la Saint-Michel(2) a débouché sur la liaison partielle et progressive de la part attribuée de l'IPP à l'évolution réelle du PNB, le versement d'un supplément pour la réintroduction des allocations de fin d'année accordées au personnel enseignant et la ristourne intégrale de la redevance radio et télévision, devenue impôt communautaire.

Le refinancement de la Communauté française, négocié dans le cadre de l'accord de la Saint-Quentin, se concrétise par deux interventions conjointes de la Région wallonne et de la Commission communautaire française (COCOF), instituée au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

La première aide régionale se réalise par la cession de la propriété des bâtiments de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, à six sociétés publiques, créées, à cet effet, de concert par la Région wallonne, la COCOF et la Communauté française (cinq pour la Région wallonne et une pour la Région de Bruxelles-Capitale)(3).

Pour financer cette acquisition, les sociétés doivent recourir au marché des capitaux. Les emprunts souscrits par elles sont garantis solidairement et indivisiblement par les trois pouvoirs publics concernés(4) tandis que le service de ces emprunts est supporté par la Région wallonne et la COCOF.

(1) Lettre du 6 juillet 1993.

(2) Officialisé par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

(3) Au début du mois de juillet 1993, le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon et l'Assemblée de la COCOF ont adopté, sur la base de l'article 138 de la Constitution, les décrets organisant ce transfert et créant la (les) société(s) de droit public.

(4) Décrets du 23 novembre 1993 autorisant la société de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics à contracter des emprunts avec la garantie de la Commission communautaire française, du 6 décembre 1993 autorisant le gouvernement de la Communauté française à garantir les emprunts contractés par les sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, et du 9 décembre 1993 habilitant le gouvernement wallon à accorder la garantie de la Région wallonne pour les emprunts contractés par les cinq sociétés wallonnes de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics.

L'opération, qualifiée d'« emprunt de soudure » et qui ne pourra pas être renouvelée, rapportera 40,6 milliards de francs à la Communauté française. Elle doit normalement s'étendre sur une période de quatre ans (de 1993 à 1996) (1). Mais d'après le plan pluriannuel des finances de la Communauté française, l'on s'orienterait, actuellement, vers un étalement de l'emprunt de soudure sur huit années (de 1993 à 1998).

La deuxième intervention régionale (2) s'opère par le transfert de l'exercice de compétences communautaires, essentiellement dans les matières personnalisables, aux organes régionaux francophones, sans versement complet des moyens budgétaires consacrés par la Communauté à leur financement (3). Cette opération permet de dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour la réalisation des missions plus proprement communautaires, à savoir la culture et l'enseignement.

● *Les équilibres budgétaires*

Initialement estimées à 218,2 milliards de francs, les recettes prévues pour l'année 1994 se voient réduites de 3,2 milliards de francs à l'ajustement pour s'établir à 214,9 milliards de francs. Par rapport aux prévisions ajustées de 1993 (209,6 milliards de francs), qui englobaient déjà la majeure partie des moyens supplémentaires accordés par les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin, elles sont en augmentation de 2,5 p.c.

La diminution des recettes attendues résulte, pour l'essentiel, d'une réduction de 2,8 milliards de francs du rendement annuel de la vente des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel pour permettre un étalement de l'aide régionale jusqu'en 1998. Cette décision s'inscrit dans le cadre du plan pluriannuel des finances de la Communauté française. La tranche annuelle de l'emprunt de soudure est ainsi ramenée, pour 1994, de 12,3 à 9,5 milliards de francs.

Les autorisations de dépenses, qui se rapportent aux moyens de paiement (crédits non dissociés, crédits dissociés d'ordonnancement et crédits variables), enregistrent, à l'ajustement, une légère baisse globale de 0,3 milliard de francs. Après ajustement, elles s'élèvent à 225,1 milliards de francs, soit une hausse de 2,9 p.c. par rapport au budget ajusté de 1993 (218,6 milliards de francs). Elles tiennent compte de la marge supplémentaire dégagée par le deuxième volet de l'accord de la Saint-Quentin portant sur le transfert aux entités régionales francophones de l'exercice de certaines compétences communautaires.

(en milliards de francs)

RECETTES	BUDGET INITIAL	AJUSTEMENT	BUDGET AJUSTE
Recettes :			
— courantes	205,8	— 0,4	205,4
— de capital ⁽²³⁾	12,4	— 2,8	9,5
— sous-total	218,2	— 3,2	214,9
Produit des emprunts :			
— à long terme	7,2	—	7,2
— correspondant aux amortissements de la dette directe et indirecte	—	2,9	2,9
— sous-total	7,2	2,9	10,1
RECETTES TOTALES	225,4	— 0,3	225,1

(1) Arrêtés du 9 novembre 1993 du gouvernement de la Communauté française dressant la liste des bâtiments scolaires transférés aux six sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires.

(2) N'entrant en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1994, elle ne figurait pas, à l'inverse des autres nouvelles ressources communautaires, et pour cause, dans le budget de 1993.

(3) Comme pour la cession des bâtiments scolaires, les mêmes assemblées législatives ont voté, les 19 et 22 juillet 1993, sur base de la disposition constitutionnelle précitée, les décrets organisant l'attribution de l'exercice de ces compétences aux organes régionaux francophones.

L'équilibre budgétaire est réalisé par l'incorporation, dans les recettes attendues, du produit des emprunts à long terme pour un montant de 7,2 milliards de francs, montant qui correspond exactement au déficit corrigé maximum admissible établi par le Conseil supérieur des Finances pour 1994.

La perte résultant de la réduction volontaire de la deuxième tranche de l'emprunt de soudure à concurrence de 2,8 milliards de francs est compensée par la décision, prise lors du contrôle budgétaire, d'accroître le recours aux emprunts pour un montant équivalent aux amortissements qui seront liquidés, au cours de l'exercice considéré, à concurrence de 2,9 milliards de francs.

En raison de l'importance de l'intervention régionale (qui représente 4,42 p.c. des prévisions de recettes ajustées) et de son caractère exceptionnel (elle ne pourra être répétée à l'échéance fixée), la Cour a insisté, lors de l'analyse du budget initial de 1994, sur la nécessité d'établir une projection pluriannuelle qui détermine les économies structurelles à réaliser et/ou les recettes nouvelles à trouver en vue d'assurer l'autonomie financière de la Communauté au terme de la période d'étalement de l'emprunt de soudure(1).

● *Les sections particulières*

L'assainissement de l'ancien titre IV du budget, imposé par la mise en oeuvre de la réforme budgétaire de 1989, n'ayant pu être achevé au cours de la préparation du budget de 1993, ce dernier conservait des sections particulières accueillant, en dérogation aux dispositions légales en vigueur, trente fonds budgétaires maintenus sous le régime de la loi du 28 juin 1963.

Parmi ces fonds, le maintien de celui portant le numéro 67.12 B (Recettes diverses de la Communauté française) est régulièrement critiqué par la Cour pour avoir recueilli le solde créditeur de l'asbl « Centre d'animation permanente » dissoute(2).

A l'exclusion du transfert aux entités régionales francophones du Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales et du Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour les handicapés, les sections particulières n'ont pas été modifiées dans le cadre du budget de 1994.

Leurs opérations atteignent les douze milliards de francs, soit deux fois moins qu'en 1993, en raison du transfert des deux fonds précités.

LES SECTIONS PARTICULIERES

Entités	<i>(en milliards de francs)</i>	
	Recettes	Dépenses
Culture et Affaires sociales	7,0	7,1
Education, Recherche et Formation	4,9	4,9
TOTAL	11,9	12,0

● *Le respect des règles comptables et budgétaires*

La tendance, observée en 1992, vers plus de transparence et d'orthodoxie budgétaires, qui s'est accentuée dans le budget initial de 1994, se voit légèrement érodée par l'ajustement.

(1) Ce document a été élaboré par la Communauté française à la fin mars 1994. Il fait l'objet d'un commentaire particulier au point 6 ci-après.

(2) Voir infra.

Le dispositif budgétaire initial a, en effet, été élagué d'une série de cavaliers budgétaires. Aucune nouvelle débudgétisation n'a été introduite, un exposé général a été présenté et l'autorisation d'exécuter les paiements relatifs à la dette publique via la procédure des dépenses fixes bannit les paiements par avances de la trésorerie.

Par contre, les modifications introduites par l'ajustement renouent avec d'anciennes pratiques irrégulières. Elles restaurent certaines débudgétisations en conférant, rétroactivement, une base légale aux délibérations gouvernementales antérieures autorisant l'ouverture d'une ligne de crédit pour la construction d'un hall de sports à Jambes et permettant l'exécution de la garantie accordée par le Fonds des constructions hospitalières et médico-sociales pour les emprunts contractés par l'asbl Franchant. Elles réactivent, également, les reports spéciaux au profit d'une seule allocation de base, étendent les dérogations permettant aux crédits de l'année de supporter des créances pour années antérieures et, enfin, autorisent l'alimentation d'un fonds inscrit dans les sections particulières par des crédits budgétaires.

Par ailleurs, l'application de la réforme budgétaire de 1989 reste encore très formelle : les regroupements opérés par certains programmes sont incohérents, généraux ou trop liés à la nature économique des dépenses. Quant aux programmes justificatifs, ils demeurent vagues et imprécis.

Au niveau du budget administratif, la classification économique n'est pas toujours respectée. Pour certaines dépenses relatives à la dette directe, les intérêts et les amortissements sont imputés sur une même allocation de base, empêchant ainsi toute estimation du solde net à financer ex ante.

Comme les années précédentes, les budgets des organismes d'intérêt public de la catégorie B n'ont pas été annexés au budget initial pour être communiqués au Conseil et le gouvernement a déposé, sans exposé général, le projet d'ajustement hors du délai prescrit par l'article 19 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

6. PROJECTION PLURIANNUELLE DES FINANCES DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Lors de son analyse du budget initial de la Communauté française pour 1994, la Cour des comptes a insisté sur la nécessité d'établir une estimation pluriannuelle afin de faire apparaître les économies structurelles et/ou les recettes nouvelles qui devront nécessairement suppléer, après 1996, à l'indemnité versée par la Région wallonne et la Commission communautaire française (COCOF) pour la cession d'une partie des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel (qualifiée d'emprunt de soudure).

Dans le courant des mois d'avril et de juin 1994, le ministre communautaire du Budget a présenté, au Conseil de la Communauté française et à la presse, une projection pluriannuelle des finances communautaires, arrêtée au 30 mars 1994.

Il convenait, comme l'a exposé le ministre devant le Conseil, *« dans l'intérêt même de la Communauté et de sa réputation quant à la qualité de sa gestion (...) de faire le point, mais de manière précise et rigoureuse, sans manipulation optimiste et sans pessimisme excessif (...) »* afin *« (...) de rencontrer les impératifs liés à la nécessité de préserver l'image de marque de la Communauté et de défendre, par ailleurs, ses intérêts, notamment vis-à-vis des milieux bancaires qu'elle est naturellement amenée à consulter dans le cadre de sa politique financière (...) »* (1).

Le document contient des données relatives au budget de 1994, lequel a été pris comme point d'ancrage de la projection pluriannuelle, établie à politique inchangée. A partir de celle-ci, le plan pluriannuel dégage la hauteur des économies structurelles

(1) Compte rendu intégral, Conseil de la Communauté française, n° 11 (1993-1994), séance du 20 avril 1994, p. 20.

à réaliser pour maîtriser les coûts et assurer l'avenir financier de la Communauté française au terme de la période transitoire, fixée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, c'est-à-dire 1999.

Depuis mars 1994, date à laquelle la projection pluriannuelle a été dressée, certaines données se sont modifiées. L'ajustement du budget pour 1994, déposé fin septembre au Conseil de la Communauté française, a, entre autres, réduit le produit de la tranche annuelle de l'emprunt de soudure. Quant au Conseil supérieur des finances, il a, dans son rapport de juin 1994, revu les déficits corrigés maxima admissibles pour les prochaines années. Par conséquent, les grands équilibres, arrêtés dans la version initiale de la projection pluriannuelle, ne sont plus actuels et doivent être revus.

● *La méthodologie utilisée*

Le document intitulé « projection pluriannuelle des finances de la Communauté française » contient deux estimations prospectives : une projection à politique inchangée et un plan d'économies, agencés suivant le même schéma macro-économique, particulier à la Communauté française, et indépendamment, dès lors, de toute analyse portant sur les divisions et les programmes du budget.

■ Les dépenses

Les dépenses totales de la Communauté sont réparties en deux groupes : les dépenses dites affectées et les charges de la dette communautaire.

Les dépenses dites affectées sont regroupées en quatre catégories suivant les paramètres qui déterminent leur évolution :

- Les traitements des enseignants statutaires, qui varient en fonction de l'inflation majorée de 0,70 p.c. représentant les augmentations barémiques;
- Les autres dépenses du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, qui évoluent en fonction de l'inflation;
- Celles du ministère de la Culture et des Affaires sociales, qui fluctuent également suivant l'inflation;
- Enfin, les dotations versées à la Région wallonne et à la COCOF pour l'exercice des compétences communautaires transférées, lesquelles sont influencées par trois paramètres fixés par décret (l'indice moyen des prix à la consommation, le droit de tirage de la COCOF et une clé de répartition entre les deux entités régionales).

La projection et le plan pluriannuels reposent sur l'hypothèse d'une croissance des dépenses limitée à ces seuls paramètres, ce qui implique l'absence de toutes nouvelles politiques, sauf à compenser les nouvelles dépenses qui en découleront pour maintenir les marges fixées par la projection et le plan.

Quant aux charges de la dette, elles englobent les intérêts et les amortissements pour la seule année 1994. A partir de 1995, les amortissements (et leur financement) ne sont plus repris dans la projection ni dans le plan tant en dépenses qu'en recettes. Dès lors, les dépenses de la dette sont, à partir de cette échéance, limitées aux seuls intérêts.

Elles sont divisées en cinq catégories spécifiques selon la terminologie utilisée, en l'espèce, par la Communauté française :

- La « dette directe » comprend, en 1994, les intérêts et les amortissements des emprunts contractés à concurrence des montants autorisés par le Conseil supérieur des Finances, les intérêts dus au caissier de la Communauté française (le Crédit communal de Belgique) et les intérêts dus à l'Etat sur les transferts des moyens attribués (loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et des régions). A partir de 1995, elle ne reprend, pour l'essentiel, que les intérêts dus à l'Etat;

- La « *dette indirecte* » concerne la charge (d'intérêts et d'amortissements en 1994, uniquement d'intérêts à partir de 1995) des emprunts relatifs aux investissements universitaires;
- La « *dette paracommunautaire* » recouvre la charge des emprunts contractés par les institutions communautaires (RTBF, CGRI, Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, ONE, Agence de prévention du Sida et Office de promotion du tourisme) (1) pour compenser la retenue opérée, en 1992 et en 1993, sur leurs dotations. Les intérêts et les amortissements de ces emprunts sont supportés par la Communauté qui accorde annuellement, à chaque institution, les moyens nécessaires pour faire face à ces dépenses supplémentaires. Comme pour les deux postes précédents, les intérêts et les amortissements sont pris en compte en 1994. Pour les années ultérieures, seuls les intérêts sont comptabilisés;
- Sous le vocable de « *dette SNF passé* », le déficit cumulé des années 1989 et 1990 est intégré dans le plan pluriannuel. Evalué à 7,5 milliards de francs, il est couvert par un emprunt de trésorerie qui n'a pas été consolidé;
- La rubrique « *dette SNF-CSF* » reprend, à partir de l'année 1995, les charges d'intérêts des emprunts à long terme contractés, chaque année, sur base des déficits autorisés par le Conseil supérieur des Finances. Les montants de ces emprunts correspondent aux normes mentionnées dans le rapport de juin 1993 du Conseil supérieur des Finances. La projection et le plan pluriannuels reconduisent, de 1997 à 1999, le déficit maximal admissible pour 1996. Or, le Conseil supérieur des Finances a actualisé, en juin 1994, ses recommandations et le Comité de concertation Gouvernement fédéral — Gouvernement des Communautés et des Régions du 19 juillet 1994 a déterminé de nouveaux soldes admissibles pour les prochains exercices: 13,2 milliards de francs pour 1995, 11,6 milliards de francs pour 1996 et 9,5 milliards de francs pour 1997 (2).

■ Les recettes

L'indemnité versée par les six sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires pour le transfert d'une partie du parc immobilier scolaire n'est pas reprise dans les recettes totales de la Communauté française mais vient réduire le solde « non autorisé », qui détermine la hauteur du dépassement de la norme du Conseil supérieur des Finances.

Hormis la tranche annuelle de l'emprunt de soudure, les recettes affectées (3) et le produit des emprunts à long terme, les recettes englobent toutes les autres ressources inscrites au budget des voies et moyens de la Communauté française.

Un poste particulier de recettes est réservé aux amortissements de la dette, le gouvernement envisageant de réemprunter annuellement le capital remboursé. A partir de 1995, comme indiqué ci-avant, plus aucun montant n'y est inscrit et une nouvelle rubrique, intitulée « *non-exécution année antérieure* », prend le relais.

D'après les informations dont dispose la Cour, cette rubrique reprendrait les crédits budgétaires non utilisés au cours de l'année budgétaire précédente. Evalués à 1,9 milliard de francs pour 1995, ils présentent une croissance annuelle constante de 2,85 p.c. pour atteindre les 2,2 milliards de francs au terme de la projection en 1999.

(1) Au 1^{er} janvier 1994, le Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées et l'Office de promotion du tourisme ont été transférés à la Région wallonne et à la COCOF, qui reprennent la charge de ces emprunts.

(2) Exposé général — Budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1995, Doc. Chambre, n° 1546/1 - 1993/1994, p. 256.

(3) Les opérations sur les fonds budgétaires ne sont pas reprises dans la projection pluriannuelle en raison de la liaison entre les recettes affectées et les crédits variables: la capacité de liquider des dépenses à charge des fonds organiques dépend des recettes réellement encaissées.

En l'absence d'information complémentaire, il n'est pas possible de se prononcer sur la validité de cette innovation budgétaire. Ce point fera l'objet d'une attention particulière au moment de la présentation du projet de budget pour 1995.

A l'exclusion du poste « *non-exécution année antérieure* », les recettes estimées évoluent en fonction des paramètres suivants: un taux d'intérêt de 7 p.c. pour la conclusion des nouveaux emprunts et la renégociation d'anciens emprunts, une inflation de 2,40 p.c., un taux de croissance du PNB de 2 p.c., et la moitié du taux d'inflation (soit 1,20 p.c.) pour la redevance radio-télévision.

- *La projection pluriannuelle à politique constante*

La synthèse de la projection pluriannuelle des finances de la Communauté française fait apparaître un boni en 1994 et en 1995(1).

En 1994, la Communauté française a pu se constituer un volant de recettes supplémentaires en se basant sur la norme du Conseil supérieur des Finances et non pas sur le solde net à financer ex ante qui se détermine en retirant les amortissements du volume des dépenses.

Le produit des emprunts à long terme recouvrait donc des réalités différentes dans la conception de la Communauté française (solde brut à financer) et celle du Conseil supérieur des Finances (solde net à financer corrigé maximum); la différence entre les deux conceptions réside dans la prise en compte des amortissements.

Le montant, autorisé par le Conseil supérieur des Finances, a immédiatement été emprunté en début d'année, au-delà des besoins réels immédiats.

Il convient de faire remarquer, à ce sujet, que la norme de déficit corrigé maximal admissible préconisée par le Conseil supérieur des Finances en vue d'assurer une stabilisation, voire une réduction, de l'endettement des entités fédérées à long terme, constitue une limite à ne pas dépasser et non pas une autorisation à exploiter totalement au-delà des besoins immédiats.

Dans la logique de la projection pluriannuelle, les marges de manœuvre constituées en 1994 et 1995 sont utilisées pour réduire les tranches de l'emprunt de soudure afférentes à ces années afin d'augmenter le solde à percevoir en 1996.

Le montant du produit de la vente des bâtiments scolaires, son échelonnement ainsi que la répartition de la charge entre les six sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (une bruxelloise et cinq wallonnes) sont fixés par les arrêtés du 9 novembre 1993 du gouvernement de la Communauté française dressant la liste des bâtiments scolaires transférés.

Les arrêtés prévoient que l'indemnité globale versée à la Communauté française pour la cession d'une partie du parc immobilier scolaire s'élève à 40,6 milliards de francs, étalée sur quatre ans, avec le versement d'une tranche annuelle globale de 11,950 milliards de francs en 1993, de 12,350 milliards de francs en 1994, de 16,150 milliards de francs en 1995 et d'un solde de 0,150 milliard de francs en 1996(2).

La projection pluriannuelle opère une autre ventilation avec le versement d'une tranche de 9,666 milliards de francs en 1994, de 10,866 milliards de francs en 1995 et de 8,118 milliards de francs en 1996.

(1) La marge de manœuvre dégagée en 1995 ne peut être vérifiée, le document ne mentionnant pas les informations nécessaires.

(2) Les arrêtés du 9 novembre 1993 dressant la liste des bâtiments scolaires transférés prévoient également que les montants fixés pour les années 1994 et 1995, en ce qui concerne la société bruxelloise, et pour les années 1994 à 1996, en ce qui concerne les sociétés wallonnes, peuvent être modifiés de l'avis conforme des autorités régionales pour autant que le montant de l'indemnité globale reste inchangé et que la modification soit limitée à 10 p.c. du montant.

EMPRUNT DE SOUDURE

	<i>(en milliards de francs)</i>			
	1993	1994	1995	1996
Arrêtés	11,950	12,350	16,150	0,150
Projection	11,950	9,666	10,866	8,118

Par rapport au montant prévu en 1994 dans la projection pluriannuelle, l'ajustement du budget pour 1994 a réduit la tranche de cette année à 9,510 milliards de francs (soit une diminution de 23 p.c.), impliquant ainsi une modification les versements ultérieurs figurant dans la projection et le plan pluriannuels.

Par ailleurs, les textes décrets et réglementaires encadrant l'emprunt de soudure devront être adaptés en fonction du nouvel étalement envisagé.

Sur la base de ces éléments, la projection pluriannuelle à politique inchangée, telle qu'établie par la Communauté française, fait apparaître un dépassement de la norme du Conseil supérieur des Finances de 5,5 milliards de francs en 1996, de 15,9 milliards de francs en 1997, de 17,1 milliards de francs en 1998 et de 18,2 milliards de francs au terme de la période.

● *Le plan pluriannuel*

A partir des résultats de la projection ainsi établie, le plan pluriannuel détermine l'effort d'austérité à accomplir pour aboutir, non pas à une situation équilibrée au terme de la période transitoire, mais à un report de l'apparition du dépassement de la norme du Conseil supérieur des Finances de 1996 à 1998.

Ce plan doit être considéré, d'après le ministre du Budget, comme le « *cadre mathématique d'un programme raisonnable de mesures qui s'inscrirait dans une optique d'équilibre à moyen terme. (...) Quant aux moyens juridiques et gestionnels à mettre en œuvre afin de réaliser le programme en question, tantôt par des rationalisations de dépenses, tantôt par des améliorations de recettes, (...) il s'agit là d'une troisième étape (...)* » qui relève de la compétence du gouvernement communautaire et non pas du seul ministre du Budget (1).

L'ampleur des mesures structurelles (et, par conséquent, récurrentes) d'économies à réaliser a été fixée à 3 milliards de francs en 1995, 5 milliards de plus l'année suivante et 5 milliards supplémentaires en 1997, soit un total d'économies, cumulant à 13 milliards de francs après trois ans, qui continuera à comprimer les dépenses jusqu'en 1999.

Les mesures structurelles d'économies, dont la nature n'est pas autrement précisée, porteront, à la fois, sur la recherche de nouvelles ressources financières et sur la réduction des dépenses. Pour 1995, la hauteur des économies devrait résulter, partiellement du moins, des réformes déjà mises en œuvre dans l'enseignement (réformes du secondaire et du supérieur non universitaire, réduction de l'écart entre norme organique et norme budgétaire, etc.).

Parallèlement, les versements annuels de l'indemnité perçue pour la cession des bâtiments scolaires à la Région wallonne et à la COCOF ont été recalculés pour permettre son étalement jusqu'en 1998.

Rendu possible grâce à la marge de manœuvre constituée par l'emprunt de la totalité du montant autorisé en 1994 par le Conseil supérieur des Finances, ce rééchelonnement de l'emprunt de soudure constitue la pierre angulaire du plan pluriannuel.

(1) Compte rendu intégral, Conseil de la Communauté française, n° 11 (1993-1994), séance du 20 avril 1994, p. 23.

Le montant restant dû, à partir de 1994 (28,7 milliards de francs), de l'indemnité globale devrait, selon la version initiale du plan pluriannuel (qui n'est plus d'actualité), s'étaler de la manière suivante: 9,7 milliards de francs en 1994, 7,9 milliards de francs en 1995, 5,6 milliards de francs en 1996, 2,9 milliards de francs en 1997 et 2,6 milliards de francs en 1998.

PLAN PLURIANNUEL

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Economies	—	3	8	13	13	13
Emprunt de soudure	9,7	7,9	5,6	2,9	2,6	—
Déficit non autorisé	—	—	—	—	1,6	5,2

Les deux changements (les mesures d'économies et l'allongement du soutien régional) retardent et réduisent les découverts signalés par la projection pluriannuelle. Le dépassement de la norme du Conseil supérieur des Finances est différé de deux ans et, d'après les données du plan pluriannuel, il se limiterait à 1,6 milliard de francs en 1998 pour s'élever à 5,2 milliards de francs en 1999.

● Conclusion

La projection et le plan pluriannuels des finances de la Communauté française, dans leur version du 30 mars 1994, auraient dû contenir plus d'explications méthodologiques permettant d'évaluer la démarche suivie. Par ailleurs ces documents ne précisent aucune des mesures concrètes à adopter en vue d'atteindre les objectifs chiffrés. De plus, les données doivent être actualisées en fonction des modifications apportées par l'ajustement du budget de 1994 et par la révision des normes du Conseil supérieur des Finances.

Malgré ces lacunes et ces zones d'ombre, la projection et le plan pluriannuels ont le mérite de contribuer à la compréhension des finances communautaires, d'une part, en faisant le point sur leur évolution future à politique constante et, d'autre part, en chiffrant l'effort d'austérité à réaliser, dès 1995, pour parvenir à un certain équilibre dans les prochaines années.

II. CONTROVERSES ET INFORMATIONS

1. VISA AVEC RESERVE

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

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

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

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

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

Dans le cas des Communautés et Régions, la délibération du Conseil des ministres est remplacée en l'occurrence par la délibération du gouvernement (1).

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

2. MINISTERE DE LA CULTURE ET DES AFFAIRES SOCIALES

A. INFRASTRUCTURES CULTURELLES, SPORTIVES ET TOURISTIQUES

1° Investissements directs

● *Insuffisance des études préalables*

Dans ses Cahiers d'observations précédents (2), la Cour des comptes a relevé le caractère insuffisant des études préalables à divers marchés d'infrastructure passés par la Communauté française, qui ont subi de ce fait d'importantes modifications en cours de chantier.

Des observations ont encore été formulées à propos des travaux de restauration du Musée royal de Mariemont (3).

La Cour a en effet constaté que le montant des travaux de certains lots avait été majoré de plus de 11 millions de francs représentant 50 p.c. (et même plus pour les travaux d'électricité qui augmentent de 57 p.c.), depuis l'attribution des marchés.

Son Collège a estimé que des majorations de coûts aussi substantielles montraient que les études préalables des entreprises avaient été insuffisantes et que de telles situations étaient de nature à porter préjudice aux principes légaux de la concurrence et de l'égalité entre les entrepreneurs.

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

(2) 146^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990), N° 1, p. 32; 148^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991), N° 1, pp. 29 à 33; 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994), N° 1, pp. 49 et 50.

(3) Lettres des 10 et 23 février 1994.

J 986.965

J 990.701

Une étude préalable plus sérieuse aurait par exemple permis d'intégrer la commande relative aux châssis vitrés des quatre grandes salles du Musée dans le projet initial. La Cour a ajouté qu'en tout état de cause, l'attribution de ce marché de gré à gré, en extension de l'entreprise, n'était pas justifiée au regard de l'article 17, § 2, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics (1).

Dès lors, elle s'est enquis des mesures envisagées à l'égard des auteurs du projet, responsables, du moins en partie, du déroulement de ces chantiers.

Sur un plan général, la Cour a insisté une nouvelle fois pour qu'à l'avenir, les projets d'infrastructures sportives et culturelles fassent l'objet d'un examen sérieux tant du point de vue de la conception technique que de l'évolution des coûts ; elle a également déploré l'absence de contrôle interne des dépenses relevant de la Direction générale de l'Infrastructure et a souhaité être informée des mesures envisagées afin d'éviter le renouvellement de majorations aussi importantes.

Par ailleurs, l'attention du ministre a encore été attirée sur les dispositions de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, portant obligation de soumettre préalablement au visa du contrôleur des engagements les propositions de dépenses supplémentaires résultant des contrats et marchés pour travaux.

J 998.649

La réfection de la piscine du Centre sportif l'Hydrion à Arlon a donné lieu au même type d'observations.

Alors que cette entreprise avait été attribuée pour un montant de 2 921 470 F, le coût des travaux s'est finalement élevé à 3 910 970 F (montants hors TVA), accusant un supplément d'environ 34 p.c. dû à l'ajout, en cours de chantier, de nombreux travaux supplémentaires. Comme la plupart étaient prévisibles étant donné leur caractère apparent, la Cour a critiqué l'insuffisance de l'étude préalable (2).

En particulier, elle a relevé que le mauvais état du fond et des parois latérales des pédiluves, dû à l'effritement du béton attaqué par l'eau chlorée, avait été constaté dès le début des travaux et qu'il ne pouvait donc échapper à un examen sérieux de l'état des lieux lors de la conception du projet.

En conséquence, la Cour a attiré une nouvelle fois l'attention du ministre sur la nécessité de prendre des mesures concrètes en vue d'éviter la répétition de ces situations.

● *Carences dans le suivi des dossiers de restauration du Château de Seneffe*

J 891.707

Dans son précédent Cahier d'observations (3), la Cour a formulé de nombreuses observations à propos de la restauration du château de Seneffe.

Elle avait notamment relevé que la Communauté française avait proposé, en 1993, la mise en paiement d'une indemnité transactionnelle de 1 955 162 F en principal, majorée de 1 044 838 F d'intérêts, en vue de la réparation du préjudice subi lors de l'exécution des travaux d'aménagement intérieur du château, alors que l'entrepreneur avait accepté le projet de transaction élaboré par la Régie des bâtiments dès le 11 août 1986.

En outre, une facture de 3 027 685 F, relative aux charges complémentaires de maintenance et de gestion, établie le 15 juin 1988 et introduite le 20 du même mois auprès du service du Hainaut de la Régie des bâtiments, n'a été admise en paiement que le 3 mai 1993.

(1) Les dispositions énumèrent les cas dans lesquels le marché peut être traité de gré à gré.

(2) Lettre du 30 mars 1994.

(3) 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994), N°1, pp. 48 à 50.

La Cour avait dès lors prié le ministre du Budget, de la Culture et du Sport, de justifier les retards importants apportés au traitement du dossier et avait attiré son attention sur les conséquences financières du paiement tardif de créances certaines (1).

Le ministre a admis que la convention de 1986 était « tombée dans l'oubli » et que les retards étaient dus à des hésitations de l'administration et du cabinet (2).

La Cour a alors fait remarquer (3) que, selon les documents en sa possession et les explications données, la Direction générale de l'Infrastructure avait négligé de suivre le dossier pendant une période de 5 ans en ce qui concerne le paiement de l'indemnité transactionnelle, malgré le rappel adressé le 18 juillet 1988 par le service du Hainaut de la Régie des bâtiments.

Ce retard, conjugué à celui accusé par la mise en liquidation simultanée des charges supplémentaires de maintenance et de gestion, a occasionné la débiton d'une somme de 2 661 567 F, à titre d'intérêts de retard, majorant de plus de 50 p.c. le montant des dépenses en principal fixé à 4 982 847 F.

En présence d'une telle majoration des dépenses sans apport d'aucune contrepartie, son Collège a prié le ministre de faire examiner si aucune responsabilité de fonctionnaire ne pouvait être mise en cause, sachant que les conséquences du transfert des compétences du pouvoir national à la Communauté française ne suffisent pas à expliquer la très longue carence du service administratif précité.

1.002.407

Par ailleurs, l'examen de l'exécution des marchés relatifs à la restauration du Château de Seneffe a montré d'importants dépassements des quantités présumées.

Or, lorsque les quantités réellement exécutées d'un poste à bordereau de prix dépassent le triple des quantités présumées, l'administration peut, en vertu de l'article 42, § 6, du cahier général des charges, indépendamment de toute modification apportée à l'entreprise, réclamer la révision des prix pour les quantités exécutées au-delà de cette limite, moyennant notification à l'entrepreneur au plus tard quinze jours de calendrier après l'établissement de l'état d'avancement faisant apparaître le dépassement.

La Cour a fait observer que le maître de l'ouvrage avait négligé de réclamer une adaptation des prix fondée sur les dispositions précitées (4).

Pareille négligence s'est souvent répétée à la Communauté française, malgré les nombreuses observations faites à ce sujet (2).

● *Défaut d'études de faisabilité*

J 978.701

A plusieurs reprises (5), la Cour a signalé que le ministère de la Communauté française avait été amené à payer des honoraires relatifs à des études abandonnées.

Le cas s'est à nouveau présenté dans le cadre de l'aménagement du site de l'Eau d'Heure.

La Communauté française avait confié à un bureau d'études, par un contrat conclu le 10 octobre 1979, une mission comportant des études d'architecture, de stabilité et de techniques spéciales pour différents ouvrages à réaliser sur le site.

(1) Lettre du 20 juillet 1993.

(2) Réponse du 22 novembre 1993.

(3) Lettre du 4 janvier 1994.

(4) Lettre du 10 mai 1994.

(5) 144^e Cahier d'observations, Fascicule 1^{er}bis, pp. 47 et 49 ; 147^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990), N 1, pp. 30 et 31 ; 148^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991), N° 1, pp. 34 et 35 ; 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994), N° 1, p. 51.

Le projet a été abandonné en 1982 pour des raisons budgétaires et en 1988 le bureau d'études a réclamé ses honoraires ainsi qu'une indemnité de rupture, que la Communauté française a été finalement condamnée à payer en 1993.

A l'occasion du paiement du solde dû au bureau d'études, la Cour a relevé que les honoraires, les indemnités, les frais divers et les intérêts de retard avaient atteint 19 552 378 F au 31 octobre 1993, pour un projet qui n'a pas été réalisé(1).

Plutôt que d'attribuer d'emblée une mission complète à un bureau d'études techniques, il eût été plus judicieux de procéder préliminairement à une simple étude globale de faisabilité. La Cour a insisté pour qu'à l'avenir les projets d'infrastructures sportives fassent préalablement l'objet d'un examen minutieux tant du point de vue de leur conception technique que de leur financement.

Travaux subsidiés

- *Préparation insuffisante des marchés, conclusion de marchés de gré à gré en extension de l'entreprise principale*

J 900.541
J 908.922
J 920.003

Dans trois dossiers de subsidiation d'infrastructures sportive - construction de deux halls de sports, l'un à Amay, l'autre à Donceel, et d'un « club-house » sur le site des Hazalles à Durbuy - la Cour a constaté(2) qu'à la suite de modifications apportées à l'entreprise initiale, d'importants travaux supplémentaires avaient été confiés de gré à gré en extension de l'entreprise, en dehors de toute mise en concurrence.

Elle a relevé que de telles situations autorisent l'hypothèse d'une préparation insuffisante des marchés et a fait remarquer que l'attribution de ces travaux devait être justifiée au regard des dispositions de l'article 17, § 2, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

D'une manière générale, son Collège a insisté pour qu'à l'avenir les projets d'infrastructures fassent l'objet, de la part des pouvoirs subsidiés, d'un examen minutieux, tant du point de vue de leur conception technique que de leur évaluation.

Dans sa réponse du 30 décembre 1993, le ministre compétent a reconnu la pertinence des remarques de la Cour et s'est engagé à prendre les dispositions qui s'imposent pour éviter la répétition de cette procédure. Son administration veillera au respect de la réglementation en matière de marchés publics, notamment en ce qui concerne la mise en concurrence des entreprises.

B. CULTURE ET COMMUNICATION

1° Promotion artistique : l'Opéra royal de Wallonie

J 990.588

La Cour a exposé, au point 3 de la partie I de ce Cahier, les motifs qui l'ont conduite, en vertu des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, à s'opposer à la liquidation, en faveur de l'asbl « Opéra royal de Wallonie — Centre lyrique de la Communauté française », d'une subvention complémentaire de vingt millions de francs dont l'engagement, l'ordonnancement et le paiement avaient été autorisés par la délibération n° 93/114 du 20 décembre 1993.

Elle croit utile, à présent, pour permettre d'évaluer l'action de la Communauté française à l'égard de l'Opéra, de revenir sur les difficultés financières de celui-ci.

La situation financière de l'Opéra royal de Wallonie peut s'analyser au regard des contraintes structurelles qui enserrant la gestion de toute institution musicale.

(1) Lettre du 11 janvier 1994.

(2) Lettres des 22 juillet et 17 août 1993.

- *L'économie du secteur musical*

L'une des principales causes des difficultés financières du secteur musical réside dans ce qu'il est convenu d'appeler, dans les études spécialisées (1), le caractère « prototypique » de l'économie de la musique : la production de spectacles est soumise à un renouvellement incessant, qui provoque leur obsolescence rapide et empêche leur amortissement sur une grande série.

La primauté du travail artistique est la seconde caractéristique fondamentale de l'économie de la musique. Dans le secteur culturel, et plus particulièrement dans celui du spectacle vivant, le travail est en effet le premier facteur de production.

Cette prépondérance se traduit, dans la structure des charges de l'Opéra royal de Wallonie, par une masse salariale très lourde : en 1993, comme en 1992, les dépenses de personnel se sont élevées à 80 p.c. de l'ensemble des charges de l'exercice.

Par conséquent, l'évolution à long terme des charges globales de l'Opéra dépend plus de l'évolution de ses charges salariales que des variations conjoncturelles de ses autres charges courantes. Si l'on veut garder sous contrôle l'évolution des charges globales, on ne peut dès lors renoncer à maîtriser les dépenses de personnel. Celles-ci sont déterminées notamment par le volume des effectifs, la fixation des rémunérations et la politique salariale menée. La recherche de l'équilibre financier de l'Opéra impose une réflexion sur ces différentes variables.

- *Limitation des ressources propres*

Comme toutes les institutions culturelles, l'Opéra royal de Wallonie s'efforce d'accroître ses ressources propres. Toutes les actions de promotion et de marketing menées en ce sens sont louables, au même titre qu'une politique tarifaire permettant d'augmenter les recettes de billetterie.

Les dernières difficultés financières de l'Opéra confirment cependant que le mécénat privé et l'audiovisuel n'offrent en général qu'un appoint marginal et précaire, inapte dès lors à remédier structurellement aux difficultés de financement.

En 1993, les recettes propres de l'Opéra royal de Wallonie, entendues comme la différence entre les produits globaux et les ressources publiques, se sont élevées à environ 143 millions de francs, soit près du quart du total des charges de l'exercice.

Par comparaison avec les années antérieures, ce résultat est tout à fait honorable, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du total des produits ou des charges. Par conséquent, compter sur un accroissement significatif de ce mode de financement complémentaire ne serait pas raisonnable.

- *Les aléas du financement public*

En raison de l'impossibilité de s'autofinancer, nombre d'associations culturelles dépendent essentiellement de subventions publiques.

Ce mode de financement ne met cependant pas les bénéficiaires à l'abri de difficultés financières en raison des restrictions budgétaires décidées par les pouvoirs dispensateurs de subventions.

C'est ainsi qu'en 1989, les coupes drastiques opérées par la ville de Liège dans ses dépenses culturelles se sont soldées, pour l'Opéra, par un manque à gagner de 18 millions de francs. L'année suivante, la province de Liège, à son tour, supprimait sa subvention de 4 millions de francs. Quant à la subvention en provenance de la

(1) Cf. Wangermée, Robert (sous la direction de), *Les malheurs d'Orphée : Culture et profit dans l'économie de la musique*, Pierre Mardaga, Bruxelles, 1990.

Communauté française, elle a connu quelques fluctuations : augmentée de 10 millions de francs fin 1991 pour passer de 342,7 à 352,7 millions de francs, elle était ramenée, dans le budget initial de 1992, à 347,4 millions de francs avant d'être augmentée, lors de l'ajustement, de 10 millions de francs et d'atteindre finalement, après indexation (+ 8,6 millions), la somme de 366 millions de francs.

Quand on sait qu'une saison artistique se prépare plusieurs années à l'avance, on mesure à quel point cette précarité du financement peut réduire la marge de manoeuvre des gestionnaires d'une institution telle que l'Opéra.

Pour ces gestionnaires, la plus ambitieuse des stratégies consisterait certes à poursuivre, sans contrainte financière, une politique de spectacles prestigieux en faisant appel, par exemple, à des vedettes internationales. En suscitant les éloges de la critique et des médias, un opéra peut acquérir une telle renommée que les pouvoirs publics dont il dépend sont politiquement obligés d'adapter leurs subventions aux besoins d'une telle conception artistique.

A l'inverse, se conçoit un mode de gestion plus modéré qui s'efforce de contenir les dépenses dans les limites permises par le niveau des subventions accordées. Il ne s'agit plus ici de calculer les subventions en fonction des dépenses, mais plutôt de fixer les dépenses en fonction des subventions.

C'est dans cette optique qu'une convention destinée à arrêter les modalités de subventionnement de l'Opéra par la Communauté française et la ville de Liège a été conclue le 2 mars 1993.

Cette convention constitue la base juridique du subventionnement de l'Opéra royal de Wallonie. Elle contient les principes de politique culturelle sur lesquels la Communauté française fonde, depuis plusieurs années, son action dans le secteur de la promotion artistique, et par lesquels elle entend régler pour l'avenir les difficultés propres à ce secteur.

Elle organise un financement croisé et stable ; elle tend par ailleurs à accroître la responsabilité financière des bénéficiaires.

■ Financement croisé et stable

Le financement croisé, même si sa réalisation concrète s'avère souvent très difficile, offre des avantages évidents, dans la mesure où il permet de répartir sur des pouvoirs publics de différents niveaux, en l'occurrence la Communauté française et la ville de Liège, la charge du subventionnement des institutions culturelles.

En l'état actuel des choses, le « financement croisé » de l'Opéra royal de Wallonie est toutefois plus théorique que réel : on relève en effet l'absence de la province de Liège comme partie prenante à la convention ; de même, la contribution communale paraît modeste (4 350 000 F de subventions + 2 500 000 F de travaux à réaliser dans les immeubles concédés par la Ville à l'Opéra). La part relative de la Communauté française dans le financement public de l'Opéra royal de Wallonie était de 82,5 p.c. en 1975 et de 84,5 p.c. dix ans plus tard ; en 1993, elle aura constitué près de 90 p.c. du total des ressources publiques de l'Opéra, tandis que les subventions communale et provinciale n'auront pas excédé, quant à elles, 1,4 p.c. de ce total.

Véritable cahier des charges, la convention conclue en 1993 entre la Communauté française, la ville de Liège et l'Opéra royal de Wallonie définit avec précision les missions artistiques de l'Opéra : produire six opéras par saison, donner septante représentations, présenter une oeuvre lyrique contemporaine ...

En contrepartie, elle garantit à l'Opéra, pour une durée de cinq ans, des subventions communautaire et communale, respectivement de 377 et 4,35 millions de francs, annuellement indexées en fonction du coefficient général d'augmentation des crédits

destinés aux institutions musicales et théâtrales tels qu'ils sont inscrits aux budgets respectifs de la Communauté et de la ville.

Les engagements réciproques des uns et des autres sont ainsi clairement stipulés : pour mener à bien ses activités, l'Opéra royal de Wallonie a désormais l'assurance d'un financement public stable et pluriannuel.

■ Responsabilité financière du bénéficiaire

Il y a déjà plus d'un quart de siècle, deux chercheurs américains, William BAUMOL et William BOWEN, ont développé une théorie sensée fournir une explication aux déficits chroniques des institutions artistiques (1). Selon eux, la spécificité du travail artistique induit inéluctablement une hausse des coûts de production des spectacles et cette hausse ne peut être compensée par une augmentation comparable de la productivité. D'où un déficit structurel qui ne peut que s'accroître de façon mécanique.

Si cette thèse décrit une tendance historique, des études scientifiques plus récentes (2) ont cependant montré qu'elle ne devait pas être érigée en loi d'airain : l'absence de gains de productivité qu'elle postule mérite d'être relativisée, comme doit être nuancé le caractère inéluctable de la hausse structurelle des coûts.

Plus fondamentalement, la loi de BAUMOL, trop souvent invoquée pour justifier inconditionnellement une intervention financière accrue des pouvoirs publics, ne peut servir d'alibi pour occulter les problèmes de gestion interne des institutions culturelles.

De ce point de vue, la préoccupation de la Communauté française de responsabiliser les gestionnaires des associations qu'elle subventionne est parfaitement légitime.

C'est à cette fin que la convention de 1993 ne définit pas seulement les engagements artistiques souscrits par l'Opéra royal de Wallonie; elle lui assigne également une obligation d'ordre financier, directement inspirée des contrats-programmes conclus dans le secteur théâtral :

« L'Opéra s'engage à assurer son équilibre financier compte tenu, notamment, du montant des subventions qui lui sont allouées. »

« En cas de situation déficitaire, l'Opéra soumet à l'approbation de la Communauté et de la Ville un plan d'assainissement. »

Au vu du déficit prévisible de l'exercice 1993, un plan d'assainissement analogue à ceux que mettent en oeuvre les théâtres sous contrats-programmes en situation déficitaire aurait donc dû être élaboré. Le gouvernement de la Communauté française a néanmoins préféré octroyer à l'Opéra royal de Wallonie une subvention complémentaire pour éponger son déficit. Ce faisant, il méconnaissait une disposition essentielle d'une convention signée quelques mois auparavant et, au risque de compromettre ses objectifs d'assainissement et de stabilisation du secteur de la promotion artistique, dérogeait au principe de la responsabilité financière des institutions culturelles, dont il avait lui-même annoncé l'extension aux domaines musical et chorégraphique.

Pourtant, le caractère récurrent et la nature structurelle des difficultés financières de l'Opéra, que ne démentent pas les perspectives budgétaires de l'institution pour

(1) BAUMOL, W.-J. and BOWEN, W.-G., *Performing the Arts: the economic dilemma*, twentieth Century Fund, 1966.

(2) WANGERMEER, R., op. cit.

1994, rendent plus indispensable que jamais l'établissement d'un plan d'assainissement.

Ainsi que la Cour l'a fait observer au ministre de la Culture(1), les comptes arrêtés par les services financiers de l'Opéra à la date du 31 décembre 1993 révèlent que le déficit de l'exercice 1993 n'est pas fortuit.

(en millions de francs)

	RECETTES		DEPENSES	
	1992	1993	1992	1993
Communauté française	366	377	Personnel	444,07 470,2
Pouvoirs locaux	10,85	5,85	Autres	110,01 113,02
Loterie nationale	37	37		
Recettes propres	140,26	143,38		
TOTAL	554,11	563,23		554,08 583,22

Le déficit résulte moins d'une prétendue baisse accidentelle des recettes de l'Opéra que de la différence entre le taux de croissance des dépenses et celui des recettes. Plus précisément, les dépenses de personnel, qui constituent les quatre cinquièmes des charges de l'Opéra, ont crû de 5,8 p.c. en 1993, tandis que la subvention de fonctionnement allouée par la Communauté française, qui représente les deux tiers de ses ressources globales, a été majorée de 3 p.c., l'ensemble du financement public n'augmentant, quant à lui, que de 1,4 p.c.

Au surplus, le rétablissement de l'équilibre entre les charges et les produits de l'Opéra royal de Wallonie, au besoin par des réformes de structures, ne suffira pas à redresser définitivement la situation de l'institution, car son assainissement durable implique également la résorption de son déficit cumulé.

Après avoir culminé, en 1980, à près de 55 millions de francs, le déficit cumulé s'est réduit lentement pour finalement être résorbé, en 1987, grâce à une subvention d'apurement octroyée par la Communauté française à hauteur de 35 494 000 F. Toutefois, dès l'année suivante, le déficit s'aggravait et atteignait, au 31 décembre 1990, la somme de 63 066 326 F. A l'époque, il fut décidé d'apurer ce déficit cumulé au moyen d'un emprunt de 65 millions de francs dont le remboursement devait être couvert par la Communauté française. Mais dans les faits, cet emprunt n'a jamais été contracté et seule une subvention d'apurement de 16 800 000 F a été versée à l'Opéra par la Communauté française. Par la suite, des interventions complémentaires de la Loterie nationale ont également permis de réduire le déficit cumulé. A la date du 31 décembre 1993, compte tenu du mali clôturant l'exercice, le déficit cumulé de l'Opéra royal de Wallonie s'élève encore à plus de 51 millions de francs(2). Les modalités de sa résorption n'ayant pas été fixées, la Cour a également interrogé le ministre de la Culture à ce sujet. A ce jour, aucune réponse ne lui a été fournie.

(1) Lettre du 4 mars 1994.

(2) La différence entre cette somme et le déficit cumulé de 31 223 627 F renseigné au bilan de l'association s'explique par la prise en compte au bilan d'une subvention exceptionnelle de 20 millions de F au versement de laquelle la Cour a refusé son visa.

(en millions de francs)

	CHARGES	PRODUITS	RESULTATS	SUBV. APUREMENT	RESULTATS CUMULES
1975	226,83	216,22	-10,61		-10,61
1976	255,47	264,66	9,19		-1,42
1977	304,4	304,34	-0,06		-1,48
1978	330,82	316,19	-14,63		-16,11
1979	363,23	344,04	-19,19		-35,3
1980	372,23	352,66	-19,57		-54,87
1981	373,12	379,62	6,5		-48,37
1982	417,37	416,04	-1,33		-49,7
1983	420,14	426,64	6,5		-43,2
1984	466,08	463,97	-2,11		-45,31
1985	470,67	479,32	8,65		-36,66
1986	495,8	496,96	1,16		-35,5
1987	486,21	486,14	-0,07	35,5	-0,07
1988	502,49	493,73	-8,76		-8,83
1989	555,92	530,64	-25,28		-34,11
1990	492,7	463,75	-28,95		-63,06
1991	551,44	551,44	0	16,8	-46,26
1992	554,08	554,11	0,03		-46,23
1993	583,22	563,23	-19,99	15(*)	-51,22

(*) complément en provenance de la Loterie nationale

2° Le Mundaneum

J 951.271

Ce qu'il est convenu d'appeler le Mundaneum, par référence à l'asbl, aujourd'hui dissoute, « Les Amis du Palais Mondial — Mundaneum », est un ensemble de collections prestigieuses, réunies à l'aube du XXe siècle par deux éminentes personnalités, Paul OTLET et Henri LAFONTAINE. Ces collections, qui se composent des documents les plus divers, livres, journaux, archives, affiches, photos ou cartes postales, sont, de l'avis unanime des historiens, d'un intérêt exceptionnel.

Propriétaire de ce patrimoine, l'asbl « Les Amis du Palais Mondial — Mundaneum » se trouva confrontée, au début des années quatre-vingts, à d'inextricables difficultés financières, qui firent craindre la dispersion des collections. Des contacts furent alors noués avec l'asbl « Centre de lecture publique de la Communauté française » (CLPCF) qui, avec l'aval du ministre-président de la Communauté française, négocia la reprise du Mundaneum.

Une première convention fut conclue le 1^{er} septembre 1983, suivie d'une seconde, datée du 13 février 1984. Enfin, le 22 mars 1985, l'acte de donation au CLPCF du patrimoine de l'asbl « Les Amis du Palais Mondial — Mundaneum » fut signé devant notaire.

Sans jamais être signataire de ces différents documents, la Communauté française n'a pas été étrangère aux accords intervenus entre les deux associations. Dans la convention de 1984, le CLPCF se déclare, d'ailleurs, « mandaté » par le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française. Quant à l'acte de donation, approuvé par le ministre-président, il fait également mention de la Communauté française : c'est dans un bâtiment acquis à cette fin par la Communauté française que le CLPCF s'est engagé à recueillir le Mundaneum et c'est au prorata des moyens mis à sa disposition par l'Exécutif de la Communauté française qu'il s'est engagé à le promouvoir.

Dès le départ, la Communauté française a donc joué, dans les coulisses, un rôle déterminant. Par la suite, elle a désiré assumer, sinon sa responsabilité juridique, du

moins son engagement moral à l'égard du Mundaneum. Mais force est de constater que cet engagement, quoique relativement onéreux, n'a pas toujours été honoré avec tout le discernement requis.

Si, jusque-là, les collections du Mundaneum n'avaient pas été épargnées par l'Histoire, elles allaient, en effet, connaître, à partir de 1985, au gré des décisions ministérielles, une nouvelle période de vicissitudes qui se prolonge puisqu'à ce jour elles ne sont pas encore remises à la disposition du public.

La Communauté française acheta, en janvier 1985, un bâtiment situé rue Saint-Josse, 49/51, à Saint-Josse-ten-Noode, pour le prix de 8 millions de francs. Conformément à l'acte notarié du 22 mars 1985, ce bâtiment fut mis à la disposition de l'asbl CLPCF par une convention datée du 2 septembre 1985.

Le projet était d'y transférer les collections du Mundaneum et d'y ouvrir une bibliothèque de documentation, ce qui imposait au préalable d'importants travaux de rénovation de ce bâtiment à vocation industrielle.

Le successeur du ministre-président préféra élargir le projet de son prédécesseur et adjoindre à la bibliothèque initialement prévue un véritable musée de l'affiche, au départ des quelque 80 000 affiches du Mundaneum.

Une nouvelle convention fut signée le 19 septembre 1986, abrogeant la précédente et mettant à la disposition du CLPCF le niveau -2 de la Place Rogier, dont la Communauté française s'appêtait à devenir emphytéote suite à l'installation, au Cinquantenaire, d'un Centre Mondial de l'Automobile(1). Cette nouvelle localisation nécessitait elle aussi d'importants travaux d'aménagement.

L'ensemble de l'opération, emphytéose et travaux compris, coûta à la Communauté française plus de cinquante millions de francs, mais ne permit pas l'installation effective du Mundaneum au niveau -2 de la Place Rogier : seules quelques caisses y furent entreposées, le reste des collections se partageant entre le siège liégeois du CLPCF et divers bâtiments de la rue Saint-Josse ou de l'avenue Rogier.

En 1989, le CLPCF sollicita de la part de la Communauté française, l'achèvement des travaux des locaux de la Place Rogier et un soutien financier pour l'emménagement effectif des collections et le fonctionnement de l'« Espace — Mundaneum ».

Mais ce n'est qu'en 1991 que le ministre-président confirma d'abord l'installation — toute théorique — du Mundaneum à la Place Rogier, avant de reconnaître, quelques mois plus tard, l'impossibilité matérielle d'y installer le centre de documentation. Les travaux entrepris n'avaient en effet pas suffi à éliminer toutes les nuisances (bruit du métro, infiltrations d'eau, absence d'éclairage naturel, coût élevé du chauffage électrique...).

La Communauté française entama des négociations avec la SA « Loisirs Modernes », filiale belge de la société française « Les Pyramides », qui désirait y aménager un centre de congrès.

« Loisirs Modernes » proposa d'abord de reprendre la totalité des 4 811 m² du niveau -2 de la Place Rogier pour un montant global de cinquante-trois millions de francs, offre déclinée par la Communauté française qui n'avait pas de solution de rechange pour installer ailleurs les collections du Mundaneum.

L'accord se fit sur une autre base, formalisée dans la convention du 27 décembre 1991 : le droit d'emphytéose cédé à la SA « Loisirs Modernes » ne portait plus que sur une assiette de 3 600 m² (le solde restant, jusqu'à nouvel ordre, dévolu au

(1) La Communauté française a acquis effectivement un droit d'emphytéose sur le -2 de la place Rogier par l'acte de cession du 8 janvier 1987 conclu avec l'asbl « Musée de l'automobile », à laquelle ce droit avait été accordé, le 24 juin 1985, par la commune de Saint-Josse-ten-Noode.

Mundaneum) et sa contrepartie n'était plus un canon unique, mais une redevance annuelle indexée de cinq millions de francs à verser jusqu'en 2013, terme de l'emphytéose.

En vertu de l'article 3 de cette convention, la redevance annuelle due par « Loisirs Modernes » est à verser, « pour compte de la Communauté française à l'asbl « Centre de lecture publique de la Communauté française ».

Dûment approuvée par l'Exécutif, cette disposition avait pour but d'assurer, à long terme, le financement du Mundaneum sans devoir recourir à la procédure normale de subventionnement. Pour la première fois, la Communauté française s'engageait ainsi dans le droit fil de l'acte de donation du Mundaneum, à mettre à la disposition du gestionnaire des collections les moyens financiers nécessaires à leur valorisation.

Mais si l'objectif, dans une certaine mesure, était louable, le mécanisme mis en place n'était pas admissible.

Ainsi que la Cour l'a fait observer au ministre de la Culture (1), l'article 3 de la convention de cession du 27 décembre 1991 revêt toutes les caractéristiques d'une stipulation pour autrui, dont l'effet principal est de conférer à un tiers à la convention un droit direct et immédiat.

Parfaitement licite au regard du droit civil, ce procédé contrevient à quelques règles essentielles de droit public.

En premier lieu, le principe de l'universalité du budget est manifestement bafoué par la débudgétisation qu'opère l'article 3 de la convention. En effet, n'étant pas perçue par la Communauté française, la redevance annuelle n'est pas prise en compte dans le budget des voies et moyens; le budget général des dépenses n'englobe pas davantage le financement du Mundaneum, ce qui porte également atteinte aux prérogatives du législateur budgétaire.

Le principe de la non-affectation des recettes, formulé par l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, se trouve également méconnu, la convention du 27 décembre 1991 ayant précisément pour objectif d'affecter à la gestion du Mundaneum la redevance due par la SA « Loisirs Modernes ».

Enfin, la technique utilisée aboutit à éluder les dispositions légales relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions (articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat) et fait échapper le financement du Mundaneum à tout contrôle.

Dans les faits, la mise en œuvre de la convention du 27 décembre 1991 n'a pas tardé à poser de nombreux problèmes, en raison notamment d'un ultime revirement ministériel.

En date du 21 octobre 1992, le ministre-président décida non seulement de faire reprendre par la Communauté le personnel et les activités de l'asbl « Centre de lecture publique de la Communauté française », mais aussi de soustraire le Mundaneum à la gestion de cette association.

A l'époque, cette volonté de disposer unilatéralement d'un patrimoine qui n'appartenait pas à la Communauté française a suscité, jusque dans l'enceinte du Conseil de la Communauté française, de vives polémiques.

L'une d'entre elles concernait le lieu d'implantation du Mundaneum.

Les deux conventions conclues entre « Les Amis du Palais Mondial » et le « Centre de Lecture publique de la Communauté française » prévoyaient expressément

(1) Lettre du 21 décembre 1993, dont une copie a été transmise à la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française.

le maintien des collections « dans l'agglomération bruxelloise »; quant à l'acte authentique de donation, s'il ne contenait plus cette exigence, c'est parce qu'entre-temps, la Communauté française avait, d'ores et déjà, acquis un bâtiment à Saint-Josse, dans lequel le CLPCF s'engageait à recueillir le Mundaneum.

La décision de transférer les collections à Mons, dont les autorités communales souhaitaient affermir la vocation de capitale culturelle, paraissait donc se concilier difficilement avec la volonté des donateurs de maintenir le patrimoine à Bruxelles.

Un autre différend oppose la Communauté française et l'asbl Centre de Lecture publique: la détermination de leurs responsabilités respectives dans les déboires du Mundaneum et sur l'état réel de conservation des collections.

Sans entrer dans ces polémiques, la Cour a dû constater que l'exécution, en 1993, de la convention du 27 décembre 1991 a engendré un véritable imbroglio juridico-financier. D'un côté, l'asbl "Centre de lecture publique de la Communauté française" n'était pas disposée à renoncer à son droit de propriété sur le Mundaneum et entendait continuer à percevoir la redevance de cinq millions de francs; de l'autre, la Communauté française souhaitait attribuer le bénéfice de cette redevance à une nouvelle asbl. De ce point de vue, une fois arrêtée la décision de ne plus subventionner le CLPCF, il eût été logique et prudent de mettre immédiatement fin, par voie d'avenant, au subventionnement déguisé dont l'association bénéficiait en vertu de la convention du 27 décembre 1991. Cela n'a malheureusement pas été fait, parce que l'asbl montoise censée recueillir à la fois le Mundaneum et le bénéfice de la redevance n'était pas encore constituée.

Regroupant des particuliers et différents pouvoirs publics, cette association sans but lucratif a finalement vu le jour le 18 mai 1993 sous l'appellation « Mundaneum ».

Sa mise en place effective n'a cependant pas mis un terme au conflit opposant le CLPCF à la Communauté française.

C'est pourquoi la Cour a souhaité obtenir du ministre de la Culture une réponse aux questions suivantes :

- La redevance annuelle de cinq millions de francs (à indexer conformément à la formule de révision) a-t-elle été finalement payée, dans sa totalité ou partiellement, par la SA « Loisirs Modernes » ?
- Quelle association a effectivement perçu cette somme ?
- A quelle fin la redevance 1993, en principe destinée à couvrir les frais de gestion du Mundaneum, a-t-elle pu être utilisée, étant donné, d'une part, la volonté affirmée de la Communauté française de soustraire le Mundaneum à la gestion de l'asbl CLPCF et, d'autre part, le refus de cette association d'en déléguer la gestion à l'asbl « Mundaneum » ?

Dans sa lettre du 21 décembre 1993, la Cour a également souligné que la Communauté française se devait d'exiger, du ou des bénéficiaire(s) de la redevance, une justification détaillée des dépenses réalisées et le remboursement de toute somme indûment perçue ou utilisée.

En outre, elle a invité le Gouvernement de la Communauté française à modifier sans délai, par voie d'avenant, l'article 3 de la convention du 27 décembre 1991, en sorte que la redevance à charge de « Loisirs Modernes » soit directement versée au comptable centralisateur des recettes de la Communauté.

Enfin, elle a exigé que le financement du Mundaneum fasse désormais l'objet d'un subventionnement en bonne et due forme, dans le respect de la transparence et des dispositions légales.

Dans sa réponse (1), le ministre a affirmé que la Communauté entendait exiger le remboursement de toutes les sommes destinées à la gestion des collections du Mundaneum et non justifiées par l'asbl CLPCF mais, faisant valoir des difficultés rencontrées dans la vérification des dépenses de l'asbl CLPCF, il n'a pu préciser le montant des sommes dues ni le mode de recouvrement auquel il aurait recours. Il a par ailleurs informé la Cour qu'un avenant à la convention liant la Communauté et « Loisirs Modernes » a désigné l'asbl montoise « Mundaneum » comme bénéficiaire, à partir du 1^{er} janvier 1993, de la redevance annuelle de 5 millions antérieurement dévolue à l'asbl liégeoise CLPCF, mais que 3 millions avaient néanmoins été versés à l'asbl CLPCF. Le ministre s'est enfin engagé à prendre cette année les mesures nécessaires afin que « Loisirs Modernes » verse son dû au compte général des recettes du département et que l'asbl « Mundaneum » bénéficie d'une subvention non déguisée, imputée par ajustement à la division organique 63.

La Cour a pris acte des intentions du ministre, mais a attiré son attention sur la nécessité de procéder à l'adaptation de la convention conclue avec « Loisirs Modernes » afin que le paiement de la redevance annuelle susmentionnée à la Communauté elle-même soit juridiquement garanti. Se référant par ailleurs aux rapports de l'administration et après vérification des pièces produites par l'asbl CLPCF en vue de justifier de l'utilisation des 8 millions de francs perçus en 1992 et 1993 pour la gestion des collections du Mundaneum, la Cour a constaté que l'asbl CLPCF est redevable de plus de 4 millions de francs envers la Communauté et qu'il s'indiquait de procéder au recouvrement de cette somme en faisant application des instructions ministérielles qui prévoient, le cas échéant, le recours à l'administration de l'Enregistrement et des Domaines; son Collège a souhaité être tenu informé des résultats de la procédure de recouvrement ainsi que des actions intentées par la Communauté française, « Loisirs Modernes » et l'asbl CLPCF en ce qui concerne le paiement à cette dernière de la redevance de 1993. De même, il a fait savoir au ministre qu'il s'indiquait que l'asbl « Mundaneum » produise à son tour une justification détaillée de l'utilisation des sommes reçues jusqu'à présent, et ce préalablement à toute nouvelle subsidiation. Enfin, la Cour s'est inquiétée de l'absence de sécurité juridique qui pèse sur les activités de l'asbl « Mundaneum » : jusqu'à preuve du contraire, celle-ci n'a pas la propriété des collections ayant appartenu à l'asbl « Les Amis du Palais Mondial — Mundaneum » et n'a pas été formellement investie du pouvoir d'en assurer la gestion.

3^o Affectation du patrimoine du Centre d'animation permanente

Constitué en 1980 sous la forme juridique d'une association sans but lucratif, le Centre d'animation permanente avait pour unique activité de recruter sous contrat et de payer, au mépris des règles qui régissent le recrutement du personnel dans les administrations et les autres services des ministères et à des conditions laissées à l'appréciation du pouvoir discrétionnaire du ministre concerné, des personnes mises à la disposition des services administratifs de la Communauté française.

Suite aux observations répétées de la Cour, la situation administrative et pécuniaire des agents du Centre d'animation permanente a été régularisée par le biais de leur recrutement, par la Communauté, dans le cadre de contrats de travail à temps partiel. Cette procédure, avalisée par la Cour, a ôté toute raison d'exister à l'association et a abouti, le 5 mars 1990, à sa dissolution.

Ainsi qu'elle l'a exposé dans son 147^e Cahier d'observations (2), la Cour a alors soulevé le problème de l'affectation du patrimoine de l'association (3). Constatant que le solde positif de ce patrimoine (évalué à l'époque à vingt millions de francs et régulièrement augmenté depuis lors, par l'effet de placements à court terme) ne

(1) Dépêche du 20 juin 1994.

(2) 147^e Cahier d'observation, Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990), N^o 1, p. 23.

(3) Lettre du 31 mai 1990.

pouvait résulter que d'excédents de recettes de subventionnement sur les dépenses, la Cour en a exigé le remboursement à la Communauté en application de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 qui oblige l'allocataire d'une subvention à rembourser les sommes reçues dont il ne peut justifier l'utilisation.

Demeurée sans suite, malgré plusieurs rappels, l'observation de la Cour allait indirectement recevoir une réponse, par le biais du projet de budget de la Communauté française pour l'année 1992. Celui-ci prévoyait, en son article 35, le versement, sur un fonds de la section particulière, du solde créditeur de l'actif de l'asbl dissoute. On pouvait en déduire que le remboursement demandé par la Cour serait effectué conformément à ses vœux.

Toutefois, à l'occasion de l'examen de ce projet de budget, la Cour a critiqué l'affectation que la Communauté française s'appropriait à donner aux sommes à récupérer par un cavalier budgétaire : l'article 35 du dispositif autorisait en effet l'imputation à la charge dudit fonds des dépenses de pensions de retraite des agents transférés dans le cadre de la reprise des contrats qui les liaient à l'asbl. La Cour a fait observer (1), à l'intention du Conseil de la Communauté française, que la destination ainsi donnée au solde de l'actif de l'asbl dissoute ne respectait pas le prescrit de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve à l'Etat la fixation des règles relatives aux pensions du personnel des Communautés et des Régions.

Par dépêche datée le 19 octobre 1992, le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté, pour rencontrer l'objection de la Cour, exposait, en substance, que les agents concernés avaient été engagés sous contrat et que dès lors, les pensions du secteur privé devaient servir de référence, que la compétence en matière de pensions appartenait à l'Etat puisqu'il en assurait le paiement, que, par conséquent, la Communauté, qui n'a fixé aucune règle à propos des pensions litigieuses, était habilitée à décider de supporter des dépenses qui ne grèvent que son budget et ne menacent pas la compétence de l'Etat.

La Cour a réfuté cette argumentation (2) et maintenu son point de vue quant à l'application de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette disposition ne concerne pas uniquement le personnel définitif et temporaire des Communautés et des Régions mais aussi leur personnel auxiliaire, qui comprend le personnel contractuel. En toute hypothèse, même si l'on considère que ce dernier n'est pas visé par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les règles relatives aux pensions du secteur privé relèvent de l'autorité nationale, les pensions faisant partie de la sécurité sociale, laquelle ressortit à la compétence de l'Etat (art. 6, 1^{er}, VI, dernier al., 12^o, de la loi du 8 août 1980).

Pour la Cour, l'initiative de la Communauté française aboutit donc bien à éluder la compétence de l'autorité nationale en matière de pensions, qu'il s'agisse des pensions du secteur public ou des pensions de la sécurité sociale.

Au surplus, la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions doit être respectée même si les règles adoptées par l'une de ces entités n'entraînent pas de charges financières pour les autres ou pour l'une des autres. Sinon, on devrait admettre par exemple qu'une Communauté exerce n'importe quelle compétence de l'Etat pour autant qu'elle n'impose pas ainsi de charges à ce dernier. Cela ne paraît pas admissible. Le respect des règles de répartition des compétences s'impose en dehors de toute considération d'ordre financier.

La Cour indiquait également que le législateur spécial, en réservant à l'autorité nationale le domaine des pensions, a voulu assurer une unité en la matière ou, si l'on

(1) Lettre du 25 mai 1992.

(2) Lettre du 23 février 1993, dont une copie a été adressée à Madame la Présidente du Conseil de la Communauté française.

préfère, une égalité entre les bénéficiaires. Ce principe serait méconnu si une Communauté ou une Région accordait à des pensionnés des avantages supplémentaires par rapport au régime national des pensions.

Partant, si lesdits avantages étaient alloués aux anciens agents du Centre d'animation permanente, l'on se trouverait, du fait de l'absence de toute règle quant aux critères d'attribution et de détermination des montants, en présence d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration et le principe d'égalité entre les intéressés eux-mêmes serait en outre méconnu — ou en tout cas, risquerait très sérieusement de l'être.

Malgré que la Cour ait demandé la suppression de la disposition budgétaire incriminée, celle-ci a été reproduite dans les budgets de 1993 et 1994. Toutefois, aucun complément de pension n'a été payé à ce jour, puisque le solde créditeur de l'actif de l'asbl Centre d'animation permanente n'a toujours pas été recouvré. Ce solde s'élève actuellement à plus de trente millions de francs, intérêts compris. La Cour ne peut qu'insister pour qu'il soit intégralement et sans délai remboursé au comptable centralisateur de la Communauté française.

C. AIDE A LA JEUNESSE

J 760.884

Dans son 150^e cahier d'observation (1), la Cour a exposé le cas de deux institutions dispensées de rembourser des soldes de subventions non utilisées aux fins prescrites par la réglementation, alors que l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, intégré dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, dispose au contraire que l'allocataire d'une subvention est tenu de rembourser sans délai le montant non utilisé aux fins pour lesquelles elle a été accordée.

Afin de contrôler plus avant le respect du prescrit légal, la Cour a procédé au contrôle systématique de la répétition des subventions indues pour toutes les institutions subventionnées du secteur. Mais, alors que l'objectif initial était de dépister l'octroi irrégulier de libéralités, l'approfondissement du contrôle a fait apparaître l'illégalité ou l'irrégularité de certaines pratiques administratives courantes. Ces pratiques font l'objet du présent exposé qui, pour la clarté de la démonstration, décrit d'abord le système de financement de l'Aide à la jeunesse en termes généraux.

● *Le financement communautaire de l'Aide à la jeunesse*

C'est en quelque sorte par procuration que la Communauté française gère le secteur de l'Aide à la jeunesse. En effet, elle subventionne plusieurs centaines d'institutions et familles d'accueil, et n'organise elle-même que les cinq Institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ).

Au point de vue qualitatif, les prestations subventionnées sont diverses. Celles qui concernent les mineurs faisant l'objet de mesures judiciaires sont : l'hébergement en institutions ou en familles d'accueil, les « alternatives à l'hébergement » proposées par les Centres d'orientation éducative (COE), les services de prestations éducatives ou philanthropiques (SPEP) et les services de protutelle. D'autre part, les Actions en milieu ouvert (AMO) concernent surtout les mineurs « à risques » et visent donc la prévention.

Au point de vue financier, le montant total des subventions payées à charge des crédits inscrits à l'article 60.03 de la section particulière (Fonds destinés au paiement

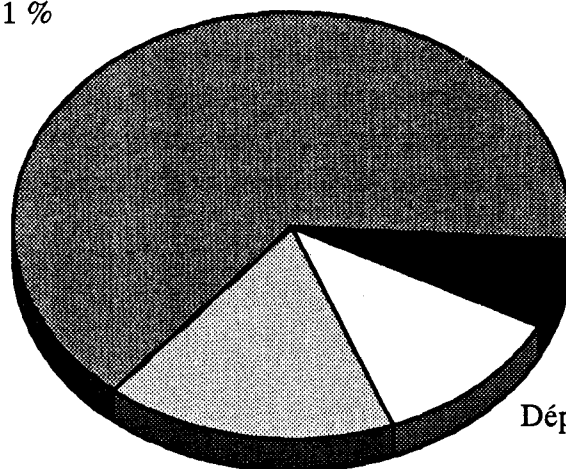
(1) 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994) — N° 1, p. 54.

des subventions d'entretien, d'éducation et de traitement des mineurs d'âge autres que ceux confiés aux institutions publiques de protection de la jeunesse) s'est élevé à 5 152 389 524 F en 1993 (1).

Comme le montre la figure ci-après, le placement de mineurs d'âge en institution absorbe la plus grande part des moyens disponibles; les alternatives à l'hébergement et les actions préventives (AMO) demeurent marginales.

Budget A.P.S. ajusté de l'année 1992

Subventions : 65,1 %



Fonctionnement et équipement : 6,6

Dépenses de personnel : 11,4 %

Campagnes : 16,9 %

Les placements, qui ont coûté plus de quatre milliards de francs en 1993, ont concerné un peu plus de quatre mille mineurs d'âge (2). La subvention moyenne relative à un seul placement dépasse donc le million de francs (3).

● *Notion de subvention forfaitaire*

Le subventionnement des établissements résidentiels agréés pour l'hébergement est réglementé par l'arrêté du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse. Pour schématiser, la subvention comprend une partie fixe et une partie variable. La première vise les frais de personnel et les frais de fonctionnement. La seconde, dite aussi personnalisable en ce sens qu'elle est fonction du nombre de journées d'hébergement et de l'âge des mineurs, se subdivise en frais ordinaires, frais spéciaux et frais spéciaux exceptionnels.

Les subventions sont payées mensuellement aux organismes bénéficiaires sous forme de provisions. A l'issue de l'exercice comptable, le département délègue sur place un inspecteur comptable chargé de fixer le montant définitif des subventions pour frais de personnel accordés. Il est ensuite procédé à un rattrapage, en plus ou en moins, sur le montant de la provision mensuelle du mois qui suit la date de la fixation de la subvention pour frais de personnel définitive.

(1) Données de la préfiguration budgétaire 1993.

(2) Selon les données fournies par l'administration, la population des établissements résidentiels agréés (y compris les établissements conventionnés et les maisons familiales) s'élevait, au 31 mai 1993, à 3 841 jeunes placés dans 181 établissements. Il faut ajouter à cela environ 500 placements à charge du budget de l'Aide à la jeunesse, dans d'autres établissements (Pouponnières, maisons maternelles, hôpitaux, internats, etc.).

(3) Dans les prévisions budgétaires 1994 de l'administration, établies sur base de 3 841 jeunes placés en institution (population des établissements agréés au 31 mai 1993), la charge budgétaire était évaluée à 3 873 298 164 F, soit en moyenne 1 008 409 F par mineur d'âge placé.

Quant aux excédents de recettes en matière de subventions pour frais de fonctionnement et de subventions personnalisables, l'administration ne les récupère pas sous prétexte que l'arrêté du 7 décembre 1987 n'impose pas leur remboursement. En outre, sur le plan formel, elle tire argument du fait que les subventions octroyées aux institutions d'hébergement sont qualifiées de « forfaitaires ».

Or, en l'occurrence, c'est à tort qu'il est fait usage de la notion de « subvention forfaitaire », notion abandonnée depuis l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967. Alors qu'auparavant l'absence de critères d'utilisation de la subvention excluait souvent implicitement le contrôle, l'arrêté n° 5 a notamment poursuivi pour objectif d'introduire dans la matière des subventions la notion de « critères objectifs », comprenant la législation organique, le statut réglementaire du bénéficiaire, le budget et son programme justificatif, ainsi que les considérants de l'arrêté d'octroi.

L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 a été pris — ainsi que le souligne son préambule — pour remédier aux difficultés afférentes au contrôle des subventions non réglementées. En outre, le même préambule souligne que « *la Cour des comptes a attiré l'attention sur le fait qu'il arrive, ou bien que l'arrêté pris en exécution de la loi budgétaire ne précise pas la manière dont l'allocataire doit rendre compte de l'emploi des fonds reçus, ou, encore, que le service ordonnateur se désintéresse du contrôle* ».

Mais cet arrêté, dont les dispositions ont été reprises dans les lois coordonnées sur la comptabilité publique, possède une portée générale et impose à l'autorité qui alloue la subvention de prévoir la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire, sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit. Pour le surplus, l'arrêté n'opère pas de distinction, quant au mode de contrôle, entre les subventions réglementées organiquement et les subventions facultatives faisant l'objet d'une décision individualisée. La seule différence porte sur la référence qui sert de base au contrôle : réglementation organique dans le premier cas, décision individualisée dans le second. Mais l'objet du contrôle est le même : le respect des conditions d'octroi de la subvention.

● *Utilisation abusive de subventions*

La Cour a relevé divers cas d'utilisations abusives des subventions reçues par les associations concernées.

Ainsi, au moyen de subventions de fonctionnement ou des subventions personnalisables excédentaires, éventuellement cumulées d'années en années et comptabilisées à tort sous la forme de « fonds propres », certaines institutions agréées financent des charges de personnel, des avantages en nature (p.e. assurances-groupe) ou des compléments de salaire résultant, soit de l'occupation de fonctions supérieures à celles prévues par les normes d'encadrement applicables au service concerné, soit encore de l'utilisation d'échelles barémiques sans rapport avec les conditions de qualification requises par l'arrêté réglementant le subventionnement.

Ces pratiques sont facilitées du fait de l'interprétation trop large donnée par l'administration de la notion de « recettes propres » énoncée à l'annexe II, 7°, de l'arrêté du 7 décembre 1987, lequel prévoit que « *lorsque le service alloue des avantages complémentaires à ceux prévus par des CCT [conventions collectives de travail] sectorielles, il doit justifier de recettes propres d'un montant équivalent...* ». A cet égard, la Cour souligne que les bonis réalisés au moyen de subventions excédentaires, de même que les produits financiers résultant du placement de subventions provisionnelles, ne peuvent être considérés comme des recettes propres. Il n'est pas davantage admissible que des bonis réalisés à l'aide de subventions personnalisables excédentaires soient thésaurisés ou servent à financer des dépenses propres aux institutions subventionnées.

L'absence de remboursement de subventions excédentaires contrevient, on l'a vu plus haut, aux lois sur la comptabilité de l'Etat. Encore s'agit-il de pouvoir en

déterminer le montant, ce qui n'est guère aisé en cas de confusion des excédents de subventions avec les fonds propres des allocataires. Ceci, on le devine, n'est pas sans poser d'épineux problèmes en cas de dissolution ou d'inflexion de l'objet social d'asbl subventionnées.

Par ailleurs, l'article 44, § 2, de l'arrêté du 7 décembre 1987, dispose qu'«*est également admis comme justification de la subvention pour frais de personnel, sur base de factures dûment établies, le paiement de prestations de personnes ou de sociétés de services lorsqu'elles accomplissent des tâches administratives ou comptables nécessaires au bon fonctionnement du service ou au respect des conditions d'agrément*». Etant donné l'absence de plafonnement du prix des prestations et la tolérance montrée par l'administration quant à la définition des dites tâches, la somme des subventions pour frais de personnel «justifiées» par assimilation est parfois grossie artificiellement. L'hypertrophie de ce poste de dépenses permet, le cas échéant, d'éluder le remboursement des subventions pour frais de personnel excédentaires.

L'absence de plafonnement des dépenses subventionnables en vertu de l'article 44, § 2, de l'arrêté du 7 décembre 1987 n'est certainement pas de nature à encourager une gestion économe et l'on ne peut que regretter, en l'occurrence, l'absence d'une réglementation plus contraignante.

Au surplus, l'administration admet, à titre de justification des subventions provisionnelles allouées aux Actions en milieu ouvert, les dépenses consenties pour des prestations de tiers en matière administrative et comptable et cela, cette fois, sans aucune base réglementaire. En effet, l'arrêté du 21 décembre 1989 fixant les conditions auxquelles les subventions peuvent être octroyées aux organismes collaborant à la protection de la jeunesse, qui réglemente le subventionnement des Actions en milieu ouvert ne contient aucune disposition semblable à l'article 44, § 2, de l'arrêté du 7 décembre 1987.

La Cour a fait connaître au ministre les résultats détaillés de son contrôle et a émis les recommandations suivantes concernant les mesures à prendre afin de pallier les carences constatées et de limiter les possibilités d'abus(1).

● *Réglementation*

La formule actuelle d'abandon d'excédents de subventions et le recours à une éventuelle solution de rechange, telle la constitution de réserves bilantaires spécifiques, sont incompatibles avec la loi. Le remboursement des subventions excédentaires, qui est une obligation légale, ne nécessite pas, stricto sensu, une modification de la réglementation existante. Toutefois, étant donné que le remboursement des subventions indues a pu paraître concerner seulement les subventions forfaitaires pour frais de personnel, une clarification du texte des arrêtés du 7 décembre 1987 et du 21 décembre 1989 semble opportune.

L'adaptation de la réglementation précitée devrait imposer à l'autorité qui alloue la subvention de prévoir la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire. Cette adaptation devrait également conduire l'administration à calculer le montant des subventions de la façon la plus précise possible, c'est-à-dire en ventilant la subvention en plusieurs articles. La désignation précise des dépenses auxquelles les subventions peuvent être affectées apparaîtrait de nature à éviter, ou tout au moins à réduire, les inconvénients du système improprement qualifié de «forfait».

On pourrait dès lors, de manière pragmatique, admettre que lorsqu'il n'y a pas d'atteinte au principe de la spécialité qui impose d'utiliser toute subvention aux fins

(1) Lettre du 6 septembre 1994.

pour lesquelles elle est accordée — c'est-à-dire lorsqu'on n'a pas imputé en cours d'exercice des dépenses d'une classe donnée de dépenses subventionnées à une - autre —, la nécessité de répéter l'excédent de la subvention ne s'imposerait plus strictement.

Cette tolérance offrirait l'intérêt de ne pas « pénaliser » les bons gestionnaires, qui réalisent des bonis en cours d'exercice, et d'éviter toute contraction budgétaire (un trop-perçu ne devrait pas venir en déduction d'une autre subvention déjà engagée au profit du même bénéficiaire). Cette « responsabilisation » plus grande des gestionnaires des institutions subventionnées implique bien entendu un corollaire : veiller à ce que l'allocataire concerné respecte la spécialité de la subvention, c'est-à-dire affecte le boni constaté à la réalisation d'opérations semblables.

Par contre, il va de soi que constituent des abus le fait pour certaines asbl de conserver les avoirs engendrés par le trop-perçu de subventions tout en se retirant du secteur de l'Aide à la jeunesse, ou encore le fait d'engager le solde non utilisé de subventions de fonctionnement pour une dépense d'investissement (glissement budgétaire incompatible avec la spécialité des subventions). Face à de telles dérives, la récupération de toutes les subventions excédentaires devrait toujours être exigée.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 44, § 2 de l'arrêté précité du 7 décembre 1987, qui assimilent certains services de tiers aux frais de personnel, du point de vue des justifications à fournir, sont sources de confusion et d'abus. L'absence de limites financières, qui constitue le principal défaut de ces dispositions, est incompatible avec l'article 55, 3^e alinéa, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat qui dispose que « *Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire.* » En effet, l'article 44, § 2, s'il précise la nature des justifications à fournir, est par contre insuffisamment précis quant à leur étendue.

En ce qui concerne les Actions en milieu ouvert auxquelles l'administration applique, par extension et à tort, les dispositions de l'article 44, § 2, il y aurait lieu de procéder à la récupération des subventions indues pour les prestations de tiers. Si une disposition autorisant le subventionnement de semblables prestations devait être ajoutée dans l'arrêté précité du 21 décembre 1989, celle-ci devrait être rédigée compte tenu de la remarque ci-avant.

● *Mesures administratives*

La récupération de toutes les subventions indues nécessite logiquement qu'un certain nombre de mesures complémentaires soient prises sur le plan administratif. A titre d'exemples :

— Les dépenses admissibles, en particulier les dépenses de fonctionnement et personnalisables, devraient être définies afin de préciser les limites de l'intervention de la Communauté française et réduire autant que possible les risques d'arbitraire. Quant aux salaires complémentaires et avantages non prévus par les conventions collectives de travail sectorielles, ils ne peuvent être subventionnés, fût-ce dans les limites de la masse salariale provisionnelle allouée aux institutions.

— A l'instar de la réglementation qui régit les subventions accordées par le Fonds de soins médico-pédagogiques pour handicapés, il serait souhaitable d'imposer progressivement aux associations bénéficiaires de subventions, l'utilisation d'un plan comptable adapté aux particularités du secteur. Cela contribuerait à améliorer les contrôles — interne et externe — et empêcherait, par exemple, la comptabilisation sous couvert de recettes propres, des intérêts produits par les subventions provisionnelles allouées aux dites associations, comme constaté actuellement.

— Les montants des droits constatés à charge des institutions subventionnées débitrices devraient être recouverts à l'intervention d'un comptable ordinaire, même si

en principe les récupérations sont effectuées par compensation; compensation qui, dans l'état actuel des choses, provoque un phénomène de contraction entre les recettes et les dépenses de la Communauté (1).

- *Déclarations à faire en matière de subventions*

Après avoir énoncé les recommandations qui précèdent, la Cour a attiré l'attention du ministre sur le fait que la loi du 7 juin 1994, modifiant l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, loi dont les dispositions sont applicables aux Communautés et aux Régions conformément à l'article 50 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, a pour objectif de fournir aux pouvoirs publics un instrument pour combattre systématiquement certaines formes de fraude en matière d'obtention et de conservation de subventions, notamment lorsqu'il s'agit de déclarations fausses ou incomplètes.

A cet égard, l'article 2 de la loi précitée prescrit que: « *Toute déclaration faite à l'occasion d'une demande tendant à obtenir ou à conserver une subvention, indemnité ou allocation qui est, en tout ou en partie, à charge de l'Etat, d'une autre personne morale de droit public, de la Communauté européenne ou d'une autre organisation internationale, ou qui est, en tout ou en partie, composée de deniers publics, doit être sincère et complète. Toute personne qui sait ou devrait savoir n'avoir plus droit à l'intégralité d'une subvention, indemnité ou allocation prévue à l'alinéa 1^{er}, est tenue d'en faire la déclaration.* »

Le recel de subvention fait en outre l'objet d'une incrimination pénale, en vertu de l'article 3 de la loi du 7 juin 1994.

D. AFFAIRES SOCIALES ET SANTE PUBLIQUE

1^o Gestion du Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales

- *Missions et modalités d'intervention*

La loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, modifiée à diverses reprises et coordonnée le 7 août 1987, a prévu l'intervention de l'Etat, puis des Communautés dans le financement des travaux de construction et de reconditionnement des hôpitaux et des établissements socio-médicaux ainsi que de leurs frais d'équipement et d'appareillage. Il en est de même pour le financement des constructions et de l'équipement de maisons de repos pour personnes âgées, en vertu de la loi du 22 mars 1971 modifiée par celle du 15 juillet 1976.

Cette intervention revêt essentiellement la forme de subventions (2), de participations dans les charges des emprunts contractés pour le financement des infrastruc-

(1) Actuellement, le Fonds de soins médico-pédagogique en faveur des handicapés (Fonds H) procède également à la récupération des subventions indues par compensation en se contentant de réduire à due concurrence les subventions provisionnelles de l'année suivante, provoquant ainsi un phénomène de contraction budgétaire contraire aux principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique en ce qu'il masque la réalité des recettes et dépenses d'une année donnée. La Cour a également fait à ce propos les remarques qui s'imposaient, cfr infra.

(2) En ce qui concerne respectivement les hôpitaux et les maisons de repos pour les personnes âgées, l'octroi des subventions est régi par l'arrêté royal du 13 décembre 1966 et par la loi du 22 mars 1971 modifiée par celle du 15 juillet 1976.

tures hospitalières, ou de garanties octroyées pour le remboursement de certains emprunts (1).

A partir du 1^{er} juillet 1987 (2) et jusqu'au 31 décembre 1993, ces missions ont été assumées, pour la Communauté française, par le Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales de la Communauté française, ci-après dénommé « le Fonds », créé à la section particulière du budget, avec indice B, par le décret du 29 avril 1985.

Depuis le 1^{er} janvier 1994, hormis pour les hôpitaux universitaires, ces missions sont dévolues à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, conformément aux décrets attribuant à celles-ci l'exercice de certaines compétences de la Communauté française. A l'occasion de ce transfert, la Région wallonne et la Commission communautaire française se voient confrontées à de lourdes charges qui résultent d'une gestion peu responsable des interventions du Fonds.

● *Irrégularités et insuffisances constatées dans les engagements*

J 214.605

J 447.932

Le règlement d'octroi des subventions (3) prévoit la procédure suivante :

— Accord de principe :

Le maître de l'ouvrage constitue un dossier contenant un mémoire précisant la nature et l'importance des services dont la construction est envisagée; au moment où il donne son accord de principe, le ministre détermine les éléments dont la réalisation est susceptible d'être admise au bénéfice de la subvention;

— Avant-projet :

Un avant-projet comportant notamment la liste et les estimations des entreprises qui seront adjudgées séparément est alors introduit par le maître de l'ouvrage; en approuvant l'avant-projet, le ministre fixe le programme des travaux et l'étalement chronologique des mises en adjudication des projets partiels, il donne la promesse de principe de la subvention et en fixe le montant maximum;

— Projets et passation des marchés :

Le projet des travaux doit encore être approuvé par le ministre avant la passation des marchés; ce n'est que lorsque celui-ci est en possession du dossier de passation du marché contenant notamment la délibération motivée par laquelle le maître de l'ouvrage désigne l'adjudicataire, qu'il accorde, le cas échéant, la promesse ferme de subvention et confirme le coût maximum de la réalisation subventionnée.

C'est dès cette troisième phase de la procédure que les crédits nécessaires au financement des obligations incombant à la Communauté doivent être engagés.

(1) L'arrêté royal du 7 août 1974 détermine les conditions et modalités selon lesquelles ces interventions et garanties doivent s'effectuer.

(2) Il s'agit de la date d'entrée en vigueur du décret instituant le Fonds, selon l'arrêté d'exécution pris le 7 octobre 1987 par l'Exécutif de la Communauté française; ces missions étaient précédemment exercées, pour compte de la Communauté française, par le Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales créé auprès du ministère de la Santé publique par la loi du 6 juillet 1973 modifiant celle du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux et dont la restructuration était prévue par l'article 8 de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public.

(3) Habilité par l'article 2 du susdit arrêté royal du 13 décembre 1966, le ministre de la Santé publique a, dans une annexe à un arrêté du 3 novembre 1969 modifié par celui du 18 octobre 1971, déterminé les règles concernant l'introduction des demandes, l'instruction des dossiers, l'approbation par le ministre du projet des travaux et du cahier des charges, l'exécution des travaux, l'ordonnancement et la liquidation des subventions pour les investissements des hôpitaux. Une réglementation similaire a été fixée, pour les maisons de repos pour personnes âgées, dans l'annexe à l'arrêté ministériel du 3 mai 1972 modifié à diverses reprises, pris en exécution de l'article 6 de la loi du 22 mars 1971.

Faute de disposer des moyens budgétaires et financiers suffisants pour couvrir les engagements contractés vis-à-vis des institutions hospitalières, les différents ministres en charge de la gestion du Fonds recourent depuis plusieurs années à divers expédients afin de maintenir les dépenses de subsidiations dans les limites des crédits fixés par les dispositions décrétales.

La Cour avait déjà constaté précédemment (1) que des engagements juridiques avaient été contractés à la charge du Fonds et notifiées aux bénéficiaires sans que les engagements comptables requis aient été opérés. Ceux-ci n'étaient effectués que d'une manière partielle, selon la technique prohibée des engagements fractionnés, ou étaient différés.

Un récent contrôle montre que cette situation a perduré en 1992 et en 1993. D'autres dysfonctionnements ont par ailleurs été constatés à cette occasion.

■ Les engagements fractionnés

L'examen des dossiers a révélé que dans trois cas — choisis sur la base d'on ne sait quels critères objectifs —, le ministre a différé une partie des engagements comptables, en se retranchant derrière des impératifs budgétaires et ce malgré les engagements pris du point de vue juridique.

Engagements juridiques de base		Engagements comptables		Solde au 31.12.1993
Date de la dépêche ministérielle	Montant	Date des engagements comptables	Montant	Montant
09.01.1991	155 711 000 F	08.09.1993	28 711 000 F	57 000 000 F
		22.12.1993	70 000 000 F	
22.10.1992	57 869 000 F	22.12.1993	30 000 000 F	27 869 000 F
07.12.1992	69 385 000 F	21.12.1992	30 385 000 F	
		20.12.1993	39 000 000 F	

Cette technique des engagements fractionnés et différés est illégale (2) et contraire aux dispositions particulières de la réglementation sur la subvention des hôpitaux, parce qu'elle reporte des charges d'une année sur un ou plusieurs exercices ultérieurs. Ces soldes d'engagements comptables éludés au 31 décembre 1993 par la Communauté française se montent à quelque 85 millions de francs qui devront faire l'objet de réservations de crédits à la charge du budget de la Région wallonne.

■ Engagements pris tardivement

Par ailleurs, la Cour a constaté dans de nombreux cas que des mois, voire des années, s'écoulaient entre la date de l'introduction du projet et la date de l'accord ministériel (3). Il n'est dès lors pas étonnant que la Communauté accepte de subsidier des investissements déjà réalisés, ce qui la prive de toute possibilité de contrôle et déroge à

(1) Lettres du 5 avril 1988 et du 20 juillet 1990.

(2) Méconnaissance des dispositions de l'article 49, alinéa 1^{er} des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et des articles 1^{er}, 1 et 2, 1^{er}, 4 de l'arrêté royal du 31 mai 1966 sur l'engagement des dépenses budgétaires.

(3) Ainsi il a été relevé que sur les 269 engagements de l'année 1993, au moins 31 dossiers (soit 11,5 p.c.) avaient été introduits par les institutions depuis un an ou plus, huit d'entre eux l'étant depuis plus de trois ans. Les engagements intervenus dans ces 31 et 8 dossiers portaient sur des montants de quelque 310 et 170 millions de francs, ce qui représente 31 et 17,5 pour cent des montants engagés sur l'année 1993.

l'interdiction réglementaire imposée au maître de l'ouvrage de donner l'ordre de commencer les travaux ou de commander les fournitures, avant l'octroi de la promesse ferme par le ministre(1).

En outre, c'est systématiquement en décembre que sont prises la plupart des décisions d'octroi des subventions [environ la moitié du crédit d'engagement de l'année en cours(2)], ce qui permet de ne prévoir des crédits d'ordonnancement qu'à partir de l'année suivante.

■ Important arriéré de décisions en suspens

Dans le cadre du transfert des dossiers à la Région wallonne, le ministre communautaire de la Santé a renvoyé à l'administration, le 26 janvier 1994, 113 dossiers de demandes de subventions pour un montant global de 1 054 millions de francs(3), afin que ces dossiers — déjà traités par l'administration — soient soumis à la décision du ministre régional désormais compétent en la matière depuis le 1^{er} janvier 1994.

Dans vingt-deux d'entre eux, aucun engagement complémentaire n'avait été pris, alors qu'il était expressément prévu que les engagements seraient rectifiés sur la base des décomptes finals des travaux(4) et que ceux-ci avaient été introduits par les institutions depuis au moins six mois et parfois depuis plusieurs années. Il aurait fallu engager quelque 162 millions de francs.

Année d'introduction du compte final	1989	1991	1992	1993 (mai et juin)	Total
Nombre de dossiers	1	3	12	6	22
Montant des engagements complémentaires nécessaires (en millions de francs)	2	22	75	63	162

Les 91 dossiers restants concernent des projets introduits régulièrement par les institutions et qui attendent une promesse ferme de subvention depuis de longs mois et même parfois plusieurs années alors qu'ils ont été transmis au ministre avec un avis favorable de l'administration communautaire. Ils se répartissent comme suit.

Année d'introduction de la demande de l'institution	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Nombre de dossiers	1	6	6	15	22	6	8	27	91
Montant des demandes (en millions de francs)	9,1	47,6	46,3	172,2	125,9	88,8	38,1	364,6	892,6

Le manque de crédits budgétaires aurait dû logiquement inciter le ministre à solliciter, du Conseil, des crédits supplémentaires étant donné les promesses de principe déjà consenties aux intéressés.

(1) La subsidiation de travaux déjà entamés, voire déjà terminés au moment de l'octroi de la promesse ferme de subventions, a déjà été dénoncée par la Cour en 1990.

(2) Pour les années 1992 et 1993, les engagements globaux s'élèvent respectivement à 798 et 992 millions de francs, ceux du mois de décembre portant sur 396 et 557 millions de francs.

(3) A ces dossiers s'ajoutent ceux introduits par les gestionnaires de maisons de repos pour un montant global que l'administration évalue à près de 300 millions de francs.

(4) L'augmentation des engagements initiaux résulte notamment des révisions de prix consécutives à l'échelonnement des travaux, d'une hausse des taux de la taxe sur la valeur ajoutée ou encore de travaux supplémentaires dûment approuvés.

Le ministre a également renvoyé à son administration seize dossiers introduits par les cliniques universitaires de Mont-Godinne à Yvoir et Saint-Luc à Woluwe-St-Lambert pour un montant global de quelque 150 millions de francs, bien que les hôpitaux universitaires ressortissent toujours à sa compétence. Dans ces dossiers anciens, le ministre est resté en défaut d'accorder les promesses fermes de subventions, initiales ou complémentaires, qui auraient dû grever les crédits d'engagements des années précédentes.

Il conviendra dès lors que les ministres de la Santé de la Région wallonne et de la Communauté française donnent les suites appropriées à ces dossiers d'engagements tenus irrégulièrement en suspens et, plus particulièrement, sollicitent de leur Conseil respectif les moyens budgétaires et financiers nécessaires à l'apurement de ces importants arriérés.

■ Suivi défaillant des engagements comptables

La Cour a déjà fait observer⁽¹⁾ que de nombreux engagements comptables présentaient un solde qui ne se justifiait plus et aurait donc dû être annulé.

En effet, bien que la surveillance du bon déroulement des travaux subventionnés lui incombât⁽²⁾, le Fonds ne vérifiait pas si les décomptes finals des travaux lui étaient effectivement produits. Il ne pouvait donc gérer efficacement les engagements comptabilisés, ni contrôler la conformité des investissements aux projets approuvés.

Ces constatations sont toujours d'actualité, de sorte que l'encours des engagements qui portait au 31 décembre 1993 sur un montant cumulé de quelque 985 millions de francs est sujet à certaines réserves.

(en millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total 1987 à 1993
Encours au 31.12.1992	50,0	26,7	42,6	75,6	212,7	617,7	—	1 025,3
Engagements de 1993	—	—	—	—	—	—	991,9	991,9
Ordonnancements en 1993	17,3	19,2	15,0	42,6	170,9	506,0	229,9	1 000,9
Annulation en 1993	24,0	0,6	0,5	1,1	0,6	4,6	—	31,4
Encours au 31.12.1993	8,7	6,9	27,1	31,9	41,2	107,1	762,0	984,9
dont								
a) maintien CF	2,6	2,5	1,3	—	0,7	—	11,7	18,8
b) transfert RW	6,1	4,4	25,8	31,4	40,5	104,9	749,6	962,7
c) transfert COCOF	—	—	—	0,5	—	2,2	0,7	3,4

⁽¹⁾ L'article 11 du décret du 21 décembre 1992 contenant l'ajustement du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1992 prévoit des autorisations pour les engagements à concurrence de 800 millions de francs et de 787 millions de francs pour les liquidations, en ce qui concerne les moyens de l'alimentation à charge des articles de l'année en cours.

⁽²⁾ L'article 15 du décret du 21 décembre 1992 pour l'année 1993 prévoit en engagements, 1 050 millions de francs, et en liquidation 817,9 millions de francs auxquels s'ajoute le solde de 219,1 millions de francs au 1^{er} janvier 1993 — article 60.09 B.

Il importe de faire correspondre les encours avec la réalité des obligations à couvrir et ce à un rythme plus accéléré. De nombreux marchés de travaux et de

(1) Lettre du 20 juillet 1990.

(2) Cette obligation est imposée par les points V, 1 et 2, de l'annexe à l'arrêté ministériel du 3 novembre 1969 et par les dispositions de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, insérées aux articles 55 à 58, dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

fournitures sont probablement achevés depuis longtemps ou n'ont même jamais été exécutés(1).

Il faut espérer qu'à l'instar de la Région wallonne qui est déterminée à résorber l'encours cumulatif sur une période de 3 ans(2), la Communauté française veillera à apurer le sien, bien plus modeste, des engagements à l'égard des hôpitaux universitaires.

● *Irrégularités dans l'octroi et exécution d'une garantie*

Le Fonds est habilité à octroyer la garantie de la Communauté française aux emprunts que les institutions hospitalières contractent auprès d'organismes financiers agréés, en vue de financer la partie (généralement 40 p.c.) de leurs investissements non couverte par les subventions(3).

Il doit non seulement respecter les conditions et modalités réglementaires de l'octroi de cette garantie(4) mais aussi prendre toutes mesures utiles en matière d'hypothèques, en vue d'assurer la récupération des sommes qu'il risque de devoir verser en exécution de cette garantie.

L'examen d'un cas récent d'exécution d'une garantie a montré que les errements répétés du Fonds dans ce dossier, en matière d'octroi de la garantie et d'hypothèques sur les biens de l'emprunteur, avaient causé un préjudice certain à la Communauté.

J 935.334

Au cours des années 1981 à 1988, l'asbl FRANCHANT à Biesmes-Mettet a contracté auprès de deux organismes financiers six emprunts garantis par le Fonds. Incapable d'honorer ses obligations de remboursement des charges aux échéances prévues, l'asbl a obtenu de ses bailleurs de fonds que ces emprunts soient consolidés, y compris pour les sommes — en capital et/ou en intérêts — échues et impayées.

C'est irrégulièrement(5) que le Fonds a accordé, le 22 février 1989, sa garantie à cette opération. En effet, le montant global des prêts garantis, cumulé avec celui des subventions allouées dépassait notablement le plafond autorisé des interventions du Fonds (quelque 80 millions de francs).

D'autre part, le contentieux né de la défaillance de l'emprunteur aurait dû être réglé, non par le truchement d'emprunts de consolidation que légalement le Fonds ne pouvait garantir, mais dans le cadre de l'exécution de la garantie accordée pour les emprunts initiaux, selon les modalités prévues à l'article 3, alinéa 4, de la convention conclue le 24 décembre 1976. Dès lors que les institutions financières concernées étaient amenées à faire appel à la garantie, le Fonds n'avait d'autre choix que de payer les sommes réclamées en lieu et place de l'emprunteur(6).

En fait, suite aux demandes d'exécution de la garantie formulées les 31 mars et 20 novembre 1989 par les deux organismes financiers, le Fonds leur a versé

(1) Ainsi, à titre illustratif, la Cour a constaté que 13 dossiers datant de 1987 à 1991 n'ont jamais donné lieu à déclaration de créances, tandis que 15 autres dossiers ne contenaient que des liquidations partielles, souvent anciennes, sans production du décompte final par les institutions hospitalières.

(2) Cf. les programmes justificatifs des crédits d'ordonnement prévus aux allocations de base 52.31.01, 52.31.05 et 52.31.06 de la section 17 du budget régional pour l'année 1994.

(3) Articles 50 et 51, alinéa 1, d), de la loi coordonnée sur les hôpitaux.

(4) Notamment les prescriptions des articles 1^{er}, 3, et 5, 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 août 1974.

(5) Méconnaissance des dispositions reprises à l'article 51, alinéa 1, d), de la loi sur les hôpitaux et des articles 1, 3, et 5, 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 août 1974.

(6) Au point de vue comptable, le Fonds devait corrélativement faire constater une créance récupératoire à due concurrence dans le compte du comptable de la Communauté, ainsi que le prescrit l'article 5, 2, de l'arrêté royal du 7 août 1974.

8 610 000 francs et 5 533 008 francs(1), le 16 septembre 1991, sur la base d'une décision prise par l'Exécutif de la Communauté le 16 juillet 1990. Le contentieux des sommes échues et non payées restait néanmoins toujours en souffrance, le Fonds continuant à tergiverser.

Or, l'asbl a fait l'objet d'une liquidation judiciaire avec vente de ses biens, le 15 décembre 1992, à l'association intercommunale de la Basse Sambre pour le prix de 40 millions de francs dont 37,5 millions pour l'immeuble. Les liquidateurs ont communiqué aux susdits organismes financiers qu'il reviendrait à l'un d'eux et à la Communauté française, eu égard à leurs hypothèques en rangs successifs (2), respectivement 35,5 et 2 millions de francs.

Dès lors, les deux prêteurs ont introduits, en 1993, auprès du Fonds leurs déclarations de créances relatives aux sommes non apurées des emprunts garantis, augmentées des intérêts courant jusqu'à leur versement effectif(3).

En définitive, tergiversations et concessions n'auront servi qu'à retarder l'échéance et le Fonds devra prendre en charge des dépenses supérieures à celles qu'il aurait dû supporter s'il avait strictement respecté les prescriptions légales et réglementaires en matière d'octroi et d'exécution de sa garantie.

De plus, ces dépenses ont été consenties sans espoir de récupérer une part substantielle à charge de la liquidation de l'asbl. Cette situation est la conséquence d'une absence de rigueur dans la gestion du dossier en matière d'hypothèques. En effet, il incombait au Fonds de requérir un mandat hypothécaire et de prendre une inscription en temps opportun, en ordre et en importance utiles, pour sauvegarder ses intérêts(4). Cet impératif de prudence a été méconnu, alors que le Fonds ne pouvait ignorer que l'asbl était restée, dès le début, en défaut de respecter ses obligations de remboursement.

Certes, l'octroi de la garantie pour les deux premiers emprunts contractés auprès de l'une des deux institutions financières fut subordonné(5) à la condition d'obtenir des mandats hypothécaires portant sur quelque 29 millions de francs, mais le contreseing du Fonds fut apposé les 20 mai et 20 novembre 1985 sur les contrats d'emprunt sans qu'il fût satisfait à ses exigences en la matière.

Par ailleurs, le 3 août 1988, le Fonds marquait son accord à propos d'hypothèques supplémentaires que cette institution financière réclamait pour un montant de 16 250 133 francs, et relatives à des crédits de caisse accordés à l'asbl pour des dépenses de fonctionnement étrangères aux investissements pouvant faire l'objet de prêts garantis.

Si l'on ajoute à l'ensemble des hypothèques prises par cette institution (26 250 133 francs), le montant des prêts de consolidation (47 280 045 francs) pour

(1) Ces dépenses auraient dû être imputées aux allocations de base 41.30 et 61.30 et non à l'article 60.09 (titre IV) de la section particulière du budget, réservé aux subventions pour travaux d'investissements; les ordonnances de régularisation de ces paiements n'ont, par ailleurs, pas encore été soumises au visa de son Collège.

(2) Voir infra les critiques relatives à ces hypothèques.

(3) Outre les 14 163 008 francs décaissés le 16 septembre 1991, le Fonds a déjà supporté, à concurrence de 23 591 200 francs, les charges afférentes aux obligations échues et non honorées au 31 décembre 1992 envers le premier organisme financier et aux intérêts calculés jusqu'au 30 octobre 1993. La créance du 2^e organisme financier porte sur un montant de 29 618 556 francs en principal à la date du 31 mars 1989, auquel s'ajouteront les intérêts courus ultérieurement jusqu'à la date de son apurement. Le règlement financier de cette affaire est toujours en suspens en raison de la contestation par la Cour de la procédure proposée par le gouvernement de la Communauté française qui consiste à débudgétiser les dépenses lui incombant.

(4) Les obligations en la matière des emprunteurs et les droits du Fonds sont précisés notamment à l'article 9 de la convention générale du 24 décembre 1976 ainsi que dans les circulaires ministérielles du 3 mars 1977 et du 9 mars 1979.

(5) Lettre adressée par le Fonds, le 2 avril 1985, à l'asbl.

lesquels la garantie sera aussi accordée, le 22 février 1989, on obtient un total de quelque 73,5 millions de francs largement supérieur à la valeur vénale des biens de l'asbl fixée, au 30 mars 1988, à 55 millions de francs dans le rapport d'expertise annexé à la lettre transmise le 4 juillet 1988 par la banque au Fonds (1).

Celui-ci n'aurait donc jamais dû autoriser l'organisme financier à souscrire ces hypothèques supplémentaires, d'un rang supérieur à celle qu'il obtiendra, en décembre 1990, à son profit, sans plus guère d'utilité.

La Cour a formulé les observations qui s'imposaient mais cette correspondance est restée sans réponse (2).

Enfin, le règlement financier du solde de la garantie réclamé par l'autre organisme financier prévoyait un apurement de la dette du Fonds (3) étalé sur 10 ans, moyennant la débudgétisation d'intérêts, c'est-à-dire une débudgétisation des dépenses.

Aucun texte normatif n'habilitant le Fonds à étaler l'exécution d'une garantie, la Cour a estimé que l'intégralité de la dette du Fonds auprès de cette institution financière devait être imputée et liquidée à la charge du budget de l'année 1993, bien que la Communauté française ait donné son accord de principe sur ces propositions de paiement (4).

La débudgétisation a finalement fait l'objet d'un cavalier budgétaire (5). Dans ses commentaires et observations sur le projet de décret budgétaire, la Cour a rappelé les raisons de sa critique de la décision prise par le gouvernement de la Communauté française le 12 juillet 1993, à laquelle le cavalier budgétaire se rapportait.

2° Fonds de soins médico-socio-pédagogiques en faveur des handicapés (Fonds H) de 1988 à 1993

Le transfert d'une partie des compétences de la Communauté française en matière d'aides aux personnes, au 1^{er} janvier 1994, à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, constitue une occasion propice pour établir un bilan du fonctionnement du Fonds de soins médico-socio-pédagogiques en faveur des handicapés.

Le bilan porte à la fois sur l'évolution de la population visée, sur le coût du subventionnement et sur ses conséquences budgétaires, durant les six dernières années au cours desquelles les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987 étaient en vigueur.

● Missions du Fonds

Le Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés fut créé par l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 pour prendre en charge les frais de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation de quinze catégories de handicapés. Ces prestations doivent être effectuées dans un établissement agréé ou par un service agréé de placements familiaux.

Le ministre, sur avis d'une Commission de programmation et de consultation, détermine les critères, modalités et montants d'interventions du Fonds dans les prix par journée de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation des handicapés hébergés dans des établissements ou des familles. Il statue également sur les demandes et les retraits d'agrément.

(1) Pour rappel, le montant de la vente des biens de l'asbl n'atteindra que 40 millions de francs.

(2) Lettre du 14 janvier 1994.

(3) 29 618 556 francs selon le compte arrêté au 31 mars 1989.

(4) Décision du Gouvernement du 12 juillet 1993.

(5) Article 10 du dispositif du projet de décret ajustant le budget général des dépenses de la Communauté pour l'année 1994.

● *Modalités de subventionnement*

Trois périodes peuvent être distinguées en fonction des réglementations édictées :

- De 1970 à 1983 : arrêté royal du 30 mars 1973 et arrêté ministériel du 18 juin 1975.

Cette réglementation reposait sur la fixation, par le ministre, d'un prix de journée, établi annuellement pour chaque institution.

Les institutions devaient justifier de l'emploi des subventions en faisant état des frais réels supportés, préalablement à la liquidation, mais des avances étaient octroyées.

- De 1984 à 1986 : arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 22 décembre 1983.

Le prix de journée basé sur des frais réels est devenu forfaitaire. En outre, il s'est subdivisé en prix journalier pour charges fixes et en prix journalier pour charges réelles.

Le premier est calculé anticipativement, sur base de l'occupation moyenne d'une période de référence — année antérieure —, et multiplié par le nombre de journées d'entretien des bénéficiaires pour donner le montant de la subvention de l'institution.

Le second, qui recouvre les frais de séjour personnalisables, est basé sur l'occupation réelle durant l'année d'attribution, au départ de relevés trimestriels.

- De 1987 à aujourd'hui : arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 (modifié à plusieurs reprises).

Le prix de journée, qui constituait la base du mode de calcul dans les deux réglementations précédentes conformément aux dispositions de l'arrêté royal n° 81, est remplacé par :

— une subvention forfaitaire annuelle, qui comprend elle-même :

- la subvention de fonctionnement;
- la subvention pour frais de personnel éducatif;
- le cas échéant, une subvention pour frais médicaux;

— une subvention forfaitaire journalière destinée à couvrir les frais personnalisables, accordée à l'institution par journée de présence effective des bénéficiaires et liquidée sur base de relevés trimestriels;

— le subventionnement de certains frais réels qui concernent certaines prestations de santé, des frais de déplacement ou de transport ainsi que des frais supplémentaires résultant de séjours de vacances en régime d'internat...

D'autre part, les institutions perçoivent les parts contributives des personnes handicapées qu'elles hébergent. Les montants qui concernent les handicapés émarquant au Fonds H sont déduits de la subvention forfaitaire journalière. Cependant, comme le produit des parts contributives dépasse largement celui des subventions journalières, un solde créditeur se dégage en faveur de la Communauté française.

Le contrôle de l'utilisation des subventions par les inspecteurs du Fonds H donne lieu, le cas échéant, à la récupération des parties de subventions non utilisées ou non justifiées.

De 1990 à 1992, la récupération s'est effectuée par simple retenue sur les avances mensuelles de la subvention forfaitaire annuelle de l'année suivante (auparavant, l'écart dépassait une année).

La contraction des recettes et des dépenses qui résulte de ce procédé de récupération des subventions indues est contraire aux principes régissant le budget et la comptabilité publics, notamment en ce qu'elle masque le montant réel des recettes et dépenses pour une année déterminée (1).

J 365.609

Le mode de subventionnement en usage au Fonds H a été critiqué à plusieurs reprises par la Cour des comptes (2), laquelle considère que les dispositions réglementaires du 9 février 1987 enfreignent le prescrit de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre créant un Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés.

Celui-ci stipule en effet que l'intervention du Fonds doit s'effectuer sur base d'un prix par jour de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation des handicapés pris en charge. L'adoption d'une subvention forfaitaire annuelle revient en fait à subventionner les institutions alors que le Fonds a été créé pour prendre en charge les frais des handicapés.

La Cour a également mis en évidence que la subsidiation excédentaire dont bénéficient certaines institutions, prive, pour des raisons budgétaires, d'autres institutions de prises en charge supplémentaires auxquelles elles pourraient légitimement prétendre (3).

● *Evolution de la population prise en charge par le Fonds H*

Entre 1989 et 1993, la population moyenne des personnes handicapées, à charge du Fonds H, est restée à peu près constante.

Toutefois, au sein de cette population, la répartition entre adultes et mineurs s'est modifiée en raison du vieillissement des personnes prises en charge (4), comme l'indiquent les deux dernières lignes du tableau 1; en cinq ans, la population moyenne des mineurs à charge du Fonds H a diminué de plus de 8 p.c., tandis que celle des adultes a augmenté de plus de 10 p.c.

TABLEAU 1 — POPULATION MOYENNE ET REPARTITION MINEURS/ADULTES

	1989	1990	1991	1992	1993
Population moyenne	9 186	9 052	8 959	8 973	9 187
dont: mineurs	5 284	5 031	4 826	4 784	4 823
adultes	3 902	4 021	4 133	4 189	4 364

(1) L'administration procède de même dans le cas des institutions subventionnées dans le cadre de l'Aide à la jeunesse. La Cour a émis les mêmes remarques à leur propos, cfr supra.

(2) 146^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 91 (1989-1990), N° 1, p. 27;

147^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 162 (1989-1990), N° 1, pp. 48 et 49;

148^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 221 (1990-1991) N° 1, pp. 60 et 61;

149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) N° 1, pp. 55 et 56;

150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994), N° 1, pp. 51 à 54.

(3) La réponse du ministre régional wallon de l'Action sociale, de la Santé et du Logement du 31 mars 1994 aux différents griefs exprimés par la Cour le 8 mars 1994 à l'encontre de la réglementation laisse entrevoir un net désir de prendre en compte les préoccupations de la Cour.

(4) Ce vieillissement avait déjà été noté, au niveau national, dans une étude du Centre d'évaluation des politiques sociales qui couvre les années 1975 à 1988: « Les politiques d'aide aux handicapés », 1988, p. 144.

L'évolution du nombre d'institutions n'a par contre pas suivi la même tendance.

En effet, comme le montre le tableau 2, le nombre d'institutions pour mineurs est resté pratiquement inchangé pendant les cinq années, tandis que le nombre d'institutions pour adultes a suivi l'évolution de la population concernée, passant de 148 en 1989, à 161 en 1993.

TABLEAU 2 — NOMBRE D'INSTITUTIONS

	1989	1990	1991	1992	1993
Inst. pour mineurs	108	108	106	108	108
Inst. pour adultes	148	157	158	159	161
Nombre total d'institutions	256	265	264	267	269

En relation avec cette évolution de la population, il faut constater que l'article 54, 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 et ses modifications ultérieures, en garantissant l'octroi de la subvention forfaitaire annuelle de l'année précédente, multipliée par un coefficient qui a varié au cours des années(1), a certainement favorisé les institutions dont la fréquentation moyenne était en baisse.

De plus, quoique figurant parmi les dispositions transitoires, l'article 54 de l'arrêté de l'Exécutif, par le mécanisme qu'il introduit et les nombreux ajouts dont il a fait l'objet au cours des années, joue toujours un rôle central dans le calcul de la subvention forfaitaire définitivement attribuée aux institutions et déséquilibre l'économie du système.

L'étude de l'évolution de la population d'après les catégories de handicaps conduit aux constatations suivantes.

— La catégorie des caractériels passe de 55,4 p.c. en 1988, à 61,7 p.c. en 1993 alors que toutes les autres catégories de handicapés mineurs diminuent en pourcentage.

— La catégorie des handicapés adultes non travailleurs croît, en pourcentage, passant de 73 p.c. en 1988, à 90,4 p.c. en 1993.

Ces deux catégories de handicapés exigent en général un encadrement plus important (2).

Aussi, avec une population stable, le glissement constaté ci-avant entraîne-t-il une augmentation du coût moyen par bénéficiaire. Il en résulte que le mode de subventionnement prévu par l'article 54, 1^{er}, basé sur la stabilité du nombre de handicapés par institution, n'est plus adapté aux circonstances actuelles.

● *Détermination du coût de l'intervention du Fonds H en faveur des handicapés*

Pour déterminer ce coût, il faut tenir compte des éléments suivants:

- la subvention pour frais de fonctionnement;
- la subvention pour frais de personnel éducatif;

(1) 105,62 p.c. en 1993.

(2) Les tableaux de l'annexe II de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 montrent qu'elles sont presque toujours dotées des coefficients d'encadrement par bénéficiaire les plus élevés.

- la subvention pour frais de médecin;
- la subvention pour frais journaliers;
- la subvention pour certains frais réels.

De ces flux financiers vers les institutions, il convient de soustraire les parts contributives versées aux institutions par les handicapés et la récupération des parts de subventions non dépensées ou non justifiées (1).

TABLEAU 3 — COUT TOTAL ANNUEL DU SUBVENTIONNEMENT
PAR LE FONDS H

	<i>(en millions de francs)</i>					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1. Subv. frais de fonctionnement	1 514,5	1 601,3	1 653,3	1 765,2	1 874,5	1 945,1
2. Subv. frais de personnel éducatif	2 860,3	3 126,7	3 327,8	3 597,5	3 848,4	4 007,0
3. Réduction d'agrément (a)	-30,8	-45,8	-51,1	-41,2	-24,3	-17,3
4. Subv. frais de médecins	109,3	97,9	99,3	96,8	96,2	98,4
5. Subv. frais var. (b)	466,4	455,2	528,0	578,3	606,7	650,0 (d)
6. Parts contributives	861,7	845,9	981,3	1 008,0	1 069,7	1 100,0 (d)
7. Parts contrib. moins Subv. frais var.	-395,3	-390,7	-453,3	-429,7	-463,0	-450,0
8. Coût total (c)	4 058,0	4 389,4	4 576,0	4 988,6	5 331,8	5 583,2

Sources : lignes 1 à 5, données en provenance du Fonds H ; lignes 6 et 7, données établies par la Cour des comptes, sur la base des fiches tenues pour chaque institution par le Fonds H.

(a) En troisième ligne du tableau, il a été tenu compte des réductions de subventionnement pour cause de réductions d'agrément.

(b) Les subventions pour les frais réels (frais de médicaments, de transports ou de vacances) et les frais journaliers ont été additionnés, le résultat étant repris sous le vocable « frais variables », en ligne 5.

(c) Montant obtenu en additionnant les lignes 1 à 4 et la ligne 7.

(d) Les frais réels et les parts contributives pour l'année 1993 n'étant pas encore déterminés, ils ont été estimés sur la base de l'évolution des années précédentes.

Ce coût total est théorique car les montants obtenus par différence entre parts contributives et frais variables ne sont pas récupérés l'année même.

Si, avant 1991, le délai de récupération dépassait les douze mois, depuis lors les montants à récupérer sont déduits des tranches mensuelles de la subvention forfaitaire de l'année suivante. Ce processus s'est même accéléré en 1994 pour des raisons budgétaires puisque la récupération des montants correspondant aux quatre trimestres de 1993 et au premier trimestre de 1994 va être opérée sur les mensualités de 1994. Cette opération permettra à la Région wallonne d'anticiper en 1994 la récupération d'une centaine de millions de francs, mais elle ne pourrait se répéter les années suivantes au risque d'entraîner des difficultés de trésorerie pour certaines institutions.

(1) Le montant de cette récupération, qui ne figure pas dans le tableau 3, a été calculé pour les années 1988 et 1989; il s'élève respectivement à 66 et 63 millions de francs; la récupération a été programmée pour 1994, sous forme d'une retenue sur les avances mensuelles des subventions forfaitaires annuelles.

D'autre part, ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, la Cour a dénoncé, à plusieurs reprises, le subventionnement excédentaire de certaines institutions, suite à l'application de l'article 54, 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 9 février 1987 qui a permis à certaines d'entre elles de bénéficier de l'enveloppe de l'année précédente, multipliée par un coefficient supérieur à 1, alors que leur fréquentation moyenne était en baisse.

Ces excédents de subventionnement n'ont fait que croître au cours des années.

Selon les données en possession de la Cour, ils s'établissent comme suit :

TABLEAU 4 — EXCEDENTS DE SUBVENTIONNEMENT

(en millions de francs)

1991	111,3
1992	198,2
1993	216,8

● *Aspects budgétaires*

Les interventions du Fonds H sont payées par l'intermédiaire d'un Fonds budgétaire de type A, inscrit à la section particulière du budget de la Communauté française (Article 60.02 A). Le tableau 5 retrace l'évolution budgétaire de ce Fonds.

TABLEAU 5 — RECETTES ET DEPENSES ANNUELLES DU FONDS H

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Disponible au 1 ^{er} janvier	1 078,4	965,5	856,0	1 002,4	1 029,2	766,0
Transferts de crédits budgétaires	3 943,4	4 141,6	4 736,2	5 117,1	5 303,0	5 304,1
Recettes propres	1,2	0,4	5,0	16,0	7,7	15,0
Dépenses	-4 057,5	-4 251,5	-4 594,8	-5 106,3	-5 573,9	-5 954,0
Disponible au 31 décembre	965,5	856,0	1 002,4	1 029,2	766,0	131,1

— La ligne 1 du tableau reprend l'évolution du solde disponible, en crédit d'ordonnancement, en début d'année;
 — la ligne 2 reprend l'évolution des transferts de crédits qui ont alimenté le Fonds, principalement l'allocation de base 41.02 du programme 1 à la section 43 du budget du ministère de la Culture et des Affaires sociales;
 — la ligne 3 reprend les recettes propres du Fonds 81; celles-ci sont marginales et correspondent à des remboursements effectués par certaines institutions.

Si les dépenses se sont accrues, en moyenne, de 8 p.c. par an, — avec un maximum de 11,1 p.c. en 1991 —, les recettes n'ont augmenté quant à elles que de 6,2 p.c. en moyenne par an, avec un maximum de 14,5 p.c. en 1990, et un minimum de 0,2 p.c. en 1993.

Ces écarts de croissance entre les recettes et les dépenses expliquent le disponible de 131 millions de francs à la fin de 1993 alors qu'il atteignait plus d'un milliard au début de l'année 1992.

3° Gestion des demandes d'interventions du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi (FBIE)

● Missions et fonctionnement

J 990.777

Le Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'Emploi (FBIE) a été institué par l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.

Comme la plupart des programmes de remise au travail, le Fonds a été régionalisé, au 1^{er} janvier 1989, en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988.

Il a pour mission d'encourager la création d'emplois dans le secteur non marchand, en octroyant une intervention financière forfaitaire par poste supplémentaire créé(1).

Le concours du Fonds postule la conclusion d'une convention entre l'autorité qui le finance (initialement l'Etat, actuellement les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale) et celle qui en bénéficie (essentiellement différents secteurs de l'administration de la Communauté française).

Le paiement de ses interventions est subordonné à la production d'un rapport semestriel, établi à terme échu.

Alors que les conventions conclues avec l'Etat ne prescrivaient aucune exigence de ce point de vue, celles signées avec les Régions(2) ont imposé un délai de forclusion de six mois pour la production des rapports semestriels, éventuellement prolongeable d'une même durée sous des conditions très strictes.

Lesdites conventions ont également prévu la possibilité pour les « services demandeurs » d'obtenir des avances trimestrielles, propres à alléger la lourde charge du préfinancement des interventions.

J 670.606

La Cour avait d'ailleurs insisté à l'époque pour que les divers ministres communautaires, qui n'y avaient guère recours, fassent systématiquement usage de cette faculté(3).

● Gestion des conventions conclues pour les secteurs des organisations de jeunesse et des centres de jeunes

Un récent contrôle a montré que tous les services de la Communauté française ne sont pas attentifs à établir et à transmettre leurs rapports semestriels dans les délais prescrits.

Ainsi, en ce qui concerne les conventions 190 et 210 régissant les secteurs repris sous rubrique(4), le dernier rapport transmis aux Régions par l'administration communautaire concerne le semestre échéant au 31 mars 1991(5).

(1) Cette intervention du Fonds couvre ce que la Communauté française accorde aux employeurs ayant créé les emplois supplémentaires (notamment des associations sans but lucratif ou des centres publics d'aide sociale).

(2) Il s'agit des conventions renouvelées en 1990 et 1991, avec effet au 1^{er} juillet 1990.

(3) Lettre du 23 décembre 1991.

(4) Les deux conventions prévoient chacune l'intervention du Fonds pour 95 travailleurs, à concurrence de 600 000 francs (610 000 francs à partir du 1^{er} janvier 1992) par an et par personne. Toutefois les prestations de certains travailleurs peuvent être incomplètes, du fait d'un engagement différé ou d'interruptions de travail (notamment pour cause de maladie).

(5) Situation arrêtée au 1^{er} mai 1994.

Il en résulte nécessairement que les cinq rapports semestriels suivants (avril 1991 à septembre 1993) seront introduits hors délais.

La Cour a instamment invité (1) le ministre chargé de la Culture à faire régulariser sans délai cette situation, notamment par la transmission d'urgence aux Régions de tous les rapports semestriels manquants, de manière à permettre à tout le moins la confirmation des avances consenties dans le passé et, pour l'avenir, l'octroi d'avances trimestrielles.

● *Manque à gagner lié aux anciennes créances impayées*

Un autre secteur communautaire, celui de l'Education permanente concerné par la convention 18, est resté également en défaut de réclamer valablement les interventions dues par les Régions, pour la période du 1^{er} octobre 1988 au 31 mars 1989 et à concurrence de quelque 93 millions de francs.

En réalité, les services compétents de ce secteur avaient effectivement transmis, en date du 24 juillet 1989, un rapport semestriel relatif à cette période, mais celui-ci leur avait été renvoyé en vue d'y apporter les corrections requises pour permettre aux Régions de répartir entre elles les sommes mises à la charge du Fonds (2). Invités à satisfaire à cette exigence par la Cour, lesdits services viennent d'y donner suite en transmettant les éléments rectificatifs demandés (3).

Par ailleurs, il subsiste un contentieux, en souffrance depuis plusieurs années auprès des instances des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, en matière d'interventions financières réclamées tardivement par divers services de l'administration communautaire essentiellement pour des périodes antérieures au 1^{er} janvier 1989, c'est-à-dire à une époque où le Fonds relevait exclusivement de l'autorité nationale.

Ces créances impayées, qui portent sur un montant global de près de 179 millions de francs, sont afférentes à des rapports semestriels que l'administration communautaire n'a transmis aux Régions qu'en 1989 et 1990, d'une manière très tardive, parfois même plus de trois ans après l'expiration du semestre concerné.

Il est évident que si l'administration communautaire avait introduit en temps opportun ses différents rapports semestriels, ces dépenses auraient été supportées par le budget de l'Etat et que les Régions n'auraient pas été confrontées au problème du financement de ces importantes charges du passé. En effet les moyens financiers attribués (4) ne couvrent que la période du 1^{er} trimestre 1989 car ils sont liés à la régionalisation — au 1^{er} janvier 1989 — des programmes de remise au travail.

Il n'en demeure pas moins qu'eu égard aux dispositions de l'article 61, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, la prise en charge des interventions du Fonds dues à la Communauté française pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 1989 incombe aux Régions, lorsque les rapports semestriels ont été introduits après cette date.

La Cour a dès lors souhaité être tenue au courant de l'évolution de ce dossier (5).

(1) Lettre du 26 avril 1994.

(2) Les rapports devaient, en effet, être établis avec la distinction entre les projets approuvés avant et après le 1^{er} janvier 1989, de manière à satisfaire au prescrit de l'article 76 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(3) Lettres des 12 et 13 avril 1994 adressées à l'ORBEM et au ministère de la Région wallonne.

(4) Articles 13 et 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(5) Lettre du 26 avril 1994.

3. MINISTERE DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION

A. MAITRES ET PROFESSEURS DE RELIGION ISLAMIQUE DE L'ENSEIGNEMENT ORGANISE OU SUBVENTIONNE

● *Dispositions normatives*

La loi issue du Pacte scolaire de 1958 dispose que l'horaire hebdomadaire, dans les établissements officiels ainsi que dans les établissements pluralistes d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice, comprend au moins deux heures de religion et deux heures de morale(1). Le texte légal a été modifié en 1978 pour y inclure l'enseignement de la religion islamique(2). L'organisation de cours de religion islamique est ainsi devenue obligatoire dans les établissements et aux niveaux d'enseignement visés, lorsque des parents d'élèves choisissent cette option, au même titre que l'enseignement des religions catholique, protestante ou israélite.

L'organisation de cours de religion nécessite l'intervention des chefs et ministres des cultes intéressés, les premiers pour proposer la nomination des maîtres et des professeurs de religion ainsi que celle des inspecteurs, les autres, pour dispenser eux-mêmes les cours ou pour les faire donner, dans certains cas, sous leur surveillance(3). La collaboration des chefs des cultes est également essentielle pour la détermination des titres requis ou jugés suffisants pour l'enseignement de la religion sans lesquels les statuts du personnel enseignant ne peuvent être convenablement appliqués.

● *Les représentants du culte*

Jusqu'à présent, la communauté islamique de Belgique n'a pu s'entendre sur la désignation d'un organe représentatif comparable au Synode des églises protestantes ou au Consistoire central israélite, susceptible de régler, de concert avec le Gouvernement, les questions préliminaires requises pour l'organisation des cours de religion, parmi lesquelles la désignation des personnes aptes à porter la dignité de chef ou de ministre du culte. L'absence de personnes pouvant prétendre valablement à la qualité de chef ou de ministre du culte islamique a placé l'administration dans une situation de fait à propos de laquelle la Cour a déjà émis des remarques reprises dans ses Cahiers d'observations(4).

En dehors du cadre de l'enseignement, l'application des dispositions légales relatives à la gestion du temporel du culte islamique se heurte également au défaut d'organe représentatif. Afin de pallier les difficultés rencontrées, le département de la Justice a même suscité la constitution d'un Conseil provisoire des Sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique(5). Il n'est vraiment pas possible d'aller plus loin sans se heurter au prescrit de l'article 21 de la Constitution qui interdit expressément à l'Etat toute ingérence dans la nomination ou dans l'installation des ministres d'un culte quelconque. C'est, maintenant, à la Communauté islamique que revient l'initiative de résoudre le problème.

(1) Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de législation de l'enseignement, art. 8.

(2) Loi du 20 février 1978 modifiant les lois du 29 mai 1959 et du 11 juillet 1973, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, ainsi que les lois sur l'enseignement primaire, coordonnées par l'arrêté royal du 20 août 1957.

(3) Loi du 29 mai 1959, art. 9.

(4) 134^e Cahier (1977-1978), Fasc. I^{er}, pp. 79 à 81, et 135^e Cahier (1978-1979), Fasc. I^{er}, p. 76.

(5) Arrêté royal du 16 novembre 1990 au Conseil provisoire des Sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique.

● *Problèmes actuels*

J 786.899

Lors d'un contrôle récent, la Cour a pu constater la persistance du problème et, à cette occasion, elle a encore formulé diverses observations portant, en substance, sur les points suivants(1).

A défaut de dispositions statutaires qui leur soient applicables, les maîtres et les professeurs de religion islamique ne peuvent obtenir ni l'admission au stage ni la nomination définitive dans l'enseignement de la Communauté. Dès lors, les nominations définitives qui seraient octroyées par les pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné, ne peuvent être ni reconnues ni agréées à peine de contrevenir à l'esprit du Pacte scolaire qui, à conditions égales, veut traiter le membre du personnel de cet enseignement comme s'il appartenait au personnel de l'enseignement de la Communauté. La loi prescrit d'ailleurs l'octroi d'une subvention-traitement égale au traitement auquel l'intéressé aurait droit s'il était membre dudit personnel; or la subvention-traitement d'un enseignant nommé à titre définitif n'est pas égale, du fait de son mode de calcul, au traitement d'un temporaire(2).

En outre, en l'absence de régime de titres requis et de titres jugés suffisants, aucun des intéressés n'est à même de satisfaire aux conditions d'admission aux subventions posées par la même loi du 29 mai 1959(3).

D'autre part, les dispositions de la législation concernant le régime linguistique dans l'enseignement(4) ne sont pas appliquées aux maîtres et aux professeurs de religion islamique.

Il est vrai que le texte légal ne peut être intégralement mis en œuvre en l'absence d'un régime de titres requis et, éventuellement, de titres jugés suffisants, dans la mesure où il prévoit qu'un candidat fournit la preuve de sa connaissance approfondie d'une langue s'il a obtenu, dans cette langue, le diplôme qui est à la base du recrutement(5).

En attendant que la réglementation ait pu être complétée, la Cour a fait savoir que seront réputés fournir temporairement la preuve de leur aptitude linguistique, ceux des intéressés qui sont en possession d'un diplôme terminal, quel qu'il soit, délivré à l'issue d'études effectuées dans un enseignement dispensé en langue française; les autres devront nécessairement produire le certificat constatant qu'ils ont réussi un examen sur la connaissance approfondie de la langue de l'enseignement devant une commission d'examen constituée par arrêté royal, si la dérogation temporaire, prévue pour l'éventualité où un établissement éprouve des difficultés à recruter un candidat ayant la capacité linguistique requise, ne leur a pas été octroyée ou s'ils ont déjà bénéficié de trois de ces dérogations(6).

La Cour avait déjà relevé en 1978 que, dans tous les cas où un emploi de maître ou de professeur de religion islamique était subventionnable, il s'imposait de n'accorder que l'échelle de traitement la moins élevée prévue pour les maîtres ou les professeurs des religions catholique, protestante ou israélite au niveau d'enseignement considéré, ceci, une nouvelle fois, parce qu'aucun des titres dont les intéressés pourraient être porteurs n'est susceptible d'être pris en considération. Après avoir constaté que des échelles différentes étaient encore actuellement attribuées aux titulaires de mêmes fonctions, selon qu'ils étaient en service dans l'un ou l'autre réseau d'enseignement, elle a fait savoir que devaient être utilisées, à l'exclusion de toutes

(1) Lettres du 19 octobre 1993, adressées respectivement au Ministre de l'Education de la Communauté française et au Ministre de l'Enseignement et de la Formation, de la Culture, de la Jeunesse et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone.

(2) Loi du 29 mai 1959, article 29, al. 1^{er}.

(3) Loi du 29 mai 1959, article 28, 3^o.

(4) Loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

(5) Loi du 30 juillet 1963, article 15, al. 1^{er}.

(6) Loi du 30 juillet 1963, article 16.

autres, les échelles de traitement les moins élevées prévues par l'arrêté royal du 27 juin 1974 (1).

Par ailleurs, l'administration de l'enseignement primaire (ordinaire) subventionné, à l'encontre des autres secteurs d'enseignement, rétribue le personnel enseignant la religion islamique sans octroyer d'ancienneté pécuniaire. La Cour a fait remarquer que le respect des règles inscrites dans le statut pécuniaire impliquait l'attribution des augmentations intercalaires (2).

Quant à l'administration de l'enseignement spécial subventionné, elle rétribue les maîtres de religion islamique tantôt en 24^e, tantôt en 25^e, alors que les prestations du maître de religion ont été fixées à 24 heures/semaine au minimum (3). La Cour a renvoyé à cette norme en se référant, encore, à une observation antérieure (4).

Au cours du même contrôle, il est apparu enfin que quelques écoles relevant de l'enseignement libre confessionnel catholique organisaient concurremment l'enseignement des religions catholique et islamique. Il s'agissait, en 1992, de quarante-deux établissements répartis entre les enseignements primaire, secondaire et spécial subventionnés. A ce propos, la Cour a demandé au ministre de l'Education de la Communauté française de lui communiquer sa position concernant l'octroi de subventions-traitements au personnel concerné. Aucune réponse ne lui est encore parvenue à propos des divers points soulevés.

B. ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE SUPÉRIEUR DE LA MUSIQUE — ORGANISATION DES ÉTUDES ET ENCADREMENT

● *Dispositions normatives*

En 1970, lors de l'établissement de la structure générale de l'enseignement supérieur (5), le législateur a prévu que la structure, le classement et la réglementation établis en matière d'enseignement artistique supérieur, qui était régi par la loi organique du 14 mai 1955 (6), resteraient en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle loi règle cette matière. Cette dernière n'a pas encore vu le jour alors que l'essentiel des dispositions de la loi du 14 mai 1955 et notamment celles assurant le fondement de la structure et de l'organisation des études, a été abrogé lors de la réforme de l'enseignement secondaire en 1971 (7).

Par ailleurs, comme il a été dit plus haut, l'enseignement artistique n'est toujours pas doté du plan de rationalisation et de programmation requis par la loi du 29 mai 1959 sur le pacte scolaire. En conséquence, il reste soumis aux dispositions légales tendant à freiner le développement des réseaux scolaires (8) qui interdisent la création et l'admission aux subventions, d'écoles et sections nouvelles. La substitution d'une section nouvelle à une section existante reste néanmoins permise.

(1) Arrêté royal du 27 juin 1974 fixant au 1^{er} avril 1972 les échelles des fonctions des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement de l'Etat, des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, des membres du personnel du service de l'enseignement par correspondance et de l'enseignement primaire subventionné et les échelles des grades du personnel des centres psycho-médico-sociaux de l'Etat.

(2) Arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du Ministère de l'Instruction publique.

(3) Arrêté royal du 27 juin 1974, article 3.

(4) Lettre du 16 mars 1988.

(5) Loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur art. 16, § 2.

(6) Loi du 14 mai 1955 sur l'enseignement artistique, art. 5.

(7) Loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire, art. 12, pt. 1^o.

(8) Loi du 8 juillet 1966 tendant à freiner temporairement le développement des réseaux scolaires, rendue applicable à l'enseignement artistique par l'article 24, § 2, a) de la loi du 11 juillet 1973 modifiant la loi du 29 mai 1959.

Il convient à ce propos, de remarquer que dans l'enseignement artistique supérieur, ces mesures visent également les cours principaux (par ex. les cours d'instruments) puisqu'ils constituent une finalité propre correspondant en fait à la notion de section dans les autres enseignements.

En attendant la concrétisation du plan de rationalisation et afin d'éviter le développement anarchique des réseaux et l'accroissement des coûts, deux circulaires de la Communauté française ont instauré des mesures provisoires de rationalisation en interdisant l'organisation de nouveaux établissements, sections et cours et en limitant le nombre d'heures organisables pour les cours individuels au niveau de celui de l'année scolaire 1992-1993 (1).

En ce qui concerne plus précisément les conservatoires royaux, leur situation réglementaire est difficile à déterminer.

La loi organique de 1955 prévoyait un enseignement artistique du degré secondaire et un enseignement artistique du degré supérieur et laissait au Roi le soin de classer les établissements en catégories selon le degré de leur enseignement. Cette disposition fut exécutée en 1961 (2). L'enseignement artistique fut ainsi subdivisé en enseignement de plein exercice comportant un niveau secondaire en deux cycles, un niveau supérieur en trois degrés et un enseignement à horaire réduit ne comprenant qu'un niveau secondaire en deux cycles.

A ce jour, cependant, aucune disposition formelle n'a classé les conservatoires royaux au niveau supérieur de l'enseignement artistique. La réglementation propre à ces établissements fournit toutefois de précieuses indications à ce sujet (3).

De plus, rien ne précise si ces établissements dispensent un enseignement de plein exercice ou un enseignement à horaire réduit, mais la structure établie en 1961 ne mentionne le niveau supérieur que dans l'enseignement artistique de plein exercice.

On pourrait donc considérer que les conservatoires royaux se situent au niveau supérieur de l'enseignement artistique de plein exercice mais, formellement, cette conclusion n'est pas certaine.

La constatation de ces lacunes amène la Cour à insister sur la nécessité d'élaborer un décret relatif à la structure générale de l'enseignement supérieur artistique et à rappeler qu'il est urgent d'adopter un plan de rationalisation et de programmation du secteur afin de permettre à l'enseignement artistique de s'adapter aux besoins actuels et aux contraintes financières que connaît la Communauté française (4). Dépourvu de cadre adéquat, l'enseignement artistique reste en effet figé dans un contexte de blocage légal de ses structures. Partant, l'administration se trouve démunie face aux sollicitations de tous ordres émanant des établissements. En l'absence de normes de rationalisation et de programmation, il existe un risque d'abus et d'irrégularités.

● *Conservatoires royaux*

La Cour a relevé notamment l'organisation, depuis l'année 1988-1989, d'une section jazz au conservatoire de BRUXELLES, non compensée par la fermeture d'une section existante. De même, un cours de musique électronique a été organisé aux conservatoires de BRUXELLES et de LIÈGE et un cours de jazz et improvisation au conservatoire de LIÈGE.

(1) Circulaires 8019 G, du 19 août 1980 et 8323 E, du 30 juin 1983.

(2) Arrêté royal du 22 mars 1961 portant application de l'art. 5 de la loi du 14 mai 1955 et des art. 24, 27 et 32 de la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal et artistique.

(3) Arrêté royal du 25 Juin 1973 fixant les conditions d'admission des élèves et la durée des cours dans les conservatoires royaux de musique, art. 3, al. 2 et art. 11bis).

(4) Lettre du 19 octobre 1993.

Ces cours et sections ont été créés au mépris des dispositions relatives au freinage du développement des réseaux scolaires et sur simple autorisation ministérielle, malgré l'avis défavorable de l'administration, alors que seul le Gouvernement y était habilité(1). De plus, comme il n'existe aucun texte réglementaire relatif à l'organisation de telles études et aux conditions d'admission et d'octroi des diplômes, aucun titre ne peut y être valablement délivré à l'issue des études.

Il apparaît en outre que l'on n'a pas suffisamment étudié l'impact des réalisations et des projets de création et développement de structures que les établissements continuent à proposer à l'administration.

Par ailleurs, les élèves sont répartis en classes correspondant à une matière ou à un instrument et leur horaire se compose de cours individuels et collectifs, cours assurés par le professeur titulaire de classe assisté, selon le cas par des chargés de cours.

Pour la plupart des cours, les règles(2) prévoient que le professeur titulaire preste six heures hebdomadaires. Toutefois, si le nombre total d'heures à dispenser en vertu du nombre d'élèves inscrits l'exige, il peut être tenu, sauf empêchement motivé, à donner jusqu'à six heures complémentaires. Au-delà, il pourra être fait appel à des chargés de cours dont le nombre ne pourra être supérieur à quatre. Ceux-ci prêteront de six à neuf heures par semaine(3). Le dédoublement ne pourra être proposé au ministre que si le nombre total d'heures à attribuer à des chargés de cours dépasse trente-six. Ce qui porte la norme totale de dédoublement à quarante-huit heures (douze heures du professeur plus trente-six heures des chargés de cours). Elle pourra néanmoins être ramenée à quarante-deux lorsque le professeur ne peut prester les heures complémentaires en raison d'un empêchement motivé.

Pour d'autres cours, pour lesquels il ne peut être fait appel à des chargés de cours, la norme de dédoublement est fixée à la charge maximale du professeur (de six à douze heures).

Le dédoublement constitue toujours un accroissement de coût puisque la rémunération des professeurs est sensiblement plus élevée que celle d'un chargé de cours et que ses prestations horaires de base sont payées à 100 p.c. alors que les heures complémentaires ne le sont qu'à 50 p.c.(4).

Or, en 1992-1993, pour ce qui concerne les cours pour lesquels il peut être fait appel à des chargés de cours, de nombreux dédoublements ont été systématiquement effectués en violation des dispositions précitées. Les cours de chant, piano et violon dans les trois conservatoires, totalisaient trente-trois classes — donc trente-trois professeurs —, alors que les normes n'en autorisaient que seize. Vingt-six professeurs sont nommés à titre définitif: dix nominations devraient donc être considérées comme irrégulières. On citera également le dédoublement irrégulier de la classe d'art dramatique au conservatoire de Mons.

Les problèmes soulevés ont été exposés au ministre compétent(5), cette observation a été rappelée(6) car aucune suite n'y avait été réservée dans l'encadrement de l'année scolaire 1993-1994.

En ce qui concerne les cours pour lesquels il ne peut être fait appel à des chargés de cours, certains professeurs, au conservatoire de LIÈGE notamment, échappent à

(1) Arrêté royal du 2 mars 1961.

(2) Arrêté royal du 25 juin 1973, articles 12 à 17 et arrêté royal du 9 novembre 1978, art. 2, chap. 2, pt. 2, a).

(3) Au contraire du professeur, le chargé de cours n'est pas un agent statutaire et ne perçoit pas un traitement lié à une échelle mais une rémunération sur base d'un taux horaire.

(4) Arrêté royal du 25 juin 1973, art. 21.

(5) Lettre du 19 octobre 1993.

(6) Lettre du 29 mars 1994.

l'attribution d'heures complémentaires alors qu'ils ne font valoir aucun empêchement motivé pour en être dispensé. Cela provoque des dédoublements inutiles et coûteux vu la différence de rémunération entre les heures complémentaires et les heures de base du professeur excédentaire recruté. Ce point a été également soulevé à l'occasion du rappel susmentionné du 29 mars 1994.

Enfin, dans l'enseignement artistique de l'Etat, les fonctions de professeur de cours artistique et d'accompagnateur ne sont pas exclusives(1) : il leur est permis d'exercer une autre activité en rapport avec leur art, ce qui bénéficie à la qualité de leur enseignement.

Les règles en matière pécuniaire ont instauré certaines limites au cumul, notamment lorsque le professeur exerce une autre fonction dans l'enseignement. S'il perçoit un traitement complet pour sa fonction non exclusive et si le montant brut de ce traitement est égal ou supérieur au minimum de l'échelle de traitement de l'autre fonction, celle-ci doit être considérée comme accessoire et donc moins avantageusement rétribuée(2).

Il a été constaté qu'afin d'échapper à cette règle de cumul, certains professeurs dans les trois conservatoires réduisaient leur horaire de base d'une heure alors que le nombre d'élèves inscrits en justifiait 6 au minimum. Ne bénéficiant plus ainsi d'un traitement complet pour leur fonction non exclusive, la comparaison des traitements ne peut plus être effectuée et leur autre fonction ne devient jamais accessoire.

La Cour a fait observer à ce propos que la première charge de six heures est normalement octroyée automatiquement dès que le nombre d'élèves inscrits donne lieu à six heures de cours ou plus. Seules les heures complémentaires peuvent ne pas être attribuées si le professeur peut justifier d'un empêchement motivé. Déjà formulée en 1986, cette remarque n'a pas eu de suite. La Cour l'a donc rappelée au ministre concerné(3).

● *L'Institut de musique d'église et de pédagogie musicale (IMEP)*

Créé et admis aux subventions en 1975 en tant qu'établissement d'enseignement artistique supérieur de plein exercice, l'Institut de Musique d'Eglise et de Pédagogie musicale (IMEP), a remplacé l'Institut de Musique Sacrée, établissement d'enseignement artistique secondaire et supérieur à horaire réduit : il s'agit donc bien d'un nouvel établissement. Par conséquent, son admission aux subventions a été décidée en violation de la législation tendant à freiner le développement des réseaux scolaires qui, en l'absence de plan de rationalisation et de programmation, interdit l'admission aux subventions de nouvelles écoles et sections(4).

Bien qu'impératives, ces dispositions n'ont jamais été et ne sont pas encore respectées. Tout récemment, en effet, quatre nouveaux cours d'instrument ont été admis aux subventions(5). Il faut savoir à ce propos que l'ouverture d'un cours d'instrument à l'IMEP donne lieu, comme dans les conservatoires royaux, à la création d'une finalité propre correspondant à la notion de section dans les autres enseignements.

En outre, la loi du 29 mai 1959 prévoit que pour être admis aux subventions, un établissement doit se conformer aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études(6); elle stipule ensuite que les prestations subsidiées sont

(1) Arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique, article 5.

(2) Arrêté royal du 15 avril 1958, art. 5, pt. f).

(3) Lettres du 26 novembre 1986 et du 29 mars 1994.

(4) Loi du 8 juillet 1966.

(5) Dépêche ministérielle du 19 juillet 1993.

(6) Article 24, 2, al. 1^{er}.

fixées sur la base des normes applicables à l'enseignement de l'Etat pour le même niveau et le même type d'enseignement (1).

Les seuls établissements d'enseignement musical de plein exercice organisés à ce niveau par la Communauté française sont les conservatoires royaux de musique, or, la structure, l'organisation des études et le fonctionnement de l'IMEP sont tellement différents qu'ils rendent toute référence cohérente impossible.

La Cour a donc fait observer qu'en plus d'une admission aux subventions illégales, l'absence de limites réglementaires et l'inobservance des dispositions en matière de freinage se sont traduites par une multiplication des cours et un surencadrement coûteux puisqu'on relevait à l'IMEP en 1992-1993, un coefficient moyen d'encadrement de sept heures rétribuées par élève alors qu'il s'établissait entre deux et deux heures et demie dans les conservatoires royaux, soit un rapport coût de 3 à 1.

Tant pour les conservatoires royaux que pour l'IMEP, le cadre légal et réglementaire actuel évoqué plus haut et l'absence de plan de rationalisation ne permettent pas de statuer valablement sur la viabilité des cours, sections et établissements ni, par conséquent, de déterminer régulièrement l'encadrement des études et la vacance des emplois. Cette incertitude est encore accentuée par des pratiques irrégulières telles que celles dénoncées plus haut.

En conséquence, la Cour a fait observer qu'il conviendrait, par souci de bonne gestion, de ne plus nommer ou admettre de nouvelles nominations à titre définitif dans le secteur tant qu'un plan de rationalisation n'aura pas été adopté et qu'il n'aura pas été mis fin aux irrégularités dénoncées (2).

Suite à cette observation, l'administration a invité, en mai et juin 1994, les directions des différents établissements concernés à ne pas procéder à des nominations à titre définitif. Malgré cela, les nominations définitives de huit membres du personnel de l'IMEP ont été agréées par l'arrêté du Gouvernement du 13 juillet 1994, arrêté produisant ses effets au 1^{er} janvier 1993 avec, en outre, d'importants effets rétroactifs de portée individuelle.

La Cour a dès lors rappelé au ministre le caractère illégal de l'admission aux subventions de l'IMEP. Constatant que le décret du 1^{er} février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné, entré en vigueur le 1^{er} mars 1993, est également applicable à l'enseignement supérieur musical, son Collège s'est également étonné de la prise d'un arrêté agréant les nominations de certains membres du personnel, considérés à tort comme faisant partie de l'enseignement subventionné (3).

C. MODIFICATIONS IRRÉGULIÈRES D'UNE ÉCHELLE DE TRAITEMENT

J 907.019

À la différence du personnel d'administration générale, le personnel enseignant est recruté, sans concours ni examen, sur la foi de « titres requis pour la fonction », titres qui peuvent être de divers niveaux; à défaut, il est fait appel, dans l'enseignement de la Communauté, à un régime dérogatoire prévu statutairement et, dans l'enseignement subventionné, au régime des « titres jugés suffisants ». Il s'ensuit qu'une même fonction peut être assumée par des personnes titulaires de titres de valeurs inégales; en conséquence, la rétribution de ces personnes est calculée de façon différenciée, sur la base d'échelles de traitement correspondant au niveau du titre détenu, la plus favorable étant évidemment l'échelle du porteur du « titre requis ».

La convention sectorielle 1990-1991 pour le secteur de l'enseignement de la Communauté française prévoyait, dans son volet quantitatif, des mesures visant à

(1) Article 27, § 1^{er}, al. 5.

(2) Lettres des 19 octobre 1993 et 19 avril 1994.

(3) Lettre du 13 septembre 1994.

corriger un certain nombre d'anomalies barémiques. Les bénéficiaires de ces mesures étaient désignés par leur fonction; il s'agissait particulièrement des institutrices maternelles. Concrètement, la revalorisation de la fonction, intervenue le 1^{er} octobre 1991, passait par une revalorisation substantielle de l'échelle de l'institutrice maternelle (1): le minimum de l'échelle augmentait de 13,7 p.c. et le maximum de 10,6 p.c.

Cette revalorisation a outrepassé son objet. En effet, l'échelle de l'institutrice maternelle est également utilisée dans l'enseignement primaire subventionné où, en qualité d'échelle la plus basse de l'enseignement fondamental (maternel et primaire), elle s'applique à la rétribution de certaines personnes qui, assumant des fonctions comme celles de maîtres de religion ou de moral pour lesquelles elles restent en défaut de produire le titre requis, devraient donc normalement être rémunérées sur la base d'une échelle inférieure à celle applicable au porteur du titre requis (2).

Etant donné que la revalorisation de la fonction d'institutrice maternelle s'est réalisée par le biais d'une revalorisation de l'échelle attachée à la fonction, ces mêmes personnes ont profité d'une mesure qui, à l'origine, ne les concernait pas.

L'extension imprévue de la mesure à l'enseignement primaire subventionné y a évidemment désorganisé le régime de rétribution différenciée des fonctions de recrutement où l'étagement des échelles applicables selon la valeur du titre possédé pouvait se schématiser ainsi, en valeur décroissante:

- L'échelle du porteur du titre requis pour la fonction (en fait c'est l'échelle de l'instituteur primaire);
- La même, diminuée d'une augmentation biennale;
- L'échelle de l'institutrice maternelle.

Pratiquement, l'échelle revalorisée de l'institutrice maternelle a dépassé l'échelle du porteur du titre requis diminuée d'une biennale et s'est même sensiblement rapprochée de l'échelle de l'instituteur primaire. La hiérarchie des échelles et, par suite, l'équilibre du système de rétribution de l'enseignement primaire subventionné s'en sont trouvés passablement bouleversés.

Devant cette situation, le ministre concerné, franchissant un nouveau pas, a aligné, au 1^{er} juin 1992, par la voie d'une simple circulaire, l'échelle du porteur du titre requis diminuée d'une biennale sur l'échelle revalorisée de l'institutrice maternelle. Cette nouvelle mesure de revalorisation, à l'évidence non prévue par la convention sectorielle, a bénéficié à des membres du personnel des trois réseaux de l'enseignement primaire.

En réduisant le nombre des échelles, la décision ministérielle annihile pratiquement toute notion de différenciation des rétributions dans l'enseignement primaire; en outre, elle s'oppose à deux réglementations relatives aux barèmes, dans l'enseignement subventionné (3) et dans l'enseignement communautaire (4).

La Cour a fait au ministre l'exposé de ces diverses considérations (5). Au lieu de rencontrer ces préoccupations, la réponse (6) a fait état d'un projet du ministre (7) qui accentuerait les effets de la mesure prise: l'échelle du porteur du titre requis diminuée d'une biennale, alignée irrégulièrement sur l'échelle de l'institutrice maternelle, serait finalement remplacée par l'échelle du porteur du titre requis dans l'enseignement communautaire.

(1) Arrêté de l'Exécutif du 1^{er} octobre 1991 modifiant l'arrêté royal du 27 juin 1974.

(2) Arrêté royal du 20 juin 1975 relatif aux titres suffisants dans l'enseignement gardien et primaire.

(3) Arrêté royal du 20 juin 1975.

(4) Arrêté royal du 27 juin 1974.

(5) Lettre du 6 juillet 1993.

(6) Dépêche du 12 novembre 1993.

(7) Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 1^{er} octobre 1991.

La Cour a répliqué (1) que ce projet aboutirait, après la mise en œuvre prévisible d'une même procédure pour l'enseignement primaire subventionné, à accorder l'échelle du traitement du porteur du titre requis à tous les titulaires d'une fonction de recrutement dans l'enseignement primaire, quel que soit leur titre de capacité.

Or, la rétribution selon une échelle unique détruirait la cohérence et l'équilibre de la réglementation du recrutement et de la rétribution dans l'enseignement primaire, puisqu'au niveau inégal de recrutement correspondrait désormais un niveau égal de rétribution, ce qui est contraire aux principes régissant la matière.

En outre, par le précédent qu'elle créerait, elle pourrait conduire à la remise en cause du principe de la rétribution différenciée dans d'autres secteurs d'enseignement, ce qui entraînerait un coût considérable.

En conclusion, il apparaît qu'une erreur technique, au demeurant facilement réparable, a été empirée par une mesure de correction irrégulière, contraire à un principe général éprouvé, et susceptible dès lors de porter atteinte à l'économie du système des rétributions dans l'enseignement.

A. INSTITUT NATIONAL SUPÉRIEUR DES ARTS DU SPECTACLE ET TECHNIQUES DE DIFFUSION (INSAS)

J 800.663

La Cour a informé le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française des anomalies relevées lors d'un contrôle effectué à l'INSAS (2). Cette communication portait essentiellement sur les éléments suivants.

A ce jour, les comptes de l'Institut relatifs aux années 1990 à 1992 n'ont toujours pas été transmis à la direction générale de l'Enseignement artistique, malgré un rappel pressant de l'administration de la Trésorerie. Une demande de la Cour, adressée au ministre, visant au dépôt immédiat de ces comptes est restée également sans résultat alors qu'elle spécifiait que la production du compte de l'année 1990 était nécessaire pour que la Cour puisse statuer, dans le délai légal, sur la gestion du comptable de l'INSAS, ayant cessé ses fonctions en octobre 1991 et à charge duquel un procès-verbal de constatation de déficit avait été dressé.

Parmi divers autres éléments créant un climat quasi-conflictuel au sein de l'établissement, il a été relevé que la personne désignée aux fonctions d'éducateur-économiste, le 27 décembre 1991, restait, plusieurs mois après cette date, sans pouvoir utiliser les comptes bancaires de l'établissement, ce qui l'a empêchée d'exercer pleinement ses fonctions durant un long laps de temps.

Par note du 7 avril 1992, l'INSAS a informé le Crédit communal que le secrétariat social ASSUBEL était dorénavant chargé de la gestion des salaires de ses employés et ouvriers contractuels; pratiquement, le secrétariat social est mandaté pour retirer, mensuellement, du compte courant de l'INSAS et sans l'intervention du comptable, les montants nécessaires au paiement de ces salaires. A cet égard, deux observations ont été formulées.

D'une part, le compte ouvert auprès du Crédit communal au nom du service à gestion séparée qu'est l'INSAS, est un compte de la Communauté française qui ne peut être actionné que par un comptable public, sous sa responsabilité personnelle.

D'autre part, le calcul des salaires du personnel ouvrier contractuel, y compris celui des charges sociales et du précompte professionnel y afférents, peut utilement être effectué par le Centre de Traitement de l'Information du département sur la base des informations transmises par les établissements d'enseignement; l'INSAS n'est,

(1) Lettre du 11 janvier 1994.

(2) Lettre du 4 novembre 1993.

d'ailleurs, pas la seule école à faire appel aux services d'un secrétariat social pour faire ce travail. Cette remarque est d'ailleurs valable pour l'ensemble des établissements.

A plusieurs reprises, s'agissant notamment de travaux d'étudiants consacrés à la réalisation de films ou de spectacles théâtraux, des engagements ont été pris, au nom de l'Institut, par les étudiants eux-mêmes, sans égard au fait que le seul ordonnateur compétent est le directeur de l'établissement. En cette matière, il va de soi que l'apprentissage de la gestion d'un budget de production ne saurait servir de prétexte à l'abandon des principes qui gouvernent l'exécution du budget d'un établissement public.

L'annonce de la création future d'un studio multipiste dans les locaux de l'INSAS est à l'origine d'une note interne dans laquelle un professeur de cours techniques expose que cette création suppose la suppression de la location d'un studio externe, par le biais de laquelle une partie de son salaire était liquidée. Dans cette perspective, l'existence de quatre factures, au montant de 1 042 600 F, établies par la Firme K.R.S.-Katy Recording Studios sprl, relativement à cette location, fait apparaître la nécessité d'une enquête administrative.

Des retards de paiement ont été observés, en particulier durant les années 1989 à 1991, qui ont été la cause de dépenses supplémentaires évitables. Ainsi, l'ONSS a exigé le paiement de majorations de cotisations et d'intérêts de retard.

Des produits chimiques usagés, utilisés par le laboratoire de développement photographique et contenant des sels d'argent, étaient vendus à une firme spécialisée dans la récupération des métaux précieux. Le paiement était effectué à un compte bancaire privé, étranger à l'établissement. Depuis la découverte de ce processus, plus aucune vente n'a encore eu lieu.

Des valeurs postales appartenant à l'Institut ont manifestement été utilisées, sans contrepartie apparente, par des organismes gravitant autour de l'établissement et indépendant de celui-ci, tels que le Centre international des écoles de cinéma et de télévision (CITECT) ou les Entrepreneurs de l'Audio-visuel (EAVE).

Des recettes et des dépenses concernant l'INSAS ont été réalisées, dès 1982, hors de la comptabilité de l'Institut, au moyen d'une caisse officieuse, appelée « Caisse des aptitudes spéciales ». Distraire certaines opérations de la comptabilité officielle d'un service fût-il à gestion séparée, est critiquable. Il a été mis fin à ces pratiques en 1989. A compter de cette époque, les opérations ont été effectuées par le comptable de l'établissement, dans le cadre de la réglementation de la gestion séparée.

Il convient néanmoins de faire la lumière sur les errements suivants :

- La caisse des aptitudes spéciales était alimentée par la perception de « droits » payés par les candidats s'inscrivant à un examen de sélection préalable à leur admission comme élèves à l'INSAS. Cette perception n'a aucune base réglementaire connue, pas plus, évidemment que de tarifs fixés.
- Dans le cadre des opérations effectuées, une déclaration émanant d'un assistant en photographie indique qu'un ordinateur a été acheté à son intention en compensation d'un travail supplémentaire effectué par lui, mais non demandé par la direction, et du remboursement d'un traitement qu'il avait indûment perçu. L'ordinateur a été emporté par l'intéressé et d'ailleurs revendu.

Ces éléments ne sont pas sans rappeler les remarques formulées il y a quelques années à propos d'un autre établissement d'enseignement artistique de la Communauté française (1), le Conservatoire royal de musique à Liège, dans une lettre (2) adressée au ministre ayant l'Enseignement artistique dans ses attributions et restée sans réponse.

Le résultat des contrôles effectués montre une nouvelle fois l'importance que revêt la mise en place d'un contrôle interne efficace.

(1) 149^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 56 (SE 1992) - N° 1, p. 54.

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

III. ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

1. NATURE ET FINALITE DU CONTROLE DE LA COUR

Le législateur a soumis les comptes et opérations des organismes d'intérêt public au contrôle de la Cour, sans préciser autrement la portée de celui-ci. Dans le cadre de son contrôle de légalité et de régularité, la Cour s'assure traditionnellement de la conformité des opérations à la réglementation, de leur enregistrement complet et exact ainsi que de l'application correcte des règles d'évaluation prédéfinies. Elle vérifie par ailleurs que les comptes reflètent fidèlement la situation réelle de l'organisme.

Toutefois, suite à la réforme de ses services et de ses méthodes de travail, exposée dans son précédent Cahier d'observations (1), la Cour procède dorénavant, pour les organismes d'intérêt public, à un examen élargi de l'application des règles de bonne gestion.

Une telle conception du contrôle l'amène désormais à analyser les missions effectuées par les organismes sous un triple aspect :

- *L'économie* de la politique menée par les organismes, c'est-à-dire la mesure du degré d'économie avec lequel les ressources ont été acquises et utilisées;
- *L'efficacité*, c'est-à-dire l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux finalités assignés;
- *L'efficience*, c'est-à-dire la mesure du rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus.

2. MODALITES DU CONTROLE DE LA COUR

Pour remplir efficacement les tâches de contrôle décrites ci-avant, la Cour a mis en place un service spécialisé pour le contrôle des organismes d'intérêt public.

Sa première démarche a été de dresser un inventaire des comptes en retard de transmission. Comme on le lira au point 3 ci-après, il est apparu que de nombreux comptes, bien qu'arrêtés dans les délais prescrits par les organes compétents, n'ont pas été transmis à la Cour.

Ce service a également entamé le contrôle proprement dit des organismes paracommunautaires. Il s'agit bien entendu d'un contrôle a posteriori, en ce sens que les dépenses effectuées par les organismes contrôlés ne sont pas soumises au visa préalable de la Cour.

Le contrôle s'opère la plupart du temps sur place, au siège des organismes, afin de joindre la rapidité et l'efficacité. Il est organisé selon un cycle de quelques années devant permettre le contrôle de tous les organismes concernés. Les premiers furent le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française (CGRI) et l'Agence de prévention du SIDA (APS); quant à la RTBF qui avait déjà été l'objet d'un contrôle approfondi, les données issues de celui-ci ont été actualisées au 31 décembre 1993 et complétées pour ce qui concerne les derniers développements de sa politique en matière de personnel.

(1) 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994) - N° 1, p. 5.

3. TRANSMISSION DES COMPTES

L'article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, prévoit que les comptes de ces organismes doivent être transmis au ministre du Budget après avoir été approuvés par le ministre de tutelle. Le ministre du Budget les transmet ensuite à la Cour des comptes, en vue de leur contrôle, au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion.

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

LISTE DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC DONT LES COMPTES N'ONT PAS ENCORE ETE TRANSMIS A LA COUR DES COMPTES A LA DATE DU 31 OCTOBRE 1994

1. Organismes de catégorie A	
— Agence de Prévention du SIDA	1993
— Commissariat général aux relations internationales (CGRI)	1989, 1990, 1992, 1993
2. Organismes de catégorie B	
— Centre hospitalier universitaire de LIEGE (CHU)	1987*, 1988*, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993
— Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires	1989, 1990, 1991, 1992, 1993
— Fonds communautaire pour l'Intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées	1993
— Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises	1993
— Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) pour le secteur « Communauté française »	1989, 1990, 1992, 1993
— Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)	1993
— Radiodiffusion Télévision belge de la Communauté française (RTBF)	1988, 1989, 1990, 1993

* La transmission de ces comptes relève de la compétence du ministre fédéral des Finances.

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

- Pour neuf organismes, des comptes ne sont pas encore parvenus à la Cour;
- Pour cinq de ces organismes, les comptes de plus de trois exercices successifs n'ont pas été remis à la Cour;
- L'ensemble des comptes attendus par la Cour s'élève au nombre de vingt-huit;

— Certains comptes sont transmis officiellement à la Cour par le ministre du Budget alors que ce Collège ne dispose pas de ceux des exercices antérieurs. Tel est le cas pour l'exercice 1991 des comptes du Commissariat général aux relations internationales (CGRI), de l'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) pour le secteur « Communauté française » et de la Radiodiffusion Télévision belge de la Communauté française (RTBF).

Ces carences sont dénoncées par la Cour des comptes lors de ses rappels collectifs périodiques, dont les derniers ont été effectués le 14 septembre 1994.

Conséquence du retard apporté dans la transmission des comptes, les ministres sont systématiquement amenés à contresigner des comptes relatifs à des périodes où ils n'exerçaient pas eux-mêmes les compétences en la matière, ce qui est de nature à rendre assez formel cet acte essentiel de l'autorité de tutelle.

Quant aux organes dirigeants des organismes, le retard apporté par les autorités ministérielles à approuver les comptes qui leur ont été pourtant transmis dans des délais raisonnables n'est pas pour les encourager à encore respecter les obligations légales en matière de délai de transmission.

4. OBSERVATIONS

A. COMMISSARIAT GENERAL AUX RELATIONS INTERNATIONALES (CGRI)

J 947.721

Depuis le début de son contrôle, la Cour a maintes fois dénoncé⁽¹⁾ les nombreuses et graves lacunes de l'organisation et des procédures comptables du CGRI, au regard des dispositions légales et réglementaires applicables à cet organisme.

Si certaines améliorations ont pu être constatées depuis lors, des carences fondamentales restent néanmoins à déplorer malgré l'absence de réponse aux observations formulées.

Dans ce contexte, considérant en outre la croissance importante du budget de l'organisme ainsi que la nature et la diversité des opérations exécutées, la Cour a décidé d'effectuer un contrôle élargi portant sur l'exercice des missions statutaires et la tenue de la comptabilité. Cet examen approfondi a porté notamment sur les opérations et les comptes de l'année 1992, lesquels restent à produire officiellement à la Cour.

1° Le décret organique

L'article 2 du décret du 1er juillet 1982 créant un Commissariat général aux relations internationales détermine de manière vague et ambiguë la mission statutaire de l'organisme; son libellé souffre même d'une incohérence terminologique qui risquerait, si l'intention réelle du Conseil n'apparaissait expressément dans les travaux préparatoires, de réduire cette mission à la seule phase de préparation des relations internationales.

Il serait donc souhaitable qu'à l'occasion d'une éventuelle modification du décret organique du CGRI, la mission de cet organisme soit correctement libellée et précisée.

D'autre part, il est apparu que le comité de coordination, composé du secrétaire général du ministère de la Communauté française, de l'administrateur général de la RTBF, du commissaire général du CGRI ainsi que de représentants de différents ministres, départements ou services, et institué en vue d'émettre, à l'intention du ministre compétent, des avis relatifs à la coordination des activités du Commissariat général et de celles d'autres administrations concernées⁽²⁾, n'a jamais effectivement fonctionné. Il importe que les dispositions décrétales qui le concernent reçoivent une application complète ou soient modifiées pour tenir compte de l'évolution des faits.

(1) Notamment dans ses lettres des 25 mai 1988, 27 mars 1990, 21 mai 1991 et 9 juillet 1992, relatives aux comptes rendus pour les années 1983 à 1986 ainsi que dans les Cahiers d'observations soumis au Conseil de la Communauté française (doc. 91 (1989-1990) - N° 1, p. 49 et s.; doc. 162 (1989-1990) - N° 1, p. 55 et doc. 220 (1990-1991) - N° 1, pp. 45-53).

(2) Décret du 1^{er} juillet 1982, articles 4 et 5.

2° Faiblesse relative des moyens consacrés à l'exercice des missions statutaires

Comparée aux frais de personnel et de fonctionnement de l'organisme, la part des moyens consacrés à l'exercice de ses missions statutaires est relativement faible en dépit des apparences.

A titre d'information préalable, le tableau A ci-après permet d'appréhender l'organisation générale et les principales activités du CGRI.

TABLEAU A

Fonctionnaires généraux	Ser-vices	Gestion interne du CGRI	Dépar-tements	Gestion des activités extérieures — division géopolitique	Nbre d'agents	Délégations(1) (situation en 1992)
Commissaire général	1	Coordination générale, politique et stratégie, protocole, comptabilité et informatique, communications et relations publiques, presse et information	1	Francophonie Amérique du Nord APEPE	25	Paris (délégation générale) (a) Québec (b) Washington (c)
Commissaire général adjoint	2	Personnel, économat, transports, indicateurs, documentation	2	Amérique latine	5	Rio (fermée en juillet 1992) (a)
Inspecteur général	3	Service culturel (arts plastiques et de la scène), bourses d'études	3	Europe	19	Paris (Centre W-B) (a) Rome (b) Milan (c) Prague (b)
Inspecteur général	4	Relations avec la Région bruxelloise, recherche de mécénat culturel	4	Afrique Multilatéral mondial	8	Genève (a) Dakar (b) Kinshasa (b) Tunis (a) Alger (c)
Administrateur principal, grade APEFE	—		5	Multilatéral européen, CEE, etc.	10	Bruxelles-CEE (b)
Premier Conseiller	5	Budget, délégations Enseignement et formations	6	Asie, Proche-Orient, Océanie	3	—

(a) Délégation Communauté française

(b) Délégation mixte Communauté française - Région wallonne

(c) Délégation Région wallonne (alors préfinancée par la Communauté française)

● Approche budgétaire selon le budget et les comptes établis par le CGRI

Les tableaux B et C, qui traduisent l'importance relative des coûts structurels de l'organisme, respectent la présentation officielle du budget qui réalise un amalgame des dépenses classées soit par nature, soit par programme.

(1) Les délégations de Rio, Alger, Milan et Rome ont été fermées depuis lors. La délégation de Prague s'est ouverte fin 1992. Le classement des délégations est opéré en fonction de la division géopolitique, pour illustrer les intérêts « stratégiques » de la politique de représentation permanente à l'étranger; en raison de la centralisation du pouvoir de décision, l'autorité fonctionnelle sur les délégations ressortit au Commissaire général.

TABLEAU B
SCHEMA BUDGETAIRE — DEPENSES 1992

	Montants (en millions de francs)	Pourcentages
Frais de personnel (chapitre 51)	224,3	26
Frais de fonctionnement (chapitre 52)	77,9	9
Mission statutaire (chapitre 53)	543,6	63
Achats de biens patrimoniaux et dépenses pour ordre (chapitre 55 et 59)	18,7	2
TOTAL	864,5	100

Ainsi, on observe que les frais généraux de l'organisme consomment plus d'un tiers du budget global, dont 1/4 environ pour les frais de personnel (160 personnes), tandis que le coût apparent des activités représente près des deux tiers du budget du CGRI.

Le tableau C montre l'importance relative de chacune des grandes activités du CGRI, par rapport à l'ensemble du budget et des autres activités de l'organisme.

TABLEAU C
Importance comparée des activités (Budget 1992)

Activités	Montant (en millions de francs)	% du budget total	% du budget mission statutaire
1. Frais des représentations (délégations à l'étranger) (article 533)	88,48	10,2	16,3
2. Echanges internationaux	344,97	40,0	63,5
<i>a)</i> dans le cadre multilatéral (article 534.02)	66,92	7,8	12,3
<i>b)</i> dans le cadre bilatéral (article 535)	242,62	28,1	44,7
<i>c)</i> dans le cadre des dépenses spécifiques pour les secteurs culturels, d'enseignement et sociaux (article 536)	35,43	4,1	6,5
3. Affiliations aux organismes internationaux de la francophonie (article 534.01)	92,65	10,8	17,0
4. Promotion de la Communauté française (article 532)	17,49	2,0	3,2
TOTAL	543,58	63,0	100,0

Il ressort essentiellement du tableau C que ce sont les échanges internationaux qui prennent la part dominante, soit près de 2/3 des activités.

Mais les montants et pourcentages globaux de ce tableau masquent la complexité des différentes interventions, surtout en matière d'échanges internationaux.

Une décomposition partielle des dépenses d'échanges internationaux par secteur ou organe d'activité est réalisée dans le tableau D, sur la base du compte d'exécution du budget 1992.

TABLEAU D
 DECOMPOSITION PARTIELLE DES DEPENSES
 D'ECHANGES INTERNATIONAUX: COMPTE D'EXECUTION 1992*

	Montant (en millions de francs)	% des échanges internationaux (306,3 MF)	% des dépenses totales du CGRI (807,1 MF)
Bourses	49,8	16,3	6,2
Agence Québec-Wallonie-Bruxelles pour la Jeunesse A.Q.W.B.J. (535.02)	16,4	5,3	2
A.P.E.F.E. (535.03)	63,8	20,8	7,9
Colloques multilatéraux (534.02.01)	8,8	2,9	1,1
Activités diverses dans le cadre multi- latéral (534.02.02)	19,7	6,4	2,4
Institut culturel africain	0,7	0,2	0,1
Suivi des sommets des chefs d'états francophones (534.02.04)	27,3	8,9	3,4
Biennale de la Poésie. Conférences sur les minorités franco- phones	7,0	2,3	0,9
Divers — Bilatéral (535.01)	85,0	27,8	10,5
Divers — Culture, enseignement, personnalisable (536)	27,8	9,1	3,4
TOTAL	306,3	100,0	37,9

* Nombres arrondis à la première décimale

● *Approche budgétaire suivant la classification par nature des dépenses et des recettes*

La majeure partie des dépenses imputées à l'article 533 (délégations) sont des dépenses de personnel ou de fonctionnement qui devraient être mises à la charge des crédits figurant aux chapitres 51 et 52 dans un budget respectant la classification par nature des dépenses.

Il faut également noter que les cotisations aux organismes internationaux sont de simples transferts financiers n'entraînant aucune activité réelle dans le chef du commissariat.

De plus, en distinguant les dépenses réservées aux missions statutaires proprement dites et les frais généraux de l'organisme, il apparaît que les articles budgétaires réservés aux échanges internationaux comprennent en réalité des frais de fonctionnement.

Ainsi, à titre exemplatif, l'examen des dépenses exposées pour trois pays dans le cadre d'actions bilatérales, à savoir la France (premier partenaire de la Communauté française), la Finlande (un pays du Nord) et le Bénin (un pays du Sud), fait apparaître qu'une part non négligeable des débours concerne des missions de fonctionnaires, selon le détail ci-après:

TABLEAU E
Comptes 1992

Pays	Montant total des dépenses (art. 535.01)	Montant des dépenses de fonctionnement	Montant des dépenses réservées aux missions statutaires proprement dites	Pourcentage des dépenses de fonctionnement
France (Comptes 646016 — 646024)	6 702 845	1 247 255 (cpte 646022)	5 455 590	18,6
Bénin (cpte 646072)	719 586 ⁽¹⁾	269 047 ⁽¹⁾	450 539 ⁽¹⁾	37,4
Finlande (cpte 646014)	363 606 ⁽¹⁾	118 074 ⁽¹⁾	245 532 ⁽¹⁾	32,6

⁽¹⁾ Dépenses reprises au facturier d'entrée.

Etablir un relevé exhaustif des dépenses de fonctionnement ainsi imputées à la charge des crédits relatifs aux échanges internationaux aurait toutefois constitué une tâche assez lourde et peu utile compte tenu de l'objectif poursuivi. Une répartition par nature des dépenses peut en effet être opérée avec une approximation suffisante (V. tableau F).

TABLEAU F
SCHEMA BUDGETAIRE 1992 PAR NATURE DES DEPENSES

	Montants (millions de francs)	Pourcentages
Frais de personnel (chapitre 51)	224,3	26
Frais de fonctionnement (chapitre 52)	77,9	9
Affiliation aux organismes internationaux (art. 534.01)	92,7	11
Frais de fonctionnement supplémentaires propres aux délégations (90 % des articles 533) ⁽¹⁾	80	9
Mission statutaire proprement dite (chapitre 53 à l'exception de 90 % des articles 533 et des articles 534.01)	370,9	43
Achats de biens patrimoniaux et dépenses pour ordre	18,7	2
Total	864,5	100

⁽¹⁾ Tenant compte de l'article 533.99 relatif à des dépenses « autres » que celles des délégations et du caractère partiellement culturel du Centre de Paris, la part relative à des frais de fonctionnement peut être estimée à 90 p.c.

Dans cette approche, on observe que la masse budgétaire réellement consacrée à l'exécution de la mission statutaire proprement dite ne représente, strictement, qu'un peu plus de 40 p.c. du budget global du CGRI, ce pourcentage déjà faible incluant encore certains frais de fonctionnement dont l'importance exacte ne pourrait être déterminée qu'après un examen approfondi et exhaustif de toutes les dépenses du secteur envisagé.

● *Les activités essentielles*

■ Les représentations à l'étranger (délégations Wallonie-Bruxelles)

Les délégations assurent la représentation permanente de la Communauté française à l'étranger et auprès d'organisations internationales. Au fil des ans, leur rôle a

été renforcé et parfois réorienté en fonction de l'évolution des intérêts géopolitiques, centrés à présent essentiellement sur l'Europe et les pays de la Francophonie.

Outre la représentation diplomatique auprès des autorités concernées, les délégations remplissent des missions de coordination, d'information et de promotion dans le cadre de relations bilatérales et, pour certaines d'entre elles, multilatérales.

Des représentations conjointes de la Communauté française et de la Région wallonne ont été organisées dès 1988 sur une base conventionnelle, laquelle reste toutefois encore à adapter en fonction de la décision prise en 1993 par la Région de gérer en autonomie ses propres délégations.

■ Les échanges internationaux (personnes, programmes bi- et multilatéraux)

Parmi les nombreuses formes d'échanges internationaux, le CGRI organise et finance, en tout ou en partie, l'envoi de personnes à l'étranger, l'accueil de personnes étrangères et l'octroi de bourses d'études et de recherches. Certaines de ces activités s'opèrent avec le concours d'organes spécifiques, notamment l'Agence Québec Wallonie-Bruxelles pour la Jeunesse (AQWBJ), organisme belgo-québécois sans personnalité juridique créé en 1984, et l'asbl Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE).

Cette dernière, créée en 1976, a été partiellement intégrée en 1992 au CGRI, en particulier le personnel administratif du siège central.

Depuis lors, le Commissariat général assume une partie de la mission de l'APEFE (à savoir, les charges financières afférentes aux lecteurs et formateurs opérant en Amérique du Nord et en Europe).

Par ailleurs, la gestion journalière de l'asbl, qui continue à se consacrer à la formation dans les pays en voie de développement grâce au financement de l'Agence générale de coopération au développement est exercée par le commissaire général du CGRI.

A ce sujet, la Cour a souligné que les relations financières existant entre les deux entités et le cumul de responsabilités dans le chef d'une même personne pourraient engendrer confusion et manque de transparence. Il appartient au gouvernement d'apprécier l'opportunité de poursuivre dans cette voie et, le cas échéant, d'adopter les mesures appropriées afin d'éviter les risques qu'elle comporte.

D'autre part, pour ce qui concerne les dépenses du secteur culturel, les interventions du CGRI s'opèrent notamment dans le cadre de structures de promotion propres (Wallonie-Bruxelles Musique, Wallonie-Bruxelles Images et Wallonie-Bruxelles Théâtre) et de commissions consultatives spécifiques à certains domaines (Arts plastiques, Cinéma, Musique et Danse, Théâtre).

En 1992, le CGRI a consacré une somme d'environ 50 millions de francs au secteur des bourses dont les modalités d'octroi sont déterminées par l'arrêté de l'Exécutif du 16 juillet 1990.

■ Les relations avec les organismes internationaux de la Francophonie (cotisations)

L'affiliation de la Communauté française aux organismes internationaux de la Francophonie est prise en charge par le CGRI. La principale institution en ce domaine est l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), pour laquelle une cotisation de 87,3 millions de francs a été versée en 1992, sur un budget de 92,7 millions de francs.

■ La promotion des activités extérieures de la Communauté française

La promotion de l'image de la Communauté française est réalisée principalement par la revue trimestrielle « Wallonie-Bruxelles » et le feuillet mensuel « Présences » édités par le CGRI, qui y consacre 10 millions de francs sur un budget de 17,5 millions en 1992.

3° Gestion de l'organisme

L'examen approfondi des dépenses afférentes tant au fonctionnement qu'à l'exercice des missions statutaires a fait apparaître l'existence de diverses anomalies et irrégularités au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

● *Compétences déléguées*

Ainsi, la Cour a constaté que les limites des délégations de compétences accordées au commissaire général du CGRI par l'arrêté de l'Exécutif du 5 février 1985 sont transgressées de manière récurrente.

Les infractions résultent, en premier lieu, du dépassement des montants maximums fixés par l'arrêté du 5 février 1985 précité pour la passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et pour l'octroi des subventions réglementaires dont les critères d'attribution sont fixés par un décret ou un arrêté.

Les cas suivants ont été relevés pour l'année 1992:

TABLEAU G

Objet du marché	Montant (en francs)
Travaux d'équipement électrique lors de l'installation de l'APEFE	1 256 510
Travaux de cloisonnement lors de l'installation de l'APEFE	2 378 809
Achat de meubles	730 066
Impression de la Revue Wallonie-Bruxelles en 1992	3 883 762
Production d'une exposition HORTA	727 809
Travaux de comptabilité au Centre Wallonie-Bruxelles à Paris	1 076 947
Tournée en France d'un orchestre	600 000
Participation d'une asbl au Salon du livre de Paris	550 000
Réalisation d'un mur-vidéo pour l'exposition universelle de Paris	3 236 332
Relations internationales de la jeunesse	900 000
Représentations théâtrales au Centre Wallonie-Bruxelles de Paris	1 500 000
Copies de l'exposition au « Nord d'ailleurs »	764 999

D'autre part, une confusion entre les notions de marché et de subvention (1) a pour effet d'élargir la compétence déléguée au commissaire général en matière d'octroi de subventions facultatives. Le commissaire général n'est habilité en effet à accorder des subsides facultatifs qu'inférieurs à 50 000 de francs, tandis qu'il peut conclure des marchés jusqu'à concurrence de 500 000 de francs (2).

Pour l'année 1992, une vingtaine d'interventions pécuniaires, d'un montant global de près de 2 millions de francs, devant être considérées en raison de leur nature juridique comme des subventions, ont été ainsi assimilées à des marchés de gré à gré.

(1) Pour un exposé concernant la distinction entre ces deux notions, voyez le 142^e Cahier d'observations (Session 1985-1986), Fascicule I^{er}, pp. 249-255.

(2) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 février 1985 portant délégations de compétences aux fonctionnaires généraux du Commissariat général aux Relations internationales, articles 2 et 10.

La délégation de pouvoir en matière d'envoi de personnes à l'étranger a été également enfreinte à différentes reprises.

● *Législation des marchés publics*

La Cour a constaté de nombreuses infractions à la législation des marchés publics (1).

D'une manière générale, la règle de l'appel à la concurrence est ignorée par le CGRI et le recours à la procédure de gré à gré est systématique.

Les exemples repris dans le tableau ci-dessous illustrent les procédures non conformes suivies par l'organisme dans la passation de ses marchés.

TABLEAU H

MARCHE	MONTANT	DISPOSITIONS ENFREINTES (loi du 14.7.1976: L) (arrêté royal du 22.4.1977: AR)
— Travaux de cloisonnement lors de l'installation de l'APEFE	1 959 970 F (Hors TVA)	art. 17, § 2, L: gré à gré pour un marché supérieur à 1 250 000 francs art. 48, § 2, AR: non-consultation de différents fournisseurs art. 48, § 3, AR: défaut de motivation du gré à gré art. 7, § 1 ^{er} , AR: absence d'indication permettant le contrôle des prix
— Impression de la brochure Wallonie-Bruxelles	3 883 762 F	art. 13, § 2, L — art. 41 à 47, AR: bien qu'il s'agisse, selon le CGRI, d'un appel d'offres dit « restreint », l'ouverture des soumissions n'a pas eu lieu en séance publique. Il s'agit donc d'un marché de gré à gré organisé dans le cadre d'une certaine concurrence qui n'a pas abouti au choix du moins-disant.
— Réalisation d'un mur-vidéo à l'Exposition de Séville	1 499 649 F à (Hors TVA)	art. 17, § 2, 3 ^o , L — art. 49, § 3, AR: il n'est pas établi que le marché ne pouvait être conclu qu'avec un seul fournisseur, contrairement à l'argument de monopole invoqué par le CGRI.

De même, pour les marchés passés de gré à gré en application de l'article 17, 1^{er}, 1^o, de la loi du 14 juillet 1976, le CGRI n'a généralement pas satisfait à l'exigence légale de consultation de différents fournisseurs ou entrepreneurs avant l'attribution du marché, et ce sans en préciser les éventuelles raisons (2).

D'autre part, il a été relevé, dans huit cas au moins pour l'année 1992, que le CGRI a accordé des avances sur le montant du marché, en infraction à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1976.

Au surplus, les cahiers spéciaux des charges - lorsqu'ils existent - souffrent de l'absence de certaines clauses administratives requises (délais, cautionnement, révision de prix, etc.).

(1) Loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et ses arrêtés d'exécution.

(2) Arrêté royal du 22 avril 1977, article 49.

● *Délégations à l'étranger*

En application du protocole du 25 juillet 1988, les représentants à l'étranger de la Communauté française, appelés délégués Wallonie-Bruxelles, ont obtenu le statut diplomatique en qualité de conseiller d'ambassade. Contractuellement, les délégués Wallonie-Bruxelles bénéficient du même régime d'allocations et d'indemnités que celui prévu en faveur de leurs homologues de la carrière du service extérieur et de la chancellerie du ministère des Affaires étrangères.

Toutefois, jusqu'en 1993, faute de transposition, ou d'application adéquate par le CGRI des textes réglementaires, les délégués Wallonie-Bruxelles ont bénéficié d'indemnités selon des modalités et des taux différents de ceux qui leur étaient dus contractuellement. Ainsi pour l'indemnité de poste⁽¹⁾, non remplacée durant les périodes de congés annuels par celle, d'un montant moindre, dite «de congé», l'avantage pécuniaire indûment perçu par l'ensemble des délégués de la communauté française peut être estimé, pour la seule année 1992, à quelque 350 000 F.

D'autre part, la vérification des régularisations d'indemnités afférentes à l'année 1992 a fait apparaître des erreurs matérielles, desquelles il résulte que certains délégués sont redevables de sommes au CGRI. La Cour a prié l'organisme de veiller à la répétition des sommes dues et a fait observer que les modifications ou dérogations au régime pécuniaire en question sont non seulement irrégulières mais qu'elles ont été adoptées par le commissaire général sans même en référer au ministre investi du pouvoir de gestion de l'organisme.

Par ailleurs, au vu des manquements constatés lors du contrôle des écritures comptables et des modalités de financement des délégations Wallonie-Bruxelles, la Cour a rappelé certaines règles de gestion et de justification des fonds mis à leur disposition, notamment :

- Le compte bancaire sur lequel sont versées les sommes destinées à couvrir les frais de fonctionnement des représentations à l'étranger doit, sauf exception à motiver, être ouvert au nom de la délégation et pas à celui du délégué, de manière à éviter toute confusion de patrimoine;
- Les extraits de compte bancaire doivent être systématiquement joints au compte justificatif des recettes et des dépenses produit par la délégation, afin notamment d'attester des reliquats;
- Considérant qu'à l'exception de la délégation de Prague, la comptabilité ne fait pas apparaître les intérêts produits par les fonds déposés sur les différents comptes bancaires en 1992 et en 1993, il s'indiquerait que les services responsables du CGRI veillent à rentabiliser lesdits fonds, parfois importants, dans un souci de bonne gestion; le cas échéant, la récupération des sommes indûment détenues par les délégués s'impose;
- L'examen régulier de la consommation des crédits devrait permettre de prendre en temps utile les mesures voulues pour éviter les dépassements de crédits de fonctionnement octroyés aux délégations, tels que ceux constatés au terme de l'exercice 1992, en dépit des instructions administratives internes diffusées auprès des délégués;
- Lors des mutations de délégués, la remise de fonds et des pièces comptables doit faire l'objet d'un procès-verbal de vérification contradictoire par les personnes concernées, ce qui n'a pas été le cas en 1992.

Enfin, la Cour a souligné la nécessité de renforcer le contrôle interne sur la gestion décentralisée confiée aux délégués.

(1) Montant forfaitaire alloué pour couvrir les charges de représentation inhérentes à la fonction exercée par les délégués Wallonie-Bruxelles.

- *Libéralités*

Certaines dépenses ont été irrégulièrement prises en charge par le CGRI, telles des amendes pénales infligées à certains agents pour infraction à la législation routière, des remboursements de frais non justifiés par des pièces probantes ou encore dépassant le montant maximum de l'indemnité de logement prévu pour les missions à l'étranger. Pour ce dernier point, sur la base d'une quarantaine de cas relevés en 1992, relevé sans doute non exhaustif, il a été noté que l'organisme a ainsi payé des indemnités pour une somme de 885 299 F alors que les dépenses régulières ne pouvaient dépasser 470 032 F.

La Cour a en outre relevé que, par décision ministérielle, certaines bourses d'études sont accordées en contravention avec les dispositions réglementaires édictées en la matière. Ainsi, en 1992, une bourse de 60 000 F, ne relevant pas de l'exécution d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec le pays concerné, a été liquidée au profit d'une élève admise dans une institution privée.

Par ailleurs, il a été constaté que des indemnités non assimilées par le CGRI à des revenus soumis à imposition, sont versées à des collaborateurs, notamment pour la rédaction de textes destinés à la revue Wallonie-Bruxelles. La Cour a attiré l'attention sur le fait que les sommes allouées en rémunération de diverses prestations effectuées par des tiers pour le compte du CGRI constituent des rémunérations qu'il convient de déclarer au ministère des Finances, conformément à la législation régissant les impôts applicables à ces revenus.

- *Utilisation des disponibilités financières*

Après examen de l'évolution de la trésorerie du CGRI pour ces dernières années, la Cour a fait observer que les disponibilités financières auraient pu être utilisées, moyennant les autorisations requises, notamment en matière de transfert budgétaire, pour couvrir les frais inhérents au changement de siège social et éviter ainsi les charges de l'emprunt de 25 millions de francs contracté le 16 octobre 1989.

4° Comptabilité et Budget

Le contrôle a fait apparaître des améliorations dans la tenue de la comptabilité et la reddition des comptes du CGRI, par rapport à la situation dénoncée antérieurement.

Néanmoins, diverses infractions, mentionnées ci-après avec référence aux dispositions concernées de la loi du 16 mars 1954 et de l'arrêté royal du 7 avril 1954, se perpétuent :

- La comptabilité n'est pas basée sur le système de gestion de dettes et créances (article 2 de la loi). L'imputation des recettes et des dépenses s'opère en effet à la date de l'encaissement ou du décaissement des sommes par l'organisme;
- Le règlement financier prévu par l'article 7, alinéa 2 de la loi n'est pas établi et approuvé par les ministres compétents. De même, le plan comptable appliqué par l'organisme n'est toujours pas revêtu des approbations ministérielles requises (article 18, § 3 de l'arrêté royal);
- Les comptes n'enregistrent pas séparément les opérations budgétaires et les mouvements internes (article 18, § 2 de l'arrêté royal). De ce fait, le service comptable de l'organisme est amené à recourir à certains artifices pour les mouvements internes de valeurs, tels que l'amortissement intégral des biens corporels dès l'année d'acquisition;
- Les comptes de dépenses budgétaires enregistrent en cours d'année des remboursements, venant en diminution des dépenses principales, au lieu d'être portés en recettes (article 20 de l'arrêté royal);

- L'inventaire général du patrimoine de l'organisme n'est pas dressé annuellement (articles 23 à 25 de l'arrêté royal); en conséquence, les comptes annuels ne donnent pas une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'organisme;
- Les comptes d'exécution du budget, de gestion et de variation du patrimoine ne répondent que partiellement au prescrit réglementaire (articles 27 à 29 de l'arrêté royal);
- Les comptes des exercices 1989, 1990, 1992, 1993 n'ont pas encore été transmis à la Cour (article 6, § 3 de la loi).

Par ailleurs, sur la base de l'examen des opérations exécutées par le CGRI, la Cour a rappelé qu'afin de donner une information assez claire et précise à l'autorité budgétaire, il importe que le budget de l'organisme soit élaboré dans le respect strict des principes fondamentaux et des dispositions techniques qui en régissent la formation, notamment pour ce qui concerne la spécialité des crédits.

A cet égard, les observations suivantes ont été émises:

- Le budget du CGRI intègre certaines recettes constituées du solde budgétaire d'exercices antérieurs, lesquels figurent déjà dans le patrimoine de l'organisme;
- Le budget actuel ne permet pas d'obtenir lors de sa formation, et de conserver dans son exécution, une transparence suffisante, sa conception oscillant entre une codification par nature fonctionnelle et économique, qui reste actuellement la règle généralement admise pour les organismes d'intérêt public, et une classification basée sur les finalités de programmes. Ainsi, diverses recettes et dépenses portées au budget du CGRI font l'objet d'une répartition inadéquate, contraire au principe de la spécialité budgétaire, en particulier aux articles budgétaires repris au tableau I ci-dessous.

TABLEAU I

Articles budgétaires	Libellés	Remarques
Article 432.01	Produits de la vente de biens mobiliers	Reprend en fait des recettes fonctionnelles à prévoir sous le chapitre 41 du budget.
Article 521.04 b	Entretien et réparation de véhicules	Concerne également des dépenses de leasing et de location devant faire l'objet d'un article budgétaire spécifique.
Article 521.05	Assurances	Imputation des primes d'assurance groupe relevant du chapitre 51 — personnel — du budget.
Article 525.01	Remboursement d'emprunt	Ne doit enregistrer que le service financier des emprunts et non l'amortissement du capital.
Article 535.01	Missions et accueils... bourses	Imputations fréquentes de dépenses pour achats de livres, journaux, revues et cadeaux (pour un montant total en 1992 supérieur à 400 000 F) alors qu'il existe au budget deux articles pour la prise en charge de tels frais.
Au budget pour ordre		Reprend certaines opérations de recettes et de dépenses à imputer au budget proprement dit de l'organisme.

D'autre part, l'article 535.01 «Frais de mission et d'accueil d'experts ou de groupes — Bourses hors accords», qui est le principal poste budgétaire relatif aux missions statutaires, pourrait être ventilé d'une manière plus appropriée en tenant

mieux compte de la nature des dépenses et faire, corrélativement, l'objet d'une information fonctionnelle plus adaptée.

En effet, cet article regroupe des dépenses particulièrement nombreuses et très diverses, notamment l'organisation et la réalisation des programmes des commissions mixtes, les tournées d'artistes et accueils de spectacles, les expositions, foires, festivals, les journées culturelles, les missions de fonctionnaires et d'experts, les stages, etc.

Une amélioration de la transparence du budget procurerait à l'autorité budgétaire une appréciation plus correcte de l'affectation des importants crédits ouverts à cet article et, partant, des soutiens réellement apportés à différents secteurs culturels, scientifiques et de coopération internationale.

Les observations qui précèdent ont fait l'objet d'une réunion contradictoire tenue le 25 juillet 1994 avec le fonctionnaire dirigeant du CGRI et sont détaillées dans un rapport adressé au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, de l'Aide à la Jeunes et des Relations internationales (1), dont copie a été transmise au ministre du Budget, de la Culture et du Sport ainsi qu'à la ministre-présidente du gouvernement de la Communauté française. La réponse toute récente du ministre (2) fait actuellement l'objet d'un examen approfondi en ses divers points, toutefois il peut déjà être constaté qu'elle semble satisfaire à certaines remarques soulevées dans le rapport de contrôle.

5° Autres aspects liés à la gestion du personnel

1.016.885

● *Cadre réglementaire, statut du personnel et cadre organique*

Le cadre organique de l'organisme prévoit un effectif total de 81 agents (3). Or, au 1^{er} janvier 1994, l'effectif total du Commissariat, hormis les agents contractuels effectuant des contrats de remplacement et les onze délégués contractuels en mission à l'étranger, était de 157 agents, soit un dépassement de 76 unités dû à l'engagement de contractuels.

TABLEAU J
CGRI — Effectifs au 1^{er} janvier 1994

Personnel statutaire	71
Délégués contractuels	11
Personnel contractuel	74
Personnel APEFE	12
	<hr/>
Total	168
Effectif prévu au cadre	81
	<hr/>
Différence	87

En l'absence d'un arrêté d'extension de cadre, ces dépassements sont évidemment irréguliers et entraînent un surcoût estimé à plus de 114 millions de francs par an.

La Cour a constaté que la plupart des dossiers des agents contractuels de l'organisme sont lacunaires: absence de copies certifiées conformes des diplômes, des attestations de services antérieurs prestés dans des services publics, etc. L'absence de

(1) Lettre du 16 août 1994.

(2) Dépêche du 7 novembre 1994.

(3) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982, fixant le cadre organique du personnel du Commissariat général aux Relations internationales.

ces pièces démontre que le calcul des traitements et des anciennetés des agents contractuels n'est pas mené avec toute la rigueur requise. Par ailleurs, le service du personnel du CGRI n'a pas jugé utile d'établir des fiches de carrière individuelles, ce qui n'est pas pour faciliter le contrôle de la gestion du personnel.

- *Politique d'engagement d'agents contractuels*

Sur un effectif total de 168 agents, 97 sont des contractuels (toutes catégories confondues), soit près de 58 p.c. Une grande part des engagements sous contrat de travail ont été effectués sans que soient réunies les conditions sous lesquelles ils pouvaient être admis, c'est-à-dire l'existence de besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail.

D'autre part, diverses situations sont en contradiction flagrante avec l'alignement en matière pécuniaire sur les agents statutaires prévu par les articles 1^{er}, 8, *d*), et 14 combinés de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du CGRI et confirmé par l'arrêté royal du 26 septembre 1994(1).

Ainsi, certains agents contractuels ont obtenu des échelles de traitement correspondant à des grades qui ne sont pas prévus au cadre. C'est le cas du grade d'informaticien correspondant à l'échelle 10/3 et de celui d'inspecteur général correspondant à l'échelle 15/1.

Certains agents contractuels en service au CGRI ne disposent pas du niveau de diplôme qui serait requis dans le cas d'un agent statutaire recruté pour assumer la même fonction. C'est le cas pour plusieurs agents du niveau 1 qui ne disposent pas d'un diplôme universitaire.

Il n'est pas rare non plus que des agents contractuels soient engagés directement à des grades de promotion. En outre, la Cour a pu constater la création d'un mécanisme de « promotion » institué en faveur de certains agents contractuels « méritants » par le biais d'un avenant au contrat initial. Ainsi, une période de 4 mois a été suffisante à un agent pour passer de l'échelle 42/1 à l'échelle 20/1; 1 an et 10 mois, 2 ans et 5 mois ou encore 11 mois pour passer de la 10/1 à la 11/3 et 2 ans, et 5 mois pour passer de la 10/1 à la 13/2.

Pour rappel, le passage du grade de secrétaire d'administration statutaire (échelle 10/1) à celui de conseiller-adjoint (échelle 11/3) nécessite au minimum 3 ans d'ancienneté de grade et, pour prétendre au grade de conseiller (échelle 13/2), il faut au minimum 9 ans d'ancienneté de niveau.

Des valorisations abusives de services prestés dans le secteur privé ou encore l'octroi d'années d'ancienneté fictive ou sans attestation de services prestés ont également été relevées. Ainsi, le CGRI a permis la valorisation des services prestés à temps partiel, des services prestés dans des organes politiques, des services prestés à l'étranger, des mandats politiques, des services, dont certains manifestement fictifs, valorisés sans égard à l'âge de l'intéressé. Le cas d'un inspecteur général illustre assez bien les dérives évoquées : non seulement l'emploi d'inspecteur général n'est pas prévu au cadre, mais l'intéressé bénéficie encore d'une échelle préférentielle(2) et s'est vu octroyer en outre 22 ans d'ancienneté fictive, alors qu'il ne peut en réalité se prévaloir

(1) Arrêté royal de 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, articles 61 et 62, § 2.

(2) Cette échelle préférentielle est d'un montant de 2 387 540 francs au 1^{er} janvier 1994 alors que le maximum de l'échelle 15/1 à la même date est de 2 134 818 francs.

que d'un peu plus de 3 ans d'ancienneté pour services prestés dans un cabinet ministériel.

Enfin, dans le cas des agents provenant de l'Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (APEFE) intégrés au CGRI par les décisions du Gouvernement de la Communauté française des 10 et 17 février 1992, il y a eu maintien de la rémunération acquise à la date de la reprise des contrats par le CGRI. Les nouveaux contrats conclus avec le CGRI font donc référence aux barèmes de l'APEFE tels qu'ils existaient à ce moment. Ces barèmes sont largement supérieurs à ceux pratiqués dans la fonction publique de la Communauté française. Aussi, pour ces seuls douze cas relevés, plus de 5 millions de francs par an sont indûment versés, soit par application d'un calcul erroné de l'ancienneté pécuniaire de ces agents, soit par différence avec les traitements correspondants de la fonction publique.

Ainsi, des erreurs, parfois même cumulées, dans plus de 50 dossiers de contractuels sur les 96 actuellement employés, dénotent le manque total de rigueur avec lequel les carrières de ces agents sont reconstituées.

Par ailleurs, certains agents contractuels ont été mis à la disposition d'organismes divers tels que la Fondation Biermans Lapôtre à Paris, la Fondation Vidrodgenia — Ambassade d'Ukraine et l'UNESCO. Le CGRI effectue le paiement du traitement de l'agent, qui lui est ensuite remboursé par l'organisme concerné. La technique adoptée est donc calquée sur la mission d'intérêt général telle que réglementée par l'arrêté royal du 13 novembre 1967 fixant la situation administrative des agents de l'Etat chargés d'une mission. L'article 1^{er} de cet arrêté limite pourtant clairement le champ d'application de la mesure aux seuls agents statutaires.

La base réglementaire de la mise à disposition d'agents contractuels du CGRI étant manquante, la seule solution juridiquement acceptable consiste en une suspension du contrat des intéressés, ce qui implique la suspension de leur ancienneté pécuniaire.

Les mises à disposition sont également de nature à causer un préjudice financier à l'organisme étant donné les délais de remboursement de leur traitement qui sont parfois fort longs. Ainsi, dans le cas de l'agent mis à la disposition de l'UNESCO, c'est seulement le 8 décembre 1993 que le CGRI a fait parvenir à la Communauté française un état de récupération des traitements payés pour la période allant du 1^{er} septembre au 31 décembre 1992.

- *Statut administratif et pécuniaire*

Il importe de prendre rapidement l'arrêté fixant les modalités du stage auquel les membres du personnel statutaire du niveau 1 sont soumis en vertu de l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du CGRI.

Par ailleurs, la pratique de l'attribution de fonctions supérieures est particulièrement courante au CGRI, à tel point que près d'un tiers de ses agents définitifs se trouve dans cette situation. A cet égard, il faut également relever la durée anormalement longue de ces fonctions supérieures, leur durée moyenne étant de cinq ans et six mois, alors que l'article 7 de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat, prévoit une durée maximale de deux ans après renouvellements motivés de six mois en six mois.

- *Régime de pensions*

Plus de dix ans après sa création, le CGRI ne connaît toujours pas de régime légal de pensions pour ses agents définitifs faute, pour le gouvernement de la Communauté française, d'avoir pris l'arrêté nécessaire à l'exécution du décret du 15 octobre

1991 relatif au régime de pensions des membres du personnel de certains établissements ou entreprises de la Communauté française. Le choix de la Communauté française semble pourtant s'être porté sur la participation de la majorité des organismes d'intérêt public qui relèvent de ses compétences au régime de pensions institué par la loi du 28 avril 1958.

Enfin, certains agents contractuels du CGRI bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 1983, d'une libéralité accordée de manière discrétionnaire par la constitution d'une pension complémentaire sous la forme d'une assurance de groupe vie-décès souscrite auprès de la SMAP. L'objectif est d'offrir à ces agents contractuels une rente ou un capital visant à compenser la différence entre la pension légale de retraite à laquelle ils ont droit et la pension du secteur public qui correspondrait à leur niveau de rémunération. Le coût total de cette assurance pour 1993 est de 1 129 202 francs.

B. RADIO-TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (RTBF)

J 927.652

Le présent article actualise, au 31 décembre 1993, l'analyse de la situation financière de l'organisme et de certains frais de fonctionnement présentée dans le 150^e Cahier d'observations⁽¹⁾.

1^o Situation financière au 31 décembre 1993

● *Les difficultés financières de l'Institut*

A l'issue de l'exercice 1993, la RTBF a dégagé un bénéfice de 73 703 078 francs, ce qui lui a permis de reporter un solde bénéficiaire de 292 283 francs après l'apurement de la perte reportée de l'année 1992, apurement réalisé partiellement à l'aide des réserves constituées par l'organisme. Cet exercice permet donc la reconstitution de fonds propres positifs.

Il est à remarquer que le bénéfice résulte principalement du produit de la vente d'une partie du terrain du boulevard Reyers enregistré au cours de l'année 1993.

TABLEAU A

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993
Total des différentes réserves constituées par l'organisme	502,5	317,8	—	201	—
Bénéfice (+) ou perte (-) reportés	-142,1	90,5	201	-274,5	0,3
TOTAL⁽¹⁾	360,4	408,3	201	- 73,4	0,3

⁽¹⁾ Fonds propres de l'organisme, plus-value de réévaluations et subsides en capital non compris.

Par ailleurs, l'Institut a emprunté, en 1993, 675 millions de francs portant le montant cumulé des emprunts à 3 960 millions de francs au 31 décembre 1993. Pour l'exercice 1993, la charge en intérêts s'élève à quelque 350 millions de francs. L'endettement de la RTBF reste donc problématique, comme il ressort du tableau B ci-dessous.

⁽¹⁾ 150^e Cahier d'observations, Doc. Conseil de la Communauté française, 122 (1993-1994) - N^o 1, pp. 93-101.

TABLEAU B

(en millions de francs)

	1991	1992	1993
Montant emprunté au 31 décembre 1991	3 578,5	—	—
Montant des nouveaux emprunts	—	720	675
Montant des remboursements d'emprunts (intérêts non compris)	—	490	523
Montant emprunté	—	3 808,5	3 960,5

● *Les ressources et les charges de l'Institut*

En ce qui concerne les recettes, la part de la subvention d'exploitation de la Communauté française dans les ressources de l'organisme continue à décroître puisqu'elle représente 64,4 p.c. en 1993 au lieu de 72,2 p.c. en 1992. Pour mémoire, en 1988, cette part représentait 86,7 p.c. des ressources de la RTBF.

Les recettes publicitaires, de promotion, de vente de cassettes et disques restent stables par rapport à l'année précédente, pour s'élever à 1 549 160 000 francs. Ces montants correspondent sensiblement à ce qui avait été prévu au budget.

Le tableau C ci-dessous montre la répartition et l'évolution des principales ressources de l'Institut.

TABLEAU C

(en millions de francs)

Produits principaux	1989	1990	1991	1992	1993
1. Subsidés d'exploitation de la Communauté française (à l'exclusion de tout subside en capital pour des investissements tels que le pylône de Wavre ou le satellite TV 5)	5 300,3	5 538,6	5 827,2	5 670,7	5 593,3
2. Chiffres d'affaires (recettes publicitaires, non publicitaires, parrainage)	597,1	1 096,9	1 375,4	1 565,9	1 659,1
3. Autres produits d'exploitation (Lotto — location de lignes — circuits eurovision — récupérations de frais généraux)	475,1	487,8	581,9	546,1	587,6
4. Produits financiers	27,8	75,8	66,1	69,6	142,8

Les charges en 1993 atteignent 8 820 257 000 francs, soit une augmentation de près de 500 millions de francs par rapport à 1992.

La répartition des charges principales est similaire à celle de l'année 1992, comme le montre le tableau D ci-dessous.

Elles consistent pour plus de la moitié en frais de personnel, soit 5 122 478 000 francs (avec une augmentation de 332 566 000 francs par rapport à 1992) et un peu plus du quart en consommation intermédiaire, soit 2 381 186 000 francs (une diminution de 161 114 000 francs par rapport à 1992).

TABLEAU D

(en millions de francs)

CHARGES PRINCIPALES	1989	1990	1991	1992	1993
1. Frais de personnel Rémunération du personnel de cadre et de complément, charges sociales légales et extralégales, pensions de retraite, assurance du personnel, indemnités et service social	4 079,7	4 349,7	4 575,3	4 789,9	5 122,5
2. Consommation intermédiaire — Achat de biens et de services — Cotisation au développement de la presse — Frais de représentation et de déplacement ainsi que certains cachets	1 916,6	1 879,2	2 401,4	2 542,3	2 381,2
3. Dotations aux amortissements* (Investissement de l'exercice)	464,1 (838,3)	522 (595)	575,8 (514,8)	616,8 (757,8)	652,4 (564,3)
4. Charges financières	232,1	401,9	317	339,9	358,3

* De nouveaux taux d'amortissement ont été appliqués pour les investissements réalisés à partir du 1^{er} janvier 1990 sans aucun rattrapage pour les immobilisations acquises avant cette date.

2^o Situation débitrice des agents vis-à-vis de la RTBF

Dans son cahier précédent, la Cour a analysé de manière approfondie la situation débitrice des agents vis-à-vis de la RTBF

Les dettes des agents ont plusieurs origines :

- les trop-perçus de traitement;
- les prêts aux musiciens pour l'achat de leur instrument de musique;
- les non-remboursements d'avances sur notes de frais qui constituent les soldes débiteurs les plus nombreux.

Ces dettes à l'égard de l'organisme ont évolué à la baisse.

TABLEAU E
MONTANTS NON REMBOURSES PAR LES AGENTS A LA FIN
DES DIFFERENTS EXERCICES

(en millions de francs)

1988	1989	1990	1991	1992	1993
24,1	27,8	22,3	24,4	23,7	21,8

TABLEAU F
NOMBRE D'AGENTS DONT LE SOLDE DEBITEUR EST SUPERIEUR OU
EGAL A 50 000 FRANCS EN FIN D'EXERCICE

1988	1989	1990	1991	1992	1993
124	143	110	120	123	112

La charge des frais de déplacement est d'ailleurs en diminution, passant de 237 millions de francs en 1992 à 210 millions de francs en 1993 (montants arrondis).

Un examen approfondi des notes de frais avait révélé que 3,8 millions de francs relatifs à des missions achevées depuis au moins six mois n'avaient toujours pas été justifiés.

Au 31 décembre 1993, ce montant a été réduit à 1,4 million de francs (sous réserve du contrôle de la régularité des justificatifs présentés par les agents), ce qui représente une diminution d'environ 65 p.c.

Ce redressement témoigne de la volonté du service financier de la RTBF de suivre la situation des débiteurs tardifs. Ainsi, le solde des vingt-et-une avances non justifiées par l'ancien administrateur général a été intégralement remboursé.

Dans sa réponse du 31 mai dernier, dont il sera également question au point 3 ci-après, le ministre a fait savoir que la mise en place de nouveaux logiciels financiers, prévue dans le plan informatique en cours d'exécution, permettra de rencontrer parfaitement les problèmes ponctuels soulevés.

3° Examen de divers aspects liés à la gestion du personnel

J 634.393
J 847.847
J 864.538
J 862.275
J 994.376
1.045.904

Dans son 150^e cahier, la Cour a également porté son examen sur certaines dispositions en matière de statut du personnel de la Radio-Télévision belge de la Communauté française. Poursuivant cette étude en 1994, elle a principalement axé son contrôle sur l'analyse du nouveau règlement sur le travail du personnel de la RTBF ainsi que sur les suites réservées aux observations formulées antérieurement.

L'évolution générale de l'effectif de l'organisme a également été abordée.

Suite aux observations, le ministre a fait parvenir à la Cour (1) un rapport de la RTBF relatif aux prestations supplémentaires, au régime de pensions, aux fonctions supérieures, aux cas de mise en disponibilité, à diverses dispositions du statut administratif des agents de l'organisme, aux indemnités de direction et à la suppression de l'orchestre.

La Cour a répondu qu'il n'avait été satisfait que très partiellement à ses observations, sauf en ce qui concerne les points ayant trait à la légalité du régime des pensions de retraite, à la cotisation personnelle de 7,5 p.c. au Fonds de financement des pensions de survie et à la revalorisation des indemnités de direction (2). Partant, les autres problèmes soulevés en matière de personnel devraient encore être réglés.

● *Règlement du travail*

Le régime des heures supplémentaires, du travail dominical et à l'étranger du personnel de la RTBF est régi depuis le 6 juillet 1992 par un règlement interne adopté initialement à titre provisoire par son conseil d'administration.

La Cour a rappelé au ministre actuel les critiques émises sur le règlement précédent (3), qui restent valables, et a fait observer qu'en raison des nombreux avantages pécuniaires qu'il entraîne, ce régime fait peser une lourde charge financière (4) sur l'organisme; son Collège a également fait observer que les dispositions de ce nouveau règlement sur le travail entraînent l'octroi de nombreux avantages n'ayant pas d'équivalent dans la fonction publique (5).

Celles-ci se rapportent au décompte des prestations journalières effectuées les jours de travail comportant des interruptions, aux heures supplémentaires, à l'absence

(1) Dépêche du 31 mai 1994.

(2) Lettre du 26 septembre 1994.

(3) Lettres des 30 juillet 1991 et 28 décembre 1992.

(4) Charge financière annuelle estimée à environ 207 millions pour 1991 et 1992.

(5) Lettre du 22 mars 1994.

de plafonnement de la rémunération horaire augmentée d'indemnités diverses attachées aux prestations supplémentaires et au travail de nuit ou dominical, indemnités éventuellement cumulées, ou à la valorisation des prestations effectuées à l'étranger.

Eu égard à la complexité et aux difficultés d'application du nouveau règlement, les résultats relatifs à la première période de 39 semaines se sont fait attendre. Compte tenu des variations du volume de production télévisuelle propre de l'organisme, ils ne permettent pas de dégager une réduction significative de la charge financière supportée par la RTBF. Dans cette mesure, le coût exorbitant des prestations supplémentaires, déjà relevé par la Cour à propos de l'ancien règlement, doit à nouveau être critiqué. Toutefois, il ne fait aucun doute que l'expérience dans l'application du nouveau règlement permettra de générer quelques économies notamment dans le domaine des pénalités et des crédits d'heures prévus en cas d'inobservation du règlement par l'organisme.

Par ailleurs, tant qu'un système fiable de comptabilisation des heures prestées ne sera pas instauré, il sera pratiquement impossible d'appliquer correctement quelque système d'heures supplémentaires que ce soit. Il convient d'insister sur la nécessité d'instaurer au sein de la RTBF un contrôle interne plus précis et d'élaborer une application informatique unifiée.

Enfin, aucune ratification de ce nouveau règlement des prestations par le gouvernement de la Communauté n'est intervenue à ce jour, ratification rendue nécessaire par les nombreux aspects pécuniaires qui y sont inclus, et qui dès lors s'impose.

● *Les mises en disponibilité*

Dans le cadre des mesures de réduction des effectifs, le conseil d'administration de la RTBF avait décidé de placer certains de ses agents en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service. La Cour a critiqué les conditions dans lesquelles cette procédure a été utilisée(1), car elle aboutissait à détourner les motifs ayant présidé à la création de ce régime de disponibilité(2).

De nouveaux cas de mises en disponibilité de ce type n'ont plus été enregistrés. Par contre, l'imbroglio juridique et administratif qui résulte de la suppression de l'orchestre de la RTBF et de la volonté de l'organisme de placer la cinquantaine d'agents statutaires concernés en disponibilité par suppression d'emploi ne semble pas encore en voie de résolution.

En effet, depuis le 21 décembre 1992, date du retrait de la décision du conseil d'administration de la RTBF de mettre ses agents en disponibilité, cette cinquantaine de musiciens se retrouvent dans une position administrative d'activité de service, donc bénéficiant d'une rétribution complète mais sans qu'aucune prestation ne leur soit confiée.

● *Fonctions supérieures*

En critiquant la réglementation en matière de fonctions supérieures à la RTBF dans son dernier Cahier d'observations, la Cour a déjà relevé le grand nombre d'« intérim », terme désignant en l'occurrence l'exercice de fonctions supérieures. On constate, au cours de l'année 1993-1994 (Tableau G), une réduction du nombre absolu d'agents exerçant des fonctions supérieures, mais la pratique reste nettement plus répandue à la RTBF que dans l'administration générale.

(1) Lettre du 2 mars 1993.

(2) Certaines de ces mises en disponibilité étaient d'ailleurs accompagnées de l'octroi d'indemnités de fonctions supérieures.

TABLEAU G
EVOLUTION DES FONCTIONS SUPERIEURES

	31.12.90	31.12.91	31.12.92	31.12.93	01.04.94	01.07.94
« Intérimaires » (fonctions supérieures)	516	536	552	499	481	432
Agents statutaires		2 389	2 321	2 039	2 040	2 031
Rapport « intérimaires »/ statutaires		22,4 %	23,8 %	24,5 %	23,6 %	21,3 %

En outre, la durée moyenne de ces intérimis est toujours largement supérieure à deux ans. La solution à cette problématique passe par la nomination à titre définitif dans les cas de vacances d'emplois, la réduction du nombre d'emplois prévus au cadre de la RTBF au strict nécessaire pour le bon fonctionnement de l'organisme et l'organisation d'examens de recrutement dans la mesure des nécessités du service.

● *Le régime des pensions de retraite*

La Cour avait également critiqué l'absence de base légale du régime de pensions de retraite des agents définitifs de la RTBF toujours régi par un règlement interne adopté par le conseil de gestion de l'INR le 20 décembre 1948. Ces remarques visaient également le fait que ce règlement instaurait un régime de pension très avantageux en faveur du personnel de l'organisme.

Si le défaut de base légale a été comblé par le décret du 29 novembre 1993 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la RTBF, il n'empêche que ce décret ne semble pas devoir influencer immédiatement et favorablement cette charge importante. Ainsi, par exemple, le calcul en cinquante-cinquièmes, qui déroge à la législation en matière de pensions à charge du Trésor public, est maintenu et les indemnités de direction et d'intérim sont intégrées dans la base de calcul de la pension. Enfin, pour les agents en service à la date d'entrée en vigueur du décret, les règles transitoires prévoient le maintien du bénéfice des règles particulières qui constituaient des éléments spécifiques de leur régime antérieur. Autrement dit, l'application de la moyenne quinquennale dans le calcul de la pension de retraite n'entrera en application que pour les agents nouvellement recrutés.

Par ailleurs, les règles en matière de cumul des pensions entre elles ou avec une activité professionnelle n'étaient pas appliquées par la RTBF jusqu'il y a peu. Celles-ci n'ont été rendues applicables que depuis le mois de décembre 1993 pour les seuls deux cents agents admis à la retraite dans le cadre du plan "Horizon 97". Pour les autres, l'application de la législation fédérale en la matière qui était prévue pour janvier 1994 n'est finalement devenue effective qu'au 1^{er} juillet 1994.

Enfin, les mesures visant à réduire l'effectif de l'organisme prévues par le plan « Horizon 97 », vont provoquer une hausse importante du niveau des cotisations de l'organisme au Fonds de financement des pensions de retraite de ses agents définitifs, étant donné l'accroissement brusque du nombre des retraités.

Le plan initial prévoyait un apport au Fonds de 590 millions de francs provenant de la Communauté française. Un crédit de 122,1 millions de francs a d'ores et déjà été prévu lors de l'ajustement du budget 1993 (D.O. 65 - A.B. 01.02.35). Le solde devrait, selon le décret budgétaire, être emprunté par la RTBF.

Ce montant de 590 millions de francs demandé par la RTBF ne représente cependant plus actuellement qu'une partie des valorisations à payer. En effet, il

correspond à l'estimation des valorisations pour les années non prestées du plan « Horizon 97 » initial qui prévoyait la pension obligatoire à 58 ans pour tous les agents. Depuis lors, ce plan a été remis en cause et ensuite remplacé par l'actuel décret du 30 septembre 1993.

Selon une première estimation, on peut fixer le coût des diverses valorisations et primes entraînées par le régime de pension volontaire à 55 ans et obligatoire à 60 ans avec 30 ans de services, à environ un milliard de francs, soit une différence de près de 400 millions de francs par rapport aux 590 millions initialement prévus. Elle s'explique par le coût des primes versées au départ des agents à la retraite (281,5 millions de francs), celui du supplément des 75 p.c. versés aux agents partis avant l'âge de 60 ans (29,5 millions de francs) et celui de la valorisation des services non prestés entre 60 et 65 ans qui concerne désormais 700 agents au lieu des 600 prévus initialement (700 millions de francs)

Les mesures d'incitation à la retraite anticipée prévue par le nouveau plan « Horizon 97 » se révèlent donc particulièrement onéreuses.

- *Retenue sur le pécule de vacances*

Le protocole d'accord du 16 octobre 1991, conclu entre les autorités de la RTBF et les organisations syndicales, prévoyait une prorogation jusqu'au 31 décembre 1994 des dispositions du protocole du 13 novembre 1987 qui permettait de ne pas appliquer au pécule de vacances du personnel de la RTBF, la retenue de 13,07 p.c. instaurée par l'arrêté royal du 23 mars 1984 modifiant l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'octroi d'un pécule de vacances aux agents de l'administration générale du Royaume.

Cette retenue de 13,07 p.c. est en effet applicable à l'ensemble des travailleurs du pays et vise à assurer l'équilibre de la sécurité sociale ou des finances publiques, selon qu'elle est perçue sur le pécule de vacances des travailleurs du secteur privé ou des agents statutaires des services publics.

La raison invoquée pour ne pas appliquer cette retenue au personnel de la RTBF, à savoir que l'arrêté royal qui l'a instaurée est postérieur à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, n'a donc aucun fondement; elle n'a d'ailleurs pas fait obstacle à l'octroi à ce même personnel des majorations du pécule de vacances intervenues à l'Etat après cette date.

La Cour a fait à ce propos l'observation qui s'imposait (1), mais la RTBF a suspendu toute décision en la matière jusqu'à ce que l'avis demandé au Conseil d'Etat soit connu.

- *Considérations finales*

Les analyses qui précèdent montrent que des réductions budgétaires pourraient encore être envisagées dans les matières liées à la gestion du personnel.

Suite à l'adoption par l'organisme du plan « Horizon 97 » visant entre autres à réduire le nombre d'agents employés à la RTBF, on peut en effet constater une réduction de plus de trois cents agents de l'effectif global.

Cette réduction est particulièrement sensible pour les agents statutaires, elle l'est beaucoup moins pour les agents contractuels dont la part relative est passée de 21,45 p.c. en janvier 1993 à 23,37 p.c. en août 1994.

(1) Lettre du 2 avril 1993.

TABLEAU H
Evolution de l'effectif

	01.01.93	01.12.93	01.04.94	01.08.94
Statutaires	2 321	2 070	2 040	2 030
Contractuels	634	592	615	619
Rapport contractuels/effectif total	21,45	22,24	23,16	23,37

Enfin, d'une manière générale, toute mesure de réduction des effectifs qui se voudrait définitive devrait être concrétisée par une adaptation corrélative du cadre.

C. AGENCE DE PREVENTION DU SIDA

J 947.715

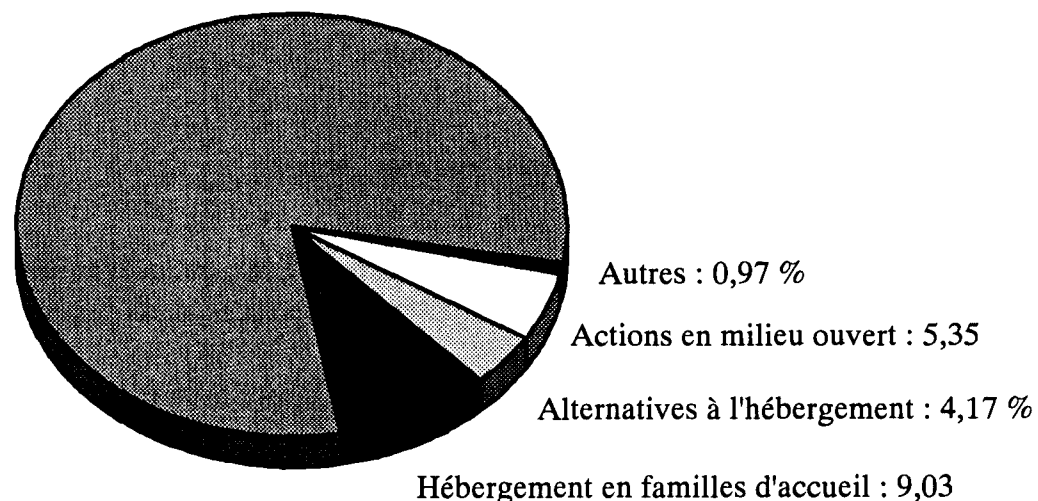
L'Agence de Prévention du Sida, organisme d'intérêt public de catégorie A, a été créée par le décret du Conseil de la Communauté française du 16 avril 1991 et est devenue opérationnelle le 6 novembre 1991. Le premier contrôle de la Cour a dès lors porté sur une période de quatorze mois d'activités, du 6 novembre 1991 au 31 décembre 1992.

1° Missions statutaires

Selon l'exposé des motifs du décret du 16 avril 1991, l'Agence de prévention est chargée d'intensifier la lutte contre le sida grâce à une structure légère qui organise et planifie les actions concertées d'autres structures existantes. Partant, ses activités consistent essentiellement à subventionner des organismes œuvrant à la prévention et à organiser des campagnes à but préventif dans les médias. C'est ainsi qu'en 1992, les dépenses prévues au budget, qui s'élevaient à 147,5 millions de francs, se répartissaient comme suit :

Charge relative pour le budget des divers types d'activités subventionnées

Hébergement en institutions : 80,48



La plus grande part des moyens financiers étant affectée à des subventions en faveur de tiers, un contrôle de l'emploi de ces fonds devrait être organisé par l'Agence. Selon les termes des conventions conclues avec les organisations subventionnées, il

aurait d'ailleurs fallu constituer des comités d'accompagnement. Tel n'a pas été le cas jusqu'à présent.

2° Recours à des agents contractuels

Hormis le directeur-gérant et le directeur-gérant adjoint, les agents de niveau I sont contractuels. Cela contrevient aux dispositions de l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 novembre 1991 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence de Prévention du Sida, qui a réservé les engagements de personnel sous le régime du contrat de travail aux fins exclusives :

« a) de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en œuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail;

b) de remplacer des agents qui n'assument pas leur fonction ou ne l'assument qu'à temps partiel, en ce compris les agents qui interrompent leur carrière [...], et ce sans préjudice de la possibilité de remplacer un agent statutaire par un autre agent statutaire;

c) d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques. »

3° Régime de pension des agents statutaires

L'Agence n'est affiliée à aucun régime de pension pour ses agents statutaires et il n'apparaît pas qu'une provision ait été constituée dans la perspective d'une affiliation future.

La seule retenue « pension » effectuée pour ces agents est de 7,5 p.c. du traitement brut, soit le montant de la cotisation pour la Caisse des Veuves et Orphelins, mais la somme de ces retenues n'a reçu aucune affectation.

Partant, outre les problèmes pratiques qui se poseront lorsqu'un agent viendra à prendre sa retraite ou à décéder, le coût salarial réel de l'Agence se trouve sous-estimé.

Suite aux observations de la Cour (1), le gouvernement de la Communauté française a pris, le 27 juin 1994, un arrêté autorisant l'Agence à participer au régime de pensions instauré par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droits. Le problème a donc trouvé une solution de principe.

4° Comptabilité

Les comptes de 1991 et 1992 ont été transmis officiellement à la Cour en date du 22 avril 1994.

Celle-ci a relevé que le produit de l'emprunt de 16 250 000 francs, conclu par le gouvernement de la Communauté française au nom et pour compte de l'agence, aurait dû être repris au passif du bilan. Elle a également fait observer que le plan comptable et le règlement financier de l'agence n'ont pas été officiellement approuvés par le gouvernement de la Communauté française, et ce malgré les dispositions de l'article 10 du décret du 16 avril 1991, ainsi d'ailleurs que celles de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Le ministre a admis le bien-fondé de ces observations et s'est engagé à faire régulariser la comptabilisation des emprunts et à veiller à ce qu'un nouveau plan comptable lui soit soumis dès que possible (2). Toutefois ces engagements n'ont pas encore été matérialisés.

(1) Lettre du 4 janvier 1994.

(2) Lettre du 28 février 1994.

La période couverte par les contrats-programmes conclus avec les organismes subventionnés commençant le 30 juin de l'année et se terminant le 1^{er} juillet de l'année suivante, le chevauchement sur deux années budgétaires nécessite l'imputation d'une partie des subsides dans des comptes de régularisation. A la lecture des bilans dans le tableau ci-dessous, l'on remarquera l'importance relative, quelque peu démesurée eu égard au total bilantaire, que prennent, de ce fait, ces comptes de régularisation.

(en francs)

Actif			Passif		
	1991	1992		1991	1992
III. Immobilisations corporelles	1 366 928	3 853 154	V. Bénéfice reporté	20 722 405	13 398 629
VIII. Placements de trésorerie	40 000 000	—	VIII. Dettes > un an	—	15 592
IX. Valeurs disponibles	3 784 845	73 931 733	IX. Dettes ≤ un an	7 249 582	13 961 644
X. Comptes de régularisation	2 824 444	—	X. Comptes de régularisation	20 004 230	50 409 022
TOTAL	47 976 217	77 784 887		47 976 217	77 784 887

Adopté le 16 novembre 1994, en assemblée générale de la Cour des comptes, sur proposition de la chambre française:

Le Président: W. DUMAZY;

Les Conseillers: R. DEFOSSE,
M. de FAYS,
G. HUBERT,
L. RANDOUX;

Le Greffier: J. CULOT.