

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1996-1997

18 DECEMBRE 1996

153^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

153^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
PREAMBULE	5
COMPTABILITE GENERALE	
I. Le compte général	7
II. Synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1995	7
A. Les résultats globaux	8
B. Les principales constatations	10
III. Les examens budgétaires	11
A. Le budget pour 1996	11
B. Le budget pour 1997	13
IV. Délibération budgétaire autorisant des dépenses au-delà des crédits prévus au budget	14
V. Arrêtés de redistribution des allocations de base	15
CONTROVERSES ET INFORMATIONS	
I. Visa avec réserve	17
II. Ministère de la Culture et des Affaires sociales	17
A. Aide à la jeunesse	17
1. La problématique des projets pilotes	17
2. La commission d'agrément	19
B. Subventions pour la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires	21
1. Irrégularités dans la procédure d'approbation du dossier d'adjudication	21
2. Utilisation de la technique illégale des engagements fractionnés et différés	21
3. Utilisation de crédits non dissociés	22
4. Inconvénients, dans le contexte budgétaire actuel, du système des « droits de tirage » organisé par l'arrêté du 7 décembre 1994	22
C. Infrastructures sportives	23
III. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	24
A. Traitements d'attente en cas de disponibilité pour maladie ou infirmité	24
B. Le financement des agents contractuels subventionnés (A.C.S.) dans l'enseignement	26
1. Notions et impact sur les besoins de financement de la Communauté	26
2. Contrôle de la gestion financière et budgétaire	27
C. Aspects financiers de la réforme de l'enseignement de promotion sociale	31
1. Les effets de la réforme instaurée par le décret du 16 avril 1991	31
2. La situation budgétaire	32
3. Les observations de la Cour	32

ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

I. Comptes des organismes d'intérêt public	35
II. Contrôle de gestion de la radio-télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)	35
A. Le contrôle externe de la comptabilité	37
1. Analyse comptable et financière	37
2. Respect de la loi du 16 mars 1954	44
3. Conclusions du contrôle externe de la comptabilité	45
B. Le plan « Horizon 97 »	46
1. Le décret du 30 septembre 1993	46
2. Les éléments constitutifs du plan « Horizon 97 »	48
3. La mise en œuvre du plan « Horizon 97 »	50
4. Synthèse — Situation au 31 décembre 1995	58
5. Perspectives d'aboutissement du plan « Horizon 97 »	59
6. Conclusions	62
C. Les systèmes de gestion	62
1. Introduction	62
2. Appréciation des systèmes de gestion	62
3. Les circuits de paiements	63
4. La gestion des stocks	63
5. Les procédures de contrôle interne	63
6. Développement d'un système d'information	64
7. Conclusions	64
D. Analyse des investissements	65
1. Le plan d'investissements	65
2. Le rôle du service de contrôle de gestion	65
3. Le rôle du service des achats	65
4. Les procédures et décisions en matière d'attribution de marchés publics	66
5. Les marchés informatiques	68
6. Conclusions	70
III. Contrôle des comptes du Centre hospitalier universitaire de Liège de 1990 à 1995	70
A. Examen des résultats	71
1. Résultats d'exploitation	72
2. Résultats financiers	73
3. Résultats exceptionnels	74
B. Constatations en matière de gestion	75
1. Transmission des comptes	75
2. Organisation administrative et comptable	75
3. Le contrat de gestion	75
4. Les frais de restructuration	76
5. Structure du bilan	76
6. Créances douteuses et réductions de valeur	76
7. Provisions pour risques et charges	77
C. Modalités de financement	77
1. Charges financières	77
2. Subvention destinée à couvrir les charges exceptionnelles	78
3. Subvention annuelle destinée au financement des investissements	79
D. Conclusions	79

PREAMBULE

Le 8^e Cahier d'observations adressé au Conseil de la Communauté française comporte trois grandes subdivisions.

La première partie, intitulée « Comptabilité générale », comprend, outre les considérations émises concernant la reddition tardive du compte général de la Communauté française, une synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1995 et des examens budgétaires adressés par la Cour des comptes au Conseil de la Communauté française concernant les projets de budget initiaux pour 1996 et 1997. L'on y trouve également évoquées la question du recours inapproprié à l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat pour anticiper les effets du feuilleton d'ajustement, et à l'article 15 des mêmes lois coordonnées pour modifier la répartition entre les crédits de l'année et les crédits supplémentaires pour les années antérieures ou encore pour permettre l'imputation de créances antérieures à la charge des crédits de l'année.

La deuxième partie du Cahier rend compte des principales controverses et informations dans les matières gérées par le ministère de la Culture et des Affaires sociales et par le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Par exemple, après le rappel de la communication faite au Conseil de la Communauté française concernant la liquidation d'une subvention au profit de l'Institut de Musique d'Eglise et de Pédagogie musicale de Namur en l'absence d'un décret portant sur la structure générale de l'enseignement supérieur artistique, le 153^e Cahier expose les questions liées à la définition des projets pilotes et au dysfonctionnement de la procédure d'agrément des personnes physiques ou morales oeuvrant dans le secteur de l'aide à la jeunesse, ainsi que les diverses facettes de la problématique des subventions octroyées pour la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires.

Pour les matières relevant du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, le Cahier fait état d'une controverse concernant l'application de la réglementation relative aux traitements d'attente en cas de disponibilité pour maladie ou infirmité des membres du personnel de l'enseignement. Il analyse ensuite les causes du déficit des fonds budgétaires permettant d'assurer la perception des recettes et le paiement des dépenses occasionnées par l'emploi des agents contractuels subventionnés dans l'enseignement. Le Cahier attire également l'attention du Conseil sur la nécessité de retrouver une maîtrise des coûts de l'enseignement de promotion sociale après sa réforme par le décret du 16 avril 1991.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté française, depuis plusieurs années la Cour met en place des procédures de contrôle externe qui, au-delà des vérifications traditionnelles de légalité et de régularité, s'attachent aux aspects de gestion. C'est ainsi que, compte tenu de la place importante occupée par la R.T.B.F. au sein de la Communauté française et de la modification de son statut actuellement débattue au sein du Conseil de la Communauté française, elle a estimé opportun d'examiner l'état de réalisation du plan « Horizon 97 » de manière à cerner dans quelle mesure les buts fixés par le plan, essentiellement le retour à l'équilibre financier à la fin de 1997, pourront être atteints. Le 153^e Cahier dresse également un état objectif de la situation financière de la R.T.B.F., il présente une évaluation des systèmes de gestion mis en place ainsi que les résultats du contrôle de l'application de la réglementation relative aux marchés publics de l'institut.

Ce point de la situation de la R.T.B.F. est suivi d'une synthèse des observations auxquelles a donné lieu le contrôle des comptes de 1990 à 1995 du Centre hospitalier universitaire de Liège.

COMPTABILITE GENERALE

I. LE COMPTE GENERAL

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions(1) dispose que le compte général des entités fédérées est transmis à leur Parlement respectif, accompagné des observations de la Cour des comptes, suivant les modalités fixées par les dispositions applicables en matière de comptabilité de l'Etat(2).

Ainsi, le compte général doit être transmis à la Cour des comptes pour le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte(3) et, dans le courant du mois d'octobre suivant, la Cour doit le faire parvenir, avec ses observations, au Conseil de la Communauté française qui l'arrête alors définitivement(4).

Depuis 1992, la reddition des comptes généraux de la Communauté n'a pas connu d'évolution. Le dernier rapport transmis par la Cour au Conseil de la Communauté française concerne le compte général de l'année 1985. Il appartient au Gouvernement communautaire de prendre toutes les mesures utiles pour régulariser cette situation qui devient de plus en plus critique.

A cet égard, la Cour croit utile de rappeler la solution pragmatique adoptée par la Région wallonne, laquelle a reçu son aval dans la mesure où elle est conforme à la volonté du réformateur de 1989 de renforcer l'actualité de l'arrêt définitif des comptes généraux. Ainsi, sans attendre l'établissement des comptes généraux des années 1986 à 1990, le Gouvernement wallon a fait parvenir, le 2 juillet 1993, le compte général de l'année 1991, date à laquelle les trésoreries communautaires et régionales sont devenues autonomes.

Le dépôt des comptes généraux dans les délais légaux, rendrait l'établissement de la préfiguration sans objet et permettrait au Conseil de se prononcer sur des chiffres contemporains et définitifs.

II. SYNTHESE DE LA PREFIGURATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ANNEE 1995

En vue de pallier le retard enregistré dans le dépôt du compte général, le législateur de 1989 a chargé la Cour des comptes de transmettre au pouvoir législatif une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'exercice écoulé(5). En effet, sans posséder le caractère définitif du compte général, la préfiguration donne déjà une image précise de l'exécution du budget et rend possible un contrôle rapide de la gestion gouvernementale.

Aussi, la Cour a-t-elle adressé, en date du 30 mai 1996, au Conseil de la Communauté française, une préfiguration de l'exécution du budget pour 1995(6). Les résultats provisoires de cet exercice ont été établis sous une double approche budgétaire et de trésorerie, pour être, ensuite, confrontés à la norme du Conseil

(1) Art. 50, § 1^{er}.

(2) Art. 71, § 1^{er}.

(3) Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (L.C.) art. 80, 4^e al.

(4) L.C., art. 92.

(5) L.C., art. 77.

(6) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-III (1995-1996), n° 1.

supérieur des Finances et à la projection pluriannuelle des finances communautaires. L'évolution de l'encours de la dette communautaire a été dressée et l'exécution de certains programmes examinée.

A. LES RESULTATS GLOBAUX

Les recettes totales de la Communauté française s'élèvent pour 1995 à un montant de 234,7 milliards de francs, dont quelques trois milliards de francs ont été rattachés à l'exercice précédent. Une somme de 0,7 milliard de francs, perçue en 1996, a été imputée à 1995(1). Ce résultat comprend également le produit des emprunts destinés à couvrir, d'une part, le déficit estimé de l'exercice (7,1 milliards de francs) et, d'autre part, les sommes amorties en cours d'année (3,4 milliards de francs).

Les recettes encaissées et imputées à l'exercice (hors produit d'emprunts et sections particulières), s'élèvent à 220,9 milliards de francs. Elles présentent un taux de réalisation proche des 100 p.c. et connaissent, par rapport à l'année 1995, une progression de 2,8 p.c. Ce résultat est la conséquence, pour l'essentiel, de la rebudgétisation des fonds maintenus jusqu'à cette date dans les sections particulières(2), de l'inscription d'une nouvelle recette de nature budgétaire, à savoir le report des moyens non utilisés de l'exercice 1994(3) et, enfin, du produit de la redevance radio et télévision. Avec un montant imputé à l'exercice 1995 de 8,7 milliards de francs, la redevance radio et télévision enregistre en effet un taux de réalisation de 101 p.c. et une progression de 3,4 p.c. par rapport à l'année précédente. Enfin, le calcul définitif des parties attribuées du produit des impôts partagés (T.V.A. et I.P.P.), ainsi que de l'intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers, aboutit, en raison de la fixation d'un taux d'inflation moins élevé que celui retenu provisoirement, à un trop perçu de 1,7 milliard de francs qui sera retenu sur les moyens transférés en 1996.

Les moyens de paiement(4) et d'action(5) sont pratiquement équivalents (respectivement 229,8 et 229,7 milliards de francs). Comme les années précédentes, ils ont été presque intégralement utilisés.

2,7 milliards de francs ont été ordonnancés à charge des crédits reportés de 1994, qui s'élevaient à 3,1 milliards de francs, soit un taux d'utilisation global de 88 p.c. Les crédits tombant légalement en annulation au terme de l'exercice(6) s'élèvent à 1,6 milliard de francs, résultat quasiment identique à celui des deux dernières années (1,7 et 1,4 milliard de francs respectivement en 1993 et 1994).

Enfin, les fonds organiques ont supporté des dépenses pour un montant de 2,4 milliards de francs, alors que les recettes perçues ne dépassaient pas les deux milliards de francs, d'où un solde négatif de 0,4 milliard de francs, lequel atteint les trois milliards de francs en tenant compte du solde dégagé par l'exercice précédent.

(1) L'article 4 du décret du 22 décembre 1994 contenant le budget des voies et moyens pour 1995, autorise le rattachement d'une recette perçue durant l'année à un exercice budgétaire antérieur alors que la règle générale veut qu'elle soit rattachée à l'année de son encaissement (L.C., art. 31, 1^o).

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

(3) Cette recette, autorisée par l'article 6 du décret du 22 décembre 1994 contenant le budget des voies et moyens tel que modifié par l'article 2 du décret du 20 décembre 1995 contenant l'ajustement dudit budget, se compose du montant des crédits budgétaires non utilisés en 1994, réduit des dépassements constatés, et augmenté de l'excédent des recettes par rapport aux prévisions.

(4) Soit le volume des dépenses que le budget peut supporter au cours d'un exercice.

(5) Soit l'ensemble des engagements qui peuvent être pris pendant une année, lesquels seront générateurs d'obligations à charge du budget de l'année en cours ou d'une année ultérieure.

(6) L.C., art. 34.

Les dépenses mises à charge de l'exercice 1995 atteignent le total de 230,7 milliards de francs.

RESULTATS BUDGETAIRES (1)

(en milliards de francs)

	Opérations courantes et de capital	Fonds organiques	Total	Sections particulières	Total général
Recettes imputées	218,9	1,9	220,8	2,4	223,3
Dépenses ordonnancées	228,3	2,4	230,7	2,5	233,2
Solde budgétaire	- 9,4	- 0,4	- 9,8	- 0,1	- 9,9
Produits d'emprunts	10,5	—	—	—	10,5
Résultat général	1,1	- 0,4	0,7	- 0,1	0,6

(1) Les écarts éventuels proviennent des chiffres arrondis.

Dès lors, le déficit budgétaire, établi hors emprunts et sections particulières, s'élève à 9,8 milliards de francs. En tenant compte du produit des emprunts, l'exercice se clôture par un boni de l'ordre de 0,7 milliard de francs.

Ce résultat, fixé selon la démarche traditionnelle, doit cependant être corrigé pour tenir compte du fait que la Communauté française, en décidant, par cavalier budgétaire, de déroger à certaines règles traditionnelles d'imputation des recettes, a établi son solde budgétaire selon une nouvelle méthode. Elle le calcule en faisant l'inventaire des crédits non consommés au terme de l'exercice, lequel est corrigé par les dépassements de crédits constatés ainsi que par le résultat de la confrontation entre les prévisions et les réalisations de recettes. Pour l'exercice considéré, cette démarche aboutit, hors opérations sur les fonds organiques, à un boni budgétaire de 1,2 milliard de francs, lequel est reporté à l'exercice suivant.

La situation de caisse, dressée par la trésorerie communautaire, qui reprend toutes les entrées et les sorties de fonds intervenues au cours d'une année, quelle que soit leur imputation budgétaire, dégage un « solde net à financer cumulé » positif de 1,3 milliard de francs. Au vu des données disponibles, il n'a cependant pas été possible à la Cour de reconstituer précisément ce résultat.

Au niveau de la norme d'endettement autorisé par le Conseil supérieur des Finances (C.S.F.), une double divergence apparaît entre cette instance et la Communauté française. Alors que le C.S.F. impute la totalité de la tranche annuelle de l'emprunt de soudure, la Communauté ne la comptabilise qu'à concurrence de 75 p.c. De plus, le C.S.F. ne tient pas compte du report des moyens libérés par l'exécution du budget précédent. Ainsi, en appliquant le raisonnement du C.S.F. ou celui de la Communauté française, la norme fixée pour 1995 à 13,2 milliards de francs est soit dépassée, soit respectée.

L'encours de la dette communautaire, laquelle englobe les emprunts de financement des déficits annuels, ceux relatifs à certains investissements immobiliers des universités, les emprunts imposés en 1992 et en 1993 aux institutions communautaires, les contrats de promotion et les lignes de crédit, atteint, à la fin de l'année 1995, la somme globale de 73,6 milliards de francs, représentant 33 p.c. des ressources de l'exercice.

B. LES PRINCIPALES CONSTATATIONS

L'assainissement des sections particulières, entrepris en 1993 lorsque la Communauté française a appliqué la réforme budgétaire de 1989, a été parachevé en 1995 (1). Celles-ci ont été réinscrites au budget sous la forme de crédits variables alimentés par des recettes affectées, à l'exception de l'ancien Fonds de création cinématographique et audiovisuelle qui a été transformé en un service à gestion séparée, le Centre du cinéma et de l'audiovisuel.

En dérogation à la règle budgétaire qui limite les dépenses autorisées sur les fonds organiques au montant des recettes encaissées dans l'année augmenté du solde reporté de l'exercice précédent (2), un cavalier budgétaire permet que les crédits variables destinés aux rémunérations des certaines catégories du personnel (agents contractuels subventionnés et ceux émargeant au Fonds budgétaire interdépartemental de l'emploi et au Fonds des sports) présentent une position débitrice à concurrence des recettes attendues. Ces autorisations de dépassement se traduisent, en 1995, par un déficit global d'environ trois milliards de francs. Cette situation grève la trésorerie communautaire dans la mesure où celle-ci préfinance les dépenses effectuées au-delà de ses ressources.

Un dépassement de 20 millions de francs est apparu sur l'allocation de base réservée à la dotation allouée à la R.T.B.F. (DO 65 - AB 41.03.31). Elle résulte de la réduction effectuée à l'ajustement, alors que la dotation prévue au budget initial avait déjà été intégralement versée à l'institution. Au niveau du crédit légal, le dépassement ne se manifeste qu'en engagement.

Par ailleurs, des traitements, qui ont été liquidés au-delà des montants accordés via la procédure des dépenses fixes, sont systématiquement imputés sur des allocations de base présentant un disponible suffisant, mais sans aucun lien avec un tel objet. Ces imputations, effectuées en fin d'exercice, se chiffrent à 0,4 milliard de francs en 1995. Elles contreviennent au principe de la spécialité budgétaire et nuisent à la transparence du budget comme instrument de gestion.

Les moyens destinés à l'aide à la jeunesse sont concentrés sur une seule allocation de base, ce qui ne permet pas d'apprécier la politique menée dans ce secteur. De même l'absence de certains arrêtés d'application empêche de mettre en pratique la nouvelle approche voulue par le législateur.

Le mode de répartition des subsides accordés aux hôpitaux universitaires pour leurs travaux de construction, d'aménagement et d'équipement aboutit, dans les faits, à la situation paradoxale où l'institution possédant le moins de lits obtient les engagements les plus importants. A cette occasion, il a été rappelé que le recours aux crédits dissociés permettrait, à la fois, de garantir la régularité des opérations et de préserver les droits reconnus aux institutions.

Les moyens consacrés aux zones d'éducation prioritaire, à la formation des délégués d'élèves ainsi qu'aux établissements de l'enseignement de promotion sociale des réseaux officiel et libre subventionnés ont été particulièrement sous utilisés. De plus, une évaluation du déficit cumulé de ce dernier type d'enseignement a été tenté: il atteindrait les 398 millions de francs, compte tenu des contributions dues par le Fond social européen, du report de paiement de cotisations sociales de 1995 à 1996, ainsi que des arriérés dus aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné.

Comme les années précédentes, une préfiguration des comptes agrégés des services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française a

(1) Cinq fonds sont toutefois encore maintenus dans les sections particulières et restent soumis aux anciennes règles budgétaires et comptables.

(2) L.C., art. 45.

été dressée: hors fonds de réserve, le solde budgétaire global et cumulé atteint, au terme de l'année 1995, une somme de 1,4 milliard de francs.

III. LES EXAMENS BUDGETAIRES

Dans le cadre de sa mission d'information du pouvoir législatif en matière budgétaire, la Cour des comptes examine les projets de budgets déposés par le Gouvernement communautaire et transmet ses observations au Conseil de la Communauté française.

Au cours de l'année 1995-1996, l'examen effectué par la Cour des comptes a porté sur le projet d'ajustement du budget communautaire pour 1995, le projet du budget pour 1996, le premier projet d'ajustement du budget pour 1996 et le projet de budget pour 1997.

Les budgets des années 1996 et 1997 sont déterminants pour l'avenir financier de la Communauté française. En effet, ils intègrent une série de réformes qui concernent la plupart des secteurs de l'enseignement (secondaire, supérieur, promotion sociale, artistique, centres psycho-médico-sociaux), mesures qui, vu leur ampleur, auront indéniablement un impact appréciable sur l'évolution des dépenses.

Toutefois, si plusieurs réformes sont en voie d'achèvement, d'autres sont en phase d'initialisation ou encore à l'état de projet. Dans ces conditions, l'évaluation de l'impact financier de ces décisions est délicate d'autant plus que les instruments d'information et de contrôle dont dispose l'administration, elle-même en voie de restructuration, sont encore trop peu performants.

A. LE BUDGET POUR 1996

Le solde net à financer estimé pour 1996 se maintient, après ajustement, à 6,1 milliards de francs (emprunt de soudure inclus) et respecte les recommandations du Conseil supérieur des Finances. Ce résultat intègre, comme en 1995, le report en recettes des moyens dégagés par l'exercice précédent.

Initialement estimées à 224,7 milliards de francs, les recettes attendues pour 1996 (hors produit d'emprunts et sections particulières) ont été ajustées à 224,1 milliards de francs.

Cette légère compression des recettes résulte essentiellement de la révision à la baisse des masses financières en provenance de l'Etat fédéral (le taux d'inflation retenu pour 1995 a été définitivement fixé à 1,47 p.c. alors que le taux retenu initialement était de 1,5 p.c.) et du montant correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'exercice précédent [de 1,9 milliard de francs prévus initialement, il est ramené à 1,2 milliard de francs (1)], ainsi que de l'abandon des projets de taxation élaborés dans le cadre du budget initial de 1996 (2). Ces diminutions n'ont pas été

(1) Relevons que ce dernier montant est supérieur de 20 millions de francs au résultat établi par la Cour des comptes lors de l'élaboration de préfiguration des résultats provisoires de l'exécution du budget pour 1995. En effet, la réduction de la dotation de la R.T.B.F. opérée par l'ajustement du budget de 1995 n'a pas été comptabilisée par l'administration du fait que l'intégralité de la somme prévue initialement avait déjà été versée à l'institution. Cette situation a, par ailleurs, contraint la Cour à refuser, en 1996, plusieurs dépenses imputées sur les crédits reportés du budget 1995 en vue d'éviter tout dépassement.

(2) Au cours de l'examen en commission des projets d'ajustement, le ministre du Budget a déclaré que la mise en œuvre du pouvoir fiscal communautaire était à l'étude et pourrait concerner la publicité toutes boîtes ou celle relative à l'usage des médicaments, de l'alcool ou du tabac (*Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-I (1995-1996), n° 2, pp. 4 et 15).

totalement compensées par la révision à la hausse de certaines rentrées, parmi lesquelles le produit attendu de la redevance radio et télévision augmenté, après ajustement, de quelque 500 millions de francs par rapport aux prévisions ajustées de 1995.

Les dépenses connaissent une diminution de même amplitude entre le budget initial et le budget ajusté. Les moyens d'action et de paiement, qui sont du même ordre de grandeur, sont ramenés de 234,3 à 233,7 milliards de francs.

Par rapport aux dépenses prévues en 1995, le budget initial pour 1996 (1) intégrait un effort d'économie (- 0,85 p.c.), qui reposait principalement sur les crédits du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (- 2,03 p.c.) et, plus particulièrement, sur les montants prévus pour la rémunération du personnel enseignant (- 4,7 p.c.) alors que les moyens attribués aux charges de la dette et aux dotations spéciales affichaient une croissance non négligeable, respectivement de 9,4 et 7,1 p.c.

Budgets	Ajusté 1995 (en millions de francs) (1)	Initial 1996 (en millions de francs) (2)	Ecart (en p.c.) (1)/(2)	Ajusté 1996 (en millions de francs) (3)	Ecart (en p.c.) (1)/(3)
M.C.A.S.	28 846,4	28 415,8	- 1,49	28 370,3	- 1,65
M.E.R.F.	174 974,2	171 425,1	- 2,03	172 122,1	- 1,63
Dette	9 190,7	10 052,4	+ 9,37	9 976,9	+ 8,55
Dotations	16 454,3	17 620,2	+ 7,08	16 434,1	- 0,12
TOTAUX	229 465,6	227 513,5	- 0,85	226 903,4	- 1,06

L'ajustement a confirmé les restrictions budgétaires (- 0,6 p.c. par rapport à l'ajustement de 1995) tout en le modulant différemment : la pression sur les crédits de l'enseignement s'est quelque peu allégée pour être reportée sur les crédits du ministère de la Culture et des Affaires sociales, le budget de la dette et, surtout, les dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la Commission communautaire commune dans le cadre du transfert de certaines compétences communautaires.

Etablies à 17,6 milliards de francs par le budget initial de 1996, ces dernières dépassaient de 1,2 milliard de francs (soit 6,7 p.c.) le montant qui était normalement à prévoir en vertu de l'application correcte de la formule de calcul du droit de tirage de la Commission communautaire française (2), lequel intervient dans la fixation des dotations spéciales. Suite à l'observation formulée par la Cour des comptes (3) à l'attention du ministre du Budget et des Finances, l'ajustement a introduit le montant calculé conformément aux dispositions légales, lequel atteint un niveau équivalent à celui de l'année précédente.

Quant aux économies escomptées dans l'enseignement, elles résultent de l'addition de diverses mesures décidées par le Gouvernement communautaire en 1995, telles que la réforme du régime des congés de maladie, le report à 1997 du paiement de la prime de fin d'année de 1996, le redéploiement de l'enseignement secondaire, une gestion plus rigoureuse des charges de mission, l'accélération de la remise au travail des enseignants en disponibilité par défaut d'emploi ou perte de charge, ainsi que la fusion de l'inspection médicale scolaire et de centres psycho-médico-sociaux.

(1) Examinée en termes de moyens de paiement et à l'exclusion des crédits variables ainsi que de la dotation versée au Conseil de la Communauté française.

(2) Art. 7, § 3, 3°, du décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF.

(3) Lettre du 2 avril 1996.

Une évaluation de l'impact financier de ces mesures a été tentée lors de l'examen du budget initial et de l'ajustement. Il en ressort que les économies annoncées risquent d'être difficilement atteintes, notamment parce que certaines réformes envisagées ne sont pas achevées (enseignement secondaire, par exemple), tandis que d'autres ne sont pas encore amorcées (fusion de l'inspection médicale scolaire et des centres psycho-médico-sociaux, par exemple). De plus, certaines économies apparaissent malaisées à chiffrer du fait que l'administration ne dispose pas de procédures adéquates de collecte et de traitement des données.

En outre, quelques insuffisances ponctuelles ont été relevées dans les moyens consacrés aux hôpitaux universitaires, à la lecture publique, à l'enseignement universitaire, à l'enseignement de promotion sociale ainsi qu'aux dotations versées aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française. L'attention a également été attirée sur la situation financière préoccupante des fonds budgétaires destinés à la rémunération des agents contractuels subventionnés (A.C.S.) occupés dans l'enseignement et au ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation, lesquels sont autorisés par cavalier budgétaire, comme les autres crédits variables destinés à la rémunération de certaines catégories du personnel, à présenter une position débitrice.

B. LE BUDGET POUR 1997

Le budget pour 1997 a été adopté le 18 juillet 1996 par le Conseil de la Communauté française.

Les prévisions de recettes (hors produit d'emprunts) ainsi que les estimations de dépenses présentent, par rapport au budget ajusté de 1996, une progression d'environ 3 p.c. Il s'en dégage un solde net à financer *ex ante* de 6,6 milliards de francs. Équivalent au solde net à financer estimé pour l'exercice 1996, ce résultat respecte la norme fixée par le Conseil supérieur des Finances. À l'instar des deux exercices précédents, il incorpore un report des moyens non utilisés en 1996, soit 1,7 milliard de francs, montant qui paraît d'ailleurs quelque peu optimiste en regard des produits dégagés à l'issue des exercices 1994 et 1995.

Les recettes attendues en 1997 ont été évaluées, hors produit d'emprunts, à un total de 231,1 milliards de francs sur la base d'un taux d'inflation et d'une croissance du P.N.B. de 2 p.c. Un supplément de quelques 400 millions de francs est attendu d'une meilleure perception de la redevance radio et télévision.

Les dépenses ont été estimées à 241,2 milliards de francs. Alors que les crédits des deux ministères présentent une légère croissance, ceux réservés aux charges de la dette connaissent une contraction significative (-7,9 p.c.), en raison notamment de la renégociation des emprunts souscrits par les universités libres pour financer leurs investissements immobiliers académiques, tandis que les dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la COCOF, en vertu des décrets de juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF, progressent de 8,1 p.c.

Pour 1997, ces dotations spéciales s'établissent à 17,6 milliards de francs sur la base d'un coefficient d'application de 100 p.c. (1), lequel avait été fixé à 95 p.c. pour 1996. Ce coefficient est arrêté de commun accord, entre 90 et 100 p.c., par les trois exécutifs concernés. Il détermine dans quelle proportion le droit de tirage de la

(1) Art. 7, § 3, 2^o, du décret II du 19 juillet 1993.

COCOF est intégré dans le calcul de la contribution régionale en faveur de la Communauté française(1).

A partir de 1997, la Communauté française versera un loyer global de 1,1 milliard de francs aux sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (S.P.A.B.S.). Cette somme représente la différence entre le montant fixé en application de ce taux de 100 p.c., soit 17,6 milliards de francs, et le montant qui découlerait de l'application théorique d'un taux de 90 p.c., soit 18,7 milliards de francs. La liquidation des loyers doit permettre aux S.P.A.B.S. de supporter, en lieu et place de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, une partie des charges des emprunts qui ont été contractés pour financer l'acquisition d'une partie du parc immobilier scolaire de la Communauté française.

Les crédits destinés aux traitements et subventions-traitements s'élèvent, en 1997, à 131,7 milliards de francs, ce qui donne une augmentation de 3,4 milliards de francs par rapport à 1996 et une diminution de 27 millions de francs par rapport à 1995.

Toute comparaison est cependant rendue délicate du fait que, pour l'enseignement supérieur non universitaire, les traditionnelles allocations de base relatives aux traitements et subventions-traitements, à la dotation pour l'enseignement de la Communauté, ainsi qu'aux subventions forfaitaires sont remplacées, sauf pour les écoles d'architecture, par une allocation de base globalisant les montants nécessaires au fonctionnement et au personnel des hautes écoles. Cette modification constitue la traduction budgétaire du nouveau projet de financement de ces établissements, calqué sur celui des universités.

L'augmentation des crédits résulte, en partie, du report sur l'exercice 1997 du paiement de l'allocation de fin d'année due pour 1996, de l'intégration de la première tranche de la revalorisation des salaires des instituteurs maternels et des surcoûts temporaires engendrés par certaines mesures d'économie, notamment les mises en disponibilités par défaut d'emploi. Toutefois, compte tenu des réserves formulées sur les économies engendrées par les réformes et la sous-estimation possible du coût de certaines mesures, il n'est pas certain que les crédits prévus seront suffisants.

Une attention particulière a été accordée à la sous-utilisation des moyens consacrés à la lutte contre l'échec scolaire et à la politique de discriminations positives(2) dans le cadre des projets Z.E.P. (zones d'éducation prioritaires) et F.I.P.I. (Fonds d'impulsion à la politique des immigrés). Une clarification des objectifs poursuivis et une plus grande coordination des actions et des initiatives sous la houlette d'un organe unique pourraient contribuer à une utilisation plus rationnelle des moyens.

Enfin, il convient de constater que le budget de 1997 révèle une amélioration dans la qualité des documents budgétaires. En outre, il satisfait à plusieurs remarques formulées antérieurement par la Cour des comptes. Ainsi, la ventilation de certains programmes a été revue, notamment dans le secteur de l'aide à la jeunesse, et l'exposé général du budget détermine, à présent, le solde net à financer.

IV. DELIBERATION BUDGETAIRE AUTORISANT DES DEPENSES AU-DELA DES CREDITS PREVUS AU BUDGET

Le Gouvernement de la Communauté française a recouru à l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat pour autoriser l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses au-delà des crédits prévus au budget général de

(1) D'autres paramètres interviennent également dans le calcul des dotations spéciales. Il s'agit du taux d'inflation augmenté d'un pour cent, du taux d'évolution du droit de tirage de la COCOF, d'une première clé de répartition des dépenses supportées par la Région wallonne et la Cocof, ainsi que d'une seconde clé de répartition des charges de l'emprunt dit de soudure entre les mêmes entités.

(2) Ils sont répartis sur trois divisions organiques (secrétariat général, enseignements préscolaire et primaire, enseignement secondaire).

l'année 1995, mais dans les limites de ceux inscrits au projet d'ajustement soumis au Conseil. La délibération n° 95/503 visait, en fait, à anticiper les effets du feuilleton d'ajustement.

Or, en l'occurrence, ni le dépôt tardif du projet d'ajustement du budget pour 1995, ni la nécessité de pouvoir engager et ordonnancer des dépenses avant la fin de l'année ne rencontraient les exigences légales qui limitent l'usage de l'article 44 aux situations d'urgence amenées par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles. Même les difficultés spécifiques liées au début d'une nouvelle législature pouvaient expliquer la situation, la Cour a rappelé qu'il ne peut être recouru à ce procédé exceptionnel pour prévenir l'adoption, en fin d'exercice, d'un ajustement. De plus, le respect du calendrier budgétaire permettrait d'éviter le recours à cette technique et offrirait la possibilité d'examiner le feuilleton, lequel fixe les derniers chiffres et détermine les équilibres définitifs de l'exercice, en dehors de la discussion du budget initial de l'année suivante.

V. ARRETES DE REDISTRIBUTION DES ALLOCATIONS DE BASE

Une certaine souplesse est permise dans la gestion des différents programmes du budget général des dépenses dans la mesure où le ministre ordonnateur peut procéder, en cours d'exercice et avec l'accord du ministre du Budget, à de nouvelles ventilations des allocations de base dans les limites des crédits ouverts par les programmes (1).

Toutefois, lorsqu'une redistribution dépasse certains plafonds (plus de 50 millions de francs ou 5 millions de francs représentant plus de 15 p.c. du montant de l'allocation de base concernée), le Conseil peut, dans les quinze jours de la transmission de l'arrêté, se prononcer, par une motion motivée, sur la conformité de la nouvelle ventilation au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses. Le cas échéant, la Cour des comptes fait parvenir sans délai ses observations au Conseil.

Durant l'exercice 1995, le Gouvernement de la Communauté française a modifié à onze reprises les budgets administratifs. Les trois arrêtés, dont les redistributions dépassaient les plafonds légaux, ont fait l'objet d'une motion motivée adoptée par le Conseil de la Communauté française, qui les a déclarés conformes au budget général des dépenses, sans qu'ils fassent l'objet de remarques de la part de la Cour des comptes.

Par contre, son Collège n'a pu marquer son accord sur deux arrêtés non soumis à motion motivée dont l'un modifiait la répartition entre les crédits de l'année et les crédits supplémentaires pour les années antérieures, tandis que l'autre permettait l'imputation de créances antérieures à la charge des crédits de l'année. Comme la Cour l'avait déjà signalé précédemment, ces modifications nécessitaient l'intervention du législateur. Dès lors, elle a dû refuser son visa aux ordonnances présentées sur la base des reventilations incriminées.

De janvier à septembre 1996, dix arrêtés de reventilation ont été adoptés par le Gouvernement communautaire dont un seul était soumis à motion motivée. Aucune remarque n'a été émise à l'égard de ces redistributions.

(1) L.C., art. 15.

CONTROVERSE ET INFORMATIONS

I. VISA AVEC RESERVE

Par sa lettre du 7 mars 1995, la Cour a informé le ministre chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de son refus de viser l'ordonnance portant liquidation d'une avance de 589 383 francs sur la subvention de fonctionnement allouée à l'Institut de Musique d'Eglise et de Pédagogie musicale de Namur.

Elle lui avait déjà fait observer, dans une lettre du 19 octobre 1993, que cet Institut avait été admis aux subventions en violation des dispositions de la loi du 8 juillet 1966 tendant à freiner temporairement le développement des réseaux scolaires et de l'article 24, § 2, 1^{er} alinéa, de la loi du 29 mai 1959, selon lequel un établissement doit se conformer aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études. Ces remarques avaient également fait l'objet d'un article au 6^e Cahier d'observations adressé au Conseil de la Communauté française le 17 novembre 1994.

Par ailleurs, la Cour avait averti le ministre par lettre du 22 décembre 1994 qu'elle pourrait mettre en cause la liquidation des subventions destinées à cet établissement si des mesures n'étaient pas rapidement adoptées afin de régulariser sa situation par un décret relatif à la structure générale de l'enseignement supérieur artistique, intégrant le plan de rationalisation visé par l'article 13, § 4, 1, a, de la loi du 29 mai 1959.

Dans sa réponse du 21 novembre 1995, le ministre ne conteste pas les remarques formulées par la Cour et reconnaît l'impossibilité de résoudre les divers problèmes de ladite école autrement que par des mesures qui seraient prises en exécution d'un décret sur l'enseignement artistique. Le 8 février 1996, il a chargé son administration de reprendre l'étude de l'avant-projet de décret élaboré en 1991 de manière à aboutir rapidement à une réforme des études dont il est question.

Dans l'attente des mesures annoncées, le ministre a soumis le cas de l'Institut de Musique d'Eglise et de Pédagogie musicale au Gouvernement de la Communauté française, lequel, par délibération du 4 mars 1996 transmise en date du 8 mars 1996, a invité la Cour à viser avec réserve, à concurrence de 896 469 francs, les ordonnances portant liquidation des subventions de fonctionnement et d'équipement au profit de cet Institut.

Dès lors, en séance du 27 mars 1996, conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846 et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a décidé de viser, avec réserve, les ordonnances émises en paiement de la dépense contestée. En application de sa jurisprudence, elle ne s'opposera plus pour l'avenir à la liquidation d'ordonnances concernant ce type de dépense.

II. MINISTERE DE LA CULTURE ET DES AFFAIRES SOCIALES

A. AIDE A LA JEUNESSE

1. La problématique des projets pilotes (1)

La Cour a contrôlé le mode de subventionnement des initiatives dénommées « projets pilotes » pour l'année budgétaire 1995.

Tout d'abord, elle a constaté l'absence de définition du type d'actions développées dans le cadre des projets pilotes. Celles-ci peuvent, à l'analyse, se révéler

(1) *Dr 1.269.943.*

fort diverses. Ainsi le département a considéré que des initiatives telles que la participation de membres de l'administration à un voyage d'étude au Canada, la collaboration à la production d'un film ou encore la sponsorship du « Journal des enfants », relevaient de la politique des projets pilotes.

Selon le programme justificatif du budget administratif du ministère de la Culture et des Affaires sociales, seuls les montants inscrits à l'allocation de base 12.70, « Dépenses de toute nature en matière de protection de la jeunesse et d'aide à la jeunesse », programme 1, de la division organique 33, sont formellement destinés à couvrir les dépenses liées à la réalisation des projets pilotes.

Le contrôle de la Cour a toutefois mis en évidence l'éparpillement de l'imputation des dépenses concernées à charge d'allocations de base fort diverses pouvant, le cas échéant, se rattacher à d'autres programmes, au gré des disponibilités budgétaires du moment.

Par ailleurs, le recours systématique, depuis déjà plusieurs années, à de simples conventions conclues entre le ministre et le promoteur du projet est révélateur d'un amalgame entre les notions de marché et de subvention.

En principe, lorsqu'une intervention financière est consentie par un pouvoir public au bénéfice d'un tiers en vue d'encourager certaines prestations jugées utiles à l'intérêt général, elle constitue une subvention (1). A ce titre, en l'absence de réglementation spécifique, elle doit être concrétisée au moyen d'un arrêté pris par l'autorité compétente, comportant l'indication du bénéficiaire, le montant alloué, la définition des fins auxquelles la subvention est accordée ainsi que la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire.

Les dispositions relatives à l'octroi et à l'emploi de la subvention peuvent éventuellement être précisées dans une convention passée entre le pouvoir subsidiant et le bénéficiaire. Toutefois, c'est l'arrêté d'octroi qui constitue le titre juridique de la dépense.

De plus, un budget des dépenses admissibles au bénéfice de la subvention doit être inclus dans l'arrêté d'octroi ou y être annexé.

Il convient aussi, en regard des critères de la classification économique des dépenses publiques, d'imputer les subventions, non pas à charge d'un article de la classe 1, mais bien d'un article de classe 3 « Transferts de revenus au secteur privé ».

Dans cette perspective, l'arrêté n° 2 du Gouvernement de la Communauté française du 11 mars 1996 modifiant la ventilation de certaines allocations de base contenues dans le programme 1 de la division organique 33 du budget général des dépenses de l'année budgétaire 1996, a créé l'allocation de base 33.16, « Dépenses de toute nature en matière de protection de la jeunesse et d'aide à la jeunesse ».

Son libellé, identique à celui de l'allocation de base 12.70, demeure néanmoins peu adéquat car il ne fait pas apparaître qu'il s'agit de subventions destinées à la couverture des dépenses afférentes à la réalisation de projets pilotes.

La Cour a communiqué ses observations à la ministre-présidente et l'a informée qu'à l'avenir, elle pourrait être amenée à refuser son visa aux ordonnances de liquidation de dépenses afférentes aux projets pilotes qui contreviendraient aux normes juridiques et budgétaires applicables aux subventions facultatives (2).

Dans sa réponse (3), la ministre-présidente reconnaît qu'il a pu exister par le passé une certaine confusion dans l'imputation budgétaire des projets pilotes, liée à la diversité des projets subventionnés.

(1) La distinction à établir entre les notions de marché et de subvention a été développée au 142^e Cahier d'observations de la Cour des comptes, fasc. I^{er}, Doc. Ch. représ. (1985-1986), pp. 247-255.

(2) Lettre du 9 avril 1996.

(3) Dépêche du 21 août 1996.

Elle souhaite modifier cette pratique et promet le recours systématique à des arrêtés d'octroi de subventions une imputation des dépenses correspondantes sur un article de classe 3, en l'occurrence l'allocation de base 33.16, qui sera désormais libellée: «Subventions destinées notamment à la réalisation de projets particuliers dans le secteur de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse».

La Cour a pris acte de ces intentions et veillera au respect des dispositions budgétaires et juridiques régissant le subventionnement des projets futurs (1).

2. La commission d'agrément (2)

Toute personne physique ou morale qui se propose, moyennant subventions, d'héberger ou d'aider habituellement des jeunes en vertu du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, doit être agréée à cette fin par le Gouvernement de la Communauté française, auquel il appartient d'arrêter les conditions générales d'agrément (3).

Le Gouvernement statue sur les demandes d'agrément par décision motivée, après avoir pris l'avis de la commission d'agrément créée par l'article 46 du décret du 4 mars 1991.

Lorsqu'elle est amenée à examiner des demandes individuelles d'agrément, celle-ci émet deux avis. Le premier porte sur l'opportunité de la mise en œuvre du projet sur base des critères de programmation élaborés par le Conseil communautaire de l'Aide à la jeunesse. Il doit tenir compte de la pertinence de la création de projets et de la modification des projets existants eu égard à leur spécificité, leur lieu d'implantation et leur impact budgétaire. Le second avis évalue, quant à lui, la conformité des services aux normes d'agrément et de subventions.

L'agrément accordé par le Gouvernement aux différents services peut aussi être retiré sous certaines conditions et, pour ce faire, l'avis de la commission est également requis.

En outre, cet avis est nécessaire en cas de modification de la capacité agréée ou du remplacement de la personne physique qui gère le service et en assure la gestion effective. L'agrément initialement accordé doit alors être confirmé ou modifié après avis de la commission qui veille ainsi tout particulièrement à ce que, par exemple, les nouveaux bâtiments soient conformes ou que le changement de direction ne porte pas préjudice aux jeunes.

La commission dispose en principe d'un dossier complet afin de rendre ses avis en toute connaissance de cause et de la manière la plus objective possible. Elle est en effet assistée par le service «agrément» de l'administration de l'Aide à la jeunesse, chargé d'instruire le dossier de demande, de réunir toutes les pièces prévues et de joindre les rapports des inspections pédagogiques ou comptables envoyées sur place.

Parce qu'il constitue l'aboutissement d'une étude approfondie de la demande, l'avis de la commission remplit un rôle essentiel dans la procédure d'agrément et apporte une aide précieuse et indispensable au Gouvernement dans l'appréciation de la décision à prendre en la matière, tant au plan budgétaire que pédagogique. Il contribue également à garantir le respect des droits des jeunes, notion centrale dans la philosophie du décret du 4 mars 1991.

En vertu de l'article 46, § 4, du décret du 4 mars 1991, le Gouvernement règle les modalités de fonctionnement de la commission, fixe les délais dans lesquels les

(1) Lettre du 17 septembre 1996.

(2) *Dr* 1.212.526.

(3) Articles 43 et 44 du décret du 4 mars 1991.

avis devront être rendus et détermine la procédure à suivre si ceux-ci ne sont pas respectés.

Comme toutes les mesures d'exécution nécessaires de cette disposition décrétole n'ont pas encore vu le jour, la commission d'agrément statue transitoirement (1) sur la base des articles 27 à 35 de l'arrêté de l'Exécutif 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 (2). Ces dispositions régissaient initialement le fonctionnement d'une ancienne commission d'agrément aujourd'hui supprimée.

La Cour a souhaité connaître les raisons qui s'opposent à la prise de mesures d'exécution prévues à l'article 46, § 4, du décret du 4 mars 1991 plus de trois ans après l'entrée en fonction de la nouvelle commission d'agrément (3).

En outre, l'analyse du fonctionnement de la commission depuis sa création a permis de mettre en lumière certains dysfonctionnements que l'adoption de dispositions réglementaires adéquates aurait sans doute permis d'éviter.

A ce propos, la Cour a également émis les remarques et considérations suivantes (3). Tout d'abord, en vertu de l'article 1^{er} du règlement d'ordre intérieur de la commission d'agrément approuvé par le ministre, c'est au bureau constitué au sein de la commission et non au ministre, qu'il appartient de fixer l'ordre du jour des réunions. Le non-respect de cette disposition porte atteinte à la qualité du travail de la commission, amenée à se prononcer parfois dans la précipitation et en l'absence de dossiers complets.

En outre, le mode de fonctionnement actuel de la commission contrevient à plusieurs dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 qui lui sont applicables. Ainsi, l'accusé de réception de la demande d'agrément prévu à l'article 28 de l'arrêté précité n'est pas adressé au demandeur. De ce fait, le respect des délais prévus à l'article 29, § 1 et 2, n'est plus garanti et des demandes en bonne et due forme attendent parfois longtemps leur passage devant la commission. Par ailleurs, l'avis d'opportunité (premier avis) concernant la mise en œuvre d'un projet, tel qu'il est prévu à l'article 31 de l'arrêté et à l'article 46, § 3, du décret du 4 mars 1991, doit se référer aux critères de programmation élaborés par le Conseil communautaire d'Aide à la Jeunesse. A ce jour, ces critères n'ont toujours pas été définis.

De plus, l'avis de conformité (deuxième avis) prévu à l'article 33 de l'arrêté et à l'article 46, § 3, du décret, devrait être rendu, non pas uniquement lorsqu'il s'agit d'une nouvelle demande, mais bien chaque fois que la définition initiale du projet pédagogique, la configuration des locaux ou la capacité d'agrément sont sujets à modification. L'arrêté d'exécution de l'article 46, § 4, du décret devra le préciser sans ambiguïté.

Enfin, les avis rendus par la commission ne font pas toujours l'objet d'une décision ministérielle communiquée au demandeur et à la commission dans le délai d'un mois suivant leur réception comme prévu aux articles 31, § 2, et 34 de l'arrêté du 7 décembre 1987.

En cas de refus d'agrément, le demandeur n'est pas systématiquement informé par décision motivée du ministre comme le prévoit l'article 35 du même arrêté.

(1) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 20 juillet 1992 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ayant trait à la commission d'agrément.

(2) Article 2 de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 modifié par l'arrêté de l'Exécutif du 13 mars 1991.

(3) Lettre du 5 décembre 1995.

En conclusion, la Cour a rappelé que les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987, bien que transitoires, restent, à ce jour, d'application stricte et a demandé qu'il soit porté remède le plus rapidement possible tant au défaut de réglementation qu'aux dysfonctionnements constatés.

Dans ses réponses (1), la ministre-présidente a exposé que de multiples réunions de travail au cabinet de son prédécesseur avaient débouché sur l'élaboration d'un nouveau texte de base destiné à remplacer l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987, mais que le changement de législature n'avait pas permis de finaliser la procédure.

La ministre-présidente a également annoncé que des dispositions réglementaires seront prises dans un proche avenir afin de veiller au respect des articles 27 à 35 de l'arrêté du 7 décembre 1987 et à l'application du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse.

La Cour a pris acte (2) des intentions de la ministre-présidente qui, à ce jour, doivent encore être concrétisées.

B. SUBVENTIONS POUR LA CONSTRUCTION, L'AMENAGEMENT ET L'EQUIPEMENT DES HOPITAUX UNIVERSITAIRES

Le contrôle des dossiers d'octroi de subventions pour le renouvellement du central téléphonique aux Cliniques universitaires Saint-Luc et pour l'exécution de travaux d'électricité à l'Institut Bordet, a conduit à diverses constatations.

1. Irrégularités dans la procédure d'approbation du dossier d'adjudication

Le pouvoir subsidiant doit normalement donner son accord sur l'avant-projet de travaux et sur le cahier des charges dès le stade de la promesse de principe. Au moment de la promesse ferme, le résultat de la procédure d'attribution du marché doit pouvoir être contrôlé. En outre, l'ordre de commencer les travaux ne peut être donné avant d'avoir reçu la promesse ferme de subvention (3).

Le respect de cette procédure ne relève pas d'un simple formalisme. Il importe en effet que le pouvoir subsidiant soit en mesure d'exercer un contrôle de réalité et, le cas échéant, d'opportunité des travaux subsidiés. Il doit également s'assurer de la conformité des marchés aux normes administratives et techniques applicables en l'espèce.

Dans le cas des travaux de renouvellement du central téléphonique des Cliniques Saint-Luc, la promesse de principe n'est intervenue que le 5 novembre 1991 soit après l'adjudication du marché. Quant à la promesse ferme, elle n'a été octroyée que le 29 décembre 1994, en fait bien après le début des travaux à la date du 23 novembre 1992 et même après leur réception provisoire qui a eu lieu le 29 juin 1993.

La Cour (4) a dès lors insisté pour que la procédure soit désormais scrupuleusement respectée. Cette observation est restée sans réponse à ce jour.

2. Utilisation de la technique illégale des engagements fractionnés et différés

Par ailleurs, alors que la promesse ferme de subsides pour le renouvellement du central téléphonique des Cliniques Saint-Luc portait sur un montant de 21,1 millions de francs, l'engagement comptable avait été limité à 14,7 millions de francs en raison de l'insuffisance des crédits budgétaires.

(1) Dépêches du 15 février et 21 août 1996.

(2) Lettre du 12 septembre 1996.

(3) Sur la procédure et ses fondements réglementaires, voir la synthèse présentée dans le 151^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.* 187 (1994-1995), n^o 1, pp. 43 et s.

(4) Lettre du 3 janvier 1996.

Face à une telle utilisation de la technique illégale des engagements fractionnés et différés (1), la Cour a instamment prié la ministre-présidente de prendre les mesures en vue d'assurer le strict respect des dispositions légales (2) et réglementaires (3).

Cette observation est également restée sans réponse.

3. Utilisation de crédits non dissociés

Dès 1994 (4), la Cour avait déjà attiré l'attention sur les contraintes liées à l'utilisation de crédits non dissociés et sur la nécessité d'en informer les bénéficiaires des promesses fermes de subventions. Les institutions subsidiées doivent en effet, sous peine de subir les conséquences d'une annulation des crédits, introduire leurs déclarations de créances appuyées des pièces justificatives dans des délais compatibles avec l'obligation de liquider ce type de dépenses avant la fin de l'année qui suit celle durant laquelle elles ont été engagées (5).

Des crédits non dissociés ont néanmoins encore été inscrits aux budgets de 1995, 1996 et 1997 (6). La ministre-présidente (7) vient cependant d'informer la Cour que, dans le cadre du premier ajustement du budget de 1997, elle a prévu que la technique des crédits dissociés soit appliquée à ces subventions.

4. Inconvénients, dans le contexte budgétaire actuel, du système des « droits de tirage » organisé par l'arrêté du 7 décembre 1994

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 décembre 1994 déterminant les règles de répartition des subventions pour la construction, l'équipement et l'appareillage des hôpitaux universitaires, prévoit que le montant maximum des subsides pouvant être attribués à chaque hôpital universitaire est déterminé, à partir de l'année 1994, en fonction du rapport entre le nombre de ses lits agréés au 1^{er} janvier de l'année considérée et le nombre total des lits agréés à la même date dans l'ensemble des hôpitaux universitaires (8). Si pour une année déterminée, un hôpital universitaire ne peut bénéficier de subsides correspondant à ce montant maximum, le reliquat peut bénéficier à d'autres hôpitaux universitaires, à charge de compensation sur le quota qui leur sera attribué lors des années ultérieures (9).

La Cour a constaté que le système de répartition des subsides qui résulte de l'application de cet arrêté du 7 décembre 1994 entraîne des effets pervers.

En effet, chaque institution se voit garantir annuellement un « droit de tirage » calculé selon un critère objectif. Cependant, à cause du montant des crédits inscrits au budget (10), ce mode de répartition conduirait à allouer des sommes si peu élevées que le pouvoir subsidiant est contraint de méconnaître le plafond de subventionnement

(1) D'autres cas ont déjà été évoqués au 151^e Cahier d'observations, *Ibidem*, p. 44.

(2) L.C., article 49, 1^{er} al.

(3) Article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses dans les services d'administration générale de l'Etat.

(4) Lettre du 18 octobre 1994.

(5) L.C., article 34.

(6) Voir aussi les considérations émises par la Cour dans son analyse du projet de décret contenant le budget général de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996, *Doc. Cons. Comm. fr.* 4-II (1995-1996), n^o 5, p. 74, considérations renouvelées dans l'analyse du budget 1997.

(7) Dépêche du 13 novembre 1996.

(8) Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 décembre 1994 déterminant les règles de répartition des subventions pour la construction, l'équipement et l'appareillage des hôpitaux universitaires, article 3.

(9) *Ibidem*, article 4.

(10) Le montant affecté au subventionnement des investissements des hôpitaux universitaires ne dépasse guère une trentaine de millions de francs par an, montant relativement peu élevé eu égard aux besoins du secteur et qui ne permet pratiquement d'octroyer une aide financière qu'à une ou deux institutions par an. Encore faut-il que les investissements subsidiés n'aient qu'une ampleur limitée.

qu'il a lui-même fixé et d'organiser un système de compensation échelonnée dans le temps, concrétisé par la tenue d'une comptabilité informelle qui détaille, d'une année à l'autre, pour chaque bénéficiaire, les reports positifs ou négatifs des « droits de tirage ».

Ainsi, au 25 avril 1995, l'hôpital Erasme avait accumulé un boni de 18,5 millions de francs, tandis que l'institut Bordet avait déjà consommé ses quotas jusqu'à l'an 2003, à crédit budgétaire et nombre de lits inchangés.

En définitive, le procédé de « droits de tirage » organisé par l'arrêté du Gouvernement du 7 décembre 1994 apparaît, à l'usage, peu satisfaisant.

Le recours à un tel système aurait pu être évité par l'inscription au budget de crédits dissociés dans le cadre d'une planification appropriée des subventions de la Communauté française pour la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires.

La réponse de la ministre-présidente sur ce point est à l'examen.

C. INFRASTRUCTURES SPORTIVES

Ainsi que la Cour l'a exposé dans son précédent Cahier (1), la procédure d'adjudication du marché des travaux de construction d'un bâtiment administratif et d'accueil au centre sportif « Le Cierneau » à Froidchapelle (2), a été lancée prématurément. En cours d'exécution, d'importants travaux supplémentaires se sont en effet révélés nécessaires pour se conformer aux prescriptions de l'administration de l'Urbanisme et des services de lutte contre l'incendie, mais également pour répondre à des demandes formulées par la nouvelle direction du centre concernant l'aménagement intérieur.

Le coût final de l'entreprise, soit 36 076 78 francs hors révision et T.V.A., a dès lors dépassé, à concurrence de 30 p.c., le prix initialement fixé. Les travaux supplémentaires, d'un montant de 8 259 204 francs, ont été attribués d'office à l'adjudicataire principal sans appel à la concurrence.

Dans sa réponse (3) à la lettre de la Cour (4), le ministre a reconnu que l'attribution de travaux supplémentaires de gré à gré pouvait être de nature à porter atteinte aux règles de la concurrence. Toutefois, il tenait à faire remarquer qu'une partie de ces travaux supplémentaires avaient été réalisés sur base des prix de la soumission et qu'à ce titre ils avaient, dès lors, fait l'objet d'une concurrence entre les entrepreneurs. Les autres travaux ont été exécutés à prix convenus, mais après que ceux-ci aient été jugés admissibles par l'administration.

Toutefois, la position du ministre allait à l'encontre de la disposition légale selon laquelle les travaux complémentaires, qui ne figurent pas au marché initial, ne peuvent être confiés de gré à gré à l'attributaire de ce marché que s'ils résultent d'une circonstance imprévisible (5).

Par ailleurs, les conventions d'études portant sur la réalisation de travaux d'infrastructure prévoient que les projets présentés doivent être conformes aux prescriptions édictées par les autorités compétentes dont, notamment, l'administration de l'Urbanisme et les services de protection contre l'incendie.

(1) 152^e Cahier d'observations, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 39 (1995-1996), n^o 1, p. 23.

(2) *Df 1.064.444*.

(3) Dépêche du 5 février 1996.

(4) Lettre du 11 octobre 1994.

(5) Article 17, § 2, 8^o, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Or, les travaux ont été adjugés alors que ces prescriptions n'étaient pas encore connues. La Cour (1) a fait observer au ministre que les travaux supplémentaires résultant de cette circonstance ne pouvaient donc être qualifiés d'imprévisibles. De même le changement de direction du centre ne pouvait conférer un caractère d'imprévisibilité aux travaux d'aménagement intérieurs souhaités par la nouvelle direction.

Le ministre a alors exposé (2) que l'administration avait été contrainte de procéder à l'adjudication du marché avant d'avoir reçu le permis de bâtir afin de respecter les exigences d'un planning strict qui lui avait été imposé. Il ne fournissait cependant pas d'autres précisions sur les objectifs et modalités de ce planning. Quant aux travaux résultant des demandes formulées par la nouvelle direction du centre, le ministre estimait ceux-ci fondés et imprévisibles au sens de l'article 17, § 2, 8, de la loi du 14 juillet 1976.

Comme cette réplique n'apportait pas d'élément neuf susceptible de modifier son point de vue, la Cour a fait savoir au ministre (3) qu'elle ne pouvait souscrire aux arguments invoqués pour justifier l'adjudication prématurée du marché initial et le caractère imprévisible des travaux supplémentaires.

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

A. TRAITEMENTS D'ATTENTE EN CAS DE DISPONIBILITE POUR MALADIE OU INFIRMITÉ

Les arrêtés du 28 août 1995 ont modifié le régime des congés et de disponibilité pour maladie et infirmité (4). Le membre du personnel en disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité reçoit à présent un traitement d'attente égal à :

- 80 p.c. du dernier traitement d'activité, pendant les douze premiers mois de disponibilité, au cours de sa carrière;
- 70 p.c. du dernier traitement d'activité, pendant les douze mois suivants de disponibilité;
- 60 p.c. du dernier traitement d'activité, au-delà de ces vingt-quatre mois de disponibilité.

Ce régime diffère sensiblement du système antérieur, lequel fixait le traitement d'attente à un niveau variant entre 50 p.c. et 75 p.c. du dernier traitement d'activité, le pourcentage étant fonction de la durée des services effectifs.

Ces arrêtés sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 1995. Ils ne comportent aucune disposition transitoire qui aurait réglé le cas des membres du personnel se

(1) Lettre du 2 avril 1996.

(2) Dépêche du 22 mai 1996.

(3) Lettre du 7 juin 1996.

(4) Trois arrêtés s'appliquent: 1° aux membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'état, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, 2° aux membres du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux de la Communauté française, des centres psycho-médico-sociaux pour l'enseignement spécial de la Communauté française, du centre de formation de la Communauté française, ainsi que des services d'inspection chargés de la surveillance des centres psycho-médico-sociaux et des centres psycho-médico-sociaux pour l'enseignement spécial, 3° aux maîtres de religion, professeurs de religion et inspecteurs de religion des religions catholique, protestante et israélite des établissements de la Communauté française. Un quatrième arrêté, qui n'est pas visé ici, concerne le régime des congés du personnel temporaire.

trouvant en disponibilité à cette date ou qui se seraient trouvés antérieurement dans cette situation.

Or, des instructions diffusées par l'administration considèrent, en dépit de cette absence de mesures transitoires, qu'il n'y a pas lieu, pour calculer le traitement d'attente selon les nouvelles normes, de tenir compte de la disponibilité antérieure au 1^{er} septembre 1995.

Par voie de conséquence, les traitements d'attente ont paradoxalement été alignés vers le haut dans un premier temps, soit à 80 p.c. du dernier traitement d'activité, alors que la réforme entrait dans le cadre de mesures d'économies.

La Cour a fait observer aux ministres chargés de l'Enseignement (1) que la formulation dont il a été fait usage dans les arrêtés précités du 28 août 1995, soit « douze premiers mois de disponibilité, *au cours de sa carrière* », imposait de prendre en considération toutes les périodes de disponibilité, y compris celles intervenues avant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Dans sa réponse (2), après avoir rappelé le principe de non-rétroactivité des lois et règlements, le Gouvernement a confirmé la position prise par l'administration. Dans le souci de respecter les acquis et de ne pas remettre en question la situation individuelle des membres du personnel de l'enseignement, le Gouvernement a en effet voulu limiter pour l'avenir les modifications qu'il a apportées au régime des congés et de disponibilité pour cause de maladie ou d'infirmité. La philosophie générale des arrêtés a dès lors abouti à replacer chaque membre du personnel dans une situation nouvelle et identique — indépendante des situations individuelles passées — tant pour ce qui concerne le nombre de jours de congés de maladie que pour ce qui concerne les périodes de disponibilité.

La Cour (3) a pris acte des intentions affirmées par le Gouvernement, mais a constaté qu'elles n'ont pas été traduites dans le dispositif des arrêtés du 28 août 1995, lequel vise les douze premiers mois de disponibilité du membre du personnel concerné, « *au cours de sa carrière* », sans aucunement préciser qu'il s'agirait d'une période postérieure au 1^{er} septembre 1995. Au vu de ce texte on ne peut plus clair, toute interprétation, qui conduirait en fait à une restriction importante, apparaît inutile.

Il convient dès lors d'appliquer les arrêtés en leur donnant, comme le veulent les principes, un effet immédiat, c'est-à-dire en appliquant les règles nouvelles aux effets futurs des situations nées antérieurement, sous l'empire de la loi ancienne (4).

Comme la réponse du Gouvernement faisait référence au principe de non-rétroactivité des lois et règlements, la Cour a précisé qu'en appliquant ainsi les règles, on leur donne un effet immédiat et non un effet rétroactif, qui consisterait à remettre en cause ce qui a été accompli valablement sous l'empire de la loi ancienne (5).

En définitive, les intentions du Gouvernement ne sauraient prévaloir sur des textes clairs et précis (6). Si le Gouvernement estime que le texte de ses arrêtés ne traduit pas ses intentions, il lui appartient de les modifier.

(1) Lettres du 13 février 1996.

(2) Dépêche du 26 mars 1996.

(3) Lettres du 6 mai 1996.

(4) Jurisprudence et doctrine constantes (voir notamment Cass., 25 novembre 1991, *Pas.*, 1992, I, 228; 19 février 1987, *Pas.*, 1987, I, 722; 3 juin 1987, *Pas.*, 1987, I, 1211).

(5) Notamment Cass., 25 novembre 1991, précité; 9 septembre 1993, *Pas.*, 1993, I, 665.

(6) Jurisprudence et doctrine constantes (voir notamment Cass., 11 juin 1987, *Pas.*, 1987, I, 1252; C.E., 29 octobre 1986, *R.A.C.E.*, 1986, n° 27080; 19 décembre 1972, *Pas.*, 1974, IV, 88; De Page, T. I, n° 214).

B. LE FINANCEMENT DES AGENTS CONTRACTUELS SUBVENTIONNES (A.C.S.) DANS L'ENSEIGNEMENT (1)

1. Notions et impact sur les besoins de financement de la Communauté

La loi-programme du 30 décembre 1988 a créé un régime d'agents contractuels subventionnés (A.C.S.) auprès de certains pouvoirs publics, au nombre desquels figurent les établissements d'enseignement organisés, reconnus ou subventionnés par la Communauté française.

En application de cette loi, la Communauté bénéficie de primes régionales pour la rétribution d'A.C.S. La base de référence permettant l'attribution de la prime pour l'ensemble des établissements d'enseignement est fixée conventionnellement avec le gouvernement régional compétent.

L'exécution du programme d'engagement d'A.C.S. à partir de l'année scolaire 1989-1990 a donné lieu à la conclusion de six conventions avec les gouvernements régionaux wallon et bruxellois.

A l'exception des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.), où les agents sont engagés à des postes visés par des conventions à durée indéterminée, le recrutement des A.C.S. occupés dans l'enseignement est régi par des conventions annuelles, qui créent pour 9, 10 ou 12 mois, des emplois destinés aux différents niveaux d'enseignement et à l'aide administrative (2).

La prime accordée à la Communauté française pour les A.C.S./FOREm (3) est égale au montant de la rémunération brute octroyée à un membre du personnel de l'Etat pour la fonction exercée. Ce mode de calcul a été étendu à partir de 1994-1995 aux A.C.S./ORBEm, qui faisaient précédemment l'objet d'une prime déterminée d'après leur qualification selon un barème forfaitaire joint aux conventions avec la Région de Bruxelles-Capitale.

Les conventions Z.E.P./ORBEm prévoient une prime égale à l'intégralité de la rémunération brute de référence. La convention Z.E.P./FOREm limite le remboursement à une prime forfaitaire (4) équivalant à une indemnité moyenne pour un chômeur complet.

Les conventions annuelles, exception faite des Z.E.P., fixent un montant global maximum pour les primes afférentes à l'année scolaire considérée.

A partir de 1993-1994 pour le FOREm, et de 1994-1995 pour l'ORBEm, les conventions prévoient le versement par les offices régionaux de provisions mensuelles à valoir sur les remboursements des primes, et l'introduction de créances mensuelles par le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

Les sommes destinées à rémunérer les A.C.S. occupés dans l'enseignement (5) et l'administration (6) ont été comptabilisées sur des fonds de la section particulière

(1) *Dr I.306.059.*

(2) Les bénéficiaires de l'aide administrative sont l'administration de l'Education, de la Recherche et de la Formation ainsi que les secrétariats des fédérations de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre subventionné.

(3) Les A.C.S. régis par les conventions avec la Région wallonne et avec la Région de Bruxelles-Capitale sont respectivement désignés par A.C.S./FOREm et A.C.S./ORBEm.

(4) Le solde des rémunérations non couvert par la prime est versé par la Commission Z.E.P. du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation à charge des crédits budgétaires prévus pour son action au budget du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

(5) Les cinq fonds 66.38.B à 66.42.B ont été remplacés par les fonds budgétaires 40.90.11.04 à 40.90.11.08.

(6) Le fonds 66.43.B a été remplacé par le fonds budgétaire 40.90.11.09.

du budget. Depuis le 1^{er} janvier 1995, ceux-ci ont été remplacés par des fonds budgétaires (1).

Depuis la mise en œuvre du programme d'engagement de contractuels subventionnés, comme le montre le bilan des recettes et des dépenses des fonds A.C.S. (point 2 *infra*), ceux-ci connaissent une situation déficitaire, dont la prise en charge entraîne, pour la trésorerie de la Communauté française, un coût non négligeable en termes de charges d'intérêt. La Cour a décrit cette situation dans son rapport sur le projet de budget pour 1996 (2), adressé au Conseil de la Communauté française.

La Cour a procédé par ailleurs au contrôle de la gestion financière et budgétaire du programme d'engagement d'A.C.S. dans l'enseignement afin de dégager une vue plus claire et plus précise de l'exécution de l'ensemble des conventions relatives au recrutement des A.C.S./FOREm et ORBEm depuis 1989-1990.

2. Contrôle de la gestion financière et budgétaire

a) Aspects méthodologiques

En vue de dresser un bilan des rémunérations, des déclarations de créances et des remboursements effectués par l'ORBEm et le FOREm, la Cour s'est basée sur les données figurant dans les rapports (3) de la cellule A.C.S. du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation. Ces données chiffrées ont été revues et parfois sensiblement corrigées. Elles ont été complétées pour l'année 1995. Le bilan établi au départ de ces rapports constitue en conséquence une représentation chiffrée globalement raisonnable, mais non une situation comptable rigoureuse, tous les éléments n'ayant pu être vérifiés de manière exhaustive.

b) Le bilan établi au terme de l'année 1994-1995

Les résultats bruts repris dans la partie supérieure du tableau ci-après montrent que les recettes atteignent 3 259,7 millions de francs, soit 56,6 p.c. des 5 759,9 millions de francs de dépenses.

Il convenait toutefois d'ajuster ces résultats afin d'éliminer, notamment, la part du déficit due au décalage des remboursements sur les rémunérations. Le bilan établi au terme de l'année scolaire 1994-1995 a donc été consolidé après intégration des éléments suivants (partie inférieure du tableau).

En dépenses :

- une évaluation des primes d'assurance contre les accidents du travail, non remboursables par les Régions, dans le cadre des contrats conclus avec la S.M.A.P. conformément aux conventions.

En recettes :

- le solde des recettes en provenance du FOREm et de l'ORBEm pour l'année 1994-1995, perçu en janvier et février 1996 (260,2 millions de francs);
- les remboursements perçus ou à recevoir, pour la période considérée, de la commission des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (103,7 millions de francs);

(1) Art. 2, al. 1, du décret du 22 décembre 1994 modifiant le décret du 21 décembre 1992 créant des fonds budgétaires.

(2) Commentaires et observations sur la délibération budgétaire n° 95/503, les projets de décret ajustant les budgets pour 1995 et les projets de décret contenant les budgets pour 1996 de la Communauté française, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 4-II (1995-1996), n° 5, p. 75.

(3) Rapport au ministre de l'Education de janvier 1994 et rapport au ministre du Budget d'avril 1995.

- les indus recouverts par le comptable centralisateur du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (9,3 millions de francs);
- les recettes destinées aux A.C.S. dont l'imputation incorrecte en 1990, 1991 et 1992 a été corrigée suite à la révision de la comptabilité accomplie par la direction générale des affaires budgétaires et financières du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (66,3 millions de francs);
- un remboursement de 297,8 millions du FOREm perçu en février 1996, bien qu'il soit relatif à une période indéterminée;
- les recettes imputées de 1992 à février 1996 sur le fonds budgétaire « Secrétariat général et services communs » (59,3 millions de francs).

La lecture du bilan des dépenses et recettes montre finalement qu'au terme de l'année 1994-1995, le déficit net des recettes par rapport aux dépenses est de 1 728,6 millions de francs, imputable principalement à la balance du compte A.C.S./FOREm.

BILAN DES RECETTES ET DEPENSES DES FONDS A.C.S. (1)

Bilan C.C. D & R	Dépenses			Recettes imputées			Bilan : Recettes - Dépenses					
	ORBEM	FOREM	Total	ORBEM	FOREM	Total	ORBEM	R/D	FOREM	R/D	Total	R/D
1989	19,5	105,8	125,4	0,0	50,4	50,4	-19,5	0,0%	-55,4	47,7%	-74,9	40,2%
1990	137,7	606,0	743,8	132,4	306,6	439,0	-5,4	96,1%	-299,4	50,6%	-304,7	59,0%
1991	159,6	705,0	864,6	90,1	554,6	644,7	-69,5	56,4%	-150,4	78,7%	-219,9	74,6%
1992	199,5	819,7	1 019,3	191,5	495,3	686,8	-8,0	96,0%	-324,4	60,4%	-332,5	67,4%
1993	230,2	843,6	1 073,8	235,7	292,1	527,8	5,5	102,4%	-551,5	34,6%	-546,0	49,2%
1994	235,8	831,4	1 067,3	186,8	221,9	408,6	-49,1	79,2%	-609,5	26,7%	-658,6	38,3%
1.1-31.8.95	186,8	679,0	865,8	95,1	407,2	502,3	-91,6	50,9%	-271,9	60,0%	-363,5	58,0%
Totaux au												
31.12.1990	157,3	711,9	869,1	132,4	357,1	489,4	-24,9	84,2%	-354,8	50,2%	-379,7	56,3%
31.12.1991	316,8	1 416,9	1 733,7	222,4	911,7	1 134,1	-94,4	70,2%	-505,2	64,3%	-599,6	65,4%
31.12.1992	516,4	2 236,6	2 753,0	413,9	1 407,0	1 820,9	-102,5	80,2%	-829,6	62,9%	-932,1	66,1%
31.12.1993	746,6	3 080,2	3 826,8	649,6	1 699,1	2 348,7	-97,0	87,0%	-1 381,1	55,2%	-1 478,1	61,4%
31.12.1994	982,4	3 911,7	4 894,1	836,4	1 921,0	2 757,3	-146,0	85,1%	-1 990,7	49,1%	-2 136,7	56,3%
31.8.1995	1 169,2	4 590,7	5 759,9	931,5	2 328,2	3 259,7	-237,7	79,7%	-2 262,5	50,7%	-2 500,2	56,6%
Dépenses et recettes complémentaires												
Rec. compl. 94/95				61,7	198,5	260,2						
Rec. comm. ZEP				0,0	103,7	103,7						
Remb. indus				1,9	7,4	9,3						
Rec. retrouvées				8,9	57,4	66,3						
Rec. Forem 2/96				0,0	297,8	297,8						
Primes SMAP	5,1	19,9	25,0									
Rec. fonds 66.43				38,5	20,8	59,3						
TOTAL	1 174,2	4 610,6	5 784,9	1 042,4	3 013,8	4 056,2	-132	88,8%	-1 596,8	65,4%	-1 728,6	70,1%

(1) Les nombres repris dans ce tableau ont été arrondis, en conséquence ils peuvent présenter des divergences minimales par rapport aux montants exprimés en francs.

Face aux impératifs d'une saine gestion, c'est-à-dire du maintien dans une mesure raisonnable, du volume des montants avancés ainsi que la résorption du retard entre la liquidation des rémunérations et le versement des remboursements, il faut constater que le volume du préfinancement continue d'augmenter en termes absolus et que le système des provisions sur remboursements, prévu par les conventions, n'est pas appliqué avec la régularité voulue.

En outre, si l'on compare la somme des dépenses effectuées, déduction faite des primes S.M.A.P., soit 5 759,8 millions de francs, et la somme des montants des déclarations de créance adressée aux offices régionaux, soit 5 405,7 millions de francs, on doit relever que 354,1 millions de francs de dépenses n'ont jamais fait l'objet de déclarations de créances.

Dès lors, outre les 354,1 millions de francs précités, qui apparaissent de fait irrécouvrables, une partie notable du déficit risque en définitive de ne pas être comblée. La gestion financière globale des dépenses, des créances et des remboursements ayant été négligée jusqu'à présent, il apparaît indispensable d'en assurer désormais une gestion plus rigoureuse.

c) Autres observations

Outre la question du déficit des fonds budgétaires, le contrôle de la gestion des dossiers A.C.S. a également donné lieu à plusieurs observations.

Fonds budgétaire A.C.S. « Secrétariat général et services communs »

Une certaine incohérence affecte la gestion du fonds budgétaire relatif aux rémunérations des A.C.S. « Secrétariat général et services communs ». En effet, les dépenses imputées sur le crédit variable 40.11.09 du fonds concernent uniquement les rémunérations, qui ne donnent pas lieu à remboursement, des agents contractuels non subventionnés occupés à l'administration centrale du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation. En revanche, les recettes du fonds proviennent d'un pourcentage des remboursements de l'ORBEm et du FOREm relatifs aux conventions A.C.S. de l'enseignement, incluant un quota d'aide administrative (1).

Il y aurait lieu d'imputer en dépenses les rémunérations des agents qui entrent dans le quota d'aide administrative des conventions précitées et non celles des agents contractuels non subventionnés de l'administration centrale.

Erreurs d'imputations des recettes

En été 1995, la direction générale des affaires budgétaires et financières a relevé que des recettes concernant les A.C.S. ont été imputées à tort sur d'autres fonds.

Une vérification exhaustive de la comptabilité en cause a dû être entreprise pour les années 1990 à 1992. Elle a finalement permis d'ajouter aux fonds A.C.S. des recettes pour un montant total de 66 millions de francs, imputées par erreur sur le fonds destiné à la récupération des traitements indus du personnel de l'enseignement (2). L'imputation en 1991 de certaines recettes au sein des différents fonds A.C.S. a dû également être corrigée, sans incidence sur les recettes globales pour les A.C.S.

Ces faits révèlent que l'attention portée à la gestion des recettes en matière d'A.C.S. n'a pas été suffisante. Ils semblent indiquer, en outre, que le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation ne s'est préoccupé qu'assez tardivement des causes du niveau anormalement bas des recettes, malgré l'emballlement précoce du déficit des six fonds A.C.S.

(1) Ce pourcentage correspond à une clé de répartition fixée proportionnellement à la masse salariale mise en œuvre durant l'année scolaire écoulée pour rétribuer les A.C.S. de chacun des niveaux d'enseignement et des services de l'administration.

(2) Ancien fonds 66.36.B de la section particulière.

Absence de déclarations de créances pour les A.C.S. des Z.E.P.

Depuis leur centralisation à la cellule A.C.S., les déclarations de créances relatives aux rémunérations ne comprennent plus celles des A.C.S./Z.E.P. Cette décision non formalisée, mais prise en accord avec le FOREm et l'ORBEm, serait motivée par la durée indéterminée des conventions, la continuité et la stabilité des contrats visés. Toutefois les rémunérations en cause restent incluses dans les listes de paiements fournies à l'appui des créances.

Cette pratique ne saurait être recommandée. En effet, la procédure des déclarations de créances ne revêt pas seulement un aspect formel; elle constitue avant tout une règle destinée à assurer la transparence et la rigueur de la gestion. De plus, si les conventions A.C.S./Z.E.P. avec l'ORBEm n'imposent pas l'obligation d'introduire des créances, la convention A.C.S./Z.E.P. avec le FOREm prévoit la prescription des créances en cas d'introduction tardive de leur déclaration. Par ailleurs elle n'est pas sans risques. Le remboursement des rémunérations, qui n'apparaît plus dans les relevés de créances, pourrait être perdu de vue dans le suivi des recettes.

Divergences avec le FOREm à propos des arriérés en matière de remboursements

Selon le FOREm les remboursements, pour 1994 et les années antérieures, pouvant encore parvenir à la Communauté française s'établissent à ce jour (1) à 200 millions de francs.

Si ce chiffre est confronté aux résultats nets au terme de 1994-1995, on constate qu'une divergence profonde apparaît à ce propos avec le FOREm.

S'agissant de la différence entre les créances introduites et les recettes, la divergence de vue porte sur 1 080 millions de francs; elle atteint 1 397 millions de francs si l'on considère la différence entre les ordonnancements et les recettes.

Divergences avec l'ORBEm à propos des rémunérations versées pour 1994-1995

Selon l'avis relatif à la clôture des comptes pour l'année scolaire 1994-1995, notifié (2) par l'ORBEm au ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, les avances sur remboursements versées par cet organisme excèdent de 15,8 millions de francs les rémunérations justifiées, soit 10 p.c.

Ces chiffres ne correspondent pas toutefois aux rémunérations liquidées par le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, qui ne dépassent les avances reçues que de 6 millions de francs, soit 3,5 p.c.

Pareille discordance laisse perplexe. Si, d'une manière plus générale, le montant des déclarations de créances ou celui des listes récapitulatives des dépenses devait être remis en cause, les résultats susmentionnés, qui reposent sur ces données, en seraient évidemment affectés.

Divergence avec les Régions sur la détermination de la rémunération

Par décision du 7 mars 1990, les ministres chargés de l'Enseignement ont étendu aux A.C.S. du secteur, l'application du statut pécuniaire du personnel enseignant. Par conséquent, les services prestés dans l'enseignement en qualité de temporaire par les A.C.S. ont été valorisés dans le calcul de leur ancienneté pécuniaire, contribuant vraisemblablement à créer une part du solde négatif actuel.

(1) A la fin septembre 1996, 200 millions de francs étaient encore dus, dont 35 venaient d'être payés.
(2) Dépêche de l'ORBEm du 12 mars 1996.

Il n'est pas certain que cette décision soit compatible avec la définition de la rémunération établie par l'article 98 de la loi-programme du 30 décembre 1988, ou avec les arrêtés d'exécution (1), qui visent de manière uniforme la valorisation des seuls services prestés en qualité de chômeur mis au travail, de travailleur du « Cadre spécial temporaire » et du « Troisième circuit de travail ».

Il apparaît clairement en revanche que la valorisation a été décidée de façon unilatérale, alors qu'elle concerne la prime à charge des Régions, élément essentiel des conventions entre la Communauté française et les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale.

Les organes régionaux ne semblaient d'ailleurs pas partager l'interprétation de la Communauté quant à la détermination légale de la rémunération visée.

De plus, cette décision risquant d'engager la Communauté française dans la voie d'un déficit irrécouvrable, il est permis de se demander si les ministres de l'Enseignement avaient le pouvoir de prendre une décision qui revenait à autoriser des dépenses nouvelles sans y être habilités par un acte du Gouvernement de la Communauté française.

Enfin la question de la régularité de l'application du statut pécuniaire de l'enseignement aux A.C.S. peut être posée. Selon la loi-programme précitée, la Communauté française, bien que chargée de rémunérer les A.C.S. occupés dans l'enseignement ne paraît pas compétente pour déterminer cette rémunération.

La Cour a fait part des résultats de son contrôle de la gestion financière et budgétaire des A.C.S. engagés dans l'enseignement aux ministres concernés (2).

Le ministre chargé de l'Enseignement supérieur a accusé réception de ces observations et a demandé à l'administration d'en assurer le suivi (3).

C. ASPECTS FINANCIERS DE LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE (4)

1. Les effets de la réforme instaurée par le décret du 16 avril 1991

L'enseignement de promotion sociale a été profondément réformé par le décret du 16 avril 1991, qui a instauré une structure spécifique complète du niveau secondaire au niveau supérieur de type long.

Les finalités d'insertion professionnelle, sociale et scolaire de ce régime d'enseignement sont formellement inscrites dans la législation organique, sans pour autant que soient fixés les objectifs concrets et mesurables attendus de la réforme entreprise. En outre, les actions de formation prévues ne sont aucunement insérées dans le cadre plus général des diverses initiatives prises en Communauté française en matière de formation des adultes.

Des mesures de rationalisation, prescrivant des normes minimales de fréquentation, ont été inscrites dans le décret organique qui vise la constitution d'établissements autonomes, non annexés à des établissements d'enseignement de plein exercice. Cette rationalisation a eu pour effet de stabiliser le nombre d'établissements à partir de

(1) A.Ex. rég. w. du 16 mars 1989 d'exécution du Chapitre II du Titre III de la loi-programme du 30 décembre 1988 (art. 6), modifié par l'A.Ex. rég. w. du 12 septembre 1991; A.R. du 21 juin 1989 portant création d'un régime des contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics pour la Région de Bruxelles-Capitale (art. 7).

(2) Lettres du 25 juin 1996.

(3) Dépêche du 2 juillet 1996.

(4) *Dr* 1.302.850.

l'année scolaire 1991-1992, de soumettre la création d'établissements nouveaux à des normes strictes et de prescrire la fusion, au sein d'un même réseau, des établissements ne remplissant pas les conditions minimales d'existence autonome.

La mise en œuvre de la réforme a entraîné une croissance sensible de la population scolaire à partir de l'année scolaire 1993-1994; le nombre des élèves inscrits à des formations différentes a sensiblement augmenté lui aussi. En conséquence, le volume des prestations d'enseignants s'est accru.

L'application d'un nouveau statut pécuniaire aux membres du personnel a entraîné par ailleurs une nette augmentation du nombre de fonctions principales au détriment des fonctions accessoires. Or, le calcul de l'ancienneté pécuniaire donnant lieu à l'octroi d'augmentations intercalaires biennales est plus favorable aux enseignants dans le cas des fonctions principales.

C'est notamment en raison des nouvelles modalités statutaires (1) qu'il a fallu procéder au paiement d'arriérés pour environ 718 millions de francs. Un solde estimé à 70 millions de francs reste d'ailleurs impayé, faute de crédits suffisants.

En définitive, la réforme structurelle entre pour une part significative dans l'augmentation du coût de l'enseignement de promotion sociale, dont la charge des traitements du personnel est passée de 2 730,1 millions de francs en 1991 à 3 884,7 millions de francs en 1995, soit une croissance de 42,3 p.c.

2. La situation budgétaire

L'évolution des crédits consacrés au paiement des traitements et subventions-traitements des enseignants se caractérise par une croissance de 53,58 p.c. entre 1991 et 1995. On constate toutefois un écart croissant entre les crédits budgétaires ajustés et les dépenses effectives (37 millions de francs en 1993 et 224 millions de francs en 1994), malgré la prise en compte des créances de la Communauté française sur le Fonds social européen (F.S.E.) (2).

Si l'on ajoute, au déficit budgétaire accumulé depuis 1991, les dépenses de cotisations sociales (O.N.S.S. et pension de survie) des deux derniers trimestres de 1995 imputées au budget de 1996 (3), ainsi que les arriérés impayés, le déficit budgétaire total de l'enseignement de promotion sociale à la fin de 1995 serait d'environ 398 millions de francs.

La Communauté française tente d'y faire face en utilisant des crédits normalement réservés aux dépenses d'autres secteurs.

Le versement avec retard des subventions du F.S.E. ne suffit pas à justifier l'ampleur du phénomène. En effet, à la fin de 1995, la Communauté française avait une créance de 198 millions de francs sur le F.S.E. pour des projets réalisés dont les charges de personnel avaient déjà été payées par elle.

Par ailleurs, la quote-part de la Communauté française dans ces projets est imputée aux crédits prévus normalement pour les rémunérations du personnel de

(1) Des corrections en matière de traitements, consécutives à la prise en charge du paiement direct des enseignants du réseau officiel subventionné, interviennent également dans ce montant.

(2) Celui-ci intervient en effet dans le financement d'actions éligibles par cette institution en matière de formation et de réinsertion professionnelle; le solde du coût de ces actions est à charge du budget de la Communauté française. Cependant le rythme d'intervention de cette instance européenne ne correspond pas au cycle budgétaire de la Communauté française, ce qui implique la prise en charge par cette dernière, à titre d'avance, de l'ensemble des dépenses dans l'attente du paiement des tranches de subventions.

(3) Préalablement à leur imputation budgétaire sur l'exercice 1996, certaines cotisations sociales ont été liquidées au moyen de fonds disponibles en trésorerie.

l'enseignement de promotion sociale, ce qui empêche d'obtenir, au moyen du budget, une vue précise de ces dépenses spécifiques.

3. Les observations de la Cour

La Cour a fait observer au ministre responsable (1) que les procédés utilisés pour faire face aux obligations de l'enseignement de promotion sociale sont contraires aux principes de spécialité et d'annualité budgétaires. En outre, de tels procédés sont de nature à fausser la transparence nécessaire à l'exercice d'une saine gestion.

L'attention du ministre a également été attirée sur la nécessité de maîtriser des coûts de fonctionnement de l'enseignement de promotion sociale. En effet le maintien de l'évolution constatée au cours des années antérieures ne peut que déboucher sur un déséquilibre structurel, les moyens budgétaires étant en diminution par rapport à des charges fixes de personnel en augmentation.

Enfin, pour ce qui concerne les actions de réinsertion sociale par la formation, subsidiées par le Fonds social européen, la Cour a également estimé nécessaire de regrouper, au sein du même programme, l'ensemble des moyens consacrés à cet objectif. En l'espèce, les crédits variables constitués par les contributions du F.S.E. devraient être regroupés avec les allocations de base reprenant, en crédits non dissociés, la part prise en charge par la Communauté française dans ledit programme.

A ce jour, les observations de la Cour sont restées sans réponse. Toutefois, les crédits affectés à l'enseignement de promotion sociale (D.O. 56) ont encore été récemment augmenté au deuxième ajustement du budget pour 1996.

Malgré cette augmentation de 4,9 p.c. par rapport au budget initial, on peut craindre que les crédits ne suffisent pas pour supporter l'intégralité des charges salariales et que le paiement des cotisations O.N.S.S. et C.V.O. sera une nouvelle fois reporté à l'année suivante, situation que la Cour a dénoncé à diverses reprises.

(1) Lettre du 25 juin 1996.

ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

I. COMPTES DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC

L'article 6 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, prévoit que les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, sont soumis au contrôle de la Cour des comptes via le ministre des Finances, au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de leur gestion. Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également être transmis au ministre des Finances, lequel les fait parvenir ensuite à la Cour des comptes en vue de leur contrôle, avant la même échéance du 31 mai.

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

Organisme de catégorie A

Agence de prévention du SIDA	Exercice 1995
------------------------------	---------------

Organismes de catégorie B

Centre hospitalier universitaire (C.H.U.) de Liège	Exercice 1995
--	---------------

Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires	Exercices 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 et 1995
---	--

Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises	Exercice 1993
---	---------------

II. CONTROLE DE GESTION DE LA RADIO-TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (R.T.B.F.)

Depuis plusieurs années la Cour met en place des procédures de contrôle externe qui, au-delà des vérifications traditionnelles de légalité et de régularité, s'attachent aux aspects de gestion. C'est ainsi que, compte tenu de la place importante occupée par la R.T.B.F. au sein de la Communauté française, elle a estimé opportun d'examiner, à mi-parcours, l'état de réalisation du plan « Horizon 97 », de manière à cerner dans quelle mesure les buts fixés par le plan, dont essentiellement le retour à l'équilibre financier à la fin de 1997, pourront être atteints.

Au préalable, la Cour a procédé au contrôle externe de la comptabilité de l'organisme afin de dresser un état objectif de sa situation financière et de s'assurer de la fiabilité des chiffres repris dans les comptes. Elle a également procédé à l'évaluation des systèmes de gestion mis en place et a vérifié l'application de la réglementation relative aux marchés publics.

Les conclusions de son contrôle ont été présentées à l'administrateur général de la R.T.B.F. au cours d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 2 juillet 1996 et a donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal circonstancié entériné par chacune des parties.

Les remarques essentielles ont ensuite été insérées dans le rapport de contrôle communiqué le 27 août 1996 à la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française et, le 4 septembre 1996, au ministre du Budget, des Finances

et de la Fonction publique. A ce jour, aucune réaction officielle n'est parvenue à la Cour, alors que le délai légal de réponse est écoulé.

Considérant que l'organisme pourrait voir très prochainement son statut évoluer vers celui d'une entreprise culturelle publique autonome, dont la mission de service public sera régie par un contrat de gestion, la Cour a jugé utile de communiquer sans plus attendre au Conseil de la Communauté française une large synthèse du rapport de contrôle précité, d'autant que l'autonomie que ce nouveau statut confèrera à la R.T.B.F. restera tributaire des impératifs d'équilibre financier que le plan « Horizon 97 » lui impose.

Les principales constatations du contrôle réalisé par la Cour peuvent être résumées de la manière suivante.

L'examen des comptes annuels montre qu'en 1994, les capitaux propres deviennent négatifs à concurrence de près de 170 millions de francs. La situation s'aggrave encore en 1995. Les capitaux permanents étant constitués presque exclusivement par les dettes à long terme, l'emprunt est depuis 1992 la source exclusive de financement des investissements de l'institution. En effet, la dotation versée par la Communauté française est entièrement absorbée par les charges d'exploitation de l'exercice, ce qui ne permet pas à la R.T.B.F. de financer le moindre investissement sur fonds propres.

Par ailleurs, le fonds de roulement net étant négatif, l'institution ne parvient pas à financer son outil de production à partir de ses capitaux permanents; elle est dès lors contrainte de recourir au financement à court terme.

La R.T.B.F. éprouve aussi des difficultés pour faire face au remboursement des fonds de tiers. Elle ne peut remplir ses obligations contractuelles grâce à son seul cash flow et ne dispose d'aucune marge de sécurité pour faire face à un accroissement de son degré d'endettement.

L'évolution des produits et des charges calculés en francs constants permet de comprendre les difficultés de trésorerie de l'institution, puisque les ressources principales, soit les subsides versés par la Communauté française, ont diminué depuis 1991 alors que les charges principales constituées par les frais de personnel augmentent plus vite que l'inflation.

L'objectif du plan « Horizon 97 » consiste à arriver en 1997, en année courante, à un budget structurellement en équilibre avec, comme effets attendus, un résultat durablement positif à partir de 1995 et l'apurement quasi intégral du déficit cumulé pour la fin de 1997. Pour y parvenir, il convient d'enregistrer des produits exceptionnels et de maîtriser les frais fixes de personnel.

Or, au cours de l'année 1995, l'écart entre les résultats annoncés par les versions initiale et actualisée du plan d'une part, et, d'autre part, les chiffres réels s'est sensiblement creusé puisque, au 31 décembre 1995, le déficit comptable cumulé atteint - 627,7 millions de francs. Cette situation résulte de l'effet conjugué de plusieurs facteurs.

Parmi les produits, seule la dotation a évolué de manière attendue. Par contre, la modification de la clé de répartition des recettes publicitaires entre la R.T.B.F. et R.T.L.-T.V.I., qui devait assurer une augmentation substantielle des recettes, n'est pas intervenue. Ce système de répartition a, d'ailleurs, été supprimé au 30 septembre 1996.

La réalisation des produits exceptionnels s'est avérée sensiblement inférieure aux rentrées espérées. Des recettes pour 600 millions de francs en 1993, provenant de la vente du terrain situé à l'avant du site de Reyers, et 88,9 millions de francs, résultant de la vente d'émetteurs en 1995, ont été enregistrées, au lieu des 1 716 millions de francs attendus par le plan initial.

Au cours des trois premières années du plan, l'évolution des charges a été relativement conforme aux prévisions. Cependant, en matière de frais fixes de personnel, la politique menée a consisté, pour l'essentiel, en un déplacement de charges d'une rubrique comptable (rémunérations et charges sociales) vers une autre (cotisations patronales au fonds des pensions).

De ce fait, par rapport à l'ensemble des dépenses de la R.T.B.F., la part des frais de personnel varie peu et reste prépondérante, environ 60 p.c. Ces dernières années, ils ont même augmenté plus rapidement que les recettes courantes de l'organisme, principalement à cause de l'évolution des rémunérations du personnel. Aux conséquences très avantageuses du maintien en vigueur des dispositions de l'ancien statut de l'I.N.R., il faut ajouter les mesures particulièrement favorables pour le personnel contenues dans les protocoles d'accord signés en 1991, alors que l'institution connaissait déjà de sérieuses difficultés financières.

Les frais fixes de personnel sont aussi influencés, indirectement, par l'accroissement important du nombre de retraités de la R.T.B.F. et par le coût élevé de leurs pensions.

En effet, en application du décret du 30 septembre 1993, les agents de la R.T.B.F. ont pu partir à la pension dans des conditions qui n'ont pas d'équivalent dans les autres services publics, à savoir l'octroi d'un capital allant jusqu'à 600 000 francs, le calcul de la pension sur la base de la rémunération brute du dernier mois d'activité et la prise en considération de la période s'étendant jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans. Ces éléments, ajoutés à un régime de retraite dont une étude précédente de la Cour avait montré qu'il était nettement plus favorable que le régime général des fonctionnaires, rendaient inévitable l'explosion des charges en la matière.

Dans ces circonstances, en vue de résorber la perte cumulée et de résoudre les problèmes de trésorerie, le conseil d'administration de la R.T.B.F. a été contraint de prendre, pour 1996, des décisions, dont les conséquences seront à supporter bien au-delà de l'échéance du plan « Horizon 97 ».

La première mesure consiste en deux réductions successives de la cotisation patronale au fonds des pensions en 1996; elles portent sur un montant total de 360 millions de francs. Selon les projections établies par la S.M.A.P., ces diminutions feraient passer le taux de couverture des engagements de pensions de retraite de 40,85 p.c. à 34,33 p.c. en 2012, bien loin des 50 p.c. prévus dans la convention de gestion du fonds des pensions.

La seconde mesure est la conclusion d'emprunts de trésorerie garantis par la Communauté française pour un montant de 540 millions de francs sans que la R.T.B.F. ait démontré comment elle réaliserait, au cours des dix prochaines années, le bénéfice comptable annuel de l'ordre de 60 à 80 millions de francs nécessaire au remboursement de ces emprunts.

A. LE CONTROLE EXTERNE DE LA COMPTABILITE

Le contrôle externe de la comptabilité a porté sur l'examen des comptes des années 1988 à 1994. Les montants relatifs à l'exercice 1995 figurent dans le rapport, sous réserve de vérification ultérieure (1). Les constatations du contrôle ont fait l'objet, le 16 novembre 1995, d'une réunion contradictoire avec les responsables des services financiers de l'institution.

1. Analyse comptable et financière

Les subventions octroyées pour les exercices 1992 et 1993 aux organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté française ont été réduites d'environ 12 p.c. Toutefois, en vue de compenser cette diminution de ressources, ce sont au

(1) A ce jour, le Gouvernement de la Communauté française n'a pas encore transmis officiellement les comptes de la R.T.B.F. pour l'exercice 1994, bien que les comptes de l'exercice 1995 viennent d'être adressés à la Cour en date du 10 décembre 1996.

total quelques 1 373 millions de francs qui ont été empruntés par l'Exécutif de la Communauté française, au nom et pour compte de l'institution, soit 686,5 millions de francs en 1992 et 686,6 millions de francs en 1993. Ces emprunts n'ont pas été comptabilisés par la R.T.B.F., qui a considéré qu'elle n'était qu'un intermédiaire dans un processus de financement décidé et mis en œuvre par la Communauté française pour lui verser sa dotation. Si tel était bien le but poursuivi, il n'en demeure pas moins que, juridiquement, ces opérations constituent indéniablement des dettes dans le chef de la R.T.B.F. et des autres organismes concernés.

La technique de comptabilisation retenue par l'institution consiste à inscrire le montant de ces emprunts dans le compte de produits «subsidés d'exploitation». Le compte de résultats a donc bien enregistré les sommes versées par les institutions financières. Le remboursement des prêts accordés est imputé progressivement en charges financières. Toutefois, ces emprunts auraient dû être inscrits au passif du bilan. De même, on peut considérer que, sur la base des décrets-programmes des 26 juin et 21 décembre 1992, l'organisme détient un titre de créance à l'égard de la Communauté française. Dès lors, le montant emprunté peut être imputé en compte de créances à long terme.

Ces corrections ont été intégrées dans les données reprises ci-après. Une telle solution, qui a l'avantage de donner une image exacte de la situation de la R.T.B.F. pour les années 1992 à 1995, permettra aussi d'intégrer la modification intervenue fin 1995, sans modifier l'équilibre du bilan. Il faut savoir, en effet, que la Communauté française a décidé de mettre les remboursements en capital, intérêts et frais résultant des emprunts visés, à la charge directe de son budget à partir du 1^{er} janvier 1996 (1).

a. Analyse comptable

Le bilan

L'actif

(en milliers de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
I. Frais d'établissement	333	1 060	0	0	0
II. Immob. Incorp.	0	0	0	3 350	1 675
III. Immob. Corp.	3 596 289	3 736 551	3 653 060	3 406 425	3 168 746
IV. Immob. Fin.	251 565	251 721	258 184	233 154	203 154
V. Créances à + 1 an	488	686 680	1 312 930	1 251 186	1 187 846
ACTIFS FIXES	3 848 675	4 676 012	5 224 174	4 894 115	4 561 421
VI. Stocks	523 663	591 062	562 708	472 656	406 103
VII. Créances à - 1 an	1 230 216	1 293 070	1 447 582	1 587 579	1 829 243
VIII. Placements de trésorerie	194 104	298 132	100 151	101 449	49 570
IX. Disponible	115 678	41 206	73 337	53 564	64 568
X. Comptes de régularisation	58 634	87 986	58 199	63 711	119 453
ACTIFS CIRCULANTS	2 122 295	2 311 456	2 241 977	2 278 959	2 468 937
TOTAL ACTIF	5 970 970	6 987 468	7 466 151	7 173 074	7 030 358

Les actifs fixes sont constitués principalement par les immobilisations corporelles et financières.

(1) Décret-programme du 20 décembre 1995 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments de la Communauté française, la dette de certains organismes d'intérêt public et l'enseignement, article 8.

Les immobilisations corporelles, soit essentiellement des « terrains et constructions » et des « installations et outillages », constituant l'outil de production de la R.T.B.F., sont en baisse constante depuis 1992, suite aux plans de restrictions budgétaires.

Les immobilisations financières reprennent les participations de la R.T.B.F. dans d'autres sociétés. Au cours de l'exercice 1990, elle a souscrit à l'augmentation du capital de « Canal+ Belgique » pour près de 118 millions de francs portant sa participation dans la société à quelques 243 millions de francs, soit environ 13 p.c. du capital (1).

Il est à noter que les actions « Canal+ Belgique » détenues par la R.T.B.F. sont portées au bilan à leur valeur d'acquisition, très largement supérieure à la valeur comptable, puisque l'actif net de la société reste, au fil des années, notablement inférieur au capital souscrit. En raison de cette moins-value latente, il faut considérer que le bilan ne donne pas, sur ce point, une image complètement fidèle du patrimoine de la R.T.B.F. (art. 3 de l'arrêté royal du 8 octobre 1976).

L'institution a décidé de réaliser une partie de cet investissement en cédant progressivement à sa filiale, la Régie Média Belge (R.M.B.), un tiers des actions qu'elle détient. Cette revente s'effectue à la valeur d'acquisition des actions, la R.T.B.F. estimant que cette régie doit participer à l'effort. L'opération, qui a porté en 1994 sur 25 millions de francs, atteindra un total cumulé de 85 millions de francs en 1996. Si elle a pour but de générer des recettes supplémentaires afin d'améliorer la situation de trésorerie, une telle opération ne constitue cependant pas une correction appropriée de la situation bilantaire.

Les actifs circulants sont constitués principalement par les créances de la R.T.B.F. sur R.M.B. et sur d'autres sociétés de télévision et de radio pour lesquelles l'institution a effectué diverses prestations.

L'autre rubrique importante des actifs circulants concerne les stocks. Le tableau ci-dessous permet de suivre l'évolution des principaux comptes de stocks.

(en milliers de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Approvisionnement	195 145	186 089	183 820	176 823	173 589
Marchandises	188 271	248 700	264 316	176 988	149 359
Cassettes et disques	7 499	5 316	8 206	6 453	9 493
Droits de diffusion	180 772	243 385	256 110	170 535	139 866
Production propre	140 247	156 272	114 572	118 845	83 155
TOTAL	523 663	591 061	562 708	472 656	406 103

La production propre correspond aux émissions produites directement par la R.T.B.F. Ce stock est acté pour la première fois en 1991 et valorisé aux coûts directs.

Le tableau met ainsi en évidence, d'une part, la réduction importante, en 1993, de la rubrique « production propre », soit près de 42 millions de francs et, d'autre part, la diminution de 87 millions de francs, en 1994, des achats de droits de diffusion, tendance qui se confirme en 1995.

(1) La Régie Média Belge, filiale de la R.T.B.F., a souscrit, en 1991, une participation de 12 p.c. dans le capital de Canal+ Belgique.

□ Le passif

(en milliers de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
I. Capital	0	0	0	0	0
II. Primes d'émission	0	0	0	0	0
III. P.V. de réévaluation	40	40	40	40	40
IV. Réserves	0	201 034	0	292	0
V. Bén./Perte reportée	201 034	- 274 445	292	- 359 547	- 627 804
VI. Subsidés en capital	292 884	260 448	213 640	189 751	200 182
CAPITAUX PROPRES	493 958	187 077	213 972	- 169 464	- 427 582
VII. Provisions pour risques et charges	0	0	3 000	6 000	6 600
VIII. Dettes à + 1 an	3 090 493	4 372 563	5 144 311	4 940 952	4 743 066
CAPITAUX PERMANENTS	3 584 451	4 559 640	5 361 283	4 777 488	4 322 084
IX. Dettes à - 1 an	2 231 463	2 199 604	1 906 884	2 218 561	2 531 577
X. Comptes de régularisation	155 056	228 224	197 984	177 025	176 697
TOTAL PASSIF	5 970 970	6 987 468	7 466 151	7 173 074	7 030 358

La rubrique des capitaux propres de l'organisme se caractérise par une diminution importante depuis 1991 et par l'absence de tout capital. Cette situation affecte l'équilibre des ressources puisque celles-ci sont presque exclusivement constituées d'emprunts, ce qui influence les charges financières.

Les réserves s'élevaient à près de 318 millions de francs en 1990. A partir de 1992, cette rubrique enregistre les bénéfices des exercices 1990 et 1991. Les réserves disparaissent en 1993 suite à la perte enregistrée lors de l'exercice 1992.

En 1993, la vente d'un terrain a permis d'enregistrer un excédent des produits sur les charges de l'exercice. Suite à la perte importante de l'exercice 1994, les capitaux propres deviennent négatifs à concurrence de près de 170 millions de francs. La situation s'aggrave encore en 1995.

Les capitaux permanents sont constitués presque exclusivement par les dettes à long terme.

A partir de l'exercice 1992, l'emprunt devient la source exclusive de financement des investissements de l'institution. En effet, la dotation versée par la Communauté française est entièrement absorbée par les charges d'exploitation de l'exercice, ce qui ne permet pas à la R.T.B.F. de financer le moindre investissement sur fonds propres.

Pour la première fois en 1994, le montant total des dettes, soit 7 337 millions de francs, est supérieur au total du passif qui est de 7 173 millions de francs, compte tenu de la perte reportée.

Le compte de résultats

 Les ressources

(en milliers de francs)

Produits principaux	1991	1992	1993	1994	1995
1. Subsidés d'exploitation de la Communauté française	5 827 205	5 812 355	5 728 505	5 970 423	6 150 987
2. Chiffre d'affaires (recettes publicitaires, de promotion, ventes de disques et de cassettes)	1 375 432	1 565 981	1 659 060	2 298 654	2 931 859
3. Autres produits d'exploitation (lotto, locations, circuits eurovision, récupérations de frais)	581 903	546 154	587 633	488 480	361 736
4. Produits financiers	66 076	69 629	142 768	60 906	47 625
5. Produits exceptionnels	2 367	0	807 788	774	88 884

L'importante progression enregistrée par le chiffre d'affaires en 1994 fait suite à la comptabilisation des recettes provenant de R.M.B., puisque celle-ci agit désormais en tant que mandataire de la R.T.B.F. et non plus comme simple commissionnaire. Précédemment, seule la différence entre les recettes perçues et les commissions payées par la R.T.B.F. à cette régie était comptabilisée.

Les produits exceptionnels, soit plus de 800 millions de francs en 1993, proviennent pour près de 600 millions de francs de la vente du terrain situé boulevard A. Reyers. Les 200 autres millions de francs correspondent à des mouvements comptables provenant de la régularisation des amortissements des biens de l'ancien Institut des Services Communs (I.S.C.).

L'évolution des ressources de la R.T.B.F. en francs constants (base 1995) est donnée par le tableau ci-après:

(en milliers de francs)

Produits principaux	1991	1992	1993	1994	1995
1. Subsidés d'exploitation de la Communauté française	6 369 135	6 201 783	5 951 917	6 059 979	6 150 987
	1,00	0,97	0,93	0,95	0,97
2. Chiffre d'affaires	1 503 347	1 670 902	1 723 763	2 637 634	2 931 859
	1,00	1,11	1,15	1,75	1,95
3. Autres produits d'exploitation (lotto, locations, circuits eurovision, récupérations de frais)	636 020	582 746	610 551	495 807	361 736
	1,00	0,92	0,96	0,78	0,57
4. Produits financiers	72 221	74 294	148 336	61 820	47 625
	1,00	1,03	2,05	0,86	0,66
5. Produits exceptionnels	2 587	0	839 292	786	88 884
	1,00		324,41	0,30	34,36

Ce tableau indique que la dotation attribuée à l'institution n'a pas suivi l'évolution de l'indice des prix et que, par conséquent, les moyens financiers octroyés pour la période 1992 à 1994 ont, en fait, été réduits.

□ Les charges

(en milliers de francs)

Charges principales	1991	1992	1993	1994	1995
1. Frais de personnel	4 575 326	4 789 911	5 122 478	5 195 824	5 447 384
2. Consommations intermédiaires	2 401 365	2 542 325	2 381 186	3 211 147	3 355 324
3. Dotation aux amortissements	575 782	616 796	652 417	605 498	554 961
4. Charges financières	317 016	339 986	358 370	409 304	412 025

Les frais de personnel sont en augmentation constante depuis 1991. Toutefois, en raison des plans de restructuration, la composition de ces frais s'est principalement modifiée entre les exercices 1993 et 1994. En effet, suite à la mise en œuvre du plan de prépension et à l'instauration d'un fonds des pensions, les charges de rémunération du personnel statutaire sont en diminution en 1994 (1), alors que les charges relatives aux pensions, en augmentation de quelque 66 p.c., représentent un montant total de 639 millions de francs. Au cours des années suivantes, cette charge annuelle devrait s'établir aux alentours du milliard de francs.

Les consommations intermédiaires regroupent les achats de biens et de services, les cotisations aux organismes nationaux et internationaux, les contributions versées pour le développement de la presse, les frais de représentation et de déplacement ainsi que certains cachets. L'augmentation des consommations intermédiaires en 1994 provient essentiellement de la comptabilisation des commissions payées à R.M.B., comme expliqué ci-avant.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des charges en francs constants (base 1995).

(en milliers de francs)

Charges principales	1991	1992	1993	1994	1995
1. Frais de personnel	5 000 831	5 110 836	5 322 255	5 273 761	5 447 384
	1,00	1,02	1,06	1,05	1,09
2. Consommations intermédiaires	2 624 692	2 712 661	2 474 052	3 259 314	3 355 324
	1,00	1,03	0,94	1,24	1,28
3. Dotations aux amortissements	629 330	658 121	677 861	614 580	554 961
	1,00	1,05	1,08	0,98	0,88
4. Charges financières	346 498	362 765	372 346	415 444	412 025
	1,00	1,05	1,07	1,20	1,19

Le calcul des charges hors inflation met en évidence la progression continue des frais de personnel de 1990 à 1995, entrecoupée d'une légère diminution en 1994.

Les tableaux des produits et des charges calculés en francs constants permettent de comprendre les difficultés de trésorerie de l'institution : les ressources principales, soit les subsides versés par la Communauté française, sont en diminution, alors que les charges principales constituées par les frais de personnel augmentent plus vite que l'inflation.

(1) Elles passent de 3 092 millions de francs en 1993, à 2 856 millions en 1994, soit une réduction de 7,6 p.c.

b. Analyse financière

Liquidité et situation de trésorerie

La liquidité dégagée par une entreprise s'apprécie principalement en fonction de son fonds de roulement net (actifs circulants moins les dettes à court terme) et du ratio de liquidité (rapport des actifs circulants sur les dettes à court terme).

Le ratio de liquidité, en augmentation, indique un accroissement des actifs réalisables et disponibles par rapport aux engagements à court terme, ce qui permet d'enregistrer une très relative amélioration de la structure bilantaire depuis 1991. Toutefois, restant inférieur à l'unité, ce ratio atteste la nécessité des mesures de restructuration.

L'organisme ne parvient pas à financer son outil de production à partir de ses capitaux permanents et doit, pour ce faire, recourir au financement à court terme.

Solvabilité

La solvabilité met en évidence la capacité de l'entreprise de faire face à ses engagements financiers. Dès lors, il est utile de déterminer dans un premier temps le degré d'endettement de l'organisme. Ensuite, il convient de préciser sa capacité de faire face au remboursement de ses dettes à court et à long termes. Enfin, il est possible de calculer sa capacité de couvrir les décaissements liés au financement par des fonds de tiers.

 Le degré d'endettement

(en milliers de francs)

	1991		1992		1993		1994		1995	
Capitaux propres	493 958	8 %	187 077	3 %	213 972	3 %	- 169 464	- 2 %	- 427 582	- 6 %
Fonds des tiers	5 477 012	92 %	6 800 391	97 %	7 252 179	97 %	7 342 538	102 %	7 457 940	106 %
Dettes + 1 an	3 090 493	52 %	4 372 563	63 %	5 147 311	69 %	4 946 952	69 %	4 749 666	68 %
Dettes - 1 an	2 386 519	40 %	2 427 828	35 %	2 104 868	28 %	2 395 586	33 %	2 708 274	39 %
Total passif	5 970 970	100 %	6 987 468	100 %	7 466 151	100 %	7 173 074	100 %	7 030 358	100 %

L'on sait que le passif de la R.T.B.F. se caractérise par l'absence de capital. L'entreprise est en conséquence obligée de recourir à l'emprunt qui représente plus de 90 p.c. des ressources dont elle dispose.

La situation se dégrade en 1994 puisque, pour la première fois, les capitaux propres deviennent négatifs suite à la perte enregistrée au cours de cet exercice, laquelle n'a pu être comblée par les réserves, épuisées depuis 1992.

La capacité de la R.T.B.F. de faire face au remboursement de ses dettes à court terme et à long terme peut s'apprécier au regard du cash flow, qui correspond au résultat de l'exercice augmenté des charges non décaissées et diminué des produits non encaissés.

(en milliers de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Cash flow	654 814	309 915	664 313	229 120	274 725
./. Fonds de tiers (Dettes à CT et LT)	5 477 012	6 800 391	7 252 179	7 342 538	7 457 940
Couverture des fonds de tiers par le cash flow	12 %	5 %	9 %	3 %	4 %

Le potentiel de remboursement de l'entreprise est déterminé par le rapprochement du cash flow de l'exercice avec le montant des fonds de tiers.

Le taux de couverture, par le cash flow, des engagements financiers contractés par la R.T.B.F. s'est fortement réduit depuis l'année 1991, même s'il s'est amélioré de façon circonstancielle en 1993 suite à la vente du terrain situé à l'avant du site de Reyers. La faiblesse du ratio met en évidence les problèmes que les remboursements des fonds de tiers posent à l'institution.

□ La capacité de la R.T.B.F. de couvrir les décaissements liés au financement par fonds de tiers est illustrée par le tableau suivant.

(en milliers de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Cash flow opérationnel (1)	969 448	642 761	1 014 124	633 096	682 485
Décaissements liés aux charges financières des fonds de tiers	314 634	332 845	349 811	403 977	407 760
+ Décaissements résultant :					
du remboursement de dettes à + 1 an,	483 606	491 047	524 430	589 852	560 813
de l'utilisation de provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0
∴ Décaissement total lié au financement par fonds de tiers	798 240	823 892	874 241	993 829	968 573
= Couverture par le cash flow opérationnel des décaissements liés au financement par fonds de tiers	1,21	0,78	1,16	0,64	0,70

(1) Résultat total avant amortissement et charges financières.

Depuis 1992, ce ratio reste inférieur à l'unité, si ce n'est en 1993, suite à la vente du terrain précité. La R.T.B.F. ne dispose donc d'aucune marge de sécurité pour faire face à un accroissement de son degré d'endettement ou des taux d'intérêts.

c. L'endettement

Les années 1992 et 1993 se caractérisent par l'accroissement de l'endettement réel. Ainsi, aux emprunts négociés par la Communauté française au nom et pour compte de la R.T.B.F., soit 1 373 millions de francs répartis sur ces deux années, il faut ajouter ceux contractés directement par la R.T.B.F. à concurrence de quelque 1 120 millions en 1992 et 600 millions de francs en 1993. Après 1993, l'endettement est en diminution, mais une tendance à la hausse pourrait se dessiner à partir de l'année 1997.

2. Respect de la loi du 16 mars 1954

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1990, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990 fixant les règles relatives à la présentation des budgets et à la comptabilité de la R.T.B.F., l'institution n'est plus soumise à l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public.

a. Présentation du budget et tenue de la comptabilité.

En application de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 qui autorise la fixation de règles générales et particulières pour la présentation des comptes et budgets des organismes d'intérêt public, l'Exécutif de la Communauté française a soumis la comptabilité tenue par la R.T.B.F. aux règles usuelles de la comptabilité en partie double, définies par la loi et les arrêtés royaux relatifs à la comptabilité des entreprises (1).

Le budget de la R.T.B.F. doit permettre d'évaluer toutes les dépenses et toutes les recettes correspondant aux classes 6 et 7 du plan comptable minimum normalisé annexé à l'arrêté royal du 12 septembre 1983.

En vertu de l'article 5 de l'arrêté du 26 juillet 1990 précité, l'institution est tenue de présenter ce budget à l'approbation du ministre exerçant le pouvoir de tutelle et de l'amender lorsque le Conseil de la Communauté française modifie, dans le projet de budget de la Communauté, un crédit prévu au profit de la R.T.B.F. Cette disposition n'a pas été respectée pour l'exercice 1994 puisque le compte d'exécution du budget n'a pas intégré l'ajustement des crédits relatifs à la dotation, porté dans le budget de la Communauté française.

Les articles 6 à 14 de l'arrêté portent sur la tenue de la comptabilité. En particulier, l'article 7, alinéa 5, stipule que les comptes ouverts sont définis dans un plan comptable approprié à l'activité de la R.T.B.F. Le plan comptable adopté par la R.T.B.F. est utilement complété par un ensemble de commentaires dont il convient d'ailleurs de souligner la qualité, car leur lecture permet d'appréhender correctement l'ensemble des mécanismes de fonctionnement des comptes.

b. Le compte d'exécution du budget

Pour répondre formellement aux dispositions de l'article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954, l'arrêté de l'Exécutif du 26 juillet 1990 impose la présentation d'un compte d'exécution du budget. Il consiste en la comparaison entre le solde des comptes apparaissant dans la balance des charges et produits d'une part et, d'autre part, les crédits prévus au budget. Il s'agit en fait d'un simple décalque du compte de résultats tel que défini par l'arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé. Ce document ne correspond donc plus au compte d'exécution du budget défini par l'arrêté royal du 7 avril 1954. En effet, le compte d'exécution de la R.T.B.F., dressé directement à partir des comptes de produits et de charges, comprend inévitablement un ensemble de mouvements internes étrangers à la comptabilité budgétaire proprement dite.

3. Conclusions du contrôle externe de la comptabilité

Les comptes produits par l'organisme relèvent entièrement des principes commerciaux et n'ont dès lors plus aucune parenté avec les documents budgétaires permettant au pouvoir législatif d'apprécier, selon les critères usuels, l'utilisation des crédits alloués à un organisme d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954. C'est un élément fondamental à prendre en considération lors de la détermination de la dotation attribuée à la R.T.B.F., puisqu'elle ne doit plus présenter un budget conforme aux dispositions de l'arrêté royal du 7 avril 1954.

La Communauté française a repris la charge des emprunts contractés dans le cadre des décrets des 26 juin et 21 décembre 1992. Fin 1995, on constate néanmoins que des problèmes structurels importants affectent encore la R.T.B.F.

(1) Loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises.

B. LE PLAN «HORIZON 97»

La décision de la Communauté française de ne pas indexer la dotation de la R.T.B.F. pour 1992 et 1993 et de réduire en outre celle-ci de 250 millions de francs pour le dernier exercice cité, n'a pas permis à l'organisme d'atteindre les buts fixés par le plan triennal «Objectif 93».

Constatant que, sans mesure de redressement, la situation financière risquait de se dégrader rapidement pour atteindre, en 1997, un déficit évalué à 4 460 millions de francs, le conseil d'administration de la R.T.B.F. adopta, en sa séance du 8 mars 1993, un nouveau plan, appelé «Horizon 97», pour la période 1993 à 1997.

Ce plan tablait sur une réindexation de la dotation dès 1994, une augmentation des recettes publicitaires, notamment par la renégociation du dispositif T.V.B.(1), ainsi que la vente d'actifs. Il prévoyait aussi une série d'économies à réaliser, principalement sur les coûts fixes de personnel et, dans une moindre mesure, sur la grille des programmes. Suite à l'importante diminution de personnel engendrée par sa mise en application, une réorganisation des services était également envisagée.

La première version du plan reposait principalement sur la mise à la retraite obligatoire des agents statutaires âgés de 58 ans et plus. Pour la période couverte par le plan, cette mesure devait assurer une économie cumulée de 1 435,7 millions de francs, dont 556 millions de francs pour la seule année 1997.

En raison de l'opposition des organisations syndicales, une seconde formule de mise à la retraite anticipée fut élaborée. Elle proposait le départ volontaire du personnel statutaire à partir de l'âge de 55 ans et le départ obligatoire des agents âgés de 60 ans comptant au moins 30 ans de service. Des incitants financiers étaient prévus pour favoriser les départs volontaires.

1. Le décret du 30 septembre 1993

□ Les mesures élaborées par la R.T.B.F. furent partiellement mises en œuvre par le décret du 30 septembre 1993 portant certaines dispositions en matière de pensions de retraite des agents définitifs de la R.T.B.F. Ce décret poursuit un objectif essentiellement budgétaire, la compression des dépenses de personnel de l'organisme. Il fixe, dans son article 7, les résultats à atteindre, soit, d'une part, réaliser une économie de 1 400 millions de francs durant la période comprise entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 1997 par rapport à l'ensemble des charges figurant au budget de la R.T.B.F. au 31 décembre 1992, à l'exception de la rubrique 69 «affectation et reclassement» et, d'autre part, réaliser une économie récurrente de 550 millions de francs à partir du 31 décembre 1997 par rapport à la masse salariale existante au 31 décembre 1992.

Aucune étude chiffrée des conséquences des mesures prévues par ce texte ne figurant dans l'exposé des motifs du décret, il faut dès lors se référer aux estimations réalisées par la R.T.B.F. Selon le premier rapport financier sur l'impact des mesures prévues dans le décret du 30 septembre 1993, présenté au conseil d'administration en

(1) Accord avec R.T.L.-T.V.I. au sujet de la répartition des recettes publicitaires.

Le paysage audiovisuel de la Communauté française repose sur un financement «équilibré» des chaînes de télévision permettant une répartition des recettes publicitaires entre R.T.L.-T.V.I. et la R.T.B.F. C'est ce qu'on appelle communément l'accord de base T.V.B. Quel que soit le nombre de messages publicitaires diffusés sur ces deux chaînes, la totalité du chiffre d'affaires récolté par T.V.B. est redistribué en fonction d'une clé de répartition définie par l'Exécutif de la Communauté française. Comme on le verra dans la suite de l'exposé, c'est cette clé que la R.T.B.F. escomptait renégocier. Pour fixer les idées, la R.T.B.F. voulait une nouvelle clé qui s'écarte d'une ventilation de base lui octroyant 25 p.c. contre 75 p.c. à R.T.L.-T.V.I. et qu'elle estimait non représentative de la réalité. L'accord T.V.B. fut remis en cause en juin 1996. Son abrogation est effective depuis le 30 septembre 1996.

janvier 1994, « les objectifs financiers sont atteints et même dépassés » puisque l'économie cumulée sur la période 1993-1997 atteindrait 1 502,5 millions de francs et l'économie récurrente 634,5 millions.

<i>(en millions de francs)</i>						
	1993	1994	1995	1996	1997	Total cumulé
Réduction de la masse salariale (1)	30,8	450,6	619,9	706,1	872,2	2 679,6
Augmentation de la contribution au fonds des pensions (2)	- 58,8	- 305,5	- 289,6	- 285,5	- 237,7	- 1 177,1
Différence nette (1-2)	- 28	145,1	330,3	420,6	634,5	1 502,5

Dès ce stade, le plan sort de l'application stricte du texte du décret. La concordance entre les objectifs fixés par celui-ci et les estimations présentées par la R.T.B.F. n'est qu'apparente. En effet, l'économie cumulée de 1,4 milliard de francs n'est plus présentée comme réalisable « par rapport à l'ensemble des charges figurant au budget de la R.T.B.F. au 31 décembre 1992, à l'exception de la rubrique 69 », mais bien sur les seuls frais fixes de personnel.

De plus, cette économie cumulée et l'économie récurrente de 550 millions de francs sur la masse salariale, dont il est fait mention dans le décret, doivent être réalisées par rapport à la situation établie au 31 décembre 1992 (ce qui paraît d'ailleurs peu réaliste) tandis que les économies prévues par la R.T.B.F. devraient être effectuées par rapport à l'évolution prévisible de la masse salariale jusqu'en 1997 à politique inchangée, situation de référence que l'institution a elle-même calculée. Un objectif de réduction des frais de personnel en terme de pourcentage de la masse salariale eût été à cet égard plus pertinent.

<i>(en millions de francs)</i>						
	1993	1994	1995	1996	1997	Total cumulé
<i>Situation de référence</i>						
Frais fixes de personnel (1)	4 694,9	4 945,2	5 369	5 501,2	5 685,9	
<i>Rapport financier 01/94</i>						
Frais fixes de personnel après mesures de pré-pension (2)	4 722,9	4 800,1	5 038,7	5 080,6	5 051,4	
Réduction de la masse salariale (1-2)	- 28	145,1	330,3	420,6	634,5	1 502,5

Bien que la masse salariale ne soit pas explicitement définie par le décret, la R.T.B.F. a estimé, pour élaborer son plan, qu'elle était constituée par les seuls frais fixes de personnel, à savoir les rémunérations du personnel statutaire et contractuel à plus d'un an, les charges sociales et les assurances du personnel ainsi que les contributions au fonds des pensions. Au point de vue économique, la notion de masse salariale recouvre cependant l'ensemble des charges liées à la rémunération du personnel, soit la rubrique comptable « 62 — rémunérations, charges sociales et pensions » du compte de résultats. Pour garantir une meilleure adéquation entre le

plan établi par la R.T.B.F. et la réalité économique, il aurait dès lors été préférable d'utiliser la rubrique comptable précitée.

Enfin, dans sa détermination des économies à réaliser, le décret ne prend pas en considération les produits, alors que ceux-ci constituent un élément important du plan «Horizon 97».

On pourrait relever d'autres divergences, mais cette énumération suffit à montrer qu'il n'est pas possible de se référer au décret du 30 septembre 1993 pour déterminer les critères permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs annoncés. En conséquence, la Cour a choisi de baser son analyse sur le plan tel qu'il a été présenté par la R.T.B.F. et sur les résultats de ses comptes annuels.

2. Les éléments constitutifs du plan «Horizon 97»

Le plan élaboré par la R.T.B.F. a été présenté au Conseil de la Communauté française avec le projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1994(1). Il s'agit d'un plan à moyen terme dont le premier objectif financier est d'arriver en 1997, en année courante, à un budget structurellement en équilibre.

Il prévoit, d'une part, la réduction des charges à obtenir grâce à un plan de mise à la retraite anticipée, la modération de la croissance des frais variables, la réorganisation des services, un nouveau statut du personnel et la révision du plan d'investissement. Il vise d'autre part à l'augmentation des produits par l'accroissement des recettes publicitaires suite à une renégociation de l'accord T.V.B. et un effort particulier de la Régie Média Belge (R.M.B.), une meilleure récupération de la T.V.A. et la ventes d'actifs.

Le tableau ci-dessous, retraçant l'évolution des charges et produits pour la période 1993-1997 avec, pour mémoire, la situation en 1992, permet d'évaluer les effets attendus, à savoir un résultat annuel durablement positif à partir de 1995 et l'apurement quasi intégral du déficit cumulé pour la fin de 1997.

CHARGES ET PRODUITS 1993-1997

Situation après mesures de rationalisation

(en millions de francs)

	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
PRODUITS						
Dotation	5 810,5	5 728,6	5 962,5	6 137,3	6 317,3	6 506,9
Publicité	1 409,6	1 493,3	1 550,6	1 715,7	1 762,2	1 810,0
Autres produits	662,5	714,7	739,0	803,1	818,7	839,2
Produits exceptionnels		662,0	37,0	450,0	167,0	
TOTAL PRODUITS	7 882,6	8 598,6	8 289,1	9 106,1	9 065,2	9 156,1
CHARGES						
Frais fixes de personnel	4 355,4	4 637,1	4 780,6	5 040,1	5 066,9	5 099,9
Frais variables de production	2 819,1	2 809,1	2 829,9	2 898,0	2 957,5	3 018,1
Dotation aux amortissements	610,8	664,9	622,3	603,6	579,1	559,0
Intérêts des emprunts	332,6	343,8	354,7	369,6	348,7	356,6
Sous-total	8 117,9	8 454,9	8 587,5	8 911,3	8 952,2	9 033,6
Initiatives nouvelles		- 13,4	18,9	16,0	14,0	12,0
TOTAL CHARGES	8 117,9	8 441,5	8 606,4	8 927,3	8 966,2	9 045,6
RESULTAT ANNUEL	- 235,3	157,1	- 317,3	178,8	99,0	110,5
RESULTAT CUMULE	- 235,3	- 78,2	- 395,5	- 216,7	- 117,7	- 7,2

(1) Doc. Cons. Comm. fr., 4-II (1993-1994), n° 2, pp. 29 et s.

Depuis la version initiale de fin 1993, l'institution a procédé à deux actualisations du plan. La première, en mai 1994, a été présentée au Conseil de la Communauté française en annexe du projet de décret contenant le budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 1995 (1). La deuxième actualisation, en mai 1995, n'a, par contre, jamais été communiquée officiellement. Il y est cependant fait référence dans certains documents officiels, comme le budget de la R.T.B.F. de 1996. Aussi, l'analyse présentée dans ce chapitre repose-t-elle sur une comparaison entre les prévisions de charges et de produits mentionnés dans le cadre du plan « Horizon 97 » (versions initiale et actualisée en mai 1994) et les montants réalisés tels que présentés dans les comptes annuels. Il n'est fait référence à la version actualisée de mai 1995 que pour l'exercice 1996, puisque le budget de cet exercice s'appuie explicitement sur cette actualisation.

A cet égard, deux observations doivent être faites d'emblée. En premier lieu, le plan repose sur deux piliers importants: les produits exceptionnels d'une part et, d'autre part, la maîtrise des frais fixes de personnel. Si les ventes d'actifs ne se réalisaient pas comme espéré et si la réduction de la masse des rémunérations et charges sociales y afférentes ne compensait pas l'accroissement des cotisations de l'organisme au fonds des pensions, l'équilibre du plan serait remis en cause.

En second lieu, le plan initial fixe, comme point de départ, un déficit au 31 décembre 1992 de 235,3 millions de francs qui n'est ni le résultat comptable cumulé à cette date (- 73,4 millions), ni le résultat comptable de l'exercice 1992 (- 274,4 millions). Il s'agit en fait du résultat budgétaire estimé de l'exercice.

Il peut paraître étonnant que ce dernier chiffre ait été retenu alors que les comptes de 1992 étaient clôturés et les résultats définitifs connus. La raison invoquée était de faire en sorte que le plan dégage un résultat annuel hors variations de stocks, la R.T.B.F. étant dans l'incapacité de budgétiser ces variations, faute d'outils de gestion adéquats. Toutefois, à suivre cette logique, c'est une perte de 379,5 millions de francs (résultat comptable avant enregistrement des variations de stocks) qu'il aurait fallu prendre en considération.

En outre, lors de la première actualisation du plan en mai 1994, c'est finalement le résultat comptable de l'exercice 1992 (donc après prise en compte des variations de stocks) qui est utilisé comme référence, au mépris de la logique invoquée.

Si l'on ajoute à ces divergences la modification apportée à partir de 1994, dans la manière d'imputer les recettes perçues par R.M.B. (2), on doit constater qu'une comparaison précise entre les prévisions du plan et les résultats comptables ne peut être assurée. Seules les tendances pourront être dégagées, essentiellement par comparaison entre les résultats estimés et les résultats réalisés.

(en millions de francs)

	p.m. 1992		1993		1994		1995		1996	1997
	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Initial
Produits			7 936,6	8 086,1	8 252,1	9 129,2	8 656,1	9 461,4	8 898,2	9 156,1
Produits excep.			662,0	807,8	37,0		450,0	88,9	167,0	
Total			8 598,6	8 893,9	8 289,1	9 129,2	9 106,1	9 550,3	9 065,2	9 156,1
Charges			8 441,5	8 820,2	8 606,4	9 488,7	8 927,3	9 818,8	8 966,2	9 045,6
Résultat annuel	- 235,3	- 274,5	157,1	73,7	- 317,3	- 359,5	178,8	- 268,5	99,0	110,5
Résultat cumulé	- 235,3	- 73,4	- 78,2	0,3	- 395,5	- 359,2	- 216,7	- 627,7	- 117,7	- 7,2

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

(2) Voir ci-dessus, le contrôle externe de la comptabilité.

3. La mise en œuvre du plan « Horizon 97 »

a. Les produits

La dotation de la Communauté française

La mise en œuvre du plan « Horizon 97 » repose sur l'indexation de la dotation de la R.T.B.F. à partir de 1994.

On constate que la R.T.B.F. a pu bénéficier de moyens financiers, perçus au titre de dotation, conformément aux hypothèses retenues dans le plan initial.

	<i>(en millions de francs)</i>					
	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Version initiale	5 810,5	5 728,6	5 962,5	6 137,3	6 317,3	6 506,9
Version 05/94			6 040,7	6 254,4	6 392,3	6 548,0
Version 05/95					6 166,5	
Réalisé		5 728,5	5 970,4	6 151,0		

Les revenus de la publicité

Parmi les produits qui devaient contribuer à rétablir l'équilibre financier, la R.T.B.F. avait prévu une augmentation substantielle des revenus de la publicité, grâce à la modification de la clef de répartition du dispositif T.V.B. qu'elle considère comme lui étant défavorable. Aucune révision n'étant négociable, le Gouvernement de la Communauté française a décidé de mettre fin à ce dispositif (1) (2). Cette décision est effective depuis le 30 septembre 1996. Aucun produit supplémentaire, lié aux espoirs de révision de ladite clé, n'a donc pu être engrangé par l'institution.

Le tableau ci-dessous reprend les recettes encaissées au titre de publicité et les compare avec les hypothèses du plan.

	<i>(en millions de francs)</i>					
	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Version initiale	1 409,6	1 493,3	1 550,6	1 715,7	1 762,2	1 810,0
Version 05/94			1 505,5	1 500,7	1 521,3	1 553,9
Version 05/95					1 762,3	
Réalisé		1 478,3	2 376,7	2 623,5		
Réalisé net			1 607,8	1 697,6		

(1) Arrêté du 25 juillet 1996 du Gouvernement de la Communauté française retirant l'exclusivité de la commercialisation des espaces de publicité commerciale à la R.T.B.F. et aux stations et sociétés de radiodiffusion s'adressant à l'ensemble du public de la Communauté française, confiée à la S.A. T.V.B. par arrêté du 10 septembre 1989.

(2) Arrêté du 25 juillet 1996 du Gouvernement de la Communauté française portant abrogation de l'arrêté de l'Exécutif du 31 août 1989 fixant la répartition des espaces de publicité commerciale et les ressources en provenant, entre la Radio-Télévision belge de la Communauté française et les stations et sociétés de radiodiffusion s'adressant à l'ensemble du public de la Communauté française et autorisées à insérer de la publicité commerciale.

Rappelons que si, à partir de 1994, les produits réalisés apparaissent nettement supérieurs aux prévisions, cela provient de la modification dans la manière d'imputer les recettes par R.M.B. Auparavant, seule la différence entre les recettes perçues et les commissions payées à cette régie était comptabilisée. Afin de permettre une comparaison plus aisée avec les prévisions, la notion de « réalisé net » a été introduite.

Les autres produits courants

En 1993 et 1994, les produits réalisés bénéficient de remboursements de la T.V.A. suite à la modification du taux de récupération accordée par l'administration. Dans le plan « Horizon 97 », ces produits avaient été imputés dans la rubrique « produits exceptionnels ».

Globalement, ces produits s'élèvent à 911,1 millions de francs en 1993, 771,9 millions de francs en 1994 et 717,7 millions de francs en 1995.

Les produits exceptionnels

La vente d'un certain nombre d'actifs joue un rôle important dans la réalisation du plan « Horizon 97 ».

	<i>(en millions de francs)</i>					
	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Version initiale	—	662,0	37,0	450,0	167,0	—
Version 05/94			127,0	750,0	67,0	
Version 05/95				199,0		
Réalisé		807,8	0,0	88,9		

L'examen de ce dossier démontre cependant que la R.T.B.F. n'a pas toujours agi avec la rigueur nécessaire.

A l'analyse, les hypothèses envisagées, comme l'aliénation d'un terrain situé à l'arrière du site de Reyers ou la vente de biens immobiliers de la R.T.B.F. à un investisseur qui les lui louerait immédiatement, se sont en effet révélées peu intéressantes.

La réalisation des produits exceptionnels a donc été faible par rapport aux rentrées estimées. Seules des recettes de 600 millions de francs en 1993 provenant de la vente du terrain situé à l'avant du site de Reyers et de 88,9 millions de francs (vente d'émetteurs) en 1995 ont été enregistrées(1). Le résultat global est donc bien éloigné des 1 716 millions de francs attendus par le plan initial, ce montant comprenant les 400 millions nécessaires au remboursement de l'emprunt de trésorerie contracté en 1992. Et si l'on excepte la vente sans cesse différée du bâtiment de la place Flagey, qui devrait rapporter, selon les estimations de la R.T.B.F., quelque 110 millions de francs, les prévisions en la matière ne sont guère encourageantes.

A propos du terrain situé à l'avant du site de Reyers, il faut signaler que le ministre de tutelle a accordé à l'institution l'autorisation de vendre ce bien, pour autant que le promoteur intervienne, dans l'aménagement d'un nouvel accès, pour

(1) Les produits exceptionnels enregistrés en 1993 (807,8 millions de francs), proviennent pour près de 600 millions de francs de la vente du terrain situé boulevard A. Reyers. Les 200 autres millions de francs correspondent à des mouvements comptables provenant de la régularisation des amortissements des biens de l'ancien Institut des Services Communs.

un montant de 50 millions, hors T.V.A. En dépit de cette condition, l'acte authentique évalue lesdits travaux à seulement 20 millions de francs, sans plus mentionner la T.V.A.

L'administrateur général de la R.T.B.F. a précisé lors de la réunion contradictoire que cette circonstance ne causera aucun frais à son institution: le coût des travaux sera intégralement supporté par le promoteur.

b. Les charges

L'évolution de l'effectif et des dépenses de personnel

Une projection de l'effectif sur base des départs anticipés et tenant compte des normes de remplacement prévues par le plan aboutit, au 1^{er} janvier 1998, à un total de 2 358 agents, soit une réduction de 597 unités par rapport au 1^{er} janvier 1993.

Le plan ne prévoyant le départ à la retraite anticipée que pour des agents statutaires, l'on note cependant une augmentation constante du nombre d'agents contractuels, qui au 1^{er} mai 1996, étaient au nombre de 624, dont 588 sous contrat à durée indéterminée, les autres étant titulaires d'un contrat de remplacement. Il apparaît ainsi que des emplois organiques de l'institution, devant normalement être occupés par des agents statutaires, le sont en fait par des agents contractuels et ce, en contradiction avec l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 juillet 1991 réglementant le recrutement du personnel contractuel à la R.T.B.F., ainsi qu'avec l'arrêté royal fixant les principes généraux dont la section de législation du Conseil d'Etat a estimé qu'il s'appliquait à la R.T.B.F.

En plus de ces agents contractuels, il y a également des personnes engagées au cachet. Ainsi, pour 1994, à l'effectif de 2 625 emplois, il faudrait ajouter quelque 170 E.T.P. (équivalents temps plein) provenant des cachets « emplois » (1).

Prestations cachets	1992	1993	1994	1995
Nombre d'heures	243 566,42	277 362,10	335 289,20	313 811,00
Nombre d'E.T.P.	123,26	140,37	169,68	158,81
<i>Evolution en E.T.P.</i>		+ 17,10	+ 29,32	- 10,87
<i>Evolution en p.c.</i>		+ 13,88	+ 20,89	- 6,41

On note un accroissement de 18 p.c. du coût de l'ensemble des contrats au cachet entre 1992 et 1994. La diminution du nombre des collaborateurs au cachet observée en 1995 n'a cependant pas ramené leur nombre, tant s'en faut, au niveau de 1992.

Pour avoir une vision globale des dépenses de personnel par rapport aux dépenses totales de la R.T.B.F., il convient de prendre en considération toutes les dépenses reprises à la rubrique 62 des comptes de l'organisme.

On constate alors que la part des dépenses de personnel varie peu et reste prépondérante aux alentours de 60 p.c., même si elle a enregistré une légère diminution entre 1991 et 1993. Cette situation est due au fait que la diminution des charges de rémunérations est annihilée par l'augmentation corrélative des charges de pensions.

(1) Postes « personnel contractuel de moins de 1 an à plus de 3 mois » et « personnel contractuel de moins de 3 mois » du compte 6202.

En outre, à l'exception de 1994, les dernières années ont été marquées par une progression plus rapide des dépenses de personnel que celle des recettes courantes de l'organisme, situation qui explique les difficultés chroniques de l'institut.

Les frais fixes de personnel

Sur un total de frais de personnel de 5 447,4 millions de francs en 1995, la part relative des frais fixes s'élève à 4 925,7 millions de francs, soit environ 90 p.c. de l'ensemble, le solde, soit 521,7 millions de francs, étant comptabilisé parmi les frais variables de fonctionnement et de production. Entre 1992 et 1995, la partie rangée dans les frais fixes a augmenté de 12,6 p.c., tandis que la partie reprise dans les frais variables augmentait de près de 25 p.c. à cause d'une utilisation accrue de personnel rémunéré au cachet et des charges dues à l'application du règlement de travail.

L'évaluation des frais fixes de personnel dans le cadre du plan « Horizon 97 » se présente comme suit.

	<i>(en millions de francs)</i>					
	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Version initiale	4 355,4	4 637,1	4 780,6	5 040,1	5 066,9	5 099,9
Version 05/94			4 746,7	4 968,5	5 007,4	4 976,5
Version 05/95					4 993,8	
Réalisé		4 650,9	4 661,1	4 925,7		

Une analyse plus détaillée de ces frais impose de faire la distinction entre les rémunérations du personnel et les charges sociales y relatives d'une part et, d'autre part, les cotisations au fonds des pensions.

	<i>(en millions de francs)</i>				
	Réalizations			Estimations	
	1993	1994	1995	1996 (1)	1997 (2)
Rémunérations	4 266,0	4 022,2	3 980,7	3 945,3	3 991,1
Cotisations patronales au fonds des pensions	384,9	638,9	945,0	624,7	985,4
Total	4 650,9	4 661,1	4 925,7	4 570,0	4 976,5

(1) Montants repris dans le document « Apurement de la perte cumulée ».

(2) Montants estimés dans la version actualisée en mai 1994 du plan « Horizon 97 ».

Les rémunérations

Le poste « rémunérations » est en baisse à la suite de l'entrée en vigueur du plan de mise à la retraite anticipée des membres du personnel statutaire.

L'évolution des rémunérations est également directement liée au statut administratif et pécuniaire du personnel. A ce propos, la Cour a déjà fait remarquer, dans ses 150^e et 151^e Cahiers d'observations, que, depuis plus de trente ans, aucune des autorités désignées soit par la loi, soit par le décret, pour fixer le statut du personnel de la R.T.B.F., n'a fait usage de cette compétence pour modifier, compléter ou remplacer l'ancien statut adopté, avant 1960, par le conseil de gestion de l'I.N.R.

Cette carence a permis, d'une part, de maintenir en vigueur toutes les dispositions de l'ancien statut, plus favorables pour le personnel que celles adoptées postérieurement dans la fonction publique administrative, et, d'autre part, d'appliquer à ce même personnel toutes les dispositions administratives et pécuniaires nouvelles prises dans la fonction publique administrative qui se révélaient constituer un avantage nouveau. Cette application s'accompagnait fréquemment d'une amélioration sensible des mesures en cause.

Par ailleurs, les dispositions contenues dans les protocoles d'accord relatifs à la programmation sectorielle 1990, signés les 18 juin et 16 octobre 1991, à une époque où la R.T.B.F. connaissait déjà de sérieuses difficultés financières, se révèlent particulièrement favorables pour le personnel et onéreuses pour l'institution (1). Le coût de ces protocoles pour l'année 1993 a été évalué à environ 93 millions de francs sans tenir compte de la révision générale des barèmes (6 p.c. étalés sur 3 ans), portant ainsi le coût récurrent des protocoles à plus de 100 millions de francs.

Enfin, les tergiversations des responsables de la R.T.B.F. et des autorités de tutelle à propos du règlement de la situation administrative des musiciens de l'orchestre de la R.T.B.F., supprimé depuis septembre 1991, conformément au plan « Objectif 93 », ont eu pour conséquence que ces musiciens sont encore actuellement dans la position administrative de l'activité de service et perçoivent de ce fait l'intégralité de leur traitement. Un tiers environ a accepté d'être reclassé dans le courant de l'année 1995, les autres ayant refusé. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} mai 1996 que ces 34 personnes ont été finalement placées en instance de réaffectation, restant ainsi dans la position administrative de l'activité de service.

Entre le 1^{er} novembre 1991 et le 1^{er} mai 1996, ce personnel aura coûté quelque 400 millions de francs à la R.T.B.F. sans effectuer la moindre prestation.

□ Le fonds des pensions de la R.T.B.F.

Le régime actuel des pensions de retraite des agents de la R.T.B.F. est fixé par le décret du 29 novembre 1993 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la R.T.B.F. (2). Les pensions de survie sont régies par le décret du 3 juillet 1986 relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit des agents définitifs de la R.T.B.F. (3).

Le décret déjà cité du 30 septembre 1993 a réglé les conditions et modalités d'octroi des pensions anticipées des agents définitifs de la R.T.B.F. dès l'âge de 55 ans.

En fonction de ces différents décrets, il apparaît que les membres du personnel de la R.T.B.F. ont pu partir prématurément à la pension dans des conditions particulièrement intéressantes, ce qui a eu pour effet d'annihiler, par une augmentation corrélative de la charge des pensions, la diminution observée au niveau du coût des rémunérations du personnel actif.

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995
Coût pensions	492	607	888	1 005
Rémunérations et charges sociales	4 067	4 302	4 096	4 057

(1) Lettre du 2 avril 1993.

(2) Auparavant, il s'agissait d'un règlement interne adopté le 20 décembre 1948 par le conseil de gestion de l'Institut national belge de Radiodiffusion (I.N.R.) qui, conformément à l'article 26, § 2, de la loi du 18 mai 1960 organique des Instituts de la radiodiffusion-télévision belge, aurait dû être ratifié par arrêté royal. Cet arrêté royal n'a jamais été pris comme la Cour l'a relevé dans ses articles aux 136^e, 138^e et 139^e Cahiers d'observations.

(3) Le mécanisme de financement de ce régime de pension était organisé par les articles 31 à 33 du décret qui crée un fonds de financement des pensions de survie.

Le coût des pensions a donc plus que doublé durant la période 1992-1995. Il convient de relever au surplus que, par le biais de ces mesures, les agents de la R.T.B.F. ont pu partir à la pension dans des conditions qui n'ont pas d'équivalent dans les autres services publics: à savoir, l'octroi d'un capital allant jusqu'à 600 000 francs, le calcul de la pension sur la base de la rémunération brute du dernier mois d'activité et la prise en considération de la période s'étendant jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans.

Le financement du régime de pensions

Un décret du 18 mai 1992 a créé un fonds des pensions des membres du personnel définitif de la R.T.B.F. et de leurs ayants droit destiné à assurer la continuité du paiement des pensions de retraite, de survie et d'orphelins des membres du personnel définitif ou de leurs ayants droit et la capitalisation des réserves nécessaires à la consolidation de tout ou partie de ces pensions.

La gestion de ce fonds est assurée par un comité paritaire qui a confié les opérations de gestion financière, technique et administrative à la S.M.A.P. par une convention du 18 décembre 1992 portant constitution d'une assurance-pension.

Le principe fondamental du système réside dans le calcul d'un taux de cotisation permettant d'atteindre à terme un taux de couverture des engagements pris qui, selon l'article 4 de la convention, devrait atteindre, en 2012, les 50 p.c. pour les pensions de retraite et les 100 p.c. pour les pensions de survie.

Le financement du fonds est assuré, principalement, par une allocation à charge de la R.T.B.F., dont le montant annuel est déterminé par le conseil d'administration, ainsi que par l'ensemble des retenues faites sur la rémunération totale brute des agents statutaires, conformément à l'article 1^{er}, alinéas 2 et 3, du décret du 3 juillet 1986(1).

Le décret du 18 mai 1992 dispose en outre, en son article 4, que le montant de l'allocation de la R.T.B.F. est fixé de manière à atteindre l'objectif de consolidation des pensions et qu'à partir de 1995, le total des apports au fonds ne pourra être inférieur à 23 p.c. de la rémunération totale brute des agents statutaires.

A la suite du départ à la retraite anticipée de plus de 600 agents, l'équilibre financier aurait pu rapidement se détériorer. La Cour a rappelé précédemment que le plan initial prévoyait un apport de 590 millions de francs de la Communauté française au fonds des pensions de la R.T.B.F.(2). Elle avait souligné également que ce montant était insuffisant et devait être de l'ordre d'un milliard de francs. Or, à ce jour, la Communauté française n'a apporté que 122,1 millions de francs lors de l'ajustement du budget de 1993. Aussi, un nouveau taux de cotisation a-t-il été établi afin de conserver un taux de couverture raisonnable des engagements. Il a été fixé, à partir de 1995, à 36,55 p.c. de la masse salariale des agents statutaires à charge de la R.T.B.F. auquel s'ajoute la cotisation de 7,5 p.c. à charge des agents.

En conséquence, sur la base des estimations de la S.M.A.P., on constate que, si le taux de couverture des pensions de retraite culmine à 49,45 p.c. en 2007, il décroît régulièrement par la suite, pour s'établir à 40,85 p.c. à l'horizon 2012, donc en recul sensible par rapport aux 50 p.c. fixés initialement.

Evolution du nombre de retraités

L'adoption du plan « Horizon 97 » par la R.T.B.F. n'est évidemment pas sans incidence sur l'équilibre financier du fonds des pensions. Le nombre total de pensions à charge du fonds est passé de 750 en 1991 à 1 203 en 1995, soit une augmentation de plus de 60 p.c.

(1) Initialement, le décret du 18 mai 1992 prévoyait un taux de cotisation personnel de 6,5 p.c. au fonds de financement des pensions de survie. Ce taux a été porté à 7,5 p.c. par l'article 2 du décret du 27 décembre 1993 portant diverses mesures en matière de santé, d'enseignement et de budget.

(2) 151^e Cahier d'observations, doc. Cons. Comm. fr. 187 (1994-1995), n° 1, pp. 33 et s.

	Pensions de retraite normales	Pensions de retraite « plan »	Pensions de survie	TOTAL
1991	499	0	251	750
1992	535	0	272	807
1993	558	227	279	1 064
1994	555	346	286	1 187
1995	542	392	269	1 203

□ Evolution du coût moyen d'une pension de retraite

Entre 1993 et 1995, le coût moyen d'une pension de retraite à la R.T.B.F. a augmenté de près de 14 p.c. et celui d'une pension temporaire d'environ 23,6 p.c. Ces augmentations sont dues notamment à la mise en application des protocoles d'accords relatifs à la programmation sectorielle 1990, déjà évoqués.

Par ailleurs, le coût élevé des pensions de la R.T.B.F. provient aussi de son régime de pension très avantageux. Ainsi, une étude faite par la Cour en 1993 évaluait à plus de 13 p.c. le surcoût par rapport au régime général de pensions des fonctionnaires.

En fonction de tous ces éléments, l'explosion des charges de pensions était inévitable.

Les mises à la retraite opérées dans le cadre des dispositions prévues dans le décret susvisé du 30 septembre 1993 s'étant révélées particulièrement onéreuses, une étude sérieuse devrait être effectuée au cas où il serait envisagé de prolonger au-delà du 1^{er} janvier 1998 les effets des mesures prévues dans le décret.

Les frais de fonctionnement et de production

La gestion des frais de fonctionnement et de production repose sur le principe de l'enveloppe budgétaire attribuée aux différents départements de la R.T.B.F., parmi lesquels figurent les centres régionaux de production, alors que l'ensemble des autres charges sont gérées directement par l'administration centrale.

Les frais variables comprennent essentiellement les achats de droits de diffusion, l'ensemble des biens et services divers, ainsi que certains frais de personnel tels que les prestations supplémentaires et les rémunérations du personnel contractuel à moins d'un an comme exposé précédemment.

(en millions de francs)

	p.m. 1992	1993	1994	1995	1996	1997
Version initiale	2 819,1	2 809,1	2 829,9	2 898,0	2 957,5	3 018,1
Version 05/94			2 824,7	2 829,0	3 030,9	3 018,1
Version 05/95					2 981,7	
Réalisé		2 895,7	3 697,8	3 870,2		
Réalisé net		2 895,7	2 937,1	3 064,6		

La progression importante des frais réels à partir de 1994 n'est qu'apparente puisqu'elle est la conséquence de la comptabilisation des commissions payées à

R.M.B. au sein de la rubrique des achats de biens et services divers (voir supra). Le résultat net, après déduction de ces commissions payées à R.M.B., facilite la comparaison avec les objectifs du plan. Les différents comptes composant cette catégorie de charges se présentent de la manière suivante.

	<i>(en milliers de francs)</i>		
	1993	1994	1995
Droits de diffusion	328 714	277 517	321 279
Biens et services divers	2 065 197	2 848 055	3 003 375
Frais variables de personnel	471 502	534 754	521 664
Autres charges d'exploitation	30 221	37 183	23 854
TOTAL	2 895 634	3 697 509	3 870 172

Les droits de diffusion

Les variations de ce poste peuvent utilement être mises en concordance avec la variation des stocks de droits de diffusion.

	<i>(en millions de francs)</i>		
	1993	1994	1995
Droits de diffusion(1)	256,1	170,5	139,9
Variation		- 33,42 p.c.	- 17,95 p.c.
v.s. droits de diffusion	- 12,8	85,6	30,7

(1) Films de guerre inclus.

Au cours de ces deux dernières années, la R.T.B.F. s'est engagée dans un processus de déstockage relativement important des droits de diffusion. La même tendance existe d'ailleurs pour le stock de production propre. Il est à noter que malgré un montant d'achats de droits de diffusion pratiquement similaire en 1993 et 1995, les acquisitions au cours de l'année 1995 ne sont pas suffisantes pour reconstituer le stock, alors qu'elles l'avaient été en 1993. La R.T.B.F. estime à cet égard que le stock au 31 décembre 1995 n'est pas tombé sous le seuil minimum.

A l'avenir, et pour autant que la R.T.B.F. veuille maintenir la valeur de sa grille de diffusion, la reconstitution du stock pourrait nécessiter un montant d'achats plus important dont la détermination passe par la prévision de la variation de stock (cf. le chapitre 3 relatif aux systèmes de gestion).

Les frais variables de personnel

Ces frais représentent environ 10 p.c. des dépenses totales de personnel (voir supra). Ils se répartissent de la manière suivante.

	<i>(en milliers de francs)</i>			
	p.m. 1992	1993	1994	1995
Rémunérations et charges sociales du personnel contractuel à moins d'un an	156 453	179 730	229 064	223 125
Prestations supplémentaires	190 048	217 257	235 278	229 158
Autres (administrateurs, service so- cial, etc.)	70 979	74 515	70 412	69 381
TOTAL	417 480	471 502	534 754	521 664

Parmi ces charges, il convient de mettre en évidence celles induites par le règlement de travail qui concerne les prestations supplémentaires, le travail dominical et pendant les jours fériés ainsi que le travail à l'étranger. Une nouvelle version de ce règlement entrée en vigueur le 6 juillet 1992 devait assurer des économies, mais ce résultat n'a pas été atteint puisqu'entre 1992 et 1995, le coût des prestations supplémentaires s'est encore accru de plus de 20 p.c. C'est pourquoi un nouveau règlement de travail est appliqué depuis le 25 septembre 1995 pour une période d'essai d'un an.

Selon la Cour, les économies annuelles seront probablement moins élevées que celles attendues par la R.T.B.F. Lors de la réunion contradictoire du 2 juillet 1996, l'administrateur général de la R.T.B.F. a précisé que le nouveau règlement poursuit un double objectif: l'amélioration de la productivité et la réduction de certaines indemnités, laquelle serait compensée à due concurrence par la création d'emplois nouveaux. Il s'est toutefois engagé à ne pas procéder à des recrutements dont le coût dépasserait les économies réalisées.

La Cour estime, en tout état de cause, nécessaire de renforcer, dans les meilleurs délais, le contrôle de la durée des prestations et de mettre fin au sous-emploi par l'instauration de mécanismes de mobilité interne.

Les charges d'amortissements des investissements et les charges d'intérêts des emprunts

Comme signalé plus haut, les investissements se réduisent au cours de ces dernières années: il en est donc de même des charges d'amortissements et des charges financières, la R.T.B.F. bénéficiant, en outre, de la baisse généralisée des taux d'intérêts. Ces charges ont évolué de la manière attendue.

	<i>(en millions de francs)</i>		
Réalisé	1993	1994	1995
Charges d'amortissement	655,3	607,7	554,6
Charges d'intérêts des emprunts R.T.B.F.	358,3	337,7	317,4
Charges d'intérêts des emprunts Communauté française		71,3	94,6

4. Synthèse — Situation au 31 décembre 1995

Si, au cours des trois premières années du plan, l'évolution des charges a été relativement conforme aux prévisions, il faut cependant remarquer qu'en matière de frais fixes de personnel, la politique menée n'a consisté qu'à déplacer des charges d'une rubrique vers une autre. En effet, alors que les rémunérations et charges sociales y relatives passaient au cours de cette période de 4 266 millions de francs à 3 980,7 millions de francs, les cotisations patronales au fonds des pensions s'élevaient respectivement à 384,9 millions de francs en 1993, à 638,9 millions de francs en 1994 et à 945 millions de francs en 1995.

Pour les produits, le résultat est peu satisfaisant: seule la dotation a évolué de la manière attendue. Par contre, la modification de la clef de répartition des recettes publicitaires entre la R.T.B.F. et R.T.L.-T.V.I. n'est pas intervenue. L'abandon du système T.V.B. est effectif depuis le 30 septembre 1996.

La réussite du plan repose en partie sur les produits exceptionnels; or, jusqu'à présent, les réalisations d'actifs sont loin d'atteindre les résultats escomptés et les prévisions ne sont guère encourageantes.

L'écart entre les résultats annoncés par les versions initiale et actualisée du plan d'une part et, d'autre part, les chiffres réels s'est sensiblement creusé au cours de l'année 1995. En définitive, au 31 décembre 1995, le résultat comptable annuel s'établit à - 268,5 millions de francs tandis que le résultat comptable cumulé est de - 627,7 millions de francs, comme l'indique le tableau suivant.

PREVISIONS DU PLAN « HORIZON 97 » ET REALISATIONS SELON LES COMPTES ANNUELS

(en millions de francs)

	p.m. 1992		1993		1994			1995		
	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	actual. 94	Réalisé	Initial	actual. 94	Réalisé
PRODUITS										
Dotation	5 810,5	5 812,3	5 728,6	5 728,5	5 962,5	6 040,7	5 970,4	6 137,3	6 254,4	6 151,0
Publicité	1 409,6	1 388,9	1 493,3	1 478,3	1 550,6	1 505,5	2 376,7	1 715,7	1 500,7	2 623,5
Autres produits	662,5	792,8	714,7	911,1	739,0	686,0	771,9	803,1	653,6	717,7
Recettes nouvelles									200,0	
Produits exceptionnels			662,0	807,8	37,0	127,0		450,0	750,0	88,9
<i>Total produits</i>	<i>7 882,6</i>	<i>7 994,0</i>	<i>8 598,6</i>	<i>8 925,7</i>	<i>8 289,1</i>	<i>8 359,2</i>	<i>9 119,0</i>	<i>9 106,1</i>	<i>9 358,7</i>	<i>9 581,1</i>
CHARGES										
Frais fixes de pers.	4 355,4	4 372,4	4 637,1	4 650,9	4 780,6	4 746,7	4 661,1	5 040,1	4 968,5	4 925,7
Frais variables	2 819,1	3 044,4	2 809,1	2 895,7	2 829,9	2 824,7	3 697,8	2 898,0	2 829,0	3 870,2
Dot. aux amortissements	610,8	616,8	664,9	655,3	622,3	606,2	607,7	603,6	586,1	554,6
Intérêts des emprunts	332,6	339,9	343,8	358,3	354,7	343,8	337,7	369,6	327,3	317,4
Emprunts de trésorerie						141,5	71,3		162,6	94,6
Charges exceptionnelles				263,1			18,8			17,5
Initiatives nouvelles			- 13,4		18,9			16,0		
<i>Total charges</i>	<i>8 117,9</i>	<i>8 373,5</i>	<i>8 441,5</i>	<i>8 823,3</i>	<i>8 606,4</i>	<i>8 662,9</i>	<i>9 394,4</i>	<i>8 927,3</i>	<i>8 873,5</i>	<i>9 780,0</i>
Résultat	- 235,3	- 379,5	157,1	102,4	- 317,3	- 303,7	- 275,4	178,8	485,2	- 198,9
Résultat cumulé			- 78,2	- 277,1	- 395,5	- 580,8	- 552,5	- 216,7	- 95,6	- 751,4
± Variat. stocks		62,6		12,7			- 85,6			- 30,7
± Produits F/Immob.		51,8		- 31,8			10,2			- 30,8
Impôts		- 9,3		- 9,6			- 8,7			- 8,1
Résultat comptable		- 274,4		73,7			- 359,5			- 268,5
Résultat comptable cumulé		- 73,4		0,3			- 359,2			- 627,7

Lors de la réunion contradictoire du 2 juillet 1996, la R.T.B.F. estimait, quant à elle, que le résultat courant, à savoir le résultat hors produits exceptionnels, correspondait aux prévisions du plan.

5. Perspectives d'aboutissement du plan « Horizon 97 »

Face à l'accroissement des pertes cumulées et en raison des problèmes de trésorerie de plus en plus aigus que rencontre l'organisme, des décisions ont été prises en novembre 1995 lors de l'établissement du budget de 1996. Elles ont été suivies en février 1996 par l'adoption d'un plan d'apurement de la perte cumulée.

(en millions de francs)

	Estimation 1996 selon plan « Horizon 97 » Actualisation 05/95	Budget de 1996
PRODUITS		
Dotation	6 166,5	6 040,1
Publicité	1 762,3	1 778,6
Autres produits	628,8	514
Total produits	8 557,6	8 332,7
CHARGES		
Dépenses de personnel	4 993,8	4 830
Frais de fonctionnement et de production	2 981,7	2 912,4
Dotation aux amortissements	545,7	553,1
Intérêts des emprunts	310,8	298,1
Total des charges	8 832,0	8 593,6
RESULTAT	- 274,4	- 260,9

Entre le projet de budget et la version du plan « Horizon 97 » actualisée en mai 1995, on relève particulièrement une réduction des « autres produits » de 115 millions en raison de la résiliation d'un contrat avec R.T.L.-T.V.I. portant sur la cession d'images d'actualité et de la perte des produits de location d'un réseau d'émetteurs vendus à Canal+ Belgique en 1995.

Pour compenser cette réduction et rester dans les limites du plan, la R.T.B.F. a décidé de diminuer de 100 millions de francs la cotisation patronale au fonds des pensions.

Pour mémoire, on signalera que la prévision des produits intègre les recettes supplémentaires attendues de la révision de la clé T.V.B., qui devaient s'élever à 86 millions de francs. Or, comme déjà exposé, cette révision n'interviendra pas en raison de l'abandon du système.

Le plan d'apurement de la perte cumulée.

Au début de 1996, il apparaît que l'exécution du plan « Horizon 97 » ne permettra vraisemblablement pas à la R.T.B.F. de résorber les pertes cumulées depuis 1992 (627,7 millions de francs au 31 décembre 1995).

Puisqu'il s'avère impossible dans l'état actuel de valoriser un quelconque actif dans des conditions intéressantes, le conseil d'administration, afin de résorber les pertes cumulées et résoudre les problèmes de trésorerie, a décidé de procéder à une réduction de la contribution patronale au fonds des pensions.

Pour 1996, la contribution patronale au fonds des pensions a donc été réduite au total à concurrence de 360 millions de francs. Cette réduction ne sera évidemment pas sans incidence sur l'évolution du taux de couverture des pensions de retraite. Ainsi, selon les projections établies par la S.M.A.P., elle ferait passer le taux de couverture des engagements de retraite de 40,85 p.c. à 34,33 p.c. en 2012. On s'éloigne sensiblement des 50 p.c. prévus initialement.

En vue de compenser cette réduction de la contribution patronale, la R.T.B.F. a imaginé de constituer, pour le cas où l'institution cesserait ses activités, une garantie immobilière de 500 millions de francs sur ses biens au profit de la S.M.A.P. La

simulation de l'évolution jointe au plan d'apurement de la perte cumulée mentionne un apport global, en 2012, de 2 523 196 000 francs, soit 1 720 843 000 francs correspondant à la cotisation de 44,05 p.c. de la masse salariale de cette année-là et 802 352 000 francs, montant de l'hypothèque de 500 millions indexés.

Il est bien évident que la vente des biens n'interviendrait que dans l'hypothèse d'une cessation des activités de la R.T.B.F. Si elle poursuit toujours ses activités en 2012, le taux de couverture des pensions de retraite sera bien réduit à 34,33 p.c. et ce, bien entendu, pour autant que le fonds soit à nouveau financé conformément aux règles définies dans la convention de gestion. Ne risque-t-on pas en effet d'être tenté de répéter l'opération actuelle, chaque fois que la situation de la R.T.B.F. deviendra précaire ?

La convention de gestion accorde pourtant à la R.T.B.F. un droit de tirage sur les disponibilités financières du fonds mais à condition de convenir d'un plan d'amortissement et du paiement d'un intérêt (1). A cette solution plus contraignante sur le plan de la gestion, l'institution a préféré le report du problème à 2012, peut-être en raison de son absence d'impact financier immédiat.

□ Par ailleurs, le comité d'administration a décidé de procéder à la conclusion d'emprunts de trésorerie garantis par la Communauté française pour un montant maximum de 540 millions de francs.

En vue de résorber la perte comptable de quelque 600 millions de francs et d'alimenter la trésorerie dont les besoins maximum sont de 540 millions selon la R.T.B.F., celle-ci a estimé nécessaire de réaliser un bénéfice comptable de l'ordre de 60 à 80 millions de francs par an au cours des dix prochaines années. Une telle démarche soulève un certain nombre de remarques :

— aucune précision n'est donnée quant à la manière d'obtenir un tel résultat bénéficiaire. A cette fin, il serait nécessaire que la R.T.B.F. élabore un nouveau plan à moyen terme précisant l'évolution attendue des charges et des produits principaux de nature à rencontrer les résultats envisagés;

— contrairement à ce que prévoit l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990 fixant les règles relatives à la présentation des budgets et à la comptabilité de la R.T.B.F., aucun plan de trésorerie n'est joint au budget de 1996. Dans ce contexte, le montant des besoins de trésorerie n'a pu être vérifié;

— outre les emprunts de trésorerie précités, le plan devra également tenir compte de l'emprunt de trésorerie de 400 millions de francs conclu en mai 1992, garanti par mandat hypothécaire sur le terrain arrière du site de Reyers, et dont le remboursement en capital, initialement fixé en mai 1995, a été différé à mai 1998. A cette échéance, la R.T.B.F. a l'intention de demander la transformation de ce mandat hypothécaire en emprunt garanti par la Communauté française;

— la résorption de la perte cumulée nécessite un plan prévisionnel portant sur l'évolution des charges et produits, comme mentionné ci-dessus. Par contre, les obligations financières, résultant notamment du remboursement des emprunts de trésorerie auxquels la R.T.B.F. devra faire face au cours des prochaines années, ont trait à des flux de liquidités qui ne pourront être appréhendés sans un plan de trésorerie. Un tel plan permettrait de s'assurer que l'organisme bénéficie des moyens nécessaires en vue de faire face à ses engagements. Ces documents de gestion sont d'autant plus indispensables que, comme la première partie de ce rapport l'a montré, la R.T.B.F. connaît actuellement des problèmes tant de liquidité que de solvabilité.

(1) L'article 8 de la convention énonce que « La R.T.B.F. dispose sur les réserves constituées, d'un droit de tirage à concurrence de 75 p.c. selon des modalités en ce qui concerne la durée du remboursement, les modalités d'amortissement et le taux d'intérêt, sans que ce dernier puisse être inférieur au taux technique imposé légalement en matière d'assurances vie, majoré de 0,5 p.c. ».

6. Conclusions

Tant pour apurer de la perte cumulée que pour remédier aux difficultés de trésorerie, la R.T.B.F. est contrainte de prendre dès à présent des mesures dont les conséquences budgétaires et financières seront à supporter bien au-delà de l'échéance du plan « Horizon 97 ».

C. LES SYSTEMES DE GESTION

1. Introduction

Comme l'élaboration et le suivi du plan « Horizon 97 » reposent tout naturellement sur les systèmes de gestion en place, il importait d'en examiner la fiabilité et la maîtrise.

Devant la complexité des structures caractérisant la R.T.B.F. et l'absence de manuel les explicitant, le contrôle a porté sur un examen général du fonctionnement des systèmes de gestion développés au niveau du site de Reyers.

D'un point de vue organisationnel, la R.T.B.F. se subdivise en trois entités :

- ⇒ l'administration générale regroupe, sur le site Reyers, l'ensemble des services communs, tels que les directions des sports, des affaires générales, du personnel, les directions financière, de l'informatique, etc.;
- ⇒ la Télévision regroupe les services techniques situés à Reyers et les services de télévision des centres de production régionaux;
- ⇒ la Radio est constituée des services techniques et de chacune des chaînes émettrices ainsi que des services de radio des centres de production.

La gestion de ces entités repose sur le développement de trois systèmes de gestion :

- ⇒ le système de contrôle budgétaire (C.B.) par lequel les services de la R.T.B.F. effectuent les engagements de crédits à charge de leur enveloppe budgétaire. Le montant des enveloppes budgétaires est déterminé dans le cadre du budget annuel approuvé par le conseil d'administration;
- ⇒ le système de comptabilité générale (C.G.) permet l'enregistrement des charges et produits par nature. Ce système est alimenté par des écritures générées au sein d'autres applications (cachets, factures, etc.);
- ⇒ le système de comptabilité analytique d'exploitation porte sur l'enregistrement des charges et produits par destination. Dans le cadre des activités de la R.T.B.F., ce système était surtout destiné à permettre, au-delà de la détermination du prix de revient des émissions produites, la gestion optimale de l'allocation des moyens de production.

2. Appréciation des systèmes de gestion

Ces systèmes reposent sur des bases de données différentes et ne sont donc pas intégrés.

Il existe même un système de contrôle budgétaire différent pour la Radio et les frais communs d'une part et pour la Télévision d'autre part.

La vétusté des applications informatiques entrave le bon déroulement du travail. Le système de contrôle budgétaire date de 1969, l'application de la comptabilité analytique de 1976 et celle de la comptabilité générale de 1987. Certaines applications sont inutilisables par moments, suite à des déficiences techniques.

Actuellement, la comptabilité analytique ne permet que la gestion des frais externes, soit des frais engendrés par la consommation de moyens extérieurs à la R.T.B.F. La valorisation des devis de production s'effectue d'ailleurs sur cette base. Or, la mise en place effective d'un système de comptabilité analytique implique aussi la prise en compte des frais internes. Ces frais concernent l'ensemble des coûts générés par l'utilisation des moyens internes de l'organisme, principalement les rémunérations du personnel statutaire et contractuel, les prestations supplémentaires, les coûts d'amortissement du matériel utilisé dans le cadre de la production d'émissions.

Il importe donc de mettre en place une véritable comptabilité analytique intégrant la totalité des frais afin de pouvoir calculer un prix de revient complet et permettre la gestion optimale des moyens de production. Le développement d'un système plus performant permettra également d'assurer le passage d'une simple grille de diffusion à une véritable grille de production.

3. Les circuits de paiements

Le contrôle a mis en évidence la nécessité de mettre en place une gestion structurée de la trésorerie et d'établir, pour ce qui la concerne, un véritable budget. L'élaboration de ce document de gestion doit également permettre de respecter l'article 1, 3, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990.

L'analyse des circuits de paiements en vigueur au sein de la R.T.B.F. a révélé la nécessité d'établir une séparation effective entre les opérations d'engagement, de comptabilisation et de paiement.

Au cours de la réunion contradictoire du 2 juillet 1996 l'administrateur général a précisé que la fonction d'engagement des dépenses ne sera dorénavant plus exercée par la direction financière et a contesté qu'il n'y aurait pas de gestion de trésorerie au sein de l'institution.

4. La gestion des stocks

Le contrôle externe de la comptabilité a mis en évidence le processus de déstockage important qui affecte tant les stocks de production propre que ceux des droits achetés, appelés aussi droits de diffusion.

Les systèmes actuels de gestion ne permettent pas la prévision des charges et produits engendrés par les variations de stocks ni, en matière de production propre, de faire la distinction entre les en-cours de fabrication et les produits finis.

Il conviendrait de remédier à cette situation; la connaissance prévisionnelle des variations de stocks qui résultent de la grille des programmes permettrait en effet d'apprécier l'évolution du stock et d'adapter au mieux la politique de production propre et d'achats de droits de diffusion.

5. Les procédures de contrôle interne

La vétusté des applications informatiques des systèmes de gestion entrave aussi le bon déroulement du contrôle puisque cela nécessite certaines doubles vérifications et encodages.

L'absence d'intégration de certaines des applications informatiques n'est, en outre, pas toujours compensée par la mise en place de procédures de contrôle interne adéquates. Ainsi, en matière de frais fixes de personnel, les mutations de personnes entre départements entraînent des discordances entre les crédits initiaux et les dépenses imputées, lesdits crédits n'ayant pas été transférés sur le budget de la nouvelle section à laquelle les agents concernés ont été affectés.

Un renforcement du contrôle de gestion implique, soit la redéfinition des fonctions imparties à l'actuel service de contrôle de gestion, soit la mise en place d'un nouveau service dont les fonctions seraient de garantir le respect des procédures de contrôle interne définies au niveau de l'administration centrale, de contribuer à affiner les prévisions budgétaires et à améliorer la maîtrise des composantes du budget en fonction des objectifs définis pour l'année budgétaire et de veiller à la cohérence générale des résultats délivrés par les systèmes de gestion.

Il conviendrait de réserver au service d'audit interne l'évaluation des procédures de contrôle interne.

L'administrateur général de l'institution a signalé que cette réforme était en cours.

6. Développement d'un système d'information

Afin de remédier aux limites techniques des systèmes existants, la R.T.B.F. a décidé de procéder à la restructuration de ses applications informatiques de gestion. Cette restructuration prend la forme, soit du renouvellement de certaines applications telles que les applications financières ou de la gestion du personnel, soit de l'acquisition de nouvelles applications comme celles de gestion de la diffusion.

L'architecture informatique des applications de gestion de la R.T.B.F. devrait reposer sur un système central remplaçant les systèmes actuels de comptabilité générale, comptabilité analytique d'exploitation et de contrôle budgétaire.

A ce stade, on doit constater que les applications subissent des retards importants dans leur mise en œuvre de telle sorte qu'il n'est pas possible de porter actuellement une quelconque appréciation sur les nouvelles applications de gestion.

7. Conclusions

La mise en exploitation effective d'un nouveau logiciel d'applications financières est seulement attendue pour 1997. Les autres applications (gestion du personnel, gestion de la diffusion) doivent normalement entrer en fonction au même moment. Afin que ces outils de gestion soient rentables, la R.T.B.F. doit définir de manière précise, auprès des utilisateurs, les objectifs poursuivis par l'installation de ces nouvelles applications, plus particulièrement en matière de comptabilité analytique, dont la fiabilité des résultats est directement fonction de l'utilisation du système par les différents intervenants dans la production. Il faut également que l'institution revoie et renforce les procédures de contrôle interne garantes de la fiabilité des informations.

L'adaptation des procédures s'impose en vue d'assurer le bon démarrage des nouvelles applications. La rédaction de manuels de procédures et la surveillance continue de leur mise en œuvre aideront la R.T.B.F. à mieux atteindre ses objectifs.

D. ANALYSE DES INVESTISSEMENTS

1. Le plan d'investissements

Le financement des investissements de la R.T.B.F. est réalisé essentiellement par l'emprunt.

Par rapport au montant total d'emprunts de 3 milliards de francs que le Gouvernement de la Communauté française peut garantir, dans le cadre du programme pluriannuel d'investissements de la R.T.B.F., les montants suivants ont déjà été autorisés:

- 248 millions de francs, couverts par la notification de l'Exécutif du 20 juillet 1992;
- 800 millions de francs, couverts par la notification de l'Exécutif du 26 octobre 1992;
- 760 millions de francs, couverts par la notification du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 1994.

Le solde disponible de garantie, soit 1 192 millions de francs, ne suffit pas pour couvrir les commandes estimées de 1996 (700 millions), de 1997 (531,6 millions) et de 1998 (471 millions).

La R.T.B.F. a dû solliciter du Gouvernement de la Communauté française une garantie afin d'assurer l'exécution du plan d'investissements de 1996, estimé dans un premier temps à 700 millions de francs, constitués de 561 millions de francs prévus en 1996 par le plan quinquennal, augmentés de 139 millions de francs de report du plan de 1995. Le dernier ajustement du plan pour l'année 1996 porte le total des investissements à 772,7 millions de francs dont 36 constituent une anticipation d'investissements prévus pour 1997.

2. Le rôle du service de contrôle de gestion

Le mode de financement des investissements et le montant de ceux-ci obligent impérativement la R.T.B.F. à un suivi très strict de ces dépenses. Les outils de gestion actuels permettent un suivi global des budgets de commande et de la liquidation des investissements mais pas le suivi individualisé. Une évolution positive est annoncée, avec la mise en place des nouvelles applications financières, puisque le suivi par projet d'investissement y est prévu. Une fois que les nouveaux outils de gestion seront rendus opérationnels par l'installation des nouvelles applications financières, la direction financière envisagera une redéfinition de la fonction et de la mission du service de contrôle de gestion, chargé actuellement de l'élaboration et du suivi du plan d'investissements.

La mise en place de la facturation interne devrait fournir une information utile quant au degré d'utilisation du matériel et à l'opportunité de nouveaux investissements.

3. Le rôle du service des achats

Le service des achats a une fonction de contrôle de la régularité des marchés publics d'investissements. Sa mission porte non seulement sur les investissements immobiliers, sur l'achat du matériel technique mais également sur l'acquisition des logiciels et du matériel informatique. Cette fonction doit garantir, outre le respect de la légalité, l'uniformité dans la procédure et le traitement des dossiers. Afin qu'elle s'exerce pleinement, cette fonction ne peut être limitée au site de Reyers, comme c'est le cas maintenant. En effet, même sous le régime actuel de déconcentration caractérisant l'institution, le service des achats devrait initier et contrôler la procédure

d'attribution des marchés publics, quel que soit le centre qui fait la proposition. On ne peut que recommander toute mesure allant en ce sens, sur base éventuellement du rôle renforcé des assistants de gestion, auxquels on pourrait attribuer la fonction de correspondant d'achats. Il restera cependant à étudier leurs relations fonctionnelles et hiérarchiques. Il serait également utile de doter le service des achats d'une banque de données « fournisseurs » et « produits » plus performante.

Le rôle du service des achats, tel que défini ci-avant, implique qu'un dossier complet soit toujours en sa possession, ce qui nécessite des relations continues entre ce service et les services techniques ou de l'informatique. Il lui appartient en effet de maîtriser tous les éléments, afin de participer activement à l'analyse comparative des offres et à l'élaboration de la décision d'attribution du marché.

4. Les procédures et décisions en matière d'attribution de marchés publics

Afin de pouvoir étudier les dossiers les plus complets, l'examen des marchés publics a été axé principalement sur ceux qui ont été soumis au comité permanent et au conseil d'administration, durant les années 1992, 1993 et 1994. Quelque 120 dossiers ont ainsi été contrôlés. Les remarques que leur examen a suscitées ont fait l'objet d'une réunion contradictoire préliminaire, en date du 21 mai 1996, avec le directeur financier et le chef de service des achats. A cette occasion, des orientations générales ont pu être dégagées pour l'avenir.

Les commentaires qui suivent sont à considérer comme une synthèse du contrôle de légalité, rappelant les principes à l'égard desquels la R.T.B.F. a manifesté certaines défaillances.

De manière générale, les décisions du conseil d'administration et du comité permanent relatives aux marchés publics confient à l'administrateur général la charge de procéder à un appel d'offres général ou restreint et de passer commande à la firme qui aura remis l'offre jugée la plus intéressante.

a. L'appel d'offres

Eu égard aux déficiences constatées, il importe de rappeler que l'article 44, alinéa 7, de l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, exige une motivation formelle des décisions d'attribution de marchés.

De ce fait, il est indispensable que celle-ci reprenne les éléments déterminants des rapports de service. En fonction des rappels des principes susmentionnés déjà faits en la matière par le service des achats, une évolution positive commence à se développer. La R.T.B.F. doit donc veiller à attribuer tous les marchés passés par appel d'offres sur base d'une décision clairement motivée, signée par l'autorité désignée par le conseil d'administration ou le comité permanent. Cette décision motivée ne peut être confondue avec la demande d'achat, laquelle constitue un document purement interne, nécessaire pour l'engagement budgétaire, ni avec la lettre de commande signée par le chef de service des achats, au terme de la procédure d'attribution du marché.

La décision n'est valablement motivée que si tous les critères figurant dans le cahier spécial des charges sont rencontrés et analysés. Une analyse plus transparente confortera les garanties d'objectivité quant au choix de l'offre la plus intéressante. En cas de pluralité de critères, il faut éviter que le débat soit réduit, comme c'est souvent le cas, à une simple question de prix, même si, en période de redressement, ce point est important.

L'expression d'un choix libellée selon cette formule: «Des deux candidats restants, on peut dire que sur le papier, la firme L marque plus de points que la firme C», serait plus convaincante si, effectivement, une valeur en points avait été attribuée à chacun des critères mentionnés.

Lors de certains appels d'offres, il est regrettable de n'avoir pas constitué une liste suffisamment élaborée et définitive des firmes à consulter, ce qui a parfois conduit l'institution à consulter *in extremis* d'autres candidats, pour lesquels les conditions d'élaboration de l'offre n'ont pas toujours été idéales ou équivalentes (par exemple dans le cas où une visite sur place est imposée pour pouvoir soumissionner valablement).

Les candidatures en retard, déposées après la date limite de réception des demandes de participation à un appel d'offres restreint européen, ne peuvent être retenues.

Les innovations étant particulièrement rapides dans l'appareillage technique du secteur de l'audiovisuel, la R. T. B. F. se voit parfois présenter par certains candidats, en cours d'appel d'offres, du matériel différent de celui stipulé dans le cahier spécial des charges et intégrant un niveau de performance supérieur; dans ces circonstances, il ne lui appartient cependant pas de modifier l'objet du marché en cours de procédure. Afin de garantir une égalité de chances entre tous les candidats, le cahier spécial des charges devrait être régulièrement adapté pour tenir compte des dernières innovations techniques; les suggestions à ce propos pourraient d'ailleurs figurer en bonne place parmi les critères d'attribution du marché.

Enfin, au moment de l'ouverture des soumissions, l'exclusion de l'offre d'une firme devra toujours être clairement motivée.

Pour la procédure de paiements, il y a lieu de veiller au strict respect des dispositions de l'article 15 de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services: tant pour les acomptes que pour le dernier paiement pour solde de l'entreprise, de même qu'en cas de paiement unique, l'adjudicataire est tenu d'introduire une déclaration de créance datée, signée et appuyée d'un état détaillé des travaux justifiant, selon lui, le paiement demandé.

Dans le cas où l'entrepreneur ou le fournisseur ne respecte pas les délais fixés pour l'exécution du marché, les dispositions prévues, comme moyens d'action de l'administration sous les articles 48 et 66 de l'arrêté précité doivent être appliquées (amendes de retard).

b. Le gré à gré

Lorsque la R. T. B. F. estime indispensable de recourir à la procédure du gré à gré, il est important de rappeler, eu égard aux manquements constatés, que la R. T. B. F. ne peut le faire que dans le cadre de l'article 17, § 2, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Le gré à gré n'est évidemment pas synonyme d'absence de consultation de la concurrence.

Par ailleurs, l'urgence seule ne peut justifier le recours au gré à gré. Dans le cadre de l'achat en 1992 de deux ordinateurs et des périphériques, aucun élément du dossier ne permet de garantir que les conditions du recours au gré à gré visées par l'article 17, § 2, 6, de la loi du 14 juillet 1976 étaient rencontrées (1). Déjà, en avril 1991, le fournisseur du matériel en place avait fait savoir qu'il n'en assurerait plus la maintenance au-delà du 30 avril 1992.

(1) A savoir que «c'est dans la mesure strictement nécessaire, lorsque l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles, n'est pas compatible avec les délais exigés par les autres procédures».

5. Les marchés informatiques

Une place particulière a été réservée à ceux-ci lors du contrôle, étant donné leur envergure (1).

Il est regrettable que, depuis plusieurs années, il n'y ait aucun bilan global sur le fonctionnement de l'informatique à la R.T.B.F.

Le contrôle a permis néanmoins de relever les grandes lignes de cette évolution.

□ En ce qui concerne le renouvellement des applications financières, il y a lieu de rappeler que, selon la lettre de commande du 15 décembre 1993, le nouveau système doit être mis en exploitation comme prévu dans le « planning prévisionnel », les travaux débutant au plus tard le 15 janvier 1994. Si la réception technique du progiciel « MASTER PIECE 3.0 » a été acceptée, le 8 septembre 1994, la mise au point des programmes se caractérise par un retard important, l'utilisation effective des nouvelles applications financières prévue pour le 1^{er} janvier 1996 ayant été reportée au 1^{er} janvier 1997. Les documents consultés permettent de constater que les décisions prises en 1991 en vue de la mise en place des nouveaux systèmes financiers pour le 1^{er} janvier 1994 seront effectivement exécutées, sauf nouvelles difficultés, avec un retard de trois ans, alors qu'elles sont censées conditionner une gestion améliorée de l'institution, pendant la période de redressement.

Dès lors que le cautionnement constitue une garantie financière de la bonne exécution des obligations de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire de services, il y a lieu de prévoir sa constitution et d'en faire exécuter le versement par le fournisseur. On comprend mal que, pour un marché informatique d'un montant de 20 000 000 de francs hors T.V.A., l'obligation prévue dans le cahier spécial des charges de constituer un cautionnement ait été levée par la R.T.B.F. dès la lettre de commande. Certes, l'institution argue de ce qu'elle dispose immédiatement des sources du progiciel, mais les nombreuses difficultés rencontrées dans l'exécution quotidienne du cahier spécial des charges peuvent justifier l'utilité de constituer un cautionnement, surtout au moment du décompte final. Le dépôt du cautionnement concourt à l'exécution de la garantie de bonne fin. En outre, il faut rappeler qu'en cas de retard dans l'exécution du marché ou d'inexécution totale ou partielle de celui-ci, le maître de l'ouvrage prélève d'office sur le cautionnement les sommes qui lui reviennent.

□ Dans le cadre d'un marché de 3 661 520 francs hors T.V.A., relatif à l'acquisition d'un logiciel documentaire, d'un logiciel d'indexation automatique et d'une plate-forme hardware permettant de couvrir l'ensemble des besoins des utilisateurs et des gestionnaires d'archives, la R.T.B.F. a procédé à un appel d'offres restreint pour lequel elle a fixé neuf critères d'attribution, dans l'ordre décroissant de leur importance.

L'examen de la note du 3 février 1995 de l'administrateur général au comité permanent ne permet pas de voir comment les critères retenus ont été rencontrés lors de l'examen des différentes offres. A la lecture des documents, il apparaît que seuls le prix et les fonctionnalités proposées ont départagé les offres déposées (2).

La commande a été passée, en date du 28 février 1995, par l'administrateur général, la livraison et l'installation du système devant être réalisées au plus tard fin août 1995. Cette échéance n'a pas été respectée par l'adjudicataire, lequel a fait, début septembre 1995, des propositions garantissant la livraison du matériel et du logiciel pour le 30 novembre 1995. La direction de l'informatique considérait alors qu'il s'agissait pour la firme d'une « seconde et ultime chance d'honorer ses engagements ».

(1) Les marchés informatiques évoqués ci-après représentent au total 44 millions de francs.

(2) Point 5.4 de l'O.J. n° 441.

De nouvelles tractations ont cependant abouti à un accord de la R.T.B.F. sur un délai de livraison prolongé jusqu'au 22 décembre 1995 et le remplacement du serveur initialement prévu par un serveur d'une autre firme, toutes autres choses restant égales. Au 21 décembre 1995, l'interface graphique reste toujours inutilisable. La R.T.B.F. et le fournisseur effectuent alors des tests jusqu'à la mi-janvier et soulèvent plus de trente problèmes dus aux logiciels.

La direction de l'informatique notifie alors à l'adjudicataire que la date ultime de livraison est fixée au 15 avril 1996. On apprend ensuite que des représentants de la firme se rendent aux Etats-Unis pour débloquer la situation.

Devant une telle évolution, la question peut être posée: la direction de l'informatique n'aurait-elle pas été capable de concevoir elle-même ce logiciel ou au moins de finaliser elle-même le projet? Au stade actuel, la R.T.B.F. pense pouvoir encore aboutir à un résultat avec ce fournisseur. Mais dans quel délai? S'agissant d'un outil informatique que l'institution estime urgent de mettre en place afin de permettre la rationalisation du travail, il serait sans doute utile de calculer les économies d'exploitation non réalisées en raison du retard et du recours encore nécessaire aux sociétés extérieures, spécialisées en recherche documentaire.

Le marché relatif au renouvellement des applications de gestion du personnel de la R.T.B.F. concerne la fourniture des droits d'utilisation d'un progiciel de gestion du personnel et de tout logiciel nécessaire à son bon fonctionnement sur une plate-forme UNIX, son installation dans les locaux et sur les ordinateurs de la R.T.B.F., la fourniture des documentations utilisateurs et système ainsi que la formation. Le progiciel recherché doit porter sur la gestion administrative, le paiement et la gestion des ressources humaines.

On ne peut pas considérer que ce dossier a fait l'objet d'une gestion coordonnée au sein de l'institution.

L'examen des offres a conduit à un rapport qui n'a pas été établi par le directeur de l'informatique, alors qu'il était le fonctionnaire dirigeant de ce marché. La mise en évidence des avantages du progiciel proposé n'est pas suffisante pour justifier l'intérêt de ce choix. C'est surtout par référence aux avantages des uns et des autres par rapport aux critères définis que l'on peut déterminer le meilleur choix. A cet égard, l'analyse souffre de certaines faiblesses.

Décider d'emblée, au moment de la commande, comme dans le cas du renouvellement des applications financières, que contrairement aux prescriptions du Cahier spécial des charges, il ne sera pas constitué de cautionnement, peut paraître imprudent eu égard aux risques inhérents à ce genre de marché, ce que l'évolution du dossier a d'ailleurs démontré. Le 10 novembre 1994, la direction de l'informatique se voyait dans l'obligation de refuser la réception provisoire du module signalétique. La firme a alors proposé la réception provisoire pour la fin du mois de mars 1995. Un avenant a même été signé pour qu'à cette date, la firme procède à la réalisation correcte d'une paie mensuelle et à la mise à la disposition de la R.T.B.F. des outils permettant d'en gérer tous les aspects. Cet objectif n'a pas été atteint par la firme.

L'échéance de fin de projet a dès lors été reportée au 30 septembre 1995.

De nouvelles négociations ont ensuite conduit à conclure une convention, en date du 19 décembre 1995, la firme s'engageant à mettre à la disposition de la R.T.B.F. la version minimale, nécessaire pour effectuer une mise à jour de la paie mensuelle et réaliser la totalité du contrat à l'échéance du 31 mars 1996.

A la fin mai 1996, et alors que la réalisation de ce dossier a déjà pris plus d'un an de retard par rapport aux échéances prévues dans la lettre de commande de septembre 1993, la R.T.B.F. décide de recourir aux mesures d'office sans autre précision.

En ce qui concerne l'application informatique de « Gestion de la diffusion » des programmes, une commande de celle-ci a été passée, pour un montant de 10 000 000 de francs hors T.V.A., dans le cadre d'un contrat de gré à gré, justifié du fait que la firme retenue possédait déjà l'expérience de l'application v.t.m. et proposait d'en réutiliser le noyau au plus grand profit de la R.T.B.F. En outre, la convention s'inscrit dans le cadre d'un partenariat.

On soulignera qu'en l'espèce, le manque de coordination entre la direction de l'informatique et les utilisateurs a eu des conséquences négatives. En effet, c'est seulement après la remise de l'application, que la nécessité de faire l'acquisition de plusieurs ordinateurs pour celle-ci est apparue, alors qu'au début des négociations avec le fournisseur, la R.T.B.F. avait envisagé que cette application soit exécutée sur les serveurs d'applications existant au moment de son démarrage.

D'autre part, si la négociation semble avoir réduit de manière significative les prétentions financières initiales du fournisseur, il n'en demeure pas moins qu'au fil des mois, l'investissement humain de la R.T.B.F., soit la mise à disposition de deux informaticiens à temps plein, est important. En juillet 1995, la direction de l'informatique a été dessaisie de la responsabilité de « l'application diffusion », reprise par la direction de la Télévision. Mais en mars 1996, il apparaît que seule, la direction de l'informatique était en mesure d'assurer une cohérence tant au niveau des logiciels qu'au niveau des équipements et du réseau. Cette direction reprend donc l'application et s'engage à mener à bonne fin ce projet « Gestion de la diffusion » qui aurait déjà dû être opérationnel le 1^{er} janvier 1996.

En ce qui concerne certains modules, les échéances de développement, de livraison et d'installation du progiciel seront dépassées par rapport au dernier planning.

Ainsi, pendant la quasi-totalité de la durée du plan « Horizon 97 », la R.T.B.F. n'aura donc pas disposé d'un outil informatique fournissant, en matière de gestion de la diffusion, toutes les informations relatives à un programme et aux ayants droit, qui auraient permis la gestion du stock des programmes achetés ou produits et de rassembler toutes les indications utiles sur les programmes à diffuser ou déjà diffusés.

6. Conclusions

En conclusion, alors que le plan « Horizon 1997 » prévoyait le renforcement du contrôle de gestion, notamment par des innovations informatiques, il est regrettable de constater que ces outils ne pourront vraisemblablement être opérationnels qu'à la fin de la période couverte par ce plan.

III. CONTROLE DES COMPTES DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE LIEGE DE 1990 A 1995

Le Centre hospitalier universitaire de Liège (C.H.U.) a été créé en même temps que l'hôpital universitaire de Gand, par l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 (1) et classé parmi les organismes d'intérêt public de catégorie B, tels que définis par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(1) Cet arrêté royal numéroté a été modifié, en ce qui concerne le C.H.U. de Liège, par le décret du 5 juillet 1993 publié au *Moniteur belge* le 13 août 1993 (« Décret modifiant l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'Etat à Gand et à Liège »).

Un précédent article (1) a permis d'évaluer la situation du C.H.U. au terme de l'exercice comptable 1989. Le présent Cahier fait le point sur l'évolution observée de 1990 à 1995 en matière de résultats et de méthode de gestion.

Les tendances qui se dégagent des principaux résultats enregistrés par le C.H.U. entre 1990 et 1995 sont présentées en premier lieu: elles montrent l'évolution positive des résultats obtenus par l'organisme durant la période sous revue.

Cet examen des résultats est suivi de l'exposé des constatations concernant à la transmission des comptes à la Cour par le ministre, l'organisation administrative et comptable du C.H.U., et différents aspects spécifiques de la gestion du C.H.U. (le contrat de gestion conclu entre l'organe d'administration et le Conseil médical ou l'amortissement des frais de restructuration, par exemple). Sont également mentionnées différentes constatations effectuées à l'occasion du contrôle des comptes de certaines années, comme la présence de capitaux propres négatifs, le volume des créances douteuses et des réductions de valeur y afférentes, les risques et charges auxquels le C.H.U. est exposé, ainsi que la présence de charges financières importantes.

Le présent article se fait également l'écho de l'aide consentie par les pouvoirs publics en faveur du C.H.U., qu'il s'agisse de l'intervention dans le prix de la journée d'hospitalisation en contrepartie de la redevance d'occupation supportée par le C.H.U., de l'octroi d'une subvention annuelle destinée à contribuer au financement des investissements immobiliers et du gros équipement du C.H.U., ou encore de l'octroi de la garantie de la Communauté française lors de la conclusion de l'emprunt de consolidation et de ses répercussions sur les charges financières de l'organisme.

A. EXAMEN DES RESULTATS (2)

Pour mémoire, les comptes de l'exercice 1989 ont été établis avec indication, au passif du bilan, sous la rubrique «Capitaux propres» (3), de pertes reportées de 443 millions de francs (4).

Afin de lutter contre ce déficit financier que l'on pouvait qualifier de structurel, les responsables de l'organisme ont manifesté, au début des années 1990, la volonté d'agir sur ses causes profondes et d'orienter les actions à la fois vers une maîtrise et une compression des charges et vers un développement des produits. Une telle politique présupposait l'existence d'un système fiable d'informations, une des priorités étant de tendre vers une plus grande rigueur comptable. Un plan d'assainissement a donc été approuvé par le conseil d'administration du C.H.U. et par le Gouvernement de la Communauté française au début de l'année 1990.

Ce plan a tout d'abord donné lieu à l'enregistrement, au 31 décembre 1990, d'une perte de 909 millions de francs, à charge du seul exercice 1990. Cette perte résultait, pour une large part, de l'enregistrement de charges exceptionnelles composées de réductions de valeur pour créances jugées irrécupérables, d'annulations de créances non fondées en matière des prix de journée, enregistrées au cours des

(1) 148e Cahier d'observation, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 221 (1990-1991) - N° 1, pp. 58-60.

(2) Les données chiffrées sont celles des comptes approuvés par l'autorité de tutelle pour la période de 1990 à 1994 et, pour 1995, celles des comptes établis par le conseil d'administration.

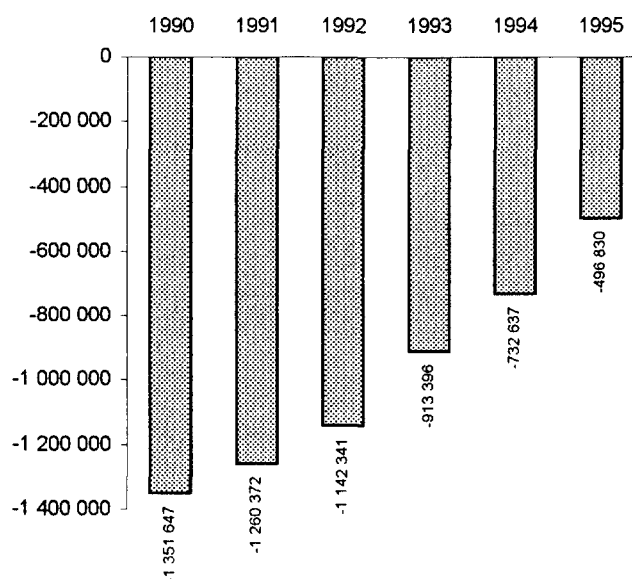
(3) Le C.H.U. de Liège n'a pas été doté d'un capital lors de sa constitution.

(4) Une analyse détaillée des causes de ce déficit a été publiée dans le 148e Cahier d'observations susmentionné.

années 1987 à 1989, et d'une prise en charge d'un arriéré de dettes vis-à-vis de l'Université de Liège. L'exercice comptable 1990, eu égard à la perte de l'exercice, s'est clôturé avec indication, au passif du bilan, de pertes reportées de 1 352 millions francs.

Par rapport à 1990, l'exercice 1991 marque un tournant important dans l'évolution du C.H.U. puisqu'il se clôture par un bénéfice de 91 millions de francs. Le mouvement, caractérisé par la réalisation de bénéfices annuels, s'est poursuivi de façon ininterrompue de 1992 à 1995, le résultat à affecter étant de 118 millions de francs en 1992, de 229 millions de francs en 1993, de 181 millions de francs en 1994 et de 236 millions de francs en 1995. Les pertes cumulées vont donc, en l'espace de 5 exercices comptables, être réduites de 855 millions de francs, passant de 1 352 millions le 31 décembre 1990 à 497 millions de francs le 31 décembre 1995.

Evolution des pertes cumulées de 1990 à 1995 en milliers de F.

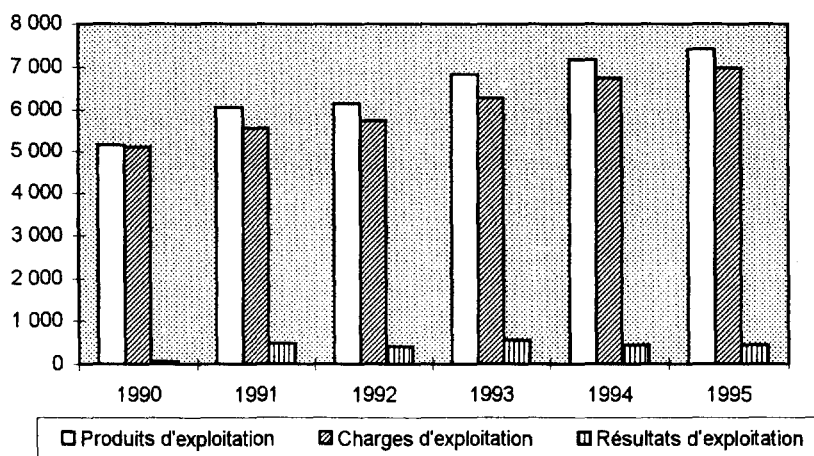


Le budget de l'année 1996 prévoit un bénéfice de 188 millions de francs, à affecter à l'apurement des pertes cumulées, les comptes établis au 31 mai 1996 faisant état de bénéfices réalisés de 93,5 millions de francs.

1. Résultats d'exploitation

La synthèse des résultats enregistrés par le C.H.U. de 1990 à 1995 fait clairement apparaître que les résultats d'exploitation sont positifs sur l'ensemble de la période considérée, passant 52,8 millions de francs en 1990 à 432,5 millions de francs en 1995. Le maximum été atteint au cours de l'exercice 1993, où les résultats d'exploitation se sont élevés à 555 millions de francs.

De 1990 à 1995, les produits d'exploitation ont progressé de 44 p.c., alors que les charges d'exploitation n'ont augmenté que de 37 p.c.



(En millions de francs)

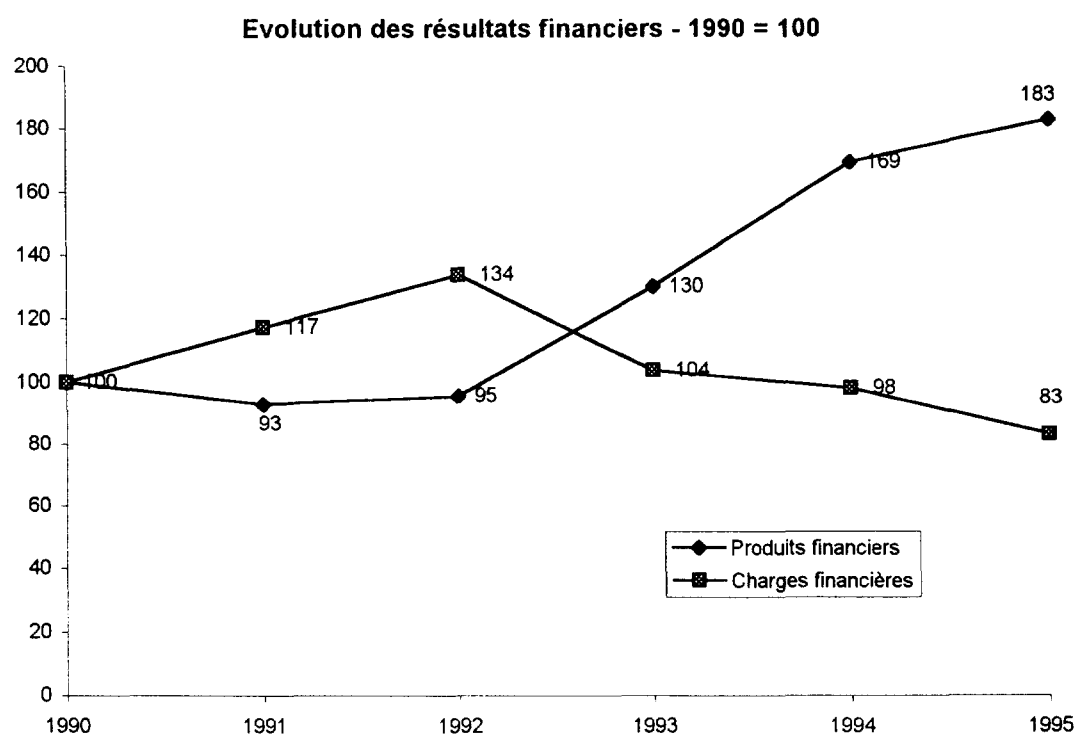
Le calcul des taux de croissance annuels permet d'observer que les produits ont augmenté sensiblement en 1991 et en 1993 mais que cette croissance est nettement plus faible en 1992 ainsi qu'au cours des exercices 1994 et 1995. Les charges d'exploitation ont été bien maîtrisées en 1991 et en 1993, puisque leur taux de croissance est resté inférieur à celui des produits d'exploitation.

Si le taux de croissance des charges est relativement faible au cours des exercices 1992, 1994 et 1995, il est néanmoins supérieur au taux de croissance des produits, ce qui explique le tassement observé au niveau des résultats d'exploitation.

2. Résultats financiers

Les produits financiers, qui par définition ne représentent qu'une part marginale des activités du C.H.U., ont progressé de 83 p.c. au cours de la période considérée, passant de 38,2 millions de francs à 69,8 millions de francs en 1995.

Les charges financières ont diminué de 17 p.c. entre 1990 et 1995, passant de 301,8 millions de francs en 1990 à 250,3 millions de francs en 1995. Si l'évolution des taux d'intérêt est un facteur explicatif du tassement observé au niveau des charges financières, il est manifeste que la conclusion de l'emprunt de consolidation de 2,5 milliards de francs, bénéficiant de la garantie de la Communauté française, a été une cause essentielle de cette évolution.



3. Résultats exceptionnels

Eu égard à l'importance des résultats d'exploitation et à l'évolution favorable des résultats financiers, le résultat courant du C.H.U. est positif depuis 1991. Il a atteint plus de 292 millions de francs en 1993 et 252 millions en 1995.

Les résultats exceptionnels, qui avaient atteint - 698 millions de francs en 1990, se sont, depuis lors, situés dans une fourchette variant de - 63 millions de francs en 1993 à + 74 millions de francs en 1992, les dernières années se caractérisant par une diminution de l'importance relative des résultats exceptionnels par rapport à l'ensemble des résultats, ce qui traduit une meilleure maîtrise des éléments extérieurs à l'exploitation proprement dite de l'organisme.

RESULTATS DU C.H.U. DE 1990 A 1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Produits d'exploitation	5 156 445	6 049 736	6 149 665	6 833 153	7 178 336	7 417 053
Charges d'exploitation	5 103 694	5 577 078	5 738 975	6 278 156	6 739 118	6 984 555
Résultats d'exploitation	52 751	472 658	410 690	554 997	439 218	432 498
Produits financiers	38 227	35 447	36 491	49 698	64 723	69 821
Charges financières	301 843	353 933	403 237	312 472	295 683	250 293
Résultats financiers	- 263 616	- 318 486	- 366 746	- 262 774	- 230 960	- 180 472
Résultat courant	- 210 865	154 172	43 944	292 223	208 258	252 026
Produits exceptionnels	19	144 200	120 142	39 390	19 100	74 504
Charges exceptionnel	698 339	207 097	46 055	102 668	46 599	90 723
Résultats exceptionnels	- 698 320	- 62 897	74 087	- 63 278	- 27 499	- 16 219
Résultats de l'exercice	- 909 185	91 275	118 031	228 945	180 759	235 807

B. CONSTATATIONS EN MATIERE DE GESTION

1. Transmission des comptes

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

Dans son précédent cahier d'observations (1), la Cour relevait l'absence de transmission officielle, par le ministre responsable, des comptes du C.H.U. depuis la création de cet organisme en 1987.

Il a été remédié récemment à la situation puisque les comptes annuels des exercices 1987 à 1994 ont été approuvés par le ministre de tutelle et transmis à la Cour par le ministre ayant les Finances dans ses attributions.

2. Organisation administrative et comptable

Dans le cadre du contrôle des comptes du C.H.U. du début des années nonante, la Cour a relevé des lacunes persistantes au niveau de l'organisation administrative et comptable.

Ainsi, elle a mis en évidence la nécessité de mettre en place une organisation comptable plus rigoureuse et plus transparente, de se référer à des règles d'évaluation constantes, de respecter les normes généralement admises en ce qui concerne la tenue de l'inventaire ou les enregistrements comptables et de rendre opérationnelles les techniques de « suivi budgétaire ».

Elle a également insisté sur la nécessité de mettre en place un contrôle interne fiable (notamment par le biais d'une définition claire des procédures en vigueur à tous les stades du circuit administratif) et de définir avec précision les responsabilités des différents organes et services.

Des réponses concrètes ont été apportées à ces observations et des progrès significatifs ont été réalisés en matière d'organisation administrative et de contrôle interne au cours de la période sous revue. Il convient néanmoins de poursuivre les efforts entrepris, d'apprécier leurs conséquences sur le fonctionnement global de l'organisme et d'associer l'ensemble des acteurs de l'hôpital à la mise en œuvre de l'ensemble des procédures.

3. Le contrat de gestion

Depuis 1991, afin de redynamiser l'activité médicale en responsabilisant les services et en les intéressant aux résultats obtenus, des indemnités complémentaires sont accordées en fin d'exercice aux services médicaux en application d'un contrat de gestion conclu entre le Conseil médical et le gestionnaire.

La Cour a souhaité l'intégration des dispositions figurant actuellement dans le contrat de gestion parmi les dispositions statutaires organisant le système d'indemnités cliniques, afin de permettre un meilleur contrôle des dispositions existant en matière de plafonnement des rémunérations.

Pour les exercices 1991 et 1992, les indemnités complémentaires accordées aux services médicaux en application du contrat de gestion se sont élevées à 84,7 millions de francs.

(1) 152^e Cahier d'observations, *doc. Cons. Comm. fr.* 39 (1995-1996), N° 1, p. 44.

En fin d'exercice 1993, alors que l'application des principes énoncés dans le contrat de gestion de l'exercice concerné ne le permettait pas, 41,6 millions de francs ont encore été affectés aux services médicaux. La Cour a fait observer au ministre que cette somme aurait dû être affectée prioritairement à l'apurement du déficit cumulé du C.H.U. (1).

En 1994 et 1995, des indemnités s'élevant respectivement à 115,7 et à 138,0 millions de francs ont été rétrocédées au pool médical et distribuées aux différents services médicaux.

De 1991 à 1995, 380 millions de francs au total ont ainsi été redistribués aux services médicaux, sur la base des résultats enregistrés par eux.

4. Les frais de restructuration

Le plan d'assainissement mis en œuvre en 1990 s'est traduit par des licenciements dont la charge financière a été répartie sur plusieurs exercices, par le biais d'amortissements sur frais de restructuration pratiqués au C.H.U. à un rythme annuel de 20 p.c., conformément aux principes comptables applicables aux entreprises commerciales.

La législation comptable applicable aux hôpitaux fixant impérativement à 33 p.c. le taux annuel d'amortissement des frais de restructuration, la Cour a dénoncé cette pratique qui avait pour résultat de réduire les charges pesant sur les exercices 1991 à 1993, au détriment des exercices 1994 à 1996.

Estimant que le taux de 20 p.c. répondait à des critères de saine gestion lorsqu'il s'agit d'une restructuration fondamentale, le C.H.U. a pris les initiatives nécessaires afin que la possibilité d'amortissement offerte aux entreprises commerciales soit intégrée dans les règles de comptabilité des institutions hospitalières.

Ces initiatives ont abouti à la publication, le 21 mars 1996, de l'arrêté royal du 29 mars 1994 modifiant l'arrêté royal du 14 décembre 1987 relatif aux comptes annuels des hôpitaux et fixant à 20 p.c. le taux d'amortissement des frais de restructuration à partir du 1^{er} janvier 1994.

5. Structure du bilan

De 1990 à 1994, les capitaux propres du C.H.U. ont toujours été présentés en négatif, puisqu'il n'a pas été doté de capital lors de sa création et que, par ailleurs, les résultats enregistrés en fin d'exercice 1990 étaient négatifs à concurrence de 1 352 millions de francs. Cette présentation des capitaux en négatif a pour effet d'occulter l'importance réelle des dettes de l'institution.

Si le C.H.U. a réussi à réduire l'importance des pertes cumulées au fil des exercices, il n'en demeure pas moins que la présentation de capitaux propres négatifs signifie que le C.H.U. se trouve, aussi longtemps que cette situation perdure, dans une situation difficile et qu'il convient de poursuivre, jusqu'à résorption totale des pertes cumulées et même au-delà, les efforts entrepris au cours des exercices 1990 à 1995.

Il est à noter que le C.H.U. a pu fonctionner avec un actif net négatif grâce à la confiance et aux fonds des tiers, parmi lesquels figurent surtout les fournisseurs ou les bailleurs de fonds traditionnels de l'hôpital.

6. Créances douteuses et réductions de valeur

Au 31 décembre 1990, des créances douteuses apparaissaient au bilan pour 239,5 millions de francs et les réductions de valeur actées étaient évaluées à 163,6 millions de francs. Par contre, les réductions de valeur portées en charges de l'exercice atteignaient

(1) Lettre du 8 juillet 1996.

140 millions de francs (12,6 millions de francs en charges d'exploitation et 127,4 millions de francs concernant les créances de 1988 et des années précédentes jugées irrécupérables).

Au 31 décembre 1991, des créances douteuses figuraient au bilan pour 254,8 millions de francs et les réductions de valeur actées étaient évaluées à 257 millions de francs. Quant aux réductions de valeur comptabilisées parmi les charges d'exploitation de l'exercice, elles se chiffraient à 113,5 millions de francs. En 1992, les réductions de valeur sur créances s'élevaient encore à 57,8 millions de francs. En 1993, ces réductions s'élevaient à 66,9 millions de francs en 1994, à 66,3 millions en 1994 et à 73,4 millions en 1995.

Le total des réductions de valeur portées en charge au cours de l'ensemble de la période sous revue s'élève à 517,9 millions de francs.

Le problème des créances douteuses et de la récupération de celles-ci a été traité notamment par l'annulation de créances jugées irrécupérables, ainsi que par la mise en place de procédures alternatives de récupération de créances et de routines informatiques fiables.

Malgré les efforts réalisés, l'impact des réductions de valeur sur les résultats enregistrés par le C.H.U. reste significatif.

7. Provisions pour risques et charges

Il incombe normalement à l'organe d'administration de toute entreprise de déterminer les règles qui président aux évaluations faites dans le cadre de l'inventaire, aux amortissements, aux réductions de valeur, aux provisions pour risques et charges et aux réévaluations. Ces règles d'évaluation et leur application doivent être identiques d'un exercice à l'autre. En outre, les évaluations, les amortissements, les réductions de valeur et les provisions pour risques et charges doivent répondre aux critères de prudence, de sincérité et de bonne foi.

Le contrôle des comptes du C.H.U. a démontré que l'organisme ne procédait pas, au début des années nonante, à un inventaire suffisamment rigoureux de l'ensemble des risques et charges auxquels il devrait faire face notamment, en matière de prépensions et de pensions ou de litiges (1).

Depuis 1994, des provisions importantes en matière de risques et charges ont été constituées. Elles s'élèvent à 555 millions de francs au 31 décembre 1995.

Actuellement, le C.H.U. a procédé à un inventaire individualisé des risques et charges auxquels il pouvait être confronté et les résultats de cet inventaire ont été transcrits dans les comptes.

C. MODALITES DE FINANCEMENT

1. Charges financières

Durant la période considérée, le C.H.U. a supporté un volume de charges financières supérieur à 1 910 millions de francs.

Ces charges financières ont été en grande partie conditionnées par l'importance des intérêts générés par les crédits à court terme auxquels devait recourir l'organisme pour faire face à son important découvert de trésorerie. A titre d'exemple, au 31 décembre 1991, ce découvert atteignait 2 808 millions de francs. Le recours au crédit de caisse dans

(1) Lettres du 15 juin 1993, 19 septembre 1995 et 8 juillet 1996.

de telles proportions permet d'imaginer l'impasse financière dans laquelle s'est trouvé le C.H.U.

Il est à noter qu'en matière d'emprunts, la législation applicable au C.H.U. exigeait, jusqu'en 1993, qu'il obtienne l'autorisation du ministre de tutelle et du ministre des Finances pour tout emprunt à plus de dix jours de date. La Cour a relevé que cette autorisation n'a pas été obtenue pour des emprunts contractés.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 5 juillet 1993 modifiant l'arrêté royal n° 542, le conseil d'administration du C.H.U. est compétent en matière de conclusion d'emprunts nécessaires aux investissements et au fonctionnement.

Etant donné que le décret précité a permis la conclusion d'un emprunt de consolidation de 2 500 millions de francs bénéficiant de la garantie de la Communauté française, le C.H.U. a pu, d'une part, réduire ses charges financières eu égard aux conditions auxquelles ont été contractés les nouveaux emprunts et au remboursement anticipé d'emprunts plus onéreux et, d'autre part, procéder à des placements de fonds depuis la date de mise à disposition des sommes correspondant à cet emprunt de consolidation, soit depuis le 14 octobre 1993.

Ces placements d'une durée toujours très limitée doivent avoir pour fonction d'éviter le recours aux crédits de caisse en cas de variations importantes des besoins de trésorerie. Il convient également d'éviter que le différentiel d'intérêts entre les produits réalisés et les charges supportées ne soit tel qu'il serait plus avantageux de renoncer à une partie des placements réalisés au profit d'un remboursement anticipé d'une fraction de l'emprunt de consolidation contracté.

Eu égard à cette possibilité, la Cour estime qu'il eût été indiqué d'imposer au conseil d'administration l'obligation de transmettre au Gouvernement les renseignements concernant le placement éventuel de ses avoirs et de ses disponibilités.

2. Subvention destinée à couvrir les charges exceptionnelles

L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 17 octobre 1991 (1) prévoit que le C.H.U. supporte une redevance annuelle d'occupation de 360 millions de francs pour les immeubles dont il n'a pas assuré l'acquisition ou le parachèvement à l'aide de ses fonds propres. Une redevance à charge de l'hôpital universitaire de Gand a également été instaurée au niveau de la Communauté flamande, le mécanisme étant quelque peu différent puisque la redevance y est calculée selon un pourcentage de la valeur actualisée des immeubles mis à la disposition de l'hôpital universitaire de Gand.

Cette redevance d'occupation permet aux deux hôpitaux universitaires d'obtenir une augmentation de leur prix de journée d'hospitalisation, la redevance d'occupation étant prise en considération dans le calcul du prix de journée.

Ce mécanisme budgétaire a été justifié par les écarts constatés entre les prix de journée octroyés aux différents hôpitaux universitaires du pays et par la nécessité de corriger ces écarts non justifiés eu égard aux charges supportées.

En ce qui concerne la Communauté française, la recette provenant de cette redevance d'occupation est affectée à l'octroi d'une subvention destinée à couvrir les charges exceptionnelles du C.H.U., en application d'un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 17 octobre 1991.

(1) Arrêté de l'Exécutif concernant la mise à disposition des immeubles du Centre hospitalier universitaire de Liège.

3. Subvention annuelle destinée au financement des investissements

Depuis 1991, le budget de la Communauté française prévoit une subvention destinée à contribuer au financement des investissements immobiliers et du gros équipement du C.H.U.

N'étant pas propriétaire de ses bâtiments, le C.H.U. ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier des subsides accordés à d'autres institutions dans le cadre de l'article 46 de la loi sur les hôpitaux (1).

La subvention annuelle s'est élevée à 63 millions de francs au cours des années 1991 à 1994 et à 64 millions de francs en 1995.

Ces aides à l'investissement ont été comptabilisées parmi les produits d'exploitation et n'ont pas fait l'objet d'inscriptions au passif du bilan. Or, en application de l'arrêté royal du 14 août 1987 relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux et de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises, les aides à l'investissement font l'objet d'une réduction échelonnée par imputation au compte « Autres produits financiers », au rythme de la prise en charge des amortissements afférents aux immobilisations pour l'acquisition desquelles les aides ont été obtenues.

La pratique comptable en cause ne pourrait se justifier que s'il s'agissait de simples contributions aux charges d'exploitation, destinées à pallier les difficultés structurelles du C.H.U.

D. CONCLUSIONS

Le C.H.U. de Liège a réussi à rétablir sa situation financière, puisque les pertes reportées comptabilisées au 31 décembre 1995 ne s'élèvent plus qu'à 497 millions de francs, les fonds propres étant même redevenus positifs à cette date si l'on considère l'ensemble des provisions constituées en matière de risques et charges.

Si ce redressement est à mettre à l'actif des responsables qui, par leur souci de rigueur et de contrôle des charges, ont insufflé une logique de responsabilisation aux différents niveaux, il est manifeste qu'il a été obtenu au prix d'une facture sociale importante, consécutive à la mise en œuvre d'un plan d'assainissement assez radical au début des années nonante. C'est également par le biais du contrat de gestion conclu entre l'organe d'administration et le Conseil médical que le C.H.U. a pu imposer la réalisation de résultats positifs dans les différents services médicaux, ceux-ci étant mis devant leurs propres objectifs et responsabilités budgétaires.

L'action des pouvoirs publics, caractérisée par l'octroi depuis 1991 d'une subvention pour financer les investissements immobiliers et le gros équipement du C.H.U., par l'octroi de la garantie de la Communauté française à l'emprunt de consolidation de 2 500 millions de francs et par la mise en place d'un mécanisme de revalorisation du prix de journée en faveur des hôpitaux universitaires de Gand et de Liège, a également contribué à la récupération partielle des pertes cumulées.

Les résultats obtenus ne doivent pas faire oublier que les efforts doivent être poursuivis, tant au niveau des différents responsables du C.H.U. qu'au niveau des pouvoirs

(1) Cet article prévoit en effet que l'Etat subsidie les frais de construction et de reconditionnement d'un hôpital ou d'un service ainsi que les frais de premier équipement et de première acquisition d'appareils à la condition que ces investissements entrent dans le cadre de la programmation hospitalière prévue par la loi et que le maître de l'ouvrage soit une administration subordonnée, une association sans but lucratif, un établissement d'utilité publique ou une institution régie par la loi du 12 août 1911 accordant la personnalité civile aux universités de Bruxelles et de Louvain, modifiée par la loi du 28 mai 1970, ou par la loi du 7 avril 1971 portant création et fonctionnement de « l'Universitaire Instelling Antwerpen ».

publics, en veillant particulièrement à impliquer au sein de l'organisme les différentes catégories de personnel à la poursuite d'un objectif commun.

Des pas importants ont été réalisés au cours de la période 1990-1995 en matière d'organisation administrative et de contrôle interne. En matière d'organisation comptable, il serait toutefois souhaitable que se concrétise rapidement la volonté des responsables de mettre en place une véritable comptabilité intégrée, ce qui devrait contribuer à limiter les risques liés à tout système de correspondance entre la comptabilité générale et la comptabilité analytique.

Adopté le 18 décembre 1996, en Assemblée générale de la Cour des comptes sur la proposition de la Chambre française :

Le Président : W. DUMAZY;

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

Le Greffier : J. CULOT.