

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1998-1999

20 OCTOBRE 1998

155^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

155^e CAHIER D'OBSERVATIONS

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

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
I. INTRODUCTION	
1. Le contrôle du bon emploi des deniers publics	5
2. La Chambre des représentants peut charger la cour de procéder à des analyses de gestion	7
3. La reformulation des pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes	8
4. Le champ d'application <i>ratione institutionis</i> de la nouvelle définition des compétences relatives au contrôle du bon emploi des deniers publics	8
II. COMPTABILITE GENERALE	
A. Le compte général	11
B. Synthèse de la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour l'année 1997	12
1. Les principaux résultats budgétaires	12
2. Commentaires et observations concernant certains programmes du budget général des dépenses	13
C. L'examen budgétaire au cours de la période 1997-1998	14
1. Le deuxième ajustement du budget général des dépenses de l'année 1997	14
2. Les projets de budget initial et de premier ajustement du budget pour 1998	14
3. Les projets de budget pour 1999	15
D. Contrôle de la gestion de la dette directe	17
1. Le fondement légal	17
2. Les structures de décision, de gestion et de contrôle	19
3. La comptabilisation des opérations financières	21
III. MISSION JURIDICTIONNELLE	
IV. DEPARTEMENT DE LA CULTURE ET DES AFFAIRES SOCIALES	
A. Le Centre du cinéma et de l'audiovisuel	25
1. Aides sélectives à la production cinématographique	25
2. Les subventions à la diffusion et les primes à la qualité	27
3. Les aides aux ateliers de production et d'accueil en matière de films et de vidéogrammes	29
4. Les aides à la diffusion de produits audiovisuels	31
B. Le contrôle de l'emploi des subventions	32
1. Asbl «Festival international de Guitare de Liège»	32
2. Asbl «Nouveau théâtre de Belgique»	33
C. Subventions pour frais spéciaux et frais spéciaux exceptionnels allouées dans le cadre de l'aide à la jeunesse	34
1. Le cadre réglementaire	34
2. Subventions pour frais spéciaux	34
3. Subventions pour frais spéciaux exceptionnels	35
4. Perspectives	36

V. DEPARTEMENT DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION	
A. L'organisation de l'enseignement supérieur en hautes écoles	37
1. La nouvelle organisation de l'enseignement	37
2. La constitution des hautes écoles	39
3. Les principes du système de financement	42
4. Le financement des hautes écoles	44
5. L'exécution du financement pour 1997	58
6. Comptes des services à gestion séparée	64
7. Le personnel	67
B. Utilisation de la dotation destinée aux investissements immobiliers des institutions universitaires pour les années 1992 à 1998	72
1. Dispositions légales et réglementaires	72
2. Affectation et répartition de la dotation entre les institutions universitaires	73
3. Financement de la dotation	74
4. Investissements immobiliers académiques réalisés par les institutions universitaires	74
5. Respect des dispositions réglementaires par les institutions universitaires	78
6. Conclusions	84
INDEX	87

I. INTRODUCTION

LA COMPETENCE DE CONTROLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS EST ETABLIE PAR LA LOI DU 10 MARS 1998 MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE DE LA COUR DES COMPTES

La loi du 10 mars 1998 modifiant la loi organique de la Cour des comptes, publiée au Moniteur belge du 11 avril 1998, est entrée en vigueur le 21 avril suivant.

En vertu de cette loi, la Cour des comptes est désormais compétente pour exercer un contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics; à cette fin, elle examine dans quelle mesure les critères d'économie, d'efficacité et d'efficience sont respectés. Par ailleurs, la Chambre des représentants peut charger la Cour de procéder à des analyses de gestion au sein des services et organismes soumis à son contrôle. Enfin, les pouvoirs d'investigation de la Cour sont globalement redéfinis pour lui permettre de remplir au mieux ses nouvelles missions.

Les modifications de la loi sont examinées point par point ci-après. Le texte des nouveaux articles 5 et 5 *bis* est repris intégralement en annexe, avec indication des changements intervenus.

1. LE CONTROLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

a. Les formes traditionnelles du contrôle de la Cour des comptes

En vertu de l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, celle-ci est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale. Le 2^e alinéa ajoute que la Cour veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. Ces dispositions sont reprises littéralement de l'article 180 de la Constitution coordonnée.

Sur cette base légale et constitutionnelle, la Cour a mis en œuvre un *contrôle financier*, qui consiste en une vérification des comptes des recettes et des dépenses, notamment du compte général de l'Etat. Dans ce cadre, la Cour apprécie l'exactitude, la fiabilité et l'intégralité des états financiers, en s'assurant de la conformité des opérations comptables à la réglementation sur la comptabilité publique.

Elle exerce également un *contrôle de légalité* (compris au sens large); en d'autres termes, elle examine la légalité et la régularité des opérations constatées dans les états financiers. Au point de vue de la régularité, la Cour vérifie la conformité des opérations effectuées à la loi budgétaire (crédit suffisant au budget, imputations exactes, etc.). Au point de vue de la légalité, elle s'assure de l'application correcte des règles de droit auxquelles ressortit l'opération contrôlée, ainsi que de la conformité de cette dernière avec les normes de droit public, spécialement édictées pour protéger les intérêts du Trésor (par exemple, la réglementation en matière de marchés publics, d'octroi et d'emploi des subsides, de recrutement du personnel, de pensions d'Etat, etc.). Le contrôle de légalité exercé par la Cour peut s'étendre, le cas échéant, à toutes les autres normes juridiques, même celles relevant du droit privé, dont l'application s'impose pour les opérations examinées.

b. La motion motivée du 8 juillet 1991

Dans le souci de mieux préserver les intérêts du Trésor, la Cour des comptes s'efforçait également, depuis de nombreuses années, d'évaluer, lors de ses contrôles financiers et de légalité, la qualité de l'action administrative. Elle a pu ainsi attirer l'attention sur les insuffisances de la réglementation, des procédures ou des structures administratives. De telles remarques restaient cependant occasionnelles (1).

Une évolution de la culture politique a toutefois accru l'intérêt porté à une gestion efficace et efficiente des pouvoirs publics. Cette tendance s'est notamment concrétisée dans la loi du 28 juin 1989, qui a modifié profondément la procédure budgétaire.

Afin de doter les pouvoirs publics d'un meilleur instrument de gestion, cette loi instaure le budget par programmes, appuyé sur des notes justificatives, lequel doit refléter les coûts des différents services, regroupés en divisions organiques, et les objectifs des actions entreprises. Cette réforme doit aussi permettre d'apprécier l'efficacité des moyens utilisés au regard des objectifs fixés, tout en contribuant à un meilleur contrôle de la politique gouvernementale par le Parlement.

Dans le but d'actualiser ce contrôle parlementaire, la loi du 28 juin 1989 prescrit par ailleurs que la Cour des comptes communique à la Chambre des représentants une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, durant le mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire (en attendant le règlement définitif du budget). Cette préfiguration peut donner lieu à l'approbation, par la Chambre, d'une motion motivée de règlement provisoire du budget concerné.

En adoptant, le 8 juillet 1991, la motion motivée de règlement provisoire du budget de l'Etat de 1990, la Chambre des représentants a fait un pas important dans le processus de développement du contrôle de l'efficacité de la gestion, puisqu'elle a souhaité à cette occasion que la Cour des comptes exerce un « contrôle de gestion » destiné au Parlement en vue de pouvoir apprécier les moyens budgétaires mis en œuvre dans le cadre des politiques menées (2).

Depuis l'approbation de cette motion, la Cour des comptes a réalisé plusieurs expériences en matière de contrôle de gestion.

c. La compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics

La motion motivée du 8 juin 1991 constituait cependant une base juridique insuffisante pour permettre à la Cour des comptes de développer des contrôles systématiques de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion (3).

En outre, il a été constaté que la Belgique accusait un certain retard législatif par rapport aux autres pays occidentaux. En effet, elle était le seul pays où l'organe de contrôle externe des finances publiques ne disposait d'aucun arsenal juridique incontestable lui permettant d'effectuer des contrôles de gestion systématiques (4).

(1) 149^e Cahier d'observations, Fascicule I^{er}, p. 22.

(2) Rapport fait au nom de la Commission du Budget, *Doc. parl.* Ch. représ., sess. ord. 1990-1991, n° 5/26 — 1618/2.

(3) Développements, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1995-1996, n° 618/1, p. 4 et Rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1997-1998, n° 618/7, p. 13.

(4) *Idem.*

La loi du 10 mars 1998 répond à cette double problématique puisqu'elle confie expressément à la Cour des comptes une compétence de contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics. Certes, ceci n'implique nullement que la Cour des comptes puisse dorénavant se prononcer sur l'opportunité des politiques menées ou sur la définition des choix et des objectifs; ces compétences relèvent exclusivement du Parlement et du Gouvernement. En fait, cette loi vise à ce que la Cour puisse informer et éclairer le Parlement sur la manière dont sont gérés les services publics et sur les mesures qu'il conviendrait éventuellement de prendre pour améliorer cette gestion. A cette fin, la Cour doit pouvoir réaliser des contrôles relatifs au bon emploi des deniers publics, dont les conclusions seront portées à la connaissance du Parlement par le biais du Cahier d'observations ou de tout autre rapport spécifique (1).

La référence au « bon emploi des deniers publics » définit le principe général de cette nouvelle forme de contrôle, dont le contenu est ensuite précisé par trois concepts spécifiques : économie, efficacité et efficience (2).

Lors du contrôle de l'économie, on vérifie si les ressources financières, humaines et matérielles mises en œuvre sont, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, acquises aux moments opportuns et au meilleur coût.

L'examen de l'efficacité donne la mesure dans laquelle les objectifs et les finalités assignés sont atteints.

L'examen de l'efficience consiste, enfin, à mesurer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus ou, en d'autres termes, à s'assurer que les ressources financières, humaines et matérielles sont utilisées de façon à atteindre la maximalisation des « extrants ».

En outre, la loi nouvelle dispose explicitement que ce contrôle ne peut s'exercer qu'*a posteriori* (c'est-à-dire après que les dépenses ont été effectuées). Cette précision a été ajoutée à la demande du Conseil d'État, qui estimait que l'exercice *a priori* d'un tel contrôle porterait excessivement atteinte à la liberté d'action gouvernementale, qu'impose la séparation des pouvoirs (3).

2. LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS PEUT CHARGER LA COUR DE PROCEDER A DES ANALYSES DE GESTION

Eu égard à la nécessaire indépendance de la Cour des comptes en tant qu'organe de contrôle externe, celle-ci peut exercer d'initiative la nouvelle compétence qui lui a été dévolue par la loi. Ce principe général d'indépendance constitue d'ailleurs une garantie quant à l'objectivité et à l'impartialité des contrôles réalisés par la Cour (4).

Toutefois, dans le but d'améliorer l'information de la Chambre des représentants, le législateur a prévu que cette dernière peut charger la Cour des comptes de missions spécifiques d'analyse de gestion (5).

Afin d'éviter l'inflation de pareilles demandes, ce qui ne manquerait pas de nuire à la bonne organisation du travail de la Cour, à l'exécution normale de ses missions, mais aussi à son indépendance, la loi a soumis l'exercice de ce droit à des

(1) Développements, *Doc. parl.*, Ch. reprs., sess. ord. 1995-1996, n° 618/1, p. 5.

(2) *Idem*, pp. 5-6.

(3) Avis du Conseil d'Etat du 17 mars 1997, *Doc. parl.*, Ch. reprs., sess. ord. 1996-1997, n° 618/3, p. 3.

(4) Développements, *Doc. parl.*, Ch. reprs., sess. ord. 1995-1996, n° 618/1, p. 6, et rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget, *Doc. parl.*, Ch. reprs., sess. ord. 1997-1998, n° 618/7, pp. 14-15.

(5) *Idem*.

règles de procédure, qui devront être fixées (notamment en ce qui concerne la portée et les modalités particulières de chaque mission confiée à la Cour) dans le règlement d'ordre intérieur de la Chambre des représentants(1).

3. LA REFORMULATION DES POUVOIRS D'INVESTIGATION DE LA COUR DES COMPTES

En vue d'assurer une meilleure cohérence du texte de la loi organique, la nouvelle loi a retiré les pouvoirs d'investigation de l'ancien article 5 et les a transférés dans un nouvel article 5 *bis*. De cette manière, l'article 5 restera dorénavant limité à une description des compétences de la Cour des comptes (contrôle financier, contrôle de légalité et contrôle du bon emploi des deniers publics).

L'insertion d'un nouvel article 5 *bis* a également permis d'adapter et de préciser les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes.

Avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, la loi organique disposait que la Cour des comptes avait le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements « relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces ».

Eu égard à la nouvelle compétence accordée à la Cour des comptes concernant le contrôle du bon emploi des deniers publics, il a paru indiqué d'adapter et de préciser cette disposition. Les mots « relatifs à la recette et à la dépense » apparaissaient, en effet, trop limitatifs. C'est pourquoi les notions « recettes et dépenses » ont été remplacées par la notion de « gestion » (2). *Ratione institutionis*, le champ d'application de cette disposition a également été élargi à tous les organismes publics soumis au contrôle de la Cour. Eu égard à l'informatisation croissante, il a enfin été jugé utile de formuler aussi largement et généralement que possible les concepts « documents et informations », en insérant les mots « de toute nature ».

Par ailleurs, la disposition en vertu de laquelle la Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place a été maintenue telle quelle. Cette disposition avait été insérée en 1971 par le biais d'une modification (loi du 17 juin 1971) de la loi organique.

Enfin, le délai dans lequel l'autorité compétente doit répondre aux constatations résultant du contrôle de la Cour des comptes a été réduit de trois à un mois. Cette modification est dictée par le souci d'accorder un maximum d'efficacité au travail de la Cour des comptes et de lui permettre d'informer le Parlement de la manière la plus contemporaine possible. Il s'est, en effet, avéré que, dans les dossiers où un échange de plusieurs lettres était nécessaire pour épuiser la procédure contradictoire entre la Cour des comptes et l'administration contrôlée, le délai de trois mois aboutissait à ce que les observations perdent finalement une part essentielle de leur pertinence, ce qui limitait en conséquence l'intérêt de l'information destinée au Parlement (3).

4. LE CHAMP D'APPLICATION *RATIONE INSTITUTIONIS* DE LA NOUVELLE DEFINITION DES COMPETENCES RELATIVES AU CONTROLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

a. L'Etat fédéral et les organismes fédéraux publics

Suivant leur libellé, les dispositions de l'article 5 de la loi organique de la Cour des comptes, qui fixe les compétences de celle-ci en matière de contrôle financier, de contrôle de légalité et de contrôle de l'efficacité et de l'efficience de la gestion, ne sont applicables, au niveau fédéral, qu'à l'Etat fédéral.

(1) *Idem*.

(2) Développements, *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1995-1996, n° 618/1, p. 7.

(3) *Idem*, p. 8.

L'article 6 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public énonce le principe de la compétence de contrôle de la Cour des comptes à l'égard de la comptabilité et des opérations des organismes publics visés par cette loi. Cependant, cette disposition ne définit pas le concept de « contrôle de la Cour des comptes », mais fait implicitement référence, à ce sujet, à la description des compétences de contrôle attribuées à la Cour des comptes, telle qu'elle figure à l'article 5 de sa loi organique. L'article 5 modifié est, par conséquent, applicable à ces organismes et la Cour des comptes peut, par conséquent, y effectuer également des contrôles de l'efficacité et de l'efficience de la gestion. Il en est de même des dispositions légales particulières qui font référence, de manière générale, à la compétence de contrôle de la Cour des comptes vis-à-vis des organismes publics qui ne sont pas soumis à la loi du 16 mars 1954.

b. Les Communautés, les Régions et les organismes publics qui en dépendent

L'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 prescrit que la loi déterminera les dispositions générales applicables à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, tant en ce qui concerne les entités fédérées que les organismes publics (1) qui relèvent de l'article 50, § 2.

En attendant l'entrée en vigueur de ladite loi, la compétence de contrôle de la Cour des comptes est réglée, dans une phase transitoire, par l'article 71, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale de financement. Aux termes de cet article, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation de la Cour des comptes et les dispositions y afférentes de la loi du 16 mars 1954 restent applicables, respectivement, aux Communautés et aux Régions (2), ainsi qu'aux organismes publics qui en dépendent.

Eu égard à la référence générale figurant à l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement (et dans les articles qui fixent, dans une phase transitoire, la compétence de contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne la Communauté germanophone), on peut considérer que les dispositions de la loi organique de la Cour des comptes, en ce compris les modifications qui ont été apportées à cette loi depuis l'adoption de la loi spéciale de financement, sont également applicables aux Communautés et aux Régions. En ce qui concerne les organismes publics qui dépendent des Communautés et des Régions, la même conclusion peut être déduite de la lecture des articles 71, § 3, de la loi spéciale de financement et 6 de la loi du 16 mars 1954 (à ce sujet, voir également le point a ci-avant).

L'analyse effectuée ci-dessus implique que, pendant la phase transitoire fixée par la loi, la Cour des comptes peut accomplir des contrôles, tant auprès des Communautés et des Régions que dans les organismes publics qui en dépendent, et que chaque Parlement des Communautés et des Régions peut charger la Cour des comptes de missions de contrôle spéciales, dans les mêmes conditions que la Chambre des représentants (voir, ci-dessus, point 3).

(1) L'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement est directement applicable aux communautés flamande et française, ainsi qu'aux Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, l'article 82, § 1^{er}, 2^e al., de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et l'article 60 *bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone sont applicables respectivement à la Commission communautaire commune et à la Communauté germanophone.

(2) Pour la Communauté germanophone, la période transitoire est cependant définie par les articles 5, § 1^{er}, et 60 *bis* de la loi du 31 décembre 1983. L'article 5, § 1^{er}, fait référence à l'article 13, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui fait, à son tour, référence, de manière générale, à la loi organique de la Cour des comptes. L'article 71 de la loi spéciale de financement est rendu applicable à la Commission communautaire commune par l'article 82, § 1^{er}, 2^e al., de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

En ce qui concerne la phase définitive, il y a cependant lieu d'attendre l'adoption de la loi annoncée par l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement, qui déterminera les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les Communautés, les Régions et les organismes publics qui en dépendent.

ANNEXE: articles 5 et 5bis de la loi organique de la Cour des comptes avec les modifications imprimées en italiques

Art. 5. — Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor.

Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé, et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu.

Les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat et les provinces, y compris les recettes fiscales, sont soumises au contrôle général de la Cour des comptes. Les modalités d'exécution de ce contrôle sont arrêtées dans un protocole conclu entre le Ministre des Finances et la Cour des comptes.

Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat, et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables.

La Cour des comptes contrôle a posteriori le bon emploi des deniers publics; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La Chambre des représentants peut charger la Cour des comptes de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, à des analyses de gestion.

Art. 5bis. — *La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.*

La Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place.

L'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour des comptes dans un délai maximum d'un mois. *Ce délai peut être prolongé par la Cour des comptes.*

II. COMPTABILITE GENERALE

A. LE COMPTE GENERAL

Procédure de règlement définitif des budgets

Dans le courant du mois d'octobre suivant la fin de l'année budgétaire, le ministre des Finances est tenu de déposer au Parlement le projet de décret portant règlement définitif du budget (1). Ce projet de décret, qui renferme la justification de l'emploi des moyens octroyés au pouvoir exécutif par le Parlement, constitue la phase finale du processus budgétaire. Il est basé sur le compte d'exécution du budget tel qu'il a été apprécié par la Cour des comptes dans le cadre de la vérification du compte général.

Le dernier décret de comptes adopté par le Conseil de la Communauté française est le décret du 9 novembre 1990 portant règlement définitif du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1980 (2). Pour ce qui concerne les années budgétaires 1981 à 1985, la Cour des comptes a fait rapport au Conseil de la Communauté française sur l'examen des comptes généraux qui lui ont été transmis, mais aucun projet de décret portant règlement définitif des budgets correspondants n'avait été déposé jusqu'en 1997 par le ministre des Finances. Suite aux remarques faites à ce propos dans le 154^e Cahier d'observations (3), les projets de décret contenant le règlement définitif des budgets de la Communauté française pour les années 1981 à 1985 ont été déposés au Parlement le 30 juin 1998.

Comptes généraux à transmettre à la Cour des comptes

Le dernier compte général de la Communauté française, transmis à la Cour le 21 juin 1990, se rapportait à l'année 1985. Dans son 154^e Cahier d'observations (4), la Cour a insisté une nouvelle fois pour que tout soit mis en œuvre afin de résorber les retards considérables enregistrés dans la reddition des comptes généraux, et permettre ainsi au Parlement de la Communauté française d'exercer son droit de contrôle. Elle rappelait qu'elle avait déjà suggéré à diverses reprises de s'inspirer de la solution pragmatique adoptée par la Région wallonne qui a réservé l'établissement des comptes des années 1986 à 1990 (5) et a entrepris d'établir les comptes généraux à partir du 1^{er} janvier 1991, date de l'instauration de l'autonomie des trésoreries communautaires et régionales.

Au cours de l'examen du 154^e Cahier d'observations en commission des Finances (6), le ministre a émis des réserves sur la suggestion formulée par la Cour au nom du respect de la spécificité des institutions, il a toutefois reconnu la nécessité de prendre des mesures afin de régulariser la situation. Il lui semblait par ailleurs que, dans l'attente de la résorption de l'arriéré les comptes généraux en souffrance, les préfigurations de résultats de l'exécution du budget répondaient, dans une large mesure, à la nécessité d'informer le Parlement.

(1) Art. 77, 2^e alinéa, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 151 (1989-1990), n^{os} 1 et 2.

(3) 154^e Cahier d'observations, *Doc. parl. Comm. fr.*, 199 (1997-1998) — n^o 1, p. 7.

(4) *Idem.*

(5) Période pendant laquelle la trésorerie fédérale assurait le service de caissier des Communautés et Régions.

(6) *Doc. parl., Comm. fr.*, 4-III (1995-1996) — n^o 2, p. 19.

B. SYNTHÈSE DE LA PRÉFIGURATION DES RÉSULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET POUR L'ANNEE 1997

Le déficit budgétaire pour 1997 s'élève, hors emprunts et opérations sur les fonds budgétaires, à 6,9 milliards de francs contre 7,9 milliards de francs en 1996. Recalculée selon la méthode utilisée par la Communauté française, l'exécution du budget se solde par un *boni* de quelque 2 milliards de francs, somme qui sera prise en recettes en 1998. Recomposé suivant la méthodologie du Conseil supérieur des Finances, le déficit s'inscrit dans la norme préconisée par cette instance. Quant à la situation de la trésorerie, elle s'est clôturée sur un boni de 1,5 milliard de francs; le résultat obtenu après déduction des amortissements de la dette s'établit à - 1,1 milliard de francs.

La préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1997 (1), adoptée par la chambre française de la Cour des comptes le 29 mai 1998, a été transmise au Parlement de la Communauté française conformément à l'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

La commission des Finances du Parlement de la Communauté a adhéré à la proposition faite au cours de sa séance du 3 février 1998 par le ministre du Budget, qui suggérait de procéder à un examen conjoint de la préfiguration se rapportant à l'exécution du budget de l'année précédente et du premier feuillet du budget de l'année en cours (2). En effet, c'est alors que l'imputation de la recette résultant du report des moyens non utilisés du budget de l'année précédente est validée. En outre, divers éléments de l'analyse effectuée par la Cour dans le cadre de la préfiguration sont susceptibles d'alimenter utilement le débat budgétaire. Ainsi, la préfiguration de l'exécution du budget de l'année 1997 a-t-elle été mise à l'agenda des travaux de la commission (3) en même temps que le projet de décret contenant le premier feuillet d'ajustement du budget pour 1998.

1. LES PRINCIPAUX RESULTATS BUDGETAIRES

Hors emprunts et opérations sur les fonds budgétaires, le déficit budgétaire, établi sur la base des recettes imputées et des dépenses ordonnancées, se chiffre à 6.950,3 millions de francs, contre 7.915,1 millions de francs en 1996 et 9.352,6 millions de francs en 1995. En tenant compte des capitaux empruntés en cours d'année, le résultat budgétaire se traduit par un *boni* de 2.276,9 millions de francs. En fonction des crédits non utilisés au terme de l'année, il s'élève à la somme de 2.047,8 millions de francs, contre 1.563,2 millions de francs en 1996.

Reconstitué suivant la méthodologie propre au Conseil supérieur des Finances, le déficit se chiffre à 8.886,6 millions de francs et s'inscrit par conséquent dans la norme de déficit maximum recommandé par cette instance (9,6 milliards de francs, sans l'emprunt de soudure dont la tranche annuelle s'élève à 2.973,0 millions de francs pour 1997).

Quant à la situation de trésorerie, elle s'est clôturée sur un *boni* de 1.490,0 millions de francs. Le résultat s'établit à - 1.110,2 millions de francs après déduction des amortissements de la dette communautaire.

Les recettes encaissées en 1997 et imputées à l'exercice s'élèvent à 236.355,1 millions de francs, y compris les emprunts prélevés durant l'exercice

(1) *Doc. parl.*, Comm. fr., 4-III (1997-1998) — n° 1.

(2) *Doc. parl.*, Comm. fr., 4-III (1995-1996) — n° 2, pp. 8 et s.

(3) *Doc. parl.*, Comm. fr., 4-III (1997-1998) — n° 2.

(9.227,2 millions de francs), ainsi que les recettes affectées aux fonds organiques (3.079,5 millions de francs) et aux fonds maintenus dans les sections particulières (248,9 millions de francs). A l'instar des années précédentes, les réalisations sont très proches des prévisions, à l'exception toutefois des recettes affectées aux fonds organiques. Par rapport à l'année 1996, les recettes présentent une progression de près de 3 %, augmentation qui s'observe également au niveau des grands postes, à l'exception de la redevance radio et télévision et de l'emprunt de soudure.

Le taux d'utilisation des crédits disponibles a été globalement très élevé (99,01 % en engagement et 97,02 % en ordonnancement) à l'instar des exercices précédents. Si l'exécution du budget ne fait apparaître qu'un seul dépassement au niveau des crédits de la Culture et des Affaires sociales, plusieurs dépassements des crédits de l'Education, de la Recherche et de la Formation ont été effacés par le transfert irrégulier d'ordonnances de dépenses fixes.

L'encours de la dette communautaire s'élève à 86.185,4 millions de francs au terme de l'exercice. Elle comprend les emprunts couvrant les déficits annuels, les emprunts destinés à financer les investissements immobiliers des institutions universitaires, des emprunts de paracommunautaires, les contrats de promotion relatifs aux bâtiments administratifs et les lignes de crédit pour les infrastructures culturelles et sportives.

L'encours de la dette directe a progressé de 13 %, passant en cours d'année de 52.190,3 millions de francs à 59.094,2 millions de francs. Cette augmentation résulte des montants empruntés à concurrence de la norme d'endettement préconisée pour 1997 par le CSF (6,6 milliards de francs) ajoutés aux sommes réempruntées à hauteur des amortissements liquidés en cours d'année pour la dette directe (2.323,3 millions de francs), la dette universitaire (151,1 millions de francs) et la dette des paracommunautaires (125,8 millions de francs).

Les opérations de financement et de gestion de la dette directe ont été analysées dans le cadre d'un contrôle réalisé par la Cour en 1997. Les conclusions de ce contrôle, qui ont fait l'objet de discussions contradictoires avec le représentant du ministre communautaire du Budget et des Finances, le consultant financier et les agents de la cellule « Dette » du Service général des finances, ont été communiquées au ministre par courrier en date du 14 avril 1998. La partie du rapport consacrée aux opérations de gestion et de financement a été reprise dans la préfiguration, tandis que celle réservée à l'analyse des structures décisionnelles, de gestion et de contrôle fait l'objet d'un chapitre particulier du présent Cahier d'observations.

2. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS PROGRAMMES DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES

Dans certains secteurs, le taux d'utilisation des crédits budgétaires est relativement faible au regard de la tendance générale. Les causes sont diverses: lourdeur des procédures administratives (Fonds d'urgence des bâtiments scolaires), négligences dans le traitement de dossiers (Jeunesse), imputation de dépenses à d'autres allocations de base (chargés de mission), ou encore la fermeture d'institutions en cours d'année (centres PMS).

L'évaluation des résultats obtenus par les réformes structurelles de l'enseignement visant à maîtriser la charge des traitements a permis de constater la progression positive des économies déjà constatées en 1996.

A l'instar des années précédentes, une préfiguration des comptes agrégés des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française a été dressée sur la base des comptes rendus par les comptables et non encore contrôlés.

C. L'EXAMEN BUDGETAIRE AU COURS DE LA PERIODE 1997-1998

Les soldes nets à financer *ex ante* pour 1998 et 1999 correspondent à la norme du Conseil supérieur des Finances. Ces résultats ont été atteints par des mouvements de fonds entre le budget et un nouvel organisme d'intérêt public, le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française. De plus, des dépenses liées aux traitements des enseignants ont été mises à la charge des soldes subsistants sur trois fonds budgétaires de l'ancienne section particulière du budget du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation qui n'avaient pas été formellement annulés lors de l'assainissement des sections particulières en 1992.

Conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, tel que modifié par la loi du 19 juillet 1996, la Cour des comptes examine les projets de budget déposés par le Gouvernement et communique ses remarques au Parlement.

Depuis la publication du 154^e Cahier d'observations, elle a examiné le projet du deuxième ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour 1997, les projets de budget et du premier ajustement pour 1998, ainsi que les projets de budget pour 1999.

1. LE DEUXIEME AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES DE L'ANNEE 1997

A l'instar des années précédentes, le dépôt du dernier ajustement de l'année a été précédé par une délibération budgétaire du Gouvernement de la Communauté française (1) autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses au-delà des crédits prévus au budget général des dépenses ajusté de l'année 1997, mais dans les limites de ceux inscrits au projet de deuxième ajustement du budget pour 1997. La Cour a rappelé que ce type de délibération à portée générale ne répond pas aux conditions d'urgence requises par l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Le second ajustement du budget a augmenté, hors fonds organiques, les crédits supplémentaires pour créances d'années antérieures, tout en diminuant à due concurrence les crédits de l'année, grâce notamment à la réduction de la provision « index » (DO 40 — AB 01.02.10) rendue possible par le report du saut d'index de juin à octobre 1997. Les dépenses ajustées ont néanmoins été portées de 240.415,4 millions de francs à 240.535,9 millions en raison de la majoration du crédit variable afférent au Fonds d'intervention du Fonds social européen destiné à la réalisation de programmes d'actions ou de formation et de réinsertion professionnelles dans l'enseignement à horaire réduit (DO 52 — AB 30.01.90), sans adaptation corrélative de la recette affectée correspondante (2).

2. LES PROJETS DE BUDGET INITIAL ET DE PREMIER AJUSTEMENT DU BUDGET POUR 1998

Dans le budget initial de l'année 1998 (3), les recettes ont été estimées à 232.058,5 millions de francs et les dépenses à 241.681,9 millions. En majorant les unes et les autres d'un montant identique (1.827 millions de francs), le premier feuilletton d'ajustement du budget pour 1998 n'a pas modifié le solde net à financer *ex ante*, maintenu à 6.123,4 millions de francs conformément aux recommandations du Conseil supérieur des Finances (CSF) en matière de déficit maximum admissible (4).

(1) Délibération n° 97/701 du 7 novembre 1997.

(2) *Doc. parl.*, Comm. fr., 5-II-1 (1997-1998) — n° 5.

(3) *Doc. parl.*, Comm. fr., 4-II (1996-1997) — n° 8.

(4) *Doc. parl.*, Comm. fr., 5-II-2 (1997-1998) — n° 5.

Ce résultat tient compte de la mise en réserve d'un montant de 1.875,3 millions de francs, *via* l'inscription d'une dotation à un Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française (1).

L'augmentation des recettes provient essentiellement de la fixation définitive du montant des moyens non utilisés du budget de l'année 1997 à 2.047,8 millions de francs, alors qu'il avait été initialement estimé à 1.250 millions de francs. Ensuite, le décompte définitif des douzièmes versés en 1997 par la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof dans le cadre du transfert de certaines compétences communautaires, donne lieu au remboursement, par ces deux entités, d'un montant de 102,9 millions de francs. Quant au produit attendu en 1998 de la perception de la redevance radio et télévision, il a été majoré de 83,8 millions de francs, qui correspondent aux frais de perception, lesquels sont maintenant couverts par une dotation versée aux deux nouveaux services de perception de la taxe, alors qu'ils étaient auparavant prélevés sur le produit recueilli. Enfin, la réestimation, conformément à la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, des moyens transférés par l'Etat fédéral a abouti à une augmentation nette de 776,5 millions de francs.

Au niveau des dépenses, la hausse est plus prononcée pour les moyens d'action — volet engagement — (+ 0,88 %) que pour les moyens de paiement — volet ordonnancement — où elle est identique à la hausse des recettes prévues (+ 0,76 %). L'écart s'explique principalement par une majoration de 300 millions de francs des crédits d'engagement du Fonds d'urgence des bâtiments scolaires (DO 44 — AB 01.03.01) dont la consommation a été quasi nulle au cours des deux années précédentes.

Les dispositifs du budget et du premier ajustement de 1998 comportent une mesure nouvelle qui consiste à autoriser l'imputation de certaines dépenses de personnel de l'enseignement à la charge des soldes existant sur trois fonds budgétaires inscrits jusqu'en 1991 dans la section particulière du budget du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation (2). La Cour a fait observer que, même si le sort de ces fonds n'a pas été formellement réglé lors de l'assainissement des sections particulières en 1992, l'intention de supprimer leurs soldes semblait manifeste et que, par conséquent, la réactivation de ces disponibles allait à l'encontre d'une décision prise antérieurement dans le but de sauvegarder les finances communautaires.

L'analyse budgétaire a également porté sur quelques programmes du budget général des dépenses. Une nouvelle appréhension de l'évolution de la masse salariale du personnel enseignant a été tentée, laquelle a permis de constater que la régression des dépenses de rémunération se poursuit, bien que les effets des réformes structurelles soient encore partiellement masqués par les mesures d'accompagnement et parfois même, dans le cas des Hautes Ecoles, retardés par la complexité de la restructuration entreprise.

3. LES PROJETS DE BUDGET POUR 1999

Pour 1999, les recettes (hors emprunts) ont été estimées à 240.190,3 millions de francs et les dépenses, à 249.390,3 millions de francs. Le montant des amortissements étant maintenu à 3,5 milliards de francs, il s'en dégage un solde net à financer *ex ante*

(1) Organisme d'intérêt public de la catégorie A, le Fonds participera à l'équilibre du budget communautaire, soit en versant une contribution au budget des voies et moyens en cas de besoin, soit en recevant une dotation prévue au budget général des dépenses lorsque le budget sera en mesure de constituer des surplus.

(2) Qualifiés de «turbines» dans le jargon administratif, ils permettaient de récupérer tous les crédits qui n'avaient pas été utilisés au terme d'un exercice afin de couvrir toutes les dépenses généralement quelconques relevant des attributions du ministre concerné. D'après les données de la Cour, les soldes de ces fonds s'élevaient, au 31 décembre 1992, à 2 394,9 millions de francs.

de 5,7 milliards de francs, lequel correspond à la norme d'endettement maximum préconisée par le CSF.

Les prévisions de recettes présentent une progression de 2,7 % par rapport aux moyens réajustés de 1998. La disparition de deux rentrées (1) représentant quelque 2,1 milliards de francs a été partiellement compensée par une contribution de 1.857,3 millions de francs du Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française, laquelle provient du surplus dégagé par le budget ajusté de 1998. En outre, le produit attendu en 1999 de la perception de la redevance radio et télévision a été augmenté de 868,5 millions de francs par rapport au budget ajusté de 1998 en raison d'une amélioration du recouvrement et de la modification intervenue dans l'imputation des frais de fonctionnement. Enfin, la part attribuée de la TVA a été calculée en fonction de l'interprétation qu'il convient à donner, selon le Gouvernement communautaire, à l'article 39, § 2, al. 2, de la loi spéciale de financement (2). Le supplément de 2,5 milliards de francs dégagé par l'application de la nouvelle clé de répartition sera toutefois transféré au Fonds d'égalisation, à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de l'ajustement du budget de l'année 1998.

L'ampleur de la croissance des dépenses autorisées pour 1999 (2,4 %) est identique à celle des recettes, emprunts compris. A l'exception de la division budgétaire relative à la Santé, aux Affaires sociales, à la Culture, à l'Audiovisuel et au Sport, les autres secteurs voient leurs crédits augmenter. Les majorations les plus importantes se constatent au niveau des services généraux (7,73 %), en raison des dotations versées aux trois nouveaux paracommunautaires (3), et de la dette publique (9,51 %).

Quant au dispositif budgétaire, il prolonge comme chaque année l'utilisation de la ligne de crédit destinée au financement des travaux d'infrastructure culturelle jusqu'au terme de l'année budgétaire et confirme l'extension de son champ d'application aux travaux de rénovation du Conservatoire royal de musique de Liège.

La projection pluriannuelle des finances communautaires, actualisée sur la base de l'ajustement du budget pour l'année 1998 et publiée dans l'exposé général du budget, a fait l'objet d'une rubrique particulière dans le rapport de la Cour, de même que l'évaluation de l'évolution de la masse salariale dans l'enseignement par rapport aux prévisions budgétaires pour 1999. Dans ce dernier domaine, la maîtrise des dépenses semble se confirmer d'autant plus que les réformes structurelles commencent à produire pleinement leurs effets suite à la disparition de certains surcoûts dérivés.

(1) Il s'agit de l'intervention de l'Etat suite à la suppression de l'autorisation d'emprunt avec garantie de l'Etat par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires qui, en vertu de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (art. 73, § 2, al. 2), était due de 1989 à 1998, et de la tranche annuelle de l'indemnité, de quelque 40,6 milliards de francs, attribuée en contrepartie de la cession d'une partie du parc immobilier scolaire de la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof, laquelle a été échelonnée de 1993 à 1998.

(2) Lequel prévoit qu'à partir de 1989, le partage de la masse de la taxe entre les Communautés française et flamande est adapté à la répartition du nombre d'élèves sur la base de critères objectifs fixés par la loi.

(3) Le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française et les deux services de perception de la redevance radio et télévision.

D. CONTROLE DE LA GESTION DE LA DETTE DIRECTE

Le contrôle de la gestion de la dette directe de la Communauté française a permis de constater que celle-ci satisfait globalement aux exigences de prudence et de rigueur qui s'avèrent nécessaires aussi bien en matière de définition d'une stratégie que du point de vue organisationnel.

Dans le cadre de sa mission légale, la Cour des comptes effectue régulièrement un contrôle de la légalité et de la régularité des opérations de financement et de gestion de la dette de la Communauté française. De plus, elle participe, depuis sa création en 1992 (1), aux réunions du Conseil du Trésor et ce, au même titre, que les autres membres de cet organe chargé d'assister le Gouvernement dans la gestion de la trésorerie et de la dette. A sa demande, les modalités de sa participation ont été réexaminées afin de mettre celle-ci plus en conformité avec sa mission de contrôleur externe. En attendant une révision de l'arrêté instituant l'organe consultatif, sa nouvelle qualité de membre observateur ne disposant pas de voix délibérative a été actée au procès-verbal de la réunion du Conseil du Trésor du 18 mars 1997.

En plus de l'examen ponctuel des dépenses présentées à son visa et des informations recueillies au cours des réunions du Conseil du Trésor sur les opérations projetées, la Cour a procédé en 1997 à un contrôle de la gestion de la dette directe de la Communauté française. Le contrôle a porté sur le cadre légal et réglementaire, sur les structures de décision, de gestion et de contrôle, sur la gestion de la trésorerie, la formation et la composition de la dette directe, sur les opérations financières menées de janvier 1996 à juin 1997, ainsi que sur la comptabilisation de ces opérations.

Avant d'être communiquées au ministre (2), les conclusions du contrôle ont fait l'objet d'une procédure contradictoire avec le représentant du ministre du Budget et des Finances, le consultant financier et les agents de la cellule chargée de la gestion de la dette. Une synthèse de la partie du rapport consacré à l'examen des opérations de gestion et de financement a été présentée dans la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour 1997, tandis que la partie relative à l'analyse organisationnelle est développée ci-après.

1. LE FONDEMENT LEGAL

En vertu de l'article 49 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les entités fédérées peuvent contracter des emprunts et émettre des emprunts publics et privés en francs belges ou en devises, sur le marché belge des capitaux ou en dehors de la Belgique (3). Elles peuvent également émettre des titres à court terme en francs belges en Belgique, dans le respect des dispositions de la loi du 22 juillet 1991 relative aux billets de trésorerie et aux certificats de dépôt. Enfin, l'arrêté royal du 16 novembre 1994, qui leur a rendu applicable la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire, autorise les Communautés et les Régions à émettre des titres sous forme dématérialisée (4).

Dans le cadre juridique ainsi défini, la Communauté française a, depuis 1991 — exercice à partir duquel sa trésorerie est devenue autonome —, contracté des

(1) Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 8 avril 1992.

(2) Lettre du 14 avril 1998.

(3) Ces autorisations s'inscrivent, selon le cas, dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des ministres, ou d'une information du ministre fédéral des Finances, ou encore de son approbation, dont les modalités sont précisées aux §§ 2 à 4 de l'article 49.

(4) Ils sont exclusivement inscrits dans les comptes X et N tenus par la Banque nationale de Belgique.

emprunts privés ou représentés par des billets de trésorerie à court et à long termes, libellés exclusivement en francs belges.

Le montant des emprunts autorisés annuellement figure comme recette au budget des voies et moyens. Il correspond à la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires et est conforme à la norme d'endettement préconisée par le CSF. Depuis 1994, cette capacité d'emprunt est majorée du réemprunt des amortissements relatifs à la dette directe et à la dette indirecte et remboursés au cours de l'exercice.

Le dispositif du budget des voies et moyens autorise annuellement le ministre ayant le Budget et les Finances dans ses attributions à souscrire les emprunts précités ainsi qu'à conclure « toute opération de gestion financière et de trésorerie réalisée dans l'intérêt général du Trésor ». A la demande de la Cour et dans le but de mieux encadrer la délégation très large ainsi accordée, le budget pour 1999 y a apporté une condition supplémentaire en précisant que ces opérations doivent être conclues « dans le respect des procédures arrêtées par le Gouvernement de la Communauté française ».

L'autorisation accordée au ministre du Budget et des Finances s'inscrit dans la stratégie de gestion développée au cours d'une séance d'information sur la gestion de la dette publique, qui s'est tenue le 18 février 1997 devant la Commission des Finances du Parlement de la Communauté française. Elle a ensuite été reprise dans le premier rapport annuel sur la gestion de la dette communautaire, lequel, présenté en juin 1997, portait sur l'année 1996. Cette stratégie s'articule autour de quatre principes: l'harmonisation des opérations de financement et de gestion, la diversification optimale de la composition de la dette sur la base de la détermination d'un *ratio* de répartition entre la dette à taux fixe et la dette à taux variable, l'utilisation active des instruments financiers dans un but de couverture ou de diversification de la dette et, enfin, le développement de programmes de financement propres en vue de réduire les coûts de financement.

Le principe d'harmonisation des opérations de financement et de gestion

L'harmonisation des opérations de financement et de gestion de la dette directe et indirecte s'est matérialisée par un regroupement des charges relatives à ces emprunts dans un même chapitre budgétaire, qui comprend trois divisions organiques (1). La première est réservée à la dette directe, la deuxième est consacrée aux emprunts liés aux investissements immobiliers des institutions universitaires et la dernière est destinée aux emprunts souscrits par les organismes paracommunautaires en 1992 et en 1993 pour compenser la diminution de leur dotation.

Outre ce regroupement, qui a amélioré la transparence du budget, l'harmonisation s'est également concrétisée par une gestion de la dette indirecte par la Direction d'administration de la trésorerie et du budget, devenue récemment, suite à la réorganisation de l'administration de la Communauté française, le Service général des finances, et plus particulièrement, par la cellule « Dette », constituée au sein de ce service. Ainsi, plusieurs opérations de restructuration de la dette universitaire ont été entreprises. Elles ont permis une diminution notable des charges supportées par le budget communautaire.

Le principe de diversification optimale de la composition de la dette

La composition optimale de la dette est également recherchée par la détermination d'un *ratio* entre dette à taux fixe et à taux flottant. Le *ratio* taux fixe/flottant est établi en fonction de l'évolution du contexte financier, afin de se prémunir contre le risque de taux.

(1) Il s'agit, respectivement, des DO 30, 35 et 36, devenues dans le budget pour 1998, les DO 85, 86 et 87.

Ainsi, eu égard aux répercussions que l'avènement de l'euro pourrait avoir sur les marchés, la Communauté française a décidé, en 1996, de renforcer la partie de la dette contractée à taux fixe en portant ce *ratio* à 66-33 %, lequel était auparavant fixé à 50-50 %. Au début de 1998, il a été fixé à 80-20 %. Il importe toutefois de remarquer que la valeur du *ratio* fluctue constamment et que les opérations de gestion de la dette ont pour objectif de s'en rapprocher.

Le principe d'utilisation active des instruments financiers

Afin d'atteindre le *ratio* fixé, mais aussi pour tenter de diminuer ses coûts de financement, la Communauté française a décidé de recourir à de nouveaux produits financiers. Toutefois, devant les risques d'effets de levier que comportent certains instruments, leur utilisation est conditionnée par l'obligation de disposer, dans le stock de dette, d'un actif qui servira de sous-jacent à l'opération envisagée. De plus, celle-ci doit recevoir l'aval du consultant financier et est immédiatement soumise à la vigilance du contrôleur prudentiel.

Le principe de création de programmes de financement propre

La Communauté a également développé, en 1994 et 1995, deux programmes de financement propres. Il s'agit d'un programme de billets de trésorerie à court terme dont les émissions peuvent aller de 7 jours à 12 mois pour un montant maximum de 30 milliards de francs et d'un programme de *Medium Term Notes (MTN)*, ou obligations linéaires communautaires (OLCO), plafonné à 15 milliards de francs et offrant le choix entre des émissions à taux variable ou à taux fixe pour des maturités allant de 1 à 8 ans. Ces programmes doivent lui permettre de se financer à moindre frais, d'une manière plus souple et adaptée à ses besoins, en profitant également d'opportunités du marché. De plus, ils offrent l'avantage d'élargir la base des investisseurs. Plus particulièrement, dans le cas des OLCO, l'objectif affirmé de la Communauté est de parvenir à la création d'un marché secondaire afin d'améliorer la liquidité du programme et, par conséquent, de faire baisser son coût.

2. LES STRUCTURES DE DECISION, DE GESTION ET DE CONTROLE

Outre les principes directeurs de la gestion de la trésorerie et de la dette, les décisions ministérielles tiennent compte des recommandations émises et des grandes orientations définies par le Conseil du Trésor, aussi bien en matière de politique générale de financement qu'en matière d'organisation et de fonctionnement des services. La gestion quotidienne est assurée par la cellule « Dette », laquelle a été étoffée en 1994 par l'engagement de deux agents contractuels de niveau 1. Dès 1993, la Communauté s'est également dotée des services permanents d'un conseiller financier. Au regard des risques particuliers liés à l'utilisation des produits dérivés, elle s'est imposée, en plus des contrôles administratifs classiques, un contrôle prudentiel effectué par un réviseur d'entreprise depuis 1995.

Les choix stratégiques

Organisme consultatif, d'avis et de réflexion, opérationnel depuis 1992, le Conseil du Trésor réunit les représentants des ministres et de l'administration, ainsi que l'inspecteur des Finances accrédité, chaque fois qu'un choix stratégique doit être fait (calendrier des souscriptions, consultation des banques pour les emprunts consolidés, utilisation d'un nouvel instrument financier, versement des moyens non utilisés au cours d'une année au budget de l'année suivante, etc.). Y assistent également

en tant que conseiller, le consultant financier, et, en tant qu'observateurs, le contrôleur prudentiel, la Cour des comptes, ainsi que le représentant de la Communauté française auprès du CSF.

Le Conseil du Trésor a ainsi orienté le choix du consultant financier et déterminé le schéma des prises de décision, les délégations accordées, les procédures à respecter, l'organisation de la cellule « Dette » ainsi que la comptabilisation des opérations dans les comptes financiers gérés par la comptable centralisatrice.

Les procédures de décision, d'approbation et de transmission ont ensuite été approuvées par le ministre du Budget et des Finances et ont dès lors fait l'objet d'une note de service rendant applicable le procès-verbal de la séance du Conseil du Trésor consacrée à ce sujet. Toutefois, il s'indiquerait de les faire avaliser par le Gouvernement de la Communauté française conformément à l'adjonction introduite dans la disposition du budget des voies et moyens pour 1999 accordant une délégation au ministre du Budget et des Finances pour gérer la trésorerie et la dette.

La gestion

Les opérations financières d'une durée inférieure à un mois sont réalisées, moyennant avis favorable du consultant financier, par la cellule « Dette », qui est placée sous l'autorité directe du directeur général adjoint du Service général des finances. Toutes les opérations font l'objet d'une confirmation de la part du directeur général adjoint, auquel une délégation a été accordée.

Les opérations à plus d'un an sont également effectuées par la cellule « Dette », sur avis favorable du consultant financier et après accord du ministre. Elles sont soumises à l'avis du Conseil du Trésor s'il s'agit d'emprunter pour les besoins de financement annuels ou de recourir à un nouveau produit financier.

La cellule « Dette » est composée d'un *front office* et d'un *back office*. Le premier, qui travaille en relation étroite avec le conseiller financier, contacte les banques et conclut les opérations. Ensuite, il dresse un document qui reprend les caractéristiques essentielles des opérations effectuées et qui est transmis au *back office*. Celui-ci confronte les données transmises par le *front office* aux confirmations envoyées par les organismes bancaires et assure, avec la comptable centralisatrice à laquelle elles sont également transmises, le suivi budgétaire et comptable des opérations.

Le *front office* adresse un rapport hebdomadaire au ministre du Budget et des Finances ainsi qu'au contrôle prudentiel. Ce rapport répertorie les opérations effectuées en donnant des indications sur le contexte économique, ainsi que sur la situation de la trésorerie. Il contient également un relevé des opérations envisagées.

Quant au *back office*, il est chargé de l'exécution de toutes les opérations qui lui sont communiquées par le *front office*. Outre les relations avec la section « Besoins de financement » du CSF et les statistiques, le *back office* s'occupe également de la publication de la situation mensuelle de trésorerie au Moniteur belge et établit un rapport mensuel sur la situation de trésorerie, lequel est adressé au ministre, au CSF, à la Banque nationale et à la Cour des comptes.

Les échéanciers, les *fixings* et le *reporting* sont actuellement dressés et contrôlés manuellement ou avec l'aide d'un tableur. Toutefois, un progiciel de gestion et d'aide à la décision est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 1998.

Le conseil financier

Dès la mise en place de l'autonomie de la trésorerie en 1991, la Communauté française a recouru ponctuellement au service d'un expert extérieur afin de l'orienter dans ses choix stratégiques. Depuis 1993, elle dispose des services permanents d'un conseiller financier, choisi sur la base d'offres examinées au sein du Conseil du Trésor.

Un expert est ainsi à la disposition de l'administration, plusieurs jours par semaine, chargé d'une mission de conseil, d'aide à la prise de décision et d'assistance pour la gestion de la dette. En outre, depuis le 1^{er} juillet 1997, un collaborateur du consultant financier assiste à temps plein le *front office* dans la gestion quotidienne des opérations en produits dérivés. Les détails de ces missions et les modalités pratiques sont fixées dans un contrat à durée déterminée reconductible tacitement.

L'intervention de l'expert est requise pour toutes les opérations envisagées par l'administration, ainsi que sur les résultats des consultations menées pour la couverture des déficits annuels et sur le recours à un nouvel instrument financier afin d'éclairer l'avis remis au ministre du Budget et des Finances par le Conseil du Trésor. Dans ces deux derniers cas, l'intervention du consultant financier se faisait, le plus souvent, de manière orale. Afin de permettre au Conseil du Trésor de se prononcer, dans les meilleures conditions possibles, sur l'opération projetée, la Cour a demandé que l'analyse de l'expert soit systématiquement communiquée par écrit et avant la séance. Si, par la suite, un avis écrit a effectivement été remis, il a toutefois été précisé que, pour des raisons de célérité et de confidentialité, sa distribution ne pouvait se faire qu'au cours de la séance du Conseil.

Le contrôle prudentiel

La gestion de la dette et de la trésorerie de la Communauté française est soumise, depuis avril 1995, au contrôle prudentiel d'un réviseur d'entreprise, agréé par la Commission bancaire et financière.

Les rapports trimestriels et annuels, que ce réviseur adresse au ministre du Budget et des Finances — avec copie pour information au directeur général adjoint du Service général des finances — se prononcent sur l'opportunité des opérations effectuées et leur suivi administratif et comptable. Le réviseur porte également une appréciation sur l'organisation du service. C'est ainsi que, sur son avis, la séparation entre *front* et *back offices* a été renforcée, un réseau informatique en circuit fermé a été mis en place pour la cellule « Dette » et un système de sauvegarde des documents (sur support papier ou informatique) a été instauré.

3. LA COMPTABILISATION DES OPERATIONS FINANCIERES

La comptabilisation des instruments financiers dérivés n'est pas prévue par la comptabilité publique. Fonctionnant sur une base de caisse, seules les entrées et les sorties y font l'objet d'une imputation budgétaire, tandis que les mouvements de trésorerie sont enregistrés dans des comptes. Les règles comptables et budgétaires en vigueur ont été appliquées par la Communauté française pour l'enregistrement des recettes et des dépenses générées par l'utilisation des nouveaux instruments financiers. Celles-ci ont donc immédiatement été portées au budget de l'année au cours de laquelle elles sont apparues (principe de l'annualité et de l'universalité budgétaires), à concurrence quelquefois de la compensation entre les flux d'intérêt. Par contre,

tous les mouvements de fonds ont été enregistrés dans les comptes financiers *ad hoc* gérés par la comptable centralisatrice.

Un répertoire des opérations de trésorerie a été dressé par celle-ci et avalisé par le Conseil du Trésor. Reprenant les comptes financiers ouverts pour chaque type de produit utilisé ou opération effectuée (avances à terme fixe, papier commercial, *swaps*, OLCO, etc.), il décrit les mouvements financiers générés par chaque opération et effectués par virement, ainsi que le montant qui doit être envoyé sur son compte de recettes ou de dépenses afin d'être imputé au budget.

Cette comptabilisation, bien que conforme aux règles en vigueur, ne permet ni un suivi, ni une appréhension correcte de la valeur des opérations menées. Il est ressorti du débat ouvert à ce propos au sein du Conseil du Trésor que, en attendant la mise en application de la nouvelle comptabilité publique qui permettra une meilleure comptabilisation des opérations financières, celles-ci continueront à être enregistrées selon l'optique de caisse.

III. MISSION JURIDICTIONNELLE

Données relatives à la période du 1^{er} septembre 1997 au 1^{er} septembre 1998.

Département de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation

- 8 arrêts de nature administrative fixant des débits, pour un montant total de 513.507 francs.

- 5 décisions motivées de non citation émanant de l'autorité compétente, pour un montant total de 104.366 francs.

- 3 décisions de citation émanant de l'autorité compétente, pour un montant total de 3.794.176 francs.

- 2 arrêts rendus par la Cour en audience publique :

- Rôle n° 5: condamnation du comptable à rembourser la somme de 200.000 francs, sur un débet global de 896 118 francs, et aux dépens de l'instance, liquidés à 4.172 francs.

- Rôle n° 6: condamnation du comptable à rembourser la totalité du débet, soit 117.348 francs, aux dépens de l'instance, liquidés à 4.249 francs, et à l'indemnité de procédure fixée à 12.300 francs.

IV. DEPARTEMENT DE LA CULTURE ET DES AFFAIRES SOCIALES

A. LE CENTRE DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL (1)

Depuis sa création le 1^{er} janvier 1995, aucun compte ou état semestriel de recettes et de dépenses du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel n'était officiellement soumis à la Cour des comptes par les ministres ayant en charge l'audiovisuel et le budget. De même, aucun compte annuel de gestion, accompagné d'un bilan et d'un compte d'exécution du budget n'était communiqué. Ce n'est que suite aux observations formulées à ce sujet par la Cour que les premiers comptes lui ont été transmis le 28 septembre 1998. Le contrôle opéré par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel sur les sommes qui lui reviennent au titre de remboursement des avances allouées en matière d'aide à la production cinématographique manque d'efficacité. Par ailleurs, la procédure d'attribution des aides à la diffusion et aux primes à la qualité paraît disproportionnée eu égard à leur poids financier relativement faible; un risque de fraude existe toutefois au niveau des primes allouées pour les courts métrages. En matière d'aides octroyées aux ateliers de production et d'accueil, la standardisation prévue pour la présentation des comptes et bilans n'est pas appliquée.

Le Centre du cinéma et de l'audiovisuel, constitué par décret (2) en service à gestion séparée en date du 1^{er} janvier 1995, exerce ses compétences dans les matières suivantes: l'aide et la promotion des œuvres audiovisuelles de la Communauté française; la délivrance des subventions à la diffusion et l'octroi de primes à la qualité des œuvres audiovisuelles; l'agrément et l'octroi de subventions aux ateliers de production et d'accueil en matière d'œuvres audiovisuelles; l'encouragement à la coproduction d'œuvres audiovisuelles entre producteurs indépendants et, d'autre part, la RTBF et RTL-TVI; la réalisation de toutes autres missions qui lui seraient confiées par le Gouvernement en matière d'audiovisuel. Le Centre tire ses ressources de la dotation annuelle de la Communauté française (3), des libéralités faites en sa faveur, ainsi que des recettes liées à son action. En dépit des règles applicables (4), depuis le 1^{er} janvier 1995, aucun compte ou état semestriel de recettes et de dépenses du Centre du cinéma et de l'audiovisuel n'était officiellement soumis à la Cour par les ministres ayant en charge l'audiovisuel et le budget. De même, aucun compte annuel de gestion, accompagné d'un bilan et d'un compte d'exécution du budget n'était communiqué. Ce n'est que suite aux observations formulées à ce sujet par la Cour que les premiers comptes lui ont été transmis le 28 septembre 1998.

1. AIDES SELECTIVES A LA PRODUCTION CINEMATOGRAPHIQUE

L'aide relative à la production de films est régie par l'arrêté royal du 22 juin 1967 tendant à promouvoir la culture cinématographique d'expression française tel que modifié par les arrêtés royaux des 17 février 1976 et 24 mars 1978, ainsi que par les arrêtés du Gouvernement de la Communauté française des 4 avril 1995 et 25 mars 1996.

(1) *Dr 1.583.419.*

(2) Décret du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement.

(3) Celle-ci s'est élevée, pour l'année 1997, à un montant de 384,7 millions de francs — DO 65 — 41.03.21.

(4) Articles 12 et 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1995.

Dans la limite des crédits budgétaires, le ministre accorde des subventions aux producteurs, auteurs ou réalisateurs de films culturels belges dont le projet et le scénario sont rédigés en langue française et dont la version originale est réalisée en cette langue (art. 1 et 3). Sont considérés comme films belges, les films tournés en Belgique par des producteurs de nationalité belge dont l'activité technique et commerciale s'exerce à titre principal en Belgique. Peuvent être assimilés à des films belges, des films réalisés en coproduction par des Belges et des producteurs étrangers (art. 4 et 5). Ne peuvent être admis au bénéfice des subventions, les films publicitaires, scientifiques et didactiques, sauf si ces derniers ont une portée artistique ou littéraire (art. 6).

Les subventions sont allouées sous forme d'avances qui peuvent être récupérées (art. 7). Les demandes d'aides introduites par les producteurs sont examinées par la Commission de Sélection des Films culturels, instituée par l'article 11 de l'arrêté royal du 22 juin 1967 précité. Cette dernière qui est dotée d'une compétence consultative remet un avis sur les projets présentés au ministre à qui revient la décision d'accorder ou non l'aide sollicitée. La promesse d'aide, si elle est accordée par le ministre, ne se concrétise cependant pas immédiatement. En effet, le projet retenu fait l'objet d'une seconde procédure dite « d'agrément », au cours de laquelle la viabilité tant technique que financière du projet est examinée. Ce n'est que si les conclusions de cette enquête s'avèrent positives que l'aide promise sera liquidée.

Les films aidés en 1997

En 1997, la Commission de Sélection des Films culturels a retenu des projets d'œuvres audiovisuelles pour un montant total de 241.480.000 francs. Une synthèse des aides allouées a pu être dressée à partir des données chiffrées figurant dans les annexes du Bilan des travaux de l'année 1997 du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel.

(en francs)

	Demandes	Projets retenus	Aide	Moyenne
Longs métrages				
1. Ecriture	31	6	2.950.000	491.666
2. Production	30	15	<u>131.950.000</u>	8.796.666
			134.900.000	
Productions télévisuelles				
1. Collections	2	2	10.000.000	5.000.000
2. Documentaires	49	23	36.030.000	1.556.521
3. Téléfilms				
a) Ecriture	5	2	1.000.000	500.000
b) Production	4	3	<u>19.950.000</u>	6.050.000
			66.980.000	
Courts métrages				
1. Finition	8	1	500.000	500.000
2. Production	63	27	<u>39.100.000</u>	1.448.148
			39.600.000	
TOTAL			<u>241.480.000</u>	

Les aides allouées par la Communauté française au profit des longs métrages se révèlent essentielles pour ce secteur. En effet, selon les conclusions figurant dans l'*Annuaire de l'Audiovisuel* édité par la Communauté, la quasi totalité des films belges de ce type a été produite grâce aux aides sélectives. Quant au soutien accordé aux courts métrages, il permet à de jeunes réalisateurs de se faire connaître dans le monde de l'audiovisuel et, partant, d'accéder à la réalisation de longs métrages.

La récupération des avances allouées

Le principe de la récupération des avances allouées est inscrit à l'article 7 de l'arrêté royal du 22 juin 1967 tendant à promouvoir la culture cinématographique d'expression française. Les modalités pratiques de récupération des aides sont précisées dans les conditions générales des contrats d'aide à la production cinématographique et télévisuelles. L'article 6 de ces conditions générales précise que le remboursement de la part de la Communauté est calculé au prorata de sa mise dans la part du producteur belge. Il s'effectue au premier franc des recettes nettes par producteur à hauteur de 200 % selon les modalités suivantes: 50 % de la part de la Communauté jusqu'à un plafond de 100 %, au-delà des 100 %, 25 % de la mise, jusqu'à un plafond de 200 %. Selon les données élaborées, à partir des « Résultats économiques des productions » figurant en annexe au bilan des travaux du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, le montant global des récupérations s'établit comme suit.

	<i>(en francs)</i>		
	Aides	Récupérations	%
Longs métrages	301.635.000 (1)	9.013.761	2,98
Productions télévisuelles	457.582.000 (2)	3.293.044	0,71
Courts métrages	100.496.000 (3)	52.667	0,05
TOTAUX	859.713.000	12.359.472	1,43

(1) Depuis fin 1993.

(2) Depuis 1989.

(3) Depuis 1994.

Le contrôle interne relatif à la récupération des sommes revenant à la Communauté appelle deux remarques, dans la mesure où la vérification opérée par le département s'opère uniquement sur la base des relevés des recettes transmis par les producteurs.

En premier lieu, lorsque les relevés des recettes n'ont pas été transmis, le service de l'audiovisuel les réclame au producteur concerné. A défaut de réponse de ce dernier, l'article 7 des conditions générales des contrats d'aides au cinéma, aux productions télévisuelles et aux courts métrages, prévoit qu'à défaut de communiquer ces informations et après mise en demeure par lettre recommandée restée sans effet dans les 15 jours ouvrables, le producteur est déchu de ses droits sur le contrat et l'aide accordée (sous déduction des sommes remboursées) est exigible dans sa totalité.

En second lieu, le contrôle des sommes revenant à la Communauté française s'opère sur la seule base des relevés de recettes fournis par les producteurs. La vérification sur place des fonctionnaires de la Communauté de la comptabilité relative aux films ou aux téléfilms, prévue à l'article 8 des conditions générales d'aides à la création précitée, n'est pas effectuée.

2. LES SUBVENTIONS A LA DIFFUSION ET LES PRIMES A LA QUALITE

Les subventions à la diffusion et les primes à la qualité sont régies par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 avril 1995 modifiant l'arrêté royal du 22 juin 1967 tendant à promouvoir la culture cinématographique d'expression française.

Cet arrêté dispose que, dans les limites des crédits budgétaires, une subvention à la diffusion et une prime à la qualité peuvent être octroyées après avis de la Commission du Film aux producteurs de films d'expression française présentant les caractéristiques culturelles requises (art. 19).

Ne donnent pas lieu à l'octroi de subventions les films publicitaires, les films commandés par les pouvoirs publics et les films d'actualités.

Pour être admis au bénéfice des subventions, les producteurs doivent faire parvenir au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel une déclaration de mise en chantier du film pour lequel les subventions sont demandées, portant mention de l'espèce du film, de son métrage présumé, du scénario, du devis du film ainsi que de la date du début de sa réalisation. Cette déclaration doit parvenir au Centre avant le début des prises de vues.

La subvention à la diffusion

Cette subvention est versée sous forme de primes pour autant que le film soit projeté dans une salle cinématographique publique dans le cadre d'un programme complet, c'est-à-dire comprenant un long métrage et un court métrage ou 7 courts métrages au moins avec un maximum de 12 courts métrages.

Les primes sont calculées selon un pourcentage variable qui dépend de la nature du film (longs métrages, courts métrages documentaires, de fiction ou d'animation). Elles ont pour base la recette brute générée par la diffusion en salles du film et elles ne peuvent excéder le coût de celui-ci.

La prime à la qualité

En plus de la subvention à la diffusion, une prime à la qualité est allouée, dans les cas où les crédits budgétaires le permettent, aux courts métrages d'expression française. D'un montant de 250.000 francs, de 500.000 francs ou de 1.000.000 francs, qui est fixé par le ministre après avis de la Commission du Film, elles sont réparties entre le réalisateur et le producteur à raison de 40/60 %.

Montant des subventions et des primes allouées pour l'année 1996

Pour l'année 1997, les crédits budgétaires se sont élevés à 46,1 millions de francs. Ils ont eu pour objet d'honorer les demandes introduites en 1996, selon la répartition suivante.

	<i>(en francs)</i>			
	Demandes de prime à 100 %	Prime retenue à 100 %	Primes allouées	%
Prime à la diffusion				
Longs métrages				
Documentaire	67.083	67.083	30.301	0,06
D'animation	0	0	0	0
De fiction	40.743.977	40.754.443	18.408.782	39,93
Total			18.439.083	39,99
Courts métrages				
Documentaire	0	0	0	0
D'animation	38.413.804	37.879.287	12.181.978	26,42
De fiction	51.973.986	48.122.475	15.476.188	33,57
Total			27.658.166	59,99
Primes à la qualité	0	0	0	0
TOTAL			46.097.249	100

Aux termes de l'article 36 de l'arrêté du Gouvernement du 4 avril 1995, les crédits réservés à la diffusion sont réservés à concurrence de 40 % pour les longs métrages, et à concurrence de 60 % pour les courts métrages. S'il existe un reliquat, celui-ci est consacré à l'octroi de primes à la qualité. En 1997, les crédits consacrés aux courts et aux longs métrages ayant été épuisés, il n'a pas été possible d'octroyer de primes à la qualité.

Quant aux demandes relatives aux primes à la diffusion, celles-ci ont fait l'objet d'une répartition proportionnelle dans le cadre des enveloppes réservées (60 % et 40 % du crédit). Ceci a donné un taux d'intervention de 45,17 % pour les longs métrages et de 32,16 % pour les courts métrages.

Appréciation générale du régime des subventions à la diffusion.

Selon le tableau précédant, 60 % des primes à la diffusion allouées en 1996 sont consacrées aux courts métrages, soit une somme de 27,6 millions de francs. Cette aide se révèle essentielle pour ce secteur. Sans elle, les courts métrages, qui constituent généralement les premières œuvres de jeunes réalisateurs dont la notoriété n'est pas encore assise, ne seraient sans doute plus diffusés en salle.

Eu égard au montant relativement modeste des aides allouées, 46,1 millions de francs, la procédure d'attribution et surtout de liquidation des subventions à la diffusion s'avère très complexe. Le volume des documents et le nombre de démarches à effectuer dans le cadre des procédures d'octroi des primes se révèlent en fait disproportionnés par rapport au montant budgétaire susmentionné.

Le montant des subventions à la diffusion ne peut excéder le coût du film ou, s'il s'agit d'une coproduction, l'apport du producteur belge. Ce coût constitue en outre la base de calcul des primes. Le service de l'audiovisuel procède au contrôle de cet important paramètre en demandant, le cas échéant, la communication des factures.

Par ailleurs, elle contrôle les recettes générées par la diffusion dans les salles de cinéma. A cette fin, un recoupement entre les déclarations introduites par les producteurs et les bordereaux de recettes fournis par les exploitants est opéré. Il subsiste néanmoins un risque de fraude au niveau des primes à la diffusion allouées pour les courts métrages. En effet, l'exploitant en accord avec le producteur qui lui ristourne une partie de la prime peut déclarer avoir projeté un court métrage alors qu'en réalité il a préféré diffuser de la publicité, ce qui est nettement plus rentable pour lui. Le Comité de concertation du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel est conscient du problème. A cette fin, un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement du 4 avril 1995 a été élaboré par l'administration. Ce texte vise à alléger les procédures d'octroi des primes et laisse entrevoir au service de l'audiovisuel la possibilité de contrôles plus fréquents. Aussi s'indique-t-il de connaître les suites qui ont été réservées aux propositions de renforcement des procédures de contrôle émises par le Comité de concertation lors de sa séance plénière du 11 mars 1997, ainsi que l'état d'avancement du projet d'arrêté modificatif.

3. LES AIDES AUX ATELIERS DE PRODUCTION ET D'ACCUEIL EN MATIERE DE FILMS ET DE VIDEOGRAMMES

Cette matière est réglée par l'arrêté de l'Exécutif du 26 juillet 1990 de la Communauté française relatif à l'agrément et au subventionnement des ateliers de production et d'accueil en matière de films et de vidéogrammes.

Les ateliers d'accueil sont chargés de favoriser la réalisation, la production et la diffusion d'œuvres de création. Seuls deux ateliers de ce genre, l'un à Bruxelles,

l'autre en région de langue française, peuvent être agréés. A cette fin, les ateliers s'engagent à présenter annuellement un rapport d'activités, à tenir une comptabilité régulière permettant le contrôle financier et à consacrer au moins 65 % de leur subvention à l'ensemble de leurs activités de production, de promotion et de diffusion de films et de vidéogrammes, les 35 % restant étant réservés aux frais inhérents au personnel de gestion. Les ateliers de production, quant à eux, réalisent et produisent des œuvres de création.

Pour l'année 1996, les aides allouées aux structures d'accueil et de production se sont établies comme suit (1).

(en milliers de francs)

Structures d'accueil	
<i>Centre bruxellois de l'audiovisuel (CBA)</i>	7.584
<i>Wallonie Image Production (W.I.P.)</i>	7.584
Ateliers de production	
<i>Gsara</i>	1.500
<i>Graphoui</i>	2.000
<i>Collectif Dérives</i>	2.800
<i>Ateliers Jeunes Cinéastes</i>	1.600
<i>Centre Multimédia</i>	802
<i>Centre Vidéo de Bruxelles</i>	2.300
<i>Atelier Alfred</i>	1.700
<i>Caméra Enfants admis</i>	1.600
TOTAL	29.470

Appréciation générale du régime de subsidiation des ateliers d'accueil et de production

Malgré un budget relativement réduit, les ateliers d'accueil qui financent en coproduction des films et des vidéos (principalement des premières œuvres) développent une activité non négligeable ainsi qu'il ressort des tableaux suivants.

LES APPORTS DU CENTRE BRUXELLOIS DE L'AUDIOVISUEL DANS LA PRODUCTION (2)

(en francs)

Année	Liquidités	Aides services	Total
1994	9.695.018	1.886.337	11.581.355
1995	11.354.271	3.525.080	14.879.351
1996	7.510.000	7.832.389	15.342.389

LES APPORTS DE WALLONIE IMAGE PRODUCTION DANS LA PRODUCTION (3)

(en francs)

Année	Liquidités	Aides services	Total
1994	10.064.000	1.955.601	12.019.601
1995	6.507.000	700.300	7.207.300
1996	7 749 324	4 454 207	12 203 531

(1) *Annuaire de l'Audiovisuel*, 1997, T. 2, pp. 104-105.

(2) Bilan des travaux de l'année 1997 du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, p. 94.

(3) Bilan des travaux de l'année 1997 du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, p. 95.

Sur le plan administratif, diverses lacunes ont été constatées.

Lors de leur agrégation, les ateliers s'engagent à présenter un rapport d'activités annuel concernant les œuvres réalisées ou coproduites. Ces rapports ne sont pas transmis systématiquement à l'administration et ils ont dû être réclamés (1).

Concernant la présentation comptable des pièces justificatives, l'administration reste en défaut d'établir, pour les ateliers recevant une subvention supérieure à 1,5 million de francs, les formulaires standardisés de compte de résultat et de bilan prescrits par l'article 12 de l'arrêté de l'Exécutif du 26 juillet 1990. Les certifications de contrôle établies par les commissaires aux comptes ou des experts comptables indépendants ne sont pas non plus transmises de façon automatique au département et ont dû être réclamées.

4. LES AIDES A LA DIFFUSION DE PRODUITS AUDIOVISUELS

Les aides allouées dans ce secteur sont destinées à la diffusion de produits audiovisuels. Elles sont accordées à des médiathèques spécialisées ainsi qu'à des associations organisant divers festivals. Les subsides alloués ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique. Pour l'année 1996, ces aides se sont réparties de la façon suivante.

<i>(en milliers de francs)</i>	
Associations de diffusion de produits audiovisuels	35.250
Festivals	11.980
TOTAL	47.230

Remarques concernant l'a.s.b.l. Cinélibre

L'association Cinélibre ayant sollicité l'octroi d'un subside complémentaire de 10 millions de francs afin de restaurer l'équilibre de sa situation de trésorerie, la Communauté française a demandé à un cabinet d'expertises comptables et fiscales de procéder à une analyse de la situation de cette asbl. Dans son premier rapport du 25 novembre 1996, le cabinet décrit les sociétés commerciales ainsi que les asbl liées ou apparentées à Cinélibre. Les conclusions du rapport exposent que le subside exceptionnel de 10 millions de francs aurait pour but d'équilibrer les comptes au sein du groupe. Cette subvention, ainsi qu'il ressort des rapports du 15 mai 1997 et du 2 février 1998, ne pourrait cependant être allouée que moyennant restructuration de Cinélibre.

Dans un dernier rapport, le consultant relève qu'après un an de tergiversations comptables et financières, Cinélibre reste en défaut d'établir un plan de gestion et de redressement fiable. Dès lors, il conclut que tout subside devrait être suspendu pour l'année 1998 tant qu'une explication précise de ce programme n'était pas fournie par l'asbl. En outre, selon le consultant, les différentes remises de dettes consenties par Cinélibre à une de ses associations apparentées semble constituer un détournement de subsides.

Dans la lettre par laquelle elle faisait part à la ministre-présidente des observations reprises dans le présent article (2), la Cour a demandé des précisions concernant la nature des liens existant entre Cinélibre et ses satellites (statuts,

(1) Art. 3, § 3, de l'arrêté de l'Exécutif du 26 juillet 1990.

(2) Lettre du 18 août 1998.

membres fondateurs, composition du conseil d'administration et des organes de gestion administrative et financière), ainsi que les causes, les montants et les justifications des remises de dettes consenties par Cinélibre à son asbl sœur. A ce jour elle n'a pas encore reçu de réponse.

B. LE CONTROLE DE L'EMPLOI DES SUBVENTIONS

Les malversations constatées dans deux associations subventionnées par le département mettent en évidence la nécessité de renforcer le contrôle de l'emploi des subventions et de surseoir à temps à leur paiement lorsque l'allocataire reste en défaut d'en produire les justifications ou de se soumettre au contrôle.

1. ASBL «FESTIVAL INTERNATIONAL DE GUITARE DE LIEGE» (1)

Diverses irrégularités financières et comptables ont été découvertes à la mi-1996 par le conseil d'administration de l'asbl «Festival international de la Guitare» de Liège. Un réviseur-comptable, mandaté en vue d'examiner les comptes de l'asbl, avait en effet constaté divers faits constitutifs d'infraction.

Il relevait en premier lieu l'existence de paiements mensuels, effectués depuis le 7 février 1996 à l'insu des administrateurs du «Festival international de la Guitare», à l'asbl «ARTOP» créé le 6 février 1996 à l'initiative du directeur artistique et du comptable du Festival. Ces paiements avaient pour destinataire final le directeur de l'association.

En second lieu, avant de conclure à une présentation frauduleuse du projet de bilan de l'année 1995, le réviseur mettait en exergue les points suivants.

- Détournement d'une somme de 2,5 millions de francs par le directeur artistique.
- Défaut de comptabilisation d'un subside *Euroregio* d'un montant de 25.000 florins (\pm 460.000 francs).
- Mouvements de caisse dénués de pièces justificatives (rentrée de 600.000 francs dont l'origine n'était pas précisée).
- Surfacturation de l'ordre de 3 millions de francs de la part d'une société établie au Grand-Duché de Luxembourg.
- Comptabilisation de charges sans pièces justificatives (800.000 francs).

Suite à la découverte de ces faits, les organes de direction de l'asbl «Festival international de la Guitare» de Liège ont mis fin aux fonctions du directeur artistique et du comptable. A la demande du conseil d'administration, le directeur artistique a remboursé à l'association le prélèvement de 2.500.000 francs qui lui était reproché.

Au cours de l'année 1997, la Communauté française a suspendu toute liquidation au profit du «Festival international de la Guitare».

La Cour a demandé au ministre de la Culture si les procédures judiciaires envisagées par le conseil d'administration de l'asbl à l'encontre des deux personnes incriminées avaient été réellement engagées et dans l'affirmative, si la Communauté entendait intervenir dans ces procédures afin de sauvegarder ses propres intérêts et

(1) *Dr. 1.447.819.*

obtenir, le cas échéant, un dédommagement à concurrence des subsides qui auraient été détournés.

Elle a également constaté la lenteur avec laquelle les services du département avaient réagi alors que les procès-verbaux du conseil d'administration transmis au département mettaient en lumière, depuis plus d'un an, l'essentiel des irrégularités. Leur teneur aurait dû retenir l'attention des fonctionnaires du département lors de la réunion annuelle d'évaluation prévue par l'article 7 du contrat-programme conclu le 23 mars 1995 avec l'association (1).

Le ministre a confirmé que les procédures judiciaires ont bien été engagées par les organes de gestion du «Festival international de la Guitare» à l'encontre du directeur artistique et du comptable. Il a expliqué le délai écoulé avant la suspension du subventionnement par le temps qu'a nécessité l'enquête menée par l'administration (2). Concernant le défaut de surveillance révélé par ce dossier, le ministre l'explique en raison du grand nombre de subventions allouées par la Communauté. Sur ce point, la Cour ne peut cependant que rappeler la nécessité d'un renforcement du contrôle interne.

2. ASBL «NOUVEAU THEATRE DE BELGIQUE» (3)

Lors de la présentation au visa de la dernière tranche de la subvention de 32.300.000 francs allouée en 1996 au Nouveau Théâtre de Belgique (NTB), la Cour a demandé communication, par sa lettre du 8 avril 1997, des pièces lui permettant de s'assurer du bien-fondé de l'inscription de sommes assez importantes (12.800.000 francs au total) à titre de provision dans les comptes de la compagnie (4).

Depuis lors, le directeur artistique de la compagnie a fait l'objet d'une inculpation et la compagnie théâtrale a été mise en liquidation judiciaire le 15 novembre 1997. N'ayant pas reçu de réponse précise à ses demandes d'éclaircissement du 8 avril 1997, la Cour s'est opposée à toute nouvelle liquidation au profit du théâtre. Le cabinet du ministre lui ayant transmis, le 4 mars 1998, différents documents demandés, elle ne s'est toutefois pas prononcée sur le caractère probant des pièces produites en raison de l'instruction judiciaire en cours. Elle a souligné en outre (5) que si les faits étaient établis, la Communauté française pourrait réclamer le remboursement des subventions indûment perçues.

(1) Lettre du 31 décembre 1997.

(2) Dépêche du 19 juin 1998.

(3) *Dr.* 1.392.755.

(4) 154^e Cahier d'observations, *Doc. parl.* Comm. fr., 199 (1997-1998), n° 1, p.28.

(5) Lettre du 23 avril 1998.

C. SUBVENTIONS POUR FRAIS SPECIAUX ET FRAIS SPECIAUX EXCEPTIONNELS ALLOUEES DANS LE CADRE DE L'AIDE A LA JEUNESSE (1)

L'examen des modalités d'octroi des subventions pour frais spéciaux et frais spéciaux exceptionnels exposés lors de l'hébergement de mineurs d'âge a mis en lumière les carences et possibilités d'abus engendrées par l'inadéquation du cadre réglementaire: absence de mesures spécifiques d'exécution des articles 47 et 14 du décret du 14 mars 1991, référence à des dispositions normatives obsolètes, caduques ou dépourvues de base décrétole, pratiques administratives sans fondement légal.

La Cour a procédé à l'examen des modalités d'octroi des subventions pour frais spéciaux et frais spéciaux exceptionnels exposés lors de l'hébergement de mineurs d'âge. Son contrôle a principalement mis en évidence l'inadéquation de la réglementation relative à ces subventions par rapport aux dispositions du décret du 4 mars 1991(2).

1. LE CADRE REGLEMENTAIRE

L'article 47 du décret du 4 mars 1991 prévoit que le Gouvernement fixe le montant des subventions auxquelles peuvent prétendre les services ou personnes agréées pour la prise en charge des jeunes qui leurs sont confiés. Les mesures d'exécution requises n'ont toutefois pas encore été prises. L'administration continue dès lors à se référer à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987, pris en application du décret du 14 mai 1987 (3) actuellement abrogé. Or cet arrêté n'est plus adapté à la *ratio legis* du décret du 4 mars 1991.

2. SUBVENTIONS POUR FRAIS SPECIAUX

Inégalités de traitement

La subvention journalière personnalisable pour frais spéciaux, prévue à l'article 37 de l'arrêté du 7 décembre 1987, est fixée sur la base d'un forfait dont la diversité des paramètres de calcul engendre des inégalités de traitement injustifiées entre bénéficiaires. Ce forfait varie en effet en fonction de l'âge du jeune et de son hébergement, soit dans une famille d'accueil indépendante, soit dans un nouveau service ou dans un service non agréé par l'administration de l'Aide à la jeunesse. Par contre, pour le mineur placé en institution ou dans une famille d'accueil sous tutelle d'un service de placement familial, le forfait ne dépend plus de l'âge, mais est égal au quotient de la division du total des dépenses correspondantes effectuées en 1986 (ou pendant la première année civile de fonctionnement pour les services créés à partir de 1987) par le nombre de journées de présence durant l'année de référence.

C'est ainsi que, pour l'exercice 1996, le montant de la subvention personnalisable versée aux familles d'accueil et aux institutions (censée couvrir pour chaque jeune l'ensemble des frais de transport et de scolarité, le coût des activités parascolaires, des vacances et d'un premier trousseau ainsi que l'argent de poche) a pu varier, selon les cas, de 0 à 183 francs par jour. Semblable mode de calcul introduit des discriminations entre bénéficiaires.

(1) *Dr 1.476.522.*

(2) Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

(3) Décret du 14 mai 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.

Il favorise également la compensation entre des aides financières à finalités différentes ou la confusion de reliquats de subsides avec les ressources propres des bénéficiaires, conduisant tantôt à une thésaurisation, tantôt à la réaffectation irrégulière de moyens obtenus.

La Cour estime par conséquent qu'il s'indiquerait d'uniformiser ce forfait, par exemple en le calculant systématiquement en fonction de la catégorie d'âge des jeunes hébergés. De la sorte, la subvention pourrait mieux s'adapter à l'évolution du public accueilli au sein d'une même structure et couvrir de manière plus adéquate les frais réellement exposés.

Le droit à l'argent de poche

Actuellement, tous les jeunes placés ne reçoivent pas un argent de poche équivalent et, en l'absence de dispositions contraignantes, ce dernier n'est pas considéré comme obligatoirement dû. Or l'article 14 du décret du 4 mars 1991 consacre le droit à recevoir de l'argent de poche aux conditions et selon les modalités fixées par le Gouvernement. C'est parce que cette disposition du décret n'est pas encore entrée en vigueur, que l'on continue à appliquer l'arrêté du 7 décembre 1987 qui intègre ce pécule, avec les inconvénients soulignés plus haut, dans le forfait pour frais spéciaux. Cette situation ne correspond pas aux intentions du législateur.

3. SUBVENTIONS POUR FRAIS SPECIAUX EXCEPTIONNELS

Fondements juridiques

L'article 37, § 3, de l'arrêté du 7 décembre 1987 prévoit que le ministre détermine les frais spéciaux exceptionnels qui peuvent être supportés en plus de la subvention forfaitaire personnalisable ainsi que la procédure de liquidation de ceux-ci. Comme les mesures d'exécution appropriées n'ont pas été prises, l'administration continue à appliquer les dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 17 juillet 1987 portant exécution des articles 18 et 36 de l'arrêté organique du 12 mars 1987 aujourd'hui abrogé.

Plus fondamentalement, l'article 47 du décret du 4 mars 1991 constitue la seule base légale en matière de subventionnement. Or cette disposition limite la part variable au forfait couvrant les frais ordinaires et spéciaux d'entretien du jeune, ce qui exclut la prise en compte de frais spéciaux exceptionnels. C'est donc sans base juridique valable que l'administration poursuit le remboursement de ces derniers selon les modalités anciennes de l'article 4 de l'arrêté abrogé du 17 juillet 1987, c'est-à-dire à leur coût réel, du moins en principe, et appuyés d'un document probant. Pour l'année 1996, des subsides destinés à couvrir des frais spéciaux exceptionnels ont été engagés et liquidés jusqu'à concurrence de 117.428.000 francs.

Cas de certaines dépenses de santé

Liquidées sur la base d'une norme abrogée, ces subventions pour frais spéciaux exceptionnels posent d'autres problèmes. Ainsi, le remboursement des dépenses résultant de traitements non prévus par la nomenclature des soins de santé ne tient pas compte du coût réel. Dans le but louable d'uniformiser l'intervention de la Communauté française et de répondre aux contraintes budgétaires, l'administration a progressivement élaboré, à partir de sa propre expérience, une tarification couvrant certains de ces frais, laquelle est cependant dépourvue d'assise réglementaire.

Alternatives à l'hébergement

L'autonomie résidentielle, telle qu'elle est actuellement pratiquée, constitue une formule hybride entre le logement supervisé et la chambre d'étudiant, que ne prévoient ni l'article 54, 2°, de l'arrêté du 7 décembre 1987 spécifiant les modes d'accueil autre que l'hébergement, ni la circulaire 87/3 prise en exécution de cet arrêté. Pour les jeunes vivant en autonomie, l'institution bénéficie de l'intégralité des subventions comme si elle les hébergeait, mais elle est tenue de leur reverser la partie variable de la subvention correspondant aux frais ordinaires et aux frais spéciaux de manière à ce qu'ils puissent subvenir à leurs besoins. En sus, la Communauté française couvre le remboursement du loyer mensuel plafonné à 9.000 francs, charges comprises (1).

Constatant que plusieurs institutions concèdent, à des mineurs qui leur sont confiés, la jouissance de studios dont elles sont propriétaires ou locataires en réclamant pour chacun d'eux, l'équivalent d'un loyer majoré de charges, la Cour s'interroge sur les mesures prises par l'administration afin de vérifier si le financement de ce genre de dépenses ne fait pas double emploi avec le subside de fonctionnement octroyé en vertu de l'article 45 de l'arrêté du 7 décembre 1987, ou s'il n'excède pas le coût réel du logement mis à disposition. Il convient également d'évoquer les réticences émises par le service d'inspection pédagogique à l'encontre d'un tel mode de prise en charge favorisant non seulement d'éventuels enrichissements indus, mais aussi une gestion critiquable dans la mesure où les institutions conditionneraient leur offre de logements externes à l'obtention ou au maintien de l'aide financière de la Communauté française. Il y aurait donc lieu d'éviter tout risque de confusion d'intérêts et de garantir aux jeunes des droits identiques. L'habitat retenu pour une expérience d'autonomie, qui ne présente aucune spécificité particulière comme tel, devrait dès lors être accessible à n'importe quel candidat au logement et ne pourrait donc *a priori* être installé dans des bâtiments agréés.

Certains seulement, parmi les services pratiquant l'*extra muros*, ont d'ores et déjà vu leurs subsides de fonctionnement diminuer aux termes d'une convention dérogatoire à l'article 45 de l'arrêté du 7 décembre 1987 qui établit le droit à la subvention forfaitaire pour frais de fonctionnement. Partant, il s'imposerait d'uniformiser les modalités d'intervention financières dans le cas des pratiques pédagogiques qui constituent une alternative à l'hébergement traditionnel.

4. PERSPECTIVES

La Cour a communiqué ses observations à la ministre-présidente, en insistant pour que l'adoption des mesures requises par l'article 47 du décret du 4 mars 1991 ne soit plus autrement différée, de même que l'étude de textes donnant à l'octroi de subsides pour frais spéciaux exceptionnels un fondement légal et un cadre réglementaire renouvelé (2). En réponse, la ministre-présidente a informé la Cour qu'un projet d'arrêté relatif aux charges variables octroyées au bénéfice des jeunes accueillis dans les services d'hébergement agréés par la Communauté française est en cours d'élaboration et sera soumis au Gouvernement dans les meilleurs délais (3). Jusqu'à présent, ce projet n'a pas encore abouti.

(1) Ces frais sont payés à titre de subventions pour frais spéciaux exceptionnels alors qu'ils ne rentrent pas dans la catégorie des dépenses prévues par l'arrêté du 17 juillet 1987.

(2) Lettre du 18 novembre 1997.

(3) Dépêche du 9 décembre 1997.

V. DEPARTEMENT DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE ET DE LA FORMATION

A. L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN HAUTES ÉCOLES (1)

La réforme de l'enseignement supérieur hors université, appliquée depuis le 1^{er} septembre 1996, impose la constitution d'établissements reposant sur une base élargie et recommande un modèle de structure multidisciplinaire. Elle définit de nouvelles règles organiques et statutaires et instaure un système de financement par allocations globales, dont le régime définitif est prévu pour le 1^{er} janvier 2002. Consciente de l'ampleur de la réforme, la Cour a estimé utile d'en analyser, au regard des objectifs annoncés par le Gouvernement, les principales composantes et tendances. Elle s'est penchée sur les nouvelles structures mises en place et a examiné les principes et les premiers effets du système de financement. En outre, un bilan de l'exécution du financement pour l'année 1997 a été dressé.

La Cour a effectué un contrôle portant sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur consécutive au vote du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles (HE). Elle a adressé un rapport de contrôle (2) au ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française qui a fait part de ses commentaires dans une dépêche du 28 septembre dernier.

1. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT

Avant la réforme, l'offre d'enseignement supérieur (3) était répartie selon deux types (court et long), sept catégories (4) et une cinquantaine de sections différentes. 113 établissements d'enseignement supérieur, dont 90 de type court, 20 de type long et 3 dispensant à la fois les deux types, totalisaient 330 sections environ. La Communauté française organisait 24 établissements, l'enseignement officiel subventionné, 34 (5), et l'enseignement libre subventionné, 55. Compte tenu des implantations multiples, il y avait quelque 150 lieux d'enseignement et de formation de niveau supérieur.

Le Gouvernement a estimé que cette situation apparaissait de plus en plus désavantageuse en termes d'économies d'échelle, de coopération interdisciplinaire et d'image de marque au niveau national et international. Afin d'y porter remède, la réforme mise sur la constitution de HE de taille appropriée, par regroupement volontaire sur la base d'un projet pédagogique, social et culturel (les établissements spécifiant eux-mêmes leur identité et clarifiant le contrat d'études qu'ils proposent aux étudiants).

La nouvelle approche respecte la spécificité des types et des catégories d'enseignement tout en élargissant les missions des HE : en plus d'assurer la formation initiale, les HE pourront organiser une formation continuée au bénéfice de tous les diplômés exerçant leur profession, une recherche appliquée et des services à la

(1) *Dr 1.579.473.*

(2) Lettre du 6 août 1998.

(3) Hors université : l'enseignement supérieur visé dans cet article vise l'enseignement supérieur non universitaire.

(4) Les catégories agricole, économique, technique, pédagogique, paramédicale, sociale, artistique.

(5) Vingt-deux établissements organisés par les provinces et douze par les communes.

collectivité, notamment par une collaboration avec le monde éducatif, social, économique et culturel.

Outre la nécessité de mettre en place des procédures d'évaluation pour garantir la qualité de l'enseignement, la réforme implique tout à la fois de redéfinir la charge des enseignants, de promouvoir les collaborations et les partenariats entre les HE, d'appeler à une plus grande responsabilité tous les acteurs de la communauté éducative par la participation aux procédures de concertation pour la création et la gestion des HE, de confirmer le libre accès des étudiants à l'enseignement supérieur.

Le développement de l'enseignement supérieur est donc encouragé, en concertation avec les milieux économiques et sociaux notamment par la réalisation de programmes d'enseignement fondés sur l'alternance, qu'il s'agisse de formations initiales ou continuées, complémentaires ou spécialisées.

Quatre décrets fixent respectivement l'organisation de l'enseignement (1), son financement (2), diverses matières relatives aux charges et emplois (3) et le statut des personnels des HE (4).

Le décret organique consacre l'émergence d'un nouveau modèle d'établissement d'enseignement supérieur, dénommé « Haute Ecole » et définit la structure générale de l'enseignement supérieur organisé sur cette base (5).

Le passage aux nouvelles entités est obligatoire; seuls les établissements qui organisent des études relevant de l'enseignement artistique supérieur (6) et les Instituts supérieurs d'architecture échappent au champ d'application du décret organique. L'aspect volontaire des regroupements concerne uniquement le choix des partenaires. Le projet pédagogique fondateur de la HE doit préciser l'ensemble des moyens mis en oeuvre pour atteindre au moins quinze objectifs (7). Une procédure formelle de contrôle de sa conformité et de son respect est d'ailleurs organisée.

Les HE sont composées de départements correspondant aux catégories d'enseignement supérieur existantes auxquelles s'ajoute l'enseignement supérieur de traduction et d'interprétation, ressortissant jusqu'ici à la catégorie économique. Les types court et long de l'enseignement sont maintenus.

Les HE de la Communauté française constituent des services à gestion séparée (8). Les HE subventionnées sont des personnes morales, sauf celles qui relèvent d'une seule commune ou province.

La HE constituée en personne morale succède à l'ensemble des droits et obligations des pouvoirs organisateurs. Un inventaire du patrimoine mobilier devait être transmis au Gouvernement pour le 30 juin 1997. Les pouvoirs organisateurs peuvent toutefois conserver leur droit de propriété sur leur patrimoine, moyennant acceptation des obligations qui y sont attachées. Dans ce cas, les éléments nécessaires

-
- (1) Décret du 5 août 1995 fixant l'organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles.
 - (2) Décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.
 - (3) Décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.
 - (4) Décret du 24 juillet 1997 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.
 - (5) La loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur est rendue en partie inapplicable aux HE.
 - (6) A savoir les établissements d'enseignement artistique supérieur de musique, d'arts plastiques et visuels, d'art du spectacle.
 - (7) Fixés par l'article 6, § 3, du décret organique.
 - (8) Au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991.

à l'activité de la HE seront mis à la disposition de celle-ci selon les termes d'une convention.

En plus des fonds mis à leur disposition en vertu du décret de financement, les HE devront assurer la gestion et assumer la responsabilité des subsides sociaux mis à leur disposition par la Communauté française.

Les HE sont dotées d'un Conseil d'administration assisté d'un Collège de direction, d'un Conseil pédagogique et d'un Conseil social. Par ailleurs, divers organes destinés à intervenir dans le développement de l'enseignement supérieur ont été créés.

Comme les universités, les HE sont contrôlées (1) par des commissaires du Gouvernement dont la fonction est de veiller à ce que les pouvoirs organisateurs ou les autorités de la HE, agissant par délégation, prennent des décisions conformes à la législation en vigueur. Les commissaires contrôleront, notamment, le nombre d'étudiants régulièrement inscrits entrant en ligne de compte pour le financement. La liste des autres tâches doit encore être fixée par le Gouvernement.

Les commissaires ont le pouvoir de formuler toutes les observations qu'ils jugent nécessaires. Intermédiaires privilégiés entre le Gouvernement et les HE, ils sont aptes à réagir envers les politiques de gestion susceptibles de compromettre l'équilibre financier des institutions et, donc, l'efficacité du système.

2. LA CONSTITUTION DES HAUTES ECOLES

a. Critères de regroupement

Le décret organique soumet le regroupement des établissements en HE à différents critères.

Critères de localisation

Les HE sont créées par regroupement des établissements situés dans une même zone géographique (2); par dérogation, le regroupement d'établissements situés dans des zones différentes est permis pour autant qu'ils soient localisés à une distance de 20 km au plus (art. 46, § 1^{er}) (3).

Une HE ne peut organiser un enseignement que dans la zone où elle est située, éventuellement dans plusieurs implantations de la zone (art. 48, § 1^{er}) (4).

Critères de structure

La HE organise à la fois des études de type court et de type long dans plus d'une catégorie. Par dérogation, elle peut organiser des études du type court ou du type long suite à l'absence d'un des types ou au nombre insuffisant d'établissements

(1) Décret de financement, art. 35 à 44.

(2) Cinq zones correspondant aux provinces, le Brabant wallon étant réuni à la Région de Bruxelles.

(3) Par exception au § 1^{er}, les établissements dont les implantations dans des zones différentes résultent d'une fusion antérieure au 1/1/1995 peuvent se regrouper si le type court et le type long sont organisés à la fois et si la norme de population requise est atteinte (art. 46, § 4).

(4) Les implantations organisées au 1/9/1995 dans des zones différentes peuvent être maintenues pendant une durée déterminée par le gouvernement, avec à l'issue de ce délai la fermeture, le transfert dans la zone de leur établissement ou la reprise par une HE de leur zone (art. 48, § 2).

(art. 49, § 3), et également des études relevant d'une seule catégorie en l'absence de catégories différentes (art. 49, § 4) (1).

Critères de population

Un nombre minimum d'étudiants réguliers est fixé (2) en fonction de la zone.

Une dérogation est prévue si la norme ne peut être atteinte par le regroupement des établissements de mêmes réseau et caractère de la zone (art. 49, § 5).

b. Les HE constituées

Structures

Les quelque cent treize établissements d'enseignement supérieur de type court et de type long se sont regroupés en trente HE: six appartiennent à la Communauté française (CF) (3), dix au réseau officiel subventionné (OS) et quatorze relèvent du réseau libre subventionné (LS) (4).

Le modèle de HE préconisé par le Gouvernement se caractérise comme « *pluritype* »: réunissant des sections de type court et de type long et « *pluricatégoriel* »: multipliant les catégories différentes. Il est privilégié par le système de financement, tant pour la détermination de la partie forfaitaire (5) de l'allocation annuelle globale que du fait du mode de financement par allocation, en principe plus souple pour des structures diversifiées et élargies.

TABLEAU I — DENOMINATION DES HE, NOMBRE DE TYPES ET DE CATEGORIES DIFFERENTS

HE CF Bruxelles 1	2	4	HE OS Brouckère	2	5
HE CF Spaak	2	5	HE LS Galilée	2	4
HE CF Hainaut	2	5	HE LS Vinci	2	6
HE CF Liège-Huy-Ver.-Gemb.	2	5	HE LS EPHEC	1	2
HE CF Schuman	2	4	HE LS ICHEC	2	2
HE CF Namur	1	2	HE LS Baudouin	2	5
HE OS Ferrer	2	6	HE LS Hainaut occ.	1	5
HE OS Liège	1	4	HE LS Charleroi-Europe	1	6
HE OS Hainaut occ	1	5	HE LS HEMES	2	5
HE OS Mons-Bor.-Centre	1	4	HE LS ISELL	1	2
HE OS UT Charleroi	2	6	HE LS Pascal	2	3
HE OS Vésale	1	2	HE LS HENAC	1	3
HE OS Sualem	2	3	HE LS IESN	1	3
HE OS Troclet	1	3	HE LS Prigogine	1	4
HE OS Namur	1	3	HE LS HEC. Liège	1	1

(1) L'absence et l'insuffisance étant constatées par zone, réseau et caractère.

(2) Variant entre 700 (Luxembourg) et 1 600 (Bruxelles - Brabant wallon).

(3) L'Ecole d'Interprètes Internationaux de Mons constitue un cas particulier dans la constitution des HE: bien que soumise au statut des HE et incluse dans la HE de la Communauté française du Hainaut, elle fait partie de l'Université de Mons-Hainaut (art. 4, § 3, de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat) et bénéficie à ce titre d'une inscription budgétaire spécifique pour son fonctionnement au sens strict, c'est-à-dire hors traitements.

(4) A.Gouv.Comm.fr. du 9 juillet 1996 établissant la liste des HE, conformément à l'article 55, § 3, du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en HE.

(5) Cf. *infra* «Le financement des HE, Poids relatif de la partie forfaitaire».

Les structures constituées peuvent être analysées en appréciant la reproduction du modèle « *pluritype* » et « *pluricatégoriel* ». Selon les normes fixées par la Communauté française, les nouvelles structures seront considérées comme *bonnes* quand deux types et au moins quatre catégories différentes sont présents dans la HE, *assez bonnes* si une seule de ces conditions existe, et *insuffisantes* lorsque la HE compte un seul type et moins de quatre catégories différentes. Le décret organique prévoit toutefois la possibilité de déroger au modèle pluritype et pluricatégoriel.

Selon ce classement, on constate que douze HE reproduisent bien le modèle (5 sur 6 de la CF, 3 sur 10 de l'OS et 4 sur 14 du LS) et neuf assez bien (4 de l'OS et 5 du LS). Par contre, neuf autres HE correspondent mal ou insuffisamment au modèle. Pour trois d'entre elles, cela résulte de circonstances particulières: HE CF Namur et HE OS Namur sont les seules de leur réseau dans la zone et ne pouvaient faire mieux; HE LS HEC Liège est la seule du réseau libre subventionné de la zone à revendiquer le caractère non confessionnel. Il reste finalement deux HE du réseau OS et quatre HE du réseau LS, soit six au total qui reproduisent insuffisamment le modèle préconisé. Il convient de préciser que la procédure de constitution de ces nouvelles HE a été suivie correctement. En outre, le comité de négociation, créé en vertu de l'article 85 du décret du 5 août 1995, n'a pas formulé de remarques à propos de ces regroupements.

Localisation

On relève trois cas de HE issues d'un seul établissement: HE LS HEC. Liège (à caractère non-confessionnel), HE LS IESN et HE OS Namur. Cette possibilité est prévue par l'art. 3, § 2 du décret organique.

Trois établissements (1) se sont partagés entre plusieurs HE: HE LS EPHEC et HE LS Charleroi-Europe; les trois HE de la Province de Liège; HE LS Hainaut occ. et HE LS Baudouin.

Deux HE possèdent des implantations dans des zones différentes. HE CF Liège-Huy-Ver.-Gemb. résulte d'une fusion opérée avant le 1/1/1995, et bénéficie des dispositions de l'art. 46, § 4.

Population

La norme de population minimale fixée en fonction de la zone par l'art. 49, § 2, vise le nombre total d'étudiants régulièrement inscrits au 1^{er} février 1995, ou la moyenne arithmétique au 1^{er} février des années 1993, 94 et 95 des établissements regroupés en HE

Toutes les HE l'ont atteinte sauf deux (HE LS HEC. Liège et HE OS Namur) qui ont usé de la dérogation prévue par l'article 49, § 5, autorisant la constitution d'une HE de taille inférieure au nombre minimum fixé quand ce dernier ne peut pas être atteint par le regroupement des établissements du même réseau et de même caractère dans la zone.

D'autres auraient d'ailleurs pu bénéficier de la dérogation, étant également isolées dans leur zone: les quatre HE de la Communauté française situées en province, HE LS Pascal dans le Luxembourg et HE LS Prigogine à Bruxelles, mais elles dépassaient — souvent largement — la norme exigée lors du regroupement.

(1) Respectivement l'ISAT Bruxelles-Charleroi, l'Institut provincial d'enseignement supérieur pédagogique et agricole (Liège) et l'Institut Reine Astrid (Mons).

c. Avenir de la norme de taille

La norme de population a donc été respectée lors de la constitution des HE, à deux dérogations régulières près. La situation peut cependant évoluer si l'on considère que quelques HE sont relativement proches de la taille minimum.

Il est vrai que la norme, fixée pour le regroupement, n'est en principe plus d'application. Néanmoins la taille minimale imposée, parce que considérée comme nécessaire pour garantir un enseignement de qualité et valoriser les synergies potentielles, garde sa valeur. Il est donc permis de s'interroger sur le caractère ponctuel des minima de population fixés, et en tout cas de constater l'absence d'une norme permanente de population, c'est-à-dire d'une norme de maintien pour les HE. En effet les variations annuelles relativement prononcées et les attractions relatives entre HE pourraient amplifier les mouvements de population et ramener durablement la taille de certaines institutions sous le minimum souhaité sinon viable.

Dans sa réponse au rapport de la Cour, le ministre n'écarte toutefois pas l'hypothèse d'une modification de la législation si de nombreuses HE se trouvaient fortement en deçà des normes de création.

3. LES PRINCIPES DU SYSTEME DE FINANCEMENT

a. L'enveloppe budgétaire et l'allocation annuelle globale

Fixé par le décret du 9 septembre 1996, le système de financement des HE repose sur le principe de la responsabilisation progressive des entités. Les auteurs du décret visent la mise en place d'un système simplifié respectant le prescrit constitutionnel de l'égalité entre les étudiants sur le plan du financement. Ils veulent également rendre prévisibles, sur une base pluriannuelle, les moyens financiers que la Communauté française consacre à l'enseignement supérieur. Le système de financement ambitionne une autonomie financière plus grande des HE, à l'intérieur de certaines limites fondées sur des critères objectifs. Cette ambition implique la responsabilisation des différents acteurs de la communauté de l'enseignement supérieur. Elle devrait permettre aux HE de mieux faire face à la concurrence des systèmes d'enseignement supérieur étrangers, principalement dans l'Union européenne.

La contribution de la Communauté au fonctionnement de la HE est établie à l'avance, au moyen d'une allocation annuelle résultant de la répartition d'une enveloppe budgétaire globale fixée par le décret. Un montant global (S) de 10.122,9 millions de francs, porté à 10.527,5 millions de francs (1), a été attribué pour l'année budgétaire 1997 à l'ensemble des HE. Son adaptation annuelle sera limitée à l'évolution de l'indice santé des prix à la consommation, jusqu'à l'année 2001, selon des modalités qui restent à définir. Le Gouvernement fixe annuellement le taux d'adaptation qui devra être compris entre l'indice santé et la croissance réelle du PNB pour l'année budgétaire précédente.

Pour établir la somme des allocations annuelles globales (Σ AG), il faut déduire successivement de ce montant (S): le coût réel des traitements du personnel administratif et ouvrier statutaire (PMGMS) (2); le coût réel de certains congés pour

(1) Art. 10 du décret de financement, modifié par le décret programme du 24 juillet 1997 portant diverses mesures urgentes concernant l'enseignement.

(2) Personnel de maîtrise, gens de métier et de services, payés directement au 31/12/1995 (cadre en extinction).

mission et mises en disponibilité (1) et le coût forfaitaire des membres du personnel en disponibilité par défaut d'emploi et réaffectés dans une HE, non déduits de l'allocation globale de cette HE (PMD); l'estimation des coûts salariaux et de fonctionnement du contrôle des commissaires du Gouvernement (C); les coûts salariaux du personnel définitif en congé de maternité (PCM) (2).

Pour 1997, première année complète d'application du décret, l'allocation annuelle globale (AG) d'une HE ne comprend qu'une seule composante, appelée *partie historique*. A partir de 1998, elle comprend une *partie historique*, une *partie forfaitaire*, une *partie variable* et, le cas échéant, une *dotation complémentaire* à charge du fonds de solidarité du réseau.

b. La détermination de l'allocation annuelle globale

La partie historique (PH) a été fixée pour 1997 à 9.931,820 millions de francs (3), soit la somme des allocations annuelles globales (ΣAG_{97}). Dégressive à raison de 20 % par an jusqu'à 2001, sa valeur se fixera à 5 % en 2002; elle sera adaptée à partir de 2003 à l'évolution de l'indice santé.

La répartition entre les HE se fait au *pro rata* de la part calculée (4) de chacune d'entre elles dans le montant total des coûts salariaux et des dépenses de fonctionnement pour l'année civile 1996 de l'ensemble des établissements qui se regroupent en HE.

La partie forfaitaire (PF) est constituée dès 1998 d'une base de 5 millions de francs attribuée d'office à chaque HE. Plusieurs forfaits liés à des critères structurels s'y ajoutent: 2 millions de francs par catégorie différente organisée, 10 millions pour une HE *pluritype* (de type court et de type long), et 30 si la HE est la seule de son réseau et de son caractère dans la zone concernée. La partie forfaitaire sera adaptée dès 1999 à l'évolution de l'indice santé.

La partie variable (PV) est introduite progressivement à partir de 1998. Elle constituera l'essentiel de l'allocation de fonctionnement à partir de 2002, la partie historique ayant été réduite à ce moment à 5 % de sa valeur de 1997. La phase transitoire sera alors terminée et les moyens de chaque HE dépendront, pour l'essentiel, de paramètres qui lui seront propres. La partie variable constitue le solde de la somme des allocations globales, après déduction de la somme des parties historiques, de la somme des parties forfaitaires et d'un montant de 150 millions de francs. Elle est répartie entre les HE au *pro rata* de leur charge d'enseignement respective.

La charge d'enseignement, exprimée en unités (UCE), résulte d'un calcul fondé sur les pondérations attribuées aux différentes formations, classées à cet effet en sept groupes selon le volume et la catégorie des études. En divisant la PV par la charge d'enseignement totale des HE (ΣUCE), on obtient le montant par unité de charge d'enseignement (MUCE) (5).

Enfin, un fonds de solidarité (F.Sol.) est constitué par réseau à partir de 1998, par un *forfait* de 50 millions de francs (6), complété le cas échéant par une *partie variable*. Cette dernière correspond à la somme des différences (éventuelles), pour

(1) Disponibilités par défaut d'emploi au 15 janvier 1996, pour maladie (n'entraînant pas l'incapacité physique définitive), et pour convenance personnelle précédant la pension de retraite; congés pour mission et disponibilités pour mission spéciale dans l'enseignement.

(2) Pour la durée du congé de maternité pour l'année budgétaire précédente.

(3) A.Gouv.Comm.fr. du 20 décembre 1996 fixant la répartition de la somme des allocations annuelles globales pour 1997 et établissant le coût moyen pondéré d'un membre du personnel d'une haute école par groupe de fonctions pour 1997.

(4) *Ibid.*

(5) Soit la relation générale: $PV = (\Sigma AG - \Sigma PH - \Sigma PF - 150.000.000 \text{ FB}) = \text{MUCE} * \Sigma UCE$

(6) Forfait adapté dès 1999 à l'évolution de l'indice santé.

chaque HE du réseau, entre le montant de l'allocation annuelle globale (1) et le même montant limité à 108 % de l'AG₉₇ multipliée par le rapport entre la charge d'enseignement pour l'année considérée et pour 1996 (2).

La répartition du fonds s'effectue exclusivement au profit des HE dont le montant de l'allocation annuelle pour l'année considérée (3) est inférieur au montant de l'AG₉₇ pondérée par la variation de la charge d'enseignement de l'année considérée par rapport à 1996. Les différences négatives ainsi définies sont seules prises en compte et totalisées par réseau. Le montant total du fonds est alors réparti entre les HE bénéficiaires au pourcentage de leur différence négative respective dans le total de celles du réseau.

c. Les normes particulières

Des quotas par groupe de fonctions délimitent la répartition interne du cadre du personnel enseignant, dont le nombre des membres définitifs est limité à 75 % du total pour les années 1997 à 2001, chiffre ramené à 70 % dans le régime définitif.

Le respect de ces quotas conditionne tout engagement ou nomination à titre définitif bien qu'il reste possible de nommer à titre définitif à raison d'1 % annuel du nombre des membres du personnel enseignant.

Pour l'utilisation de l'allocation, les coûts salariaux forfaitaires doivent représenter au moins 75 % de l'AG. Les frais consacrés à la publicité ne peuvent en dépasser 1 %.

4. LE FINANCEMENT DES HAUTES ECOLES

a. Remarque générale sur la réforme

Une recomposition générale de l'enseignement supérieur non universitaire sur un modèle d'établissement élargi et diversifié laisse augurer des économies d'échelle, mais pour atteindre pleinement ce résultat, il faut idéalement disposer d'infrastructures correspondant au modèle choisi, ce qui impose un investissement préalable à la mesure de l'ampleur de la réforme. Cette condition n'est actuellement pas remplie. Les difficultés budgétaires de la Communauté française excluent des dépenses de ce type pour son enseignement et les autres pouvoirs organisateurs n'ont vraisemblablement pas des moyens suffisants à y consacrer.

A défaut d'un rassemblement géographique des implantations, les pouvoirs organisateurs devront se contenter des capacités d'adaptation des infrastructures existantes à la structure qu'ils ont choisi de former avec leurs partenaires. Cette situation pèsera inévitablement sur la capacité des HE de produire toutes les économies d'échelle que la réforme aurait pu en principe permettre.

b. Tendance budgétaire pour le fonctionnement de l'enseignement supérieur non universitaire

On sait que le cadre budgétaire à partir de 1997 est contenu dans une enveloppe globale incluant coûts salariaux et coûts de fonctionnement, évoluant dans les limites de l'inflation.

L'année 1996 est « mixte » mais, au budget, la distinction entre traitements et fonctionnement demeure.

(1) Avant dotation éventuelle du fonds.

(2) En d'autres termes, la partie variable du fonds prélèvera, le cas échéant, la part de l'allocation annuelle globale de chaque HE du réseau qui excède les 108 % de l'AG₉₇ pondérée par la variation de la charge d'enseignement par rapport à 1996.

(3) Avant dotation éventuelle du fonds.

Jusqu'au 1/9/1996 les moyens reflétaient la population étudiante régulière finançable *via* de multiples normes d'encadrement.

De fait, les moyens octroyés en 1997 relativement aux années précédentes n'apparaissent pas clairement en raison des modifications de la spécialité budgétaire appliquée au sein de la division organique 55. Une clarification est donc souhaitable.

Pour les besoins de l'étude, les budgets ajustés 1994 à 1997 ont dès lors été replacés dans une base uniforme pour décrire la tendance générale des dépenses de traitements et de fonctionnement de la DO 55 (1).

Méthodologie

Outre la totalisation, pour la période antérieure à 1997, des crédits de traitements des personnels de l'enseignement (2) et des crédits de fonctionnement et d'équipement (3), des imputations entre divisions organiques ont dû être modifiées ou corrigées. Ainsi l'imputation, avant le 1/9/1996, du traitement dans la division organique dont relevait l'emploi d'origine pour les enseignants d'un autre niveau, détachés dans une fonction mieux rétribuée de l'enseignement supérieur, sous-estimait la DO 55; à l'inverse, le personnel des internats était concentré sur la DO 55 alors que plusieurs internats regroupaient des élèves de différents niveaux d'enseignement. D'autre part l'imputation des dépenses des sections de l'enseignement artistique supérieur, incorporées dans des HE, est passée de la DO 83 à la DO 55. Les estimations chiffrées par le Gouvernement (4) ont été reprises compte tenu de la durée des périodes concernées et de l'indexation des traitements.

Il a fallu extraire la charge financière des régimes de fin de carrière en raison de son évolution non linéaire. Comme les chiffres globaux connus des traitements d'attente des personnels en fin de carrière provenaient de sources différentes (5), les variations annuelles relatives ont été évaluées comme suit: pour 97/96 le crédit supplémentaire de 214,4 millions de francs du 1^{er} ajustement 1997 (juin 1997) a été considéré comme un minimum; la variation importante en 1996, difficile à évaluer en termes annuels, a motivé le choix de quatre valeurs pour 96/95 (de 0 à -150 millions de francs); la variation 95/94 est voisine de zéro vu le nombre réduit de charges en cause.

Enfin, des crédits divers sont impliqués. L'allocation de base « subventions aux Grandes écoles » en 1995 et 1996 a été ajoutée aux subventions de fonctionnement. Les « subventions sociales » au budget 1997, destinées expressément à rencontrer les besoins sociaux des étudiants et ne visant pas le fonctionnement des HE, ont été exclues de la comparaison budgétaire. Par souci de rigueur, le calcul est néanmoins donné avec et sans ces subventions. Les crédits de fonctionnement des commissaires du Gouvernement ont été écartés (6).

(1) La globalisation, avant 1997, des dépenses de personnel de l'enseignement de type court et de type long a conduit à intégrer à l'analyse les instituts supérieurs d'architecture. Les crédits 1996 ont été augmentés fictivement pour compenser le report du paiement de la prime de fin d'année 1996.

(2) Traitements et accessoires (allocations familiales, congé de maternité, etc.) des personnels directeur et enseignant et assimilé, administratif, ouvrier.

(3) Y compris la dotation de fonctionnement à l'Ecole d'Interprètes Internationaux de l'Université de Mons-Hainaut.

(4) Projet de décret de financement, *Doc. Cons. Comm. fr.*, 97 (1995-96) n° 12, annexe 2 au rapport de la commission de l'enseignement supérieur.

(5) Soit l'écart entre charges organiques et budgétaires (situation en janvier 94, 95 et 96; depuis 97 l'écart ne vise plus le supérieur vu l'absence de normes d'encadrement pour les HE), soit le budget (les fins de carrière ont à partir de 1997 des allocations de base spécifiques).

(6) Placés, en leur qualité de membres des services du gouvernement et par leur mission de contrôle, en dehors du fonctionnement des HE.

Résultats et conclusions

L'analyse budgétaire comparative doit prendre en compte ce qui détermine le fonctionnement des écoles, c'est-à-dire la population étudiante régulièrement inscrite et finançable.

La relation entre la fréquentation et les crédits de fonctionnement est éminemment complexe et a varié avec la réforme, mais pour dégager la tendance budgétaire, la base totale annuelle réglementaire de la population exprime suffisamment le sens et l'ampleur de l'évolution relative. Pour l'ensemble des HE le nombre d'étudiants pris en compte par les normes d'encadrement, puis par l'allocation de fonctionnement, a été calculé en convertissant les chiffres de l'administration d'année académique en année civile (1).

Les résultats de l'analyse budgétaire comparative figurent au tableau II ci-après.

TABLEAU II — DO 55: CREDITS DE TRAITEMENTS ET DE FONCTIONNEMENT :
UTILISATIONS ET VARIATIONS ANNUELLES

DO 55 — Total (trait. et fonct.)		<i>(en millions de francs)</i>						
		94 aj	94 aj Bef95	95 aj	95 aj Bef96	96 aj2 + pfa	96 aj2 + pfa Bef97	97 aj 2
Utilisations des crédits ajustés		10.061,0	10.245,1	10.594,1	10.717,0	10.803,3	10.928,6	11.068,5
<i>PM: écon. lutte c. échec</i>						125,0	126,5	500,0
<u>COIT.</u>	Fcts mieux rétribuées : DO 52 > 55	195,7	199,3	199,3	201,6	151,2	152,9	inclus
	Transferts Artistique > DO 55	61,6	62,7	62,7	63,5	47,6	48,2	inclus
	Trait. PO internats second.	- 23,3	- 23,7	- 23,7	- 24,0	- 24,0	- 24,3	inclus
	Subv. fonct. internats second.	- 97,8	- 99,6	- 99,6	- 100,7	- 100,7	- 101,9	inclus
	Sous-total corrigé	10.197,2	10.383,8	10.732,8	10.857,3	10.877,3	11.003,4	11.068,5
	<i>Sous-total corr. sans les écon.</i>	<i>10.197,2</i>	<i>10.383,8</i>	<i>10.732,8</i>	<i>10.857,3</i>	<i>11.002,3</i>	<i>11.129,9</i>	<i>11.568,5</i>
<u>COIT.</u>	dispo. fins carr. (trait. d'attente 75%) non spécif.			non spécif.				- 214,4
	Subventions sociales	—	—	—	—	—	—	123,3
<i>(Index. trait 95/94 = + 1,83%; index. trait 96/95 = + 1,16%; index. trait 97/96 = + 1,16%)</i>								
Variations hors index				Différence	%	Moins var. relat. dispo:	Différence	%
[97 aj2/(96aj2 + pfa)]	(hors sub. soc.)...	(11.068,5-11.003,4)	65,1	0,59	97aj2: ... - 214,4)	- 149,3	- 1,36	
	(hors sub. soc.)...	id. + 123,3	188,4	1,71	97aj2: ... - 214,4)	- 26,0	- 0,24	
					... si = - 50	- 30,0	- 0,28	
[(96aj2 + pfa)/95 aj]		(10.877,3-10.857,3)	20,0	0,18	95-96: ... si = - 100	- 80,0	- 0,74	
					... si = - 50	- 130,0	- 1,20	
(95aj/94aj)		(10.732,8-10.383,8)	349,0	3,36	dispo. fins carr. 94 = 95			
<i>Variation de pop. étud. (HE)</i>								
1997	4,18 %							
1996	- 0,37 %							
1995	4,28 %	Rég. fin. 2/93	Rég. fin. 2/94	Moy. 93-95	Moy. 94-96			
		54.459	57.707	57.424	59.823			
<i>Variation régimes de fins de carrière</i>								
	Ecart 94	Ecart 95	Ecart 96	Budget 1997				
ETP sup. (TC + TL):	47	36	54,5					
			141	290				

(1) (94-95): 1^{er} février 94; (95-96): moyenne arithmétique des 1^{er} février 93, 94 et 95; AG: moyenne des 15 janvier des trois années précédentes.

Les variations relatives, année par année de 1995 à 1997, montrent incontestablement une rupture en 1997 de la liaison entre les dépenses de traitements et de fonctionnement et la population finançable pour l'ensemble de l'enseignement supérieur non universitaire. En effet on relève une variation 97/96 de +0,59 % seulement, alors que la population finançable augmente de 4,18 %. La variation devient même négative (- 1,36 %) quand on intègre le différentiel des fins de carrière. Ce résultat s'oppose indiscutablement à la variation 95/94 de +3,36 % qui reflétait la hausse de population de 4,28 %.

L'ajout des subventions sociales ne modifie pas cette conclusion (97/96 = + 1,71 et - 0,24 % avec les fins de carrière).

La variation 96/95 illustre une période hétérogène, la réforme s'étant opérée le 1/9/1996. Face au léger tassement « artificiel » (1) de la population (- 0,37 %), la hausse budgétaire atteint 0,18 %, ce chiffre se situant vraisemblablement plus bas, entre - 1,20 % et +0,18 %, selon la valeur du différentiel 96/95 des fins de carrière.

Si le constat est clair, les causes restent à établir.

Le Gouvernement a programmé en 1997 des économies de 375 millions de francs provenant de la lutte contre l'échec (500 millions de francs - 125 millions de francs récurrents (2) en 1996). Ces économies ont aussi été présentées comme la contribution de l'enseignement supérieur hors universités à l'effort d'assainissement du budget de la Communauté française (3), les 500 millions de francs équivalant à 320 emplois temps plein (ETP). Le Gouvernement annonce encore 140 départs naturels et 181 demandes de fin de carrière; il en conclut que ces départs correspondront globalement à l'effort demandé, sans nécessiter de licenciement.

Ces économies semblent expliquer partiellement la rupture constatée. Toutefois, si on les intègre dans les calculs (rajoutant respectivement 125 et 500 millions de francs aux totaux 1996 et 1997), on constate que la variation hypothétique 97/96 qui en découle (compte tenu du différentiel des fins de carrière) n'atteint pas encore une valeur comparable (+ 2,01 % contre + 3,36 %) à celle enregistrée en 1995, qui a connu une évolution semblable de la population. On peut sans doute en déduire qu'il existe un autre facteur de diminution relative des crédits. Celui-ci semble relever d'un financement par allocations globales moins favorable que le régime antérieur, résultant de la prise en compte partielle de l'impact de la hausse de la population étudiante au 1^{er} février 1996 sur la population finançable.

c. Relation entre l'enveloppe budgétaire 1997 et l'allocation annuelle globale 1997

Le décret de financement a fixé le montant (S) de l'enveloppe budgétaire globale pour 1997 et énuméré les déductions conduisant au total des allocations de fonctionnement (ΣAG_{97}). Il y a donc lieu de confronter les crédits budgétaires 1997 initiaux, puis ajustés, aux allocations de fonctionnement 1997 et au montant (S) modifié.

L'examen de la relation entre budget et allocations de fonctionnement montre une concordance à peu près totale entre les chiffres. Du côté des allocations de fonctionnement, le total AG_{97} est de 9.931,8 millions de francs. La différence

(1) Suite à la modification de la loi qui remplace la population au 1^{er} février par la moyenne arithmétique des trois dernières années.

(2) C'est-à-dire 500*3/12. Cf. les commentaires des articles du décret du 9 septembre 1996, In, Doc. Cons. Comm. fr., 97 (1995-96), n° 1, p. 10.

(3) Cf. la « Première évaluation de la réforme de l'enseignement supérieur non universitaire », In, Doc. Cons. Comm. fr., 106 (1995-96) n° 1, Doc. Parl. Comm. fr., 113 (1996-97) n° 1 et Doc. Parl. Comm. fr., 121 (96-97) n° 8, pp. 10 et 11.

(S-PMGMS-PMD-C-PCM) donne (1) une ΣAG_{97} de 9 986,4 millions de francs. L'écart (54,6 millions de francs) correspondrait environ à la provision pour index destinée à couvrir le saut d'indice survenu finalement en octobre 1997, qui aurait été fixée à 51,3 millions de francs selon l'administration.

On constate néanmoins que cette indexation n'a finalement pas été concrétisée. Les allocations de fonctionnement 1997 n'ont pas été modifiées par arrêté et la liquidation 1997 prend en compte les AG_{97} et non les AG_{97i} (indexées). Ceci modifie les conclusions sur la concordance entre le total AG_{97} et la différence précitée, entre lesquelles il existe finalement un écart de 54,6 millions de francs.

Du côté du budget, le total des trois crédits ajustés d'allocations de fonctionnement des réseaux est de 9.622,8 millions de francs. Si on y ajoute les estimations des droits d'inscription (2), on obtient 9.931,8 millions de francs ce qui correspond exactement à la somme des AG_{97} avant indexation.

d. Détermination des allocations de fonctionnement

Le financement des HE va connaître des phases successives. A la situation de départ de l'année 1997, où la partie historique (PH) constitue la totalité de l'allocation de fonctionnement, va succéder, de 1998 à 2002, la transition graduelle vers le régime définitif. L'allocation comprend désormais ses quatre composantes, avec une PH réduite chaque année de 20 % de sa valeur de 1997; la PV augmente en conséquence. Dans le régime définitif, la PH se fixe à 5 % de sa valeur 1997 (3).

1997 : établissement de la partie historique

L'enveloppe globale pour 1997 (ΣAG_{97}) est répartie entre les HE en fonction de la part relative du montant total pour 1996 des coûts salariaux et des dépenses de fonctionnement des établissements constituant les HE. La répartition des moyens attribués pour 1997 correspond donc en principe strictement à la situation constatée en 1996, et constitue la partie historique.

En fait le résultat de l'application des normes antérieures d'encadrement et de fonctionnement est transposé dans le système des allocations de fonctionnement.

Le montant total des allocations de fonctionnement pour 1997 est de 9.931,82 millions de francs. La provision pour index de 51,3 millions de francs, amenant le total à 9.983,12 millions de francs, n'a finalement pas été liquidée (4). La détermination de l'enveloppe globale à partir du montant S inscrit dans le décret de financement correspond à ce total, à la provision pour index près.

On constate une relation claire entre les allocations de fonctionnement 1997 et la charge d'enseignement, avec cependant une dispersion assez prononcée des valeurs: les AG_{97} de HE avec des charges d'enseignement quasiment identiques pouvant aller jusqu'à différer de 15 %.

La mesure directe de la dispersion sera donnée par le calcul du financement unitaire (5).

(1) Les estimations des montants à soustraire proviennent des documents du Conseil et du rapport de l'Inspection des Finances.

(2) Soit 309,0 millions de francs (Cf. rapport de l'Inspection des Finances sur l'ajustement du budget 1997, 1^{er} avril 1997).

(3) Sans préjudice de l'indexation des composantes: cf. *supra*.

(4) Cf. «L'exécution du financement».

(5) Cf. *infra*: défini comme l'allocation de fonctionnement rapportée à la charge d'enseignement.

1998 : première année de la transition vers le régime définitif

La partie historique va céder peu à peu le pas à la partie variable, concrétisant le changement essentiel dans la détermination du financement, qui concerne le taux d'encadrement. En 1998, elle est réduite à 80 % de la valeur (de l'allocation de fonctionnement) 1997.

La partie forfaitaire est destinée à supporter les coûts liés à la structure de la HE et constitue aussi un incitant au regroupement. Introduite en totalité à partir de 1998, elle constitue en général un composant modeste de l'allocation de fonctionnement sauf pour les petites HE isolées dans leur zone, pour lesquelles elle peut représenter un poids majeur. Enfin, le fonds de solidarité intervient au sein de chaque réseau.

La partie variable concrétise un changement radical: les étudiants (1) ne font plus l'objet de multiples normes d'encadrement; ils sont simplement affectés d'un coefficient selon la catégorie et le cycle des formations où ils sont inscrits. La somme de ces étudiants « pondérés » pour chacune des formations fournit la charge d'enseignement (2) de la HE (exprimée en unités de charge UCE); la charge est alors multipliée par le montant par unité de charge d'enseignement (MUCE), qui est constant pour une année donnée.

Il n'existe donc plus qu'une seule « norme », qui ne détermine plus des emplois, mais un montant financier.

La partie variable vise à financer la charge d'enseignement, qui varie annuellement du fait de l'évolution de la population étudiante et de ses choix d'études. Elle est égale en 1998 au solde de l'enveloppe globale après déduction de PF, de 80 % de PH et des 150 millions de francs des fonds de solidarité.

Les résultats du calcul de l'AG₉₈ par l'administration sont donnés au tableau III. L'exactitude de la méthode et des calculs effectués a été vérifiée et ne donne lieu à aucune remarque particulière, si ce n'est l'existence d'une provision pour indexation (3).

TABLEAU III — AG₉₈ DETERMINEES PAR L'ADMINISTRATION
(OCTOBRE 1997)

(en millions de francs)

HE Bruxelles 1	342,309	HE OS Brouckère	277,015
HE CF Spaak	357,509	HE LS Galilée	457,532
HE CF Hainaut	568,452	HE LS Vinci	744,380
HE CF Liège-Huy-Ver.-Gemb.	580,911	HE LS EPHEC	194,467
HE CF Schuman	299,385	HE LS ICHEC	324,083
HE CF Namur	201,904	HE LS Baudouin	465,480
HE OS Ferrer	471,766	HE LS Hainaut occ.	216,230
HE OS Liège	345,968	HE LS Charleroi-Europe	359,396
HE OS Hainaut occ	222,032	HE LS HEMES	450,056
HE OS Mons-Bor.-Centre	461,339	HE LS ISELL	306,559
HE OS UT Charleroi	432,325	HE LS Pascal	221,847
HE OS Vésale	361,392	HE LS HENAC	340,490
HE OS Sualem	261,397	HE LS IESN	156,983
HE OS Troclet	279,338	HE LS Prigogine	249,089
HE OS Namur	103,034	HE LS HEC. Liège	145,232

(1) C'est-à-dire la moyenne arithmétique des trois dernières années précédant l'année en cause.

(2) NB: concept sans aucun rapport avec la charge (emploi).

(3) Les données reçues de l'administration en octobre 1997 utilisent l'AG₉₇ indexée (incluant une provision de 51,3 millions de francs) comme base de calcul des 80 % de la PH. Si la base devenait finalement AG₉₇, les AG₉₈ ne seraient que très légèrement altérées, les 80 % des 51,3 millions de francs faisant place à une PV plus grande.

Sur une enveloppe globale pour 1998 de 10,2 milliards de francs, la PH réduite à 80 % représente encore la composante majeure avec environ 8 milliards de francs; la PV atteint 1,3 milliard de francs.

L'intérêt essentiel du financement en régime transitoire résidera dans l'examen de son exécution. Il faudra voir si pour l'année 1997 l'enveloppe prévue correspond aux liquidations effectuées, et donc faire le bilan du déroulement de la première année complète de mise en œuvre de la réforme (1).

e. Analyse de la composition de l'allocation de fonctionnement

Méthodologie

L'allocation de fonctionnement d'une HE englobe, à partir de 1998, des facteurs de natures fort différentes: PH et PF sont fixés au départ pour chaque HE, PV évolue annuellement avec la charge d'enseignement, et F.Sol. intervient en fonction de la situation des HE du réseau considéré.

L'expression de l'allocation de fonctionnement par unité de charge d'enseignement AG/UCE présente l'intérêt de permettre la comparaison du financement entre HE.

On désignera en bref par «financement unitaire» (FU), le *financement unitaire* (2) pondéré moyen par HE, égal pour une année donnée à l'allocation de fonctionnement AG divisée par la charge d'enseignement UCE. Cette notion exprimera en termes financiers le montant qui est alloué en moyenne à la HE pour chacun de ses étudiants réguliers finançables.

Le calcul du financement unitaire fait apparaître immédiatement une inégalité entre les HE. L'expression décomposée du financement unitaire éclaire ce constat: FU se réduit (3) à la somme d'un terme (MUCE) *identique* (4) pour toutes les HE et de trois facteurs qui les différencient (la PH unitaire, la PF unitaire et l'intervention unitaire du F.Sol.) (5).

Ainsi le financement unitaire est formé d'une base commune qui représente environ 86 % de l'enveloppe globale 1998 et de trois facteurs d'importance secondaire mais qui engendrent l'inégalité de moyens constatée.

Le premier de ces facteurs (poids relatif moyen: 4,9 %) traduit *grosso modo* le rapport entre les charges d'enseignement de 1995-96 et de l'année actuelle (6); le 2^e (6,9 %) représente la contribution unitaire aux frais de structures de la HE, et le 3^e (1,7 %), l'intervention unitaire de solidarité du réseau.

En conclusion, l'analyse de l'allocation de fonctionnement sous l'angle du financement unitaire va permettre de décrire et de chiffrer les inégalités de financement entre HE et d'en identifier les causes. Outre son utilité pratique, ce choix se justifie

(1) Cf. *infra* «L'exécution du financement».

(2) «Unitaire» par référence à l'unité de charge d'enseignement, et non par rapport au nombre d'étudiants réguliers finançables.

(3) Par la transformation suivante:
 $AG = (0,05 PH) + PF + PV + F.Sol.$
 $AG/UCE = FU = [(0,05 PH)/UCE] + (PF/UCE) + (PV/UCE) + (F.Sol./UCE)$
 or $PV/UCE = (MUCE \times UCE)/UCE = MUCE$ (montant par unité de charge d'enseignement, constant pour une année donnée)

(4) Pour l'année considérée seulement; sa valeur variera d'année en année.

(5) Soit la formule: $FU = AG/UCE = constante + (0,05 PH/UCE) + (PF/UCE) + (F.Sol./UCE)$

(6) PH est constitué en gros des dépenses de traitements dérivant du cadre organique 1995-1996.

par le rôle de système de référence joué par les coefficients de pondération des formations intégrés dans la charge d'enseignement.

Le fait de se placer dans ce système pour analyser l'allocation de fonctionnement n'empêchera pas d'examiner les pondérations fixées par le décret de financement et de tenter une comparaison avec les anciennes normes d'encadrement.

Rôle de la partie historique

La partie historique PH provient de la répartition de l'enveloppe 1997 entre les HE en fonction de la part relative des coûts réels en 1996 des établissements qui les ont formées. Ces coûts reflétaient pour l'essentiel (1) les dépenses découlant de l'application des normes spécifiques d'encadrement (2).

La charge d'enseignement actuelle UCE d'une HE peut s'exprimer globalement comme le produit de la population étudiante par la pondération moyenne des étudiants (3).

Le facteur PH/UCE est donc le produit de deux rapports: le rapport entre le taux d'encadrement global antérieur et la pondération globale actuelle, et celui de la population pour l'année académique 1995-96 (moyenne de 1993, 94 et 95) avec la population actuelle pour l'AG₉₈ (moyenne de 95, 96 et 97) (4). Il traduit à la fois la variation de la pondération et la variation de la population par rapport à la situation d'origine, à la veille du regroupement en HE. Toutefois il le fait en raison inverse, en favorisant la situation antérieure vis-à-vis de la situation actuelle. Il sera d'autant plus grand pour la HE que ses sections à faible coefficient de pondération sont, relativement à ses sections à fort coefficient de pondération, plus peuplées aujourd'hui que ne l'étaient hier ses sections à faible taux d'encadrement, relativement à ses sections à fort taux d'encadrement (5). De même PH/UCE sera proportionnel à la diminution de la fréquentation moyenne de la HE (6).

Le poids de PH/UCE est réduit progressivement pendant la phase transitoire, passant de 100 (1997) à 80, 60, 40, 20 % pour se fixer enfin à 5 % (2002) dans le régime définitif.

Par son action entre 1997 et 2002, ce facteur a pour but de faciliter le passage de l'ancien au nouveau système, et il trouve sa place dans une phase transitoire. Dans sa réponse au rapport de la Cour, le ministre insiste sur le fait que la réduction à 5 % des différences historiques de financement représente une avancée importante dans l'application du principe constitutionnel de l'égalité entre les étudiants. Toutefois la Cour continue à s'interroger quant à savoir si le maintien de ces 5 % dans le régime définitif signifie que la modification de la pondération relative entre les formations était à ce point profonde qu'elle nécessitait de conserver une influence à la situation d'origine.

Poids relatif de la partie forfaitaire

La partie forfaitaire est déterminée en fonction de la structure de la HE et de son environnement dans le réseau et la zone. Composée d'une petite base (5 millions de francs), elle peut être complétée par deux incitants, le premier à réunir le type

(1) En négligeant donc la part des subventions de fonctionnement (10 à 15 % du total des coûts).

(2) Liaison reflétée par la formule: $PH = N \times P_m^o$ avec N: ensemble des normes; P_m^o : population à l'origine (1995-96): moyenne de 1993, 94, 95.

(3) C'est-à-dire: $UCE = c \times P_m$ avec c: coefficient moyen de pondération de la HE; P_m : population actuelle (AG₉₈): moyenne 95, 96, 97.

(4) Soit $PH/UCE = (N/c) (P_m^o/P_m)$

(5) En d'autres termes, que le rapport entre les populations des sections à faible coefficient et des sections à fort coefficient de pondération soit plus élevé aujourd'hui que ne l'était hier le rapport entre les populations des sections à faible taux et à fort taux d'encadrement.

(6) $P_m^o > P_m$

court et le type long (+ 10 millions de francs), le second à multiplier les catégories différentes (+ 2 millions de francs par catégorie); un montant substantiel (30 millions de francs) est attribué à l'école isolée au sein de son réseau et de sa zone.

A l'évidence la détermination de la PF s'accorde avec le but que s'est fixé le Gouvernement, récompenser les pouvoirs organisateurs qui auront adopté le modèle *pluritype* et *pluricatégoriel* qu'il préconise.

La partie forfaitaire unitaire PF/UCE représente le plus important des termes qui différencient le financement unitaire, mais surtout elle met en évidence le poids de la partie forfaitaire dans l'allocation de fonctionnement de certaines HE (1).

Evolution de la partie variable

La partie variable fournit la valeur du financement de la charge d'enseignement relative de la HE; elle deviendra progressivement la partie majeure de l'allocation de fonctionnement.

Dans le contexte actuel de hausse globale de la fréquentation de l'enseignement supérieur organisé en HE, le montant MUCE diminue chaque année en francs constants, et une HE devra donc (2) dépasser la hausse moyenne pour accroître sa PV.

Comme la partie variable rapportée à la charge d'enseignement UCE est égale à MUCE, cette constante constitue dès lors pour l'année considérée une base identique pour les HE et peut être éludée dans l'analyse des inégalités du financement unitaire.

f. Action du fonds de solidarité

L'action de solidarité se réalise par réseau.

Les trois fonds, au fonctionnement identique schématisé au tableau IV, sont chacun alimentés par un forfait annuel de 50 millions de francs auquel peut s'ajouter une contribution variable à charge de certaines HE. La totalité du fonds est redistribuée chaque année, suivant un mécanisme complexe.

TABLEAU IV — FONCTIONNEMENT DES FONDS DE SOLIDARITE
(EXEMPLE : L'ANNEE 1998)

Position de AG_{98} sur l'échelle	échelle	interaction HE — Fonds	AG_{98} corrigée
$AG_{98} > \text{base} + 8\%$	base + 8 %	➔ verse une contribution au Fonds	↓ baisse
$\text{base} + 8\% > AG_{98} > \text{base}$	base	➔ néant	≡ s.q.
$AG_{98} < \text{base}$		➔ reçoit une aide du Fonds	↑ hausse

[base = $AG_{97} (UCE_{98}/UCE_{96})$]

Une base de référence est définie pour chaque HE comme étant la valeur de sa partie historique AG_{97} pondérée par le rapport de sa charge d'enseignement de l'année actuelle (ici 1998) et de 1996.

(1) Cf. *infra* «Financement unitaire des HE».

(2) En régime définitif.

La HE reçoit une aide si son allocation de fonctionnement pour l'année actuelle (ici AG_{98}) (1) est inférieure à la base. Elle doit au contraire verser une contribution au fonds (2) si AG_{98} dépasse la base de plus de 8 %. Quand AG_{98} se situe entre ces deux valeurs, rien ne se passe.

La contribution versée au fonds est égale au montant qui excède la limite (base + 8 %). Quant à la dotation, la partie forfaitaire (50 millions de francs) et la partie variable éventuelle du fonds sont réparties proportionnellement à l'ampleur du déficit par rapport à la base (3).

Recherche des principes d'action

On peut montrer (4) que la répartition unitaire du fonds de solidarité est proportionnelle à la différence entre le financement unitaire pour l'année actuelle et le financement unitaire à l'origine, à la veille du regroupement. En effet, UCE_{96} est la charge d'enseignement obtenue en appliquant les coefficients de pondération à la population moyenne de 1995, 94 et 93. Or cette population moyenne a aussi servi à fixer les encadrements pour 1995-96, et ceux-ci ont formé l'essentiel des coûts réels de 1996 dont la répartition a établi la part relative des HE dans l'allocation globale pour 1997 (AG_{97} soit PH).

AG_{97}/UCE_{96} peut être considéré en première approximation comme le financement unitaire à l'origine. Ce résultat montre que la répartition unitaire du fonds est proportionnelle à la différence entre le financement unitaire actuel (5) et le financement unitaire à l'origine, c'est-à-dire à l'écart à une constante (6).

Dès lors, la dotation de solidarité vise à compenser l'amoindrissement éventuel du financement unitaire d'une HE par rapport à la situation qu'elle connaissait sur ce plan en 1995-96, avant la réforme. Si sa situation s'est au contraire améliorée ($FU_{98} > FU_0$), le fonds ne lui accorde rien.

Le fonds de solidarité a donc deux principes d'action (7) :

1. le prélèvement de la part du financement unitaire actuel qui excéderait de plus de 8 % le financement unitaire à l'origine;
2. la redistribution par réseau d'un forfait de 50 millions de francs, augmenté le cas échéant des parts prélevées *sub* 1, entre les HE dont le financement unitaire actuel présente un déficit par rapport au financement unitaire à l'origine, et ce au prorata de ce déficit dans le déficit total du réseau.

En résumé, le fonds de solidarité joue le rôle, *via* le prélèvement, de garde-fou vis-à-vis d'une hausse excessive (jugée comme telle au-delà de 8 %) et apporte, *via* la redistribution, une assistance systématique en cas de baisse du financement unitaire de la HE suite à la réforme.

(1) Formée donc par PH+PF+PV, avant la correction du F.Sol.

(2) C'est-à-dire en alimenter la partie variable.

(3) Rappel: seules les différences négatives sont prises en compte.

(4) La répartition (R.F.Sol.) est prévue seulement en cas de différence négative; son expression mathématique est:

$$R_{F.Sol} = - [AG_{98} - AG_{97}(UCE_{98}/UCE_{96})]$$

$$R_{F.Sol}/UCE_{98} = - [(AG_{98}/UCE_{98}) - (AG_{97}/UCE_{98})(UCE_{98}/UCE_{96})] \text{ et, après simplification,}$$

$$R_{F.Sol}/UCE_{98} = - [FU_{98} - (AG_{97}/UCE_{96})]$$

(5) Variable par définition.

(6) $R_{F.Sol}/UCE_{98} = - (FU_{98} - FU_0)$

(7) Exprimé sous l'angle unitaire, c'est-à-dire F. Sol./UCE.

Alimentation et effets correctifs des fonds

Le principe directeur retenu pour la solidarité est l'évolution relative du financement unitaire par HE. L'action des fonds de solidarité sur le financement unitaire peut être étudiée. Plusieurs constats se dégagent de la comparaison du financement unitaire pour 1998 avant et après la correction apportée par les fonds.

La dispersion des financements unitaires diminue dans tous les réseaux (1). De même, l'écart à la moyenne du réseau diminue pour presque toutes les HE (2). L'écart à la moyenne générale de chacun des trois réseaux augmente en valeur absolue, et les financements unitaires moyens des réseaux s'éloignent les uns des autres (3). En grande majorité pourtant, les financements unitaires des HE se rapprochent de la moyenne générale (4).

L'examen montre donc que l'action des fonds de solidarité dans le cadre du réseau réduit, parfois de manière importante, la dispersion des financements unitaires des HE, ce qui constitue en moyenne un signe de solidarité. Cependant, la réalité individuelle est différente puisque certaines HE s'écartent encore plus de la moyenne du réseau après l'intervention du fonds; ce phénomène s'oppose à la solidarité recherchée.

Sur le plan général, les financements unitaires moyens des réseaux tendent à s'écarter. L'économie du système ne vise en effet pas à égaliser le financement unitaire des HE à travers les réseaux. Un rapprochement de la plupart des situations individuelles vers la moyenne est néanmoins observé pour l'instant.

g. Danger de dérèglement à terme

Des réserves doivent être émises à propos de l'avenir du système des fonds de solidarité. La redistribution du fonds (et le versement au fonds) s'effectue en fonction de la différence négative entre le financement unitaire actuel et le financement unitaire à l'origine. Ces différences sont donc mesurées en francs courants.

Comme le financement unitaire actuel s'accroît avec les années du fait de l'indexation de l'enveloppe globale, les différences négatives (5) vont peu à peu se réduire, puis devenir des différences positives et enfin dépasser le seuil des 8 %, ce qui déclencherà le prélèvement du surplus pour alimenter la partie variable du fonds. En d'autres termes, l'effet mécanique de l'augmentation de l'enveloppe globale va progressivement, selon la situation de chaque HE, induire à la fois une hausse du nombre des contributions au fonds et une diminution des bénéficiaires; dans le même temps le montant total des contributions et des versements va s'élever. On risque alors de voir une distribution de ressources importante se concentrer sur une ou deux HE.

Ce processus sera à la mesure de la valeur totale des indexations successives de l'enveloppe et donc de l'inflation. Il dépend aussi de la variation de la charge d'enseignement de l'année en cause par rapport à celle de 1996: il est freiné en cas de

(1) Les dispersions sont mesurées par l'écart-type de l'ensemble de la population (c'est-à-dire des financements unitaires).

(2) Exceptions: HE CF Namur, HE OS Prov. Hainaut Occ., HE LS Galilée, HE LS IESN.

(3) Les écarts des réseaux à la moyenne générale (moyenne tous réseaux confondus) passent, après correction, de + 8,68 à + 9,41 % (CF), de + 1,22 à + 1,30 % (OS) et de « 4,62 à « 4,99 % (LS).

(4) Exceptions: HE CF Bruxelles 1, HE OS V. de Liège, HE CF Liège-Verv.-Huy-Gemb., HE OS Prov. Hainaut Occ., HE LS Galilée, HE LS EPHEC, HE LS Baudouin, HE LS HEMES, HE LS IESN, HE LS HEC Liège.

(5) C'est-à-dire les HE pour lesquelles $FU_{\text{actuel}} < F_{U_0}$.

hausse persistante de la population étudiante mais au contraire s'accélère si cette hausse s'inverse.

Le fonctionnement du fonds est donc à la merci d'une hausse inattendue de l'inflation ou d'une diminution de la population étudiante. De toute façon, quand arrivera le régime définitif en 2002, l'indexation totale de l'enveloppe globale pourra déjà avoisiner 6 à 8 %.

Des simulations du fonctionnement des fonds en régime définitif de financement ont été faites pour différentes valeurs de hausse de l'enveloppe globale. D'autres simulations intègrent en outre une variation positive ou négative de la charge d'enseignement. Le tableau V synthétise le nombre de mouvements débiteurs et créditeurs par réseau entre les HE et les fonds pour des variations données d'enveloppe globale et de charge d'enseignement.

TABLEAU V — SIMULATIONS DE L'ACTION A TERME DES FONDS DE SOLIDARITE

Réseau	CF		OS		LS	
	→ F.Sol.	← F.Sol.	→ F.Sol.	← F.Sol.	→ F.Sol.	← F.Sol.
Nombre de HE						
Variation: +6 %	1	4	1	7	4	6
Variation: +8 %	1	4	1	7	4	5
Variation: +10 %	2	4	1	6	6	2
Variation: +15 %	2	1	3	4	9	1
Var. +8 %; ΔUCE = -1 %	2	4	1	6	5	2
Var.+10 %; ΔUCE=+2,5 %	1	4	1	7	4	5

→ F.Sol. = versement au fonds; ← F.Sol. = répartition du fonds.

On constate que le fonctionnement du fonds se désorganiserait d'abord dans le réseau libre subventionné, où une variation de 10 % suffit pour ne plus partager les ressources qu'entre 2 HE; avec une hausse de 15 % une seule HE recevrait la totalité du fonds dans les réseaux LS (300 millions, soit les 2/3 de son AG₉₇) et CF. La baisse de 1 % de la charge d'enseignement aggraverait sensiblement le dérèglement pour le réseau LS avant même que la variation n'atteigne le seuil de 8 %.

Dans sa réponse, le ministre reconnaît les risques de dérèglement à terme du système compte tenu de l'omission de l'indexation de la base de référence. Il ajoute que, « aux fins d'éviter ce dérèglement, il faudrait modifier le décret du 9 septembre 1996, et plus précisément les articles 12, § 2, et 21, alinéa 1^{er}, en vue d'y prévoir l'indexation de la base de référence en fonction de l'indexation que connaît le montant S conformément à l'article 9 du décret du 9 septembre 1996, depuis l'entrée en vigueur de ce même décret, ou en fonction de l'évolution de la somme des allocations annuelles globales depuis ce même moment. »

h. Financement unitaire des HE

L'analyse du financement unitaire des HE pour 1997 et 1998 met en évidence une situation très contrastée à l'origine entre les HE et de notables variations par HE selon les périodes.

Une analyse plus fine nécessite toutefois, comme exposé plus haut, de décomposer le financement unitaire en quatre termes distincts: la constante MUCE, PH/UCE, PF/UCE et F.Sol./UCE.

Le fait que MUCE soit une constante annuelle autorise à l'écarter dans l'analyse. Cependant la variation de MUCE d'une année à l'autre dépend de l'équilibre entre deux facteurs (1) : l'indexation de l'enveloppe globale arrêtée par le gouvernement, et l'évolution de la charge d'enseignement UCE, c'est-à-dire la variation de la population étudiante pondérée selon les choix de formations. Pour cette raison il est intéressant de comparer les deux années à enveloppe globale constante. Il apparaît que la valeur moyenne du financement unitaire ainsi exprimé décroît en 1998 du fait de la baisse de MUCE consécutive à la progression de la charge d'enseignement.

Année 1997

Le financement unitaire en 1997 est égal à l'allocation de fonctionnement 1997 indexée (2) rapportée à la charge d'enseignement en 1997 (population moyenne de 1994, 1995 et 1996, pondérée). Il est en moyenne de 125 605 francs par unité de charge d'enseignement.

La dispersion est la plus forte dans le réseau de la Communauté française.

L'écart à la moyenne générale varie entre les valeurs extrêmes +19,38 % et -16,68 %. En moyenne, le financement unitaire est le plus élevé dans le réseau CF et le plus faible dans le libre subventionné (LS).

Les HE avec le financement unitaire le plus élevé sont : HE CF Schuman (149.947 francs), HE LS Pascal (147.800 francs), HE CF Spaak (146.982 francs), HE CF Liège-Huy-Ver.-Gemb. (142.936 francs) et HE OS Hainaut occ. (140.935 francs).

Celles avec le financement unitaire le plus faible sont : HE LS EPHEC (104.656 francs), HE OS Vésale (108.772 francs), HE LS Vinci (109.316 francs) et HE LS HENAC (112.587 francs).

Année 1998

Le financement unitaire pour 1998 est en moyenne de 125.367 francs (122.726 francs à enveloppe constante 1997 indexée). La dispersion totale augmente encore par rapport à 1997. Elle est la plus forte dans le réseau LS. Les valeurs extrêmes de l'écart à la moyenne générale sont en hausse (+30,93 % et -17,78 %).

L'effet marquant pour 1998 est l'augmentation sensible du financement unitaire de certaines HE, en raison essentiellement de l'introduction de la partie forfaitaire qui avantage les HE de taille réduite et isolées dans leur zone : HE CF Schuman et HE CF Namur, ainsi que HE OS Namur et HE LS Pascal (malgré leurs contributions aux fonds de solidarité). En effet ces quatre écoles perçoivent chacune plus de 25 millions de francs (3) à titre de partie forfaitaire unitaire PF/UCE, alors que les autres écoles ne reçoivent que de 2,5 à 14 millions de francs.

Dès lors la plupart de ces autres écoles voient généralement leur financement unitaire chuter; c'est dans le réseau OS que les diminutions sont les plus sensibles.

La structure nouvelle du financement unitaire apparaît. La composante constante MUCE, commune aux HE, reste modeste (16.564 francs). La composante variable qui les différencie comprend en principal la PH unitaire (réduite à 80 %) et

(1) MUCE = PV/UCE.

(2) En fait le financement unitaire 1997 est finalement de 124 959 F puisque AG₉₇ n'a finalement pas été indexé. Tous les montants cités ici pour 1997 et 1998 doivent donc être réduits à due concurrence, soit à 99,49 %; les rapports entre eux ne sont pas affectés.

(3) Et ce, même après déduction du versement substantiel au fonds de solidarité de HE OS Prov. Namur.

comme autres éléments la partie forfaitaire unitaire et l'action double du fonds de solidarité (prélèvement et répartition unitaires).

i. Evolution des cadres

Taux minimum des dépenses de traitements

Les coûts salariaux du cadre du personnel et des remplaçants, calculés *via* les coefficients moyens bruts pondérés (1), ne peuvent être inférieurs à 75 % de l'allocation annuelle globale de la HE (2).

Il apparaît qu'en 1997 toutes les HE respectent cette norme sauf HE CF Spaak qui n'atteint que le taux de 73,62 %. Deux HE en sont proches, HE CF Liège-Verv.-Huy-Gemb. (76,87 %) et HE CF Namur (78,54 %), toutes les autres dépassant les 80 %.

Ceci pose la question, non réglée par le décret, des conséquences d'un déficit vis-à-vis de la norme, et en particulier le sort de la partie des 75 % non couverte par des traitements forfaitaires. Si la norme entend inciter la HE à étoffer son cadre et à éviter de privilégier l'état de ses comptes, le but recherché pourrait pâtir de l'absence de toute forme de sanction.

Le ministre a répondu en rappelant le pouvoir du commissaire du Gouvernement qui, en vertu de l'article 42 du décret de financement, peut introduire un recours contre toute décision du pouvoir organisateur ou des autorités de la HE jugée contraire aux dispositions légales. La Cour s'interroge toutefois quant à savoir si le rôle du commissaire du Gouvernement est bien adapté en l'occurrence, c'est-à-dire imposer que les coûts salariaux moyens, dans l'hypothèse où ils seraient inférieurs à 75 % de l'allocation annuelle globale, atteignent bien cette part minimale.

Evolution des cadres

Selon les données obtenues au CTI on dénombre entre le 1^{er} septembre 1996 et le 31 août 1997, 172 nouvelles mises en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite, correspondant à 151 ETP. Ces chiffres montrent que les prévisions gouvernementales se sont vérifiées en ce qui concerne les fins de carrière. Il faut donc penser que les départs ont été globalement à peu près compensés par des recrutements.

Dans la perspective du régime définitif de financement, le cadre constituera un facteur important d'adaptation. Son augmentation pourra rétablir une situation se trouvant sous la norme de 75 % requise pour la part des traitements forfaitaires dans l'allocation de fonctionnement. La réduction du cadre pourra aussi être envisagée si certaines HE devaient constater un resserrement de leurs moyens de fonctionnement.

j. Evolution de la répartition de la population et de la charge d'enseignement par catégorie

Il peut être intéressant de terminer en examinant les choix des étudiants entre les types et les catégories. Selon les chiffres de la population finançable au 1^{er} février pour les années 1994 à 1997, les catégories Economique TC, Pédagogique et Paramédicale sont, dans l'ordre, les plus fréquentées. Viennent ensuite les catégories Technique, Economique TL et Sociale TC, puis la catégorie Traduction-Interprétation. Enfin les catégories Sociale TL, Artistique et Agricole sont relativement marginales.

(1) Cf. le chap. « L'exécution du financement ».

(2) Article 31, § 3, du décret de financement.

Les chiffres entre 1994 et 1997 indiquent une progression sensible et continue des catégories Paramédicale (+39 %) et Sociale TC (+45 %). La hausse notable de la catégorie Pédagogique s'est ralentie en 1996 (+15 %) puis inversée en 1997 (-10 %). Par ailleurs la catégorie Technique TL a reflué pendant toute la période (-24 %).

La référence au 1^{er} février de l'année académique précédente pour la population finançable a fait place, à partir de 1995-1996, à la moyenne arithmétique des trois dernières années pour le calcul de l'encadrement (des trois années précédentes pour le calcul de la charge d'enseignement). Ce lissage a seulement ralenti l'impact budgétaire du phénomène.

5. L'EXECUTION DU FINANCEMENT POUR 1997

a. Principes du paiement de l'allocation annuelle globale

Bien qu'imputés sur l'allocation globale de chaque HE, les traitements du personnel directeur et enseignant définitif et temporaire sont toujours fixés et liquidés par le département de l'Education (1). Dès lors, afin de maintenir les paiements dans la limite de l'enveloppe individuelle, la mise à disposition de la partie d'allocation destinée à couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement s'effectue selon une procédure qui devrait permettre de tenir compte des traitements effectivement payés, constituant de loin la part la plus importante de l'allocation annuelle.

Le décret de financement a donc instauré un système de paiement particulier. La partie de l'allocation annuelle globale, constituée par 90 % de l'allocation préalablement réduite de l'estimation des coûts salariaux forfaitaires annuels pour la période considérée, est payée à la HE en quatre versements égaux (tranches trimestrielles) (2).

Puisque le coût salarial forfaitaire déduit ne représente qu'une estimation, le coefficient de 90 % peut être considéré comme une précaution réservant une marge de manoeuvre pour la fixation du solde éventuel en fin d'exercice. De la pertinence de l'estimation dépendra la validité des tranches versées par rapport à la situation réelle de chaque HE.

Comme le texte le stipule, l'estimation résulte du produit du cadre de la HE (effectif réel de l'année précédente éventuellement corrigé) par des montants intitulés *coûts moyens bruts pondérés* (CMBP). Calculés et publiés (3) chaque année par le gouvernement, ces montants établissent le coût moyen d'un membre du personnel d'une HE dans chacun des groupes de fonctions déterminé par le décret de financement.

La procédure se termine par l'établissement et le versement du solde de l'allocation annuelle globale, à la fin de l'année budgétaire.

Le solde non consommé de l'allocation annuelle peut être reporté à l'année budgétaire suivante.

b. Procédures

Les coûts moyens bruts pondérés et la liquidation de l'allocation globale

Comme le veut le décret, l'administration a bien versé quatre tranches trimestrielles sur la base d'un calcul théorique du coût salarial supporté par un programme qui, au moyen d'un tableau de bord mensuel, permet de suivre l'évolution

(1) A l'exception des traitements du personnel ouvrier contractuel et des professeurs invités, considérés comme faisant partie des frais de fonctionnement.

(2) Soit la valeur par tranche: $0,90 \times \frac{1}{4} (AG - SHE)$ avec SHE: estimation des coûts salariaux annuels calculés de manière forfaitaire.

(3) CMBP 1997: A.Gouv.Comm.fr. du 20 décembre 1996 déjà cité; CMBP 1998: A. Gouv. Comm. fr. du 28 juillet 1998.

du cadre du personnel, son coût et les montants déjà mis à la disposition de l'établissement pour son fonctionnement.

Cet instrument reprend la comparaison des données issues du calcul prévisionnel (cadre \times CMBP), avec les données actualisées fournies *a posteriori* par le CTI (cadre réel \times CMBP).

Le coût moyen brut pondéré est un paramètre très important dans la mesure où de sa pertinence dépend l'écart entre le coût réel et le coût estimé. Pour mémoire il a été constaté que le CMBP pour 1997 ne reflétait qu'une partie de la réalité.

En effet, dans son calcul initial, l'administration n'avait pu prendre en compte que les seules données de traitements relatives à l'enseignement subventionné. Les données relatives aux personnels de l'enseignement organisé par la Communauté se sont rapidement révélées inutilisables en raison des erreurs commises dans la codification des fonctions (1).

Il semble toutefois que la situation ait évolué dans un sens positif et que de réels efforts aient été accomplis par le service compétent puisque les données ont pu être intégrées dans le calcul du CMBP pour 1998. Si on compare les CMBP tels qu'ils ont été fixés par le gouvernement pour 1997 et 1998, on constate notamment que le montant prévu pour le groupe de fonctions 1a, soit la catégorie de personnels de loin la plus importante en nombre (maîtres assistants du supérieur type court), a été réévalué de 3 %.

Les hausses les plus sensibles ne concernent que des groupes de fonctions quantitativement moins importants, soit les directeurs-présidents et directeurs de catégories, le personnel administratif et le personnel auxiliaire d'éducation (cadre d'extinction). La hausse du groupe 1a est donc globalement la plus significative.

TABLEAU VI — COMPARAISON DES CMBP 1997 ET 1998

(en francs)

Gr. De fonctions (*)	Part relative (%)	CMBP 1997	CMBP 1998	Différence	Croissance relative (%)
1 a	57,6	1.687.234	1.735.346	+ 48.112	+ 3
1 b	10,3	1.458.877	1.456.636	- 2.241	0
1 c	6,5	1.454.417	1.445.334	- 9.083	- 1
2 a	7,4	2.008.525	2.030.374	+ 21.849	+ 1
2 b	2,7	2.535.943	2.569.996	+ 34.053	+ 1
3	2,9	2.267.188	2.351.317	+ 84.129	+ 4
4 a	8,3	833.888	916.519	+ 82.631	+ 10
4 b	4,4	1.223.400	1.299.137	+ 75.737	+ 6

(*) 1a: maîtres assistants de type court; 1b: maîtres de formation pratique et maîtres principaux de formation pratique; 1c: maîtres assistants de type long; 2a: chargés de cours et chefs de travaux; 2b: professeurs et chefs de bureaux d'études; 3: directeurs de catégorie et directeurs-présidents; 4a: personnel administratif; 4B: personnel auxiliaire d'éducation. La part relative est exprimée en fonction des cadres déclarés au 4^e trimestre 1996.

En outre, les droits d'inscription perçus directement par les HE et inclus dans le montant de chaque allocation globale annuelle, sont déduits.

(1) Codes non correspondants ou non utilisés.

En fin d'exercice un tableau récapitulatif permet de dégager le solde d'après le calcul suivant :

AG — Total des tranches versées — Coût salarial annuel (cadre CTI × CMBP)
— Droits d'inscription perçus

Résultats

A part l'article budgétaire de la Communauté française où l'on constate un dépassement de 2,4 millions de francs, les deux autres articles budgétaires semblent dégager un solde positif. Si on compare les soldes pour l'enseignement subventionné, l'enseignement libre vu son importance relative semble avoir été plus dépensier en personnel que l'enseignement officiel. Ces résultats ne reflètent toutefois pas la réalité des dépenses, ainsi que cela sera exposé plus avant.

L'examen tant des chiffres que de la procédure conduit toutefois à formuler certaines réserves quant à la validité des montants exposés par rapport à la situation réelle des dépenses.

TABLEAU VII — RESULTATS DE L'EXERCICE. PROCEDURE DE L'ADMINISTRATION

(en francs)

Réseau-article	Allocations globales	Solde	Total imputable	Crédit budgétaire	Différence
CF — 41.21.21	2.196.915.000	64.500.215	2.135.704.483	2.133.300.000	- 2.404.483
OS — 43.14.31	3.163.913.000	116.721.674	3.062.527.172	3.066.600.000	4.072.828
LS — 44.13.41	4.570.997.000	97.628.313	4.415.504.294	4.422.900.000	7.395.706
TOTAL	9.931.825.000	278.850.202	9.613.735.949	9.622.800.000	9.064.051

c. Bilan en coût réel et comparaison avec le bilan en coût théorique

Avant tout, il convient de relever que les soldes des allocations globales n'ont été officiellement arrêtés qu'à la fin du mois de février et qu'au 1^{er} août ils n'étaient toujours pas payés.

Quant à la méthode de calcul des soldes utilisée par l'administration, elle reste strictement théorique dans la mesure où le coût salarial déduit est issu de l'application du CMBP à chaque groupe de fonctions.

Si un calcul théorique est parfaitement justifié en cours d'exercice, et d'ailleurs explicitement prévu par le décret de financement, il s'avère, dans une optique de bonne gestion, nettement moins explicable lorsqu'il s'agit de calculer un solde qui doit par essence refléter une situation nette et réelle.

Il est donc apparu nécessaire de contrôler la pertinence des estimations de l'administration en tentant de dresser un bilan en coût réel de l'exercice 1997.

Pour ce faire, les montants des tranches trimestrielles repris dans les tableaux de bord ayant effectivement été payés, ont été repris tels quels. Par contre, vu leur caractère théorique, les montants relatifs aux coûts salariaux ne pouvaient être utilisés.

Des données réelles en matière de traitements effectivement liquidés pour les HE ont alors été obtenues du CTI, à savoir la consommation budgétaire totale relative aux traitements du personnel directeur et enseignant [hors tous contractuels

et autres personnels ne relevant plus des HE (1)] pour les trois articles précités, ainsi que la consommation budgétaire, par HE cette fois, pour les mêmes catégories et articles.

Dans cette dernière, les montants relatifs au pécule de vacances et à la prime de fin d'année étaient limités à la période de référence du dernier quadrimestre de l'année 1996 seul concerné par la réforme. Il a donc fallu les remplacer dans chaque cas par des montants extrapolés d'après les montants, complets ceux-là, repris dans la consommation budgétaire totale. Dès lors les chiffres de consommation par HE pouvaient valablement être intégrés à l'analyse (2).

Résultats

La comparaison entre les montants estimés des traitements et les montants réels après calcul indique une sous-estimation globale du coût théorique pour l'enseignement organisé par la Communauté française et l'enseignement officiel subventionné; cela signifie des versements trop importants de tranches de l'allocation globale annuelle. Par contre l'enseignement libre subventionné fait l'objet d'une surestimation, c'est-à-dire reçoit des tranches trimestrielles trop faibles. Jusqu'ici toutefois, l'écart par rapport à la situation réelle ne porte pas à conséquence dans la mesure où le calcul des soldes devrait pouvoir le redresser.

TABLEAU VIII — COMPARAISON DES COÛTS REEL ET THEORIQUE DES TRAITEMENTS POUR 1997

(en francs)

Réseau	Coût théorique	Coût réel
CF	1.740.665.204	1.788.541.144
OS	2.642.183.844	2.694.129.798
LS	3.944.002.081	3.845.925.907

La comparaison des soldes théorique et réel des allocations globales annuelles se présente comme suit.

TABLEAU IX — COMPARAISON DES SOLDES REEL ET THEORIQUE DES AG₉₇

(en francs)

Réseau	Solde théorique	solde réel
CF	64.500.215	16.991.753
OS	116.721.674	65.127.626
LS	97.628.313	196.286.214

Conséquence directe de la méthode de calcul utilisée par l'administration, fondée sur la déduction d'un coût salarial théorique, les soldes versés aux HE seront pour la plupart surestimés pour la Communauté française et le réseau officiel subventionné, tandis qu'ils seront pour la plupart sous-estimés pour l'enseignement libre subventionné.

- (1) Les paiements relatifs aux contractuels apparaissent en effet dans le listing: le CTI les calcule fictivement pour le compte des établissements qui les paient effectivement sur les montants attribués aux dépenses de fonctionnement.
- (2) La marge d'erreur constatée par comparaison avec les montants totaux fournis s'étant révélée très faible. Le calcul a été effectué sur la base de données du CTI datée du 12 mars 1998 pour la Communauté française et du 3 avril 1998 pour l'enseignement subventionné.

TABLEAU X — EXCEDENTS DU SOLDE THEORIQUE VERSE SUR LE SOLDE REEL, EN VALEUR ABSOLUE ET EN POURCENTAGE DE L'AG₉₇

			<i>(en francs)</i>		<i>(en %)</i>	
HE CF Bruxelles 1	7.106.382	2,21	HE OS Brouckère	1.688.601		0,62
HE CF Spaak	8.808.915	2,42	HE LS Galilée	- 2.586.829		- 0,57
HE CF Hainaut	11.868.664	2,31	HE LS Vinci	- 8.425.095		- 1,15
HE CF Liège-Huy-Ver.-Gemb.	10.040.527	1,79	HE LS EPHEC	- 14.546.829		- 7,66
HE CF Schuman	7.609.646	2,85	HE LS ICHEC	- 11.489.792		- 3,47
HE CF Namur	2.074.328	1,21	HE LS Baudouin	- 7.594.894		- 1,63
HE OS Ferrer	2.690.845	0,57	HE LS Hainaut occ.	- 8.276.432		- 3,84
HE OS Liège	22.653.377	6,56	HE LS Charleroi-Europe	430.074		0,12
HE OS Hainaut occ	- 2.866.649	- 1,32	HE LS HEMES	- 6.421.741		- 1,44
HE OS Mons-Bor.-Centre	9.022.173	1,92	HE LS ISELL	- 5.185.556		- 1,67
HE OS UT Charleroi	3.537.694	0,83	HE LS Pascal	- 2.015.963		- 0,99
HE OS Vésale	5.013.043	1,47	HE LS HENAC	- 12.702.072		- 3,73
HE OS Sualem	11.170.522	4,29	HE LS IESN	- 4.225.678		- 2,76
HE OS Troclet	6.425.479	2,35	HE LS Prigogine	- 7.880.335		- 3,32
HE OS Namur	- 7.741.035	- 8,83	HE LS HEC Liège	- 7.736.759		- 5,31

Les résultats de la consommation budgétaire par rapport aux crédits ajustés pour 1997 montrent que, même en situation théorique, la Communauté française présente un solde budgétaire négatif. En situation réelle, l'écart se creuse nettement pour ce réseau mais en outre, l'enseignement officiel subventionné accuse lui aussi un solde négatif non négligeable.

TABLEAU XI — COMPARAISON DES SOLDES BUDGETAIRES REEL ET THEORIQUE POUR 1997

			<i>(en francs)</i>	
Réseau	Solde budgétaire théorique	Solde budgétaire réel		
CF	- 2.404.483	- 50.280.423		
OS	4.072.828	- 47.873.126		
LS	7.395.706	+ 105.471.880		

d. Commentaires

Il a donc été constaté que les chiffres relatifs au calcul des soldes des allocations globales annuelles tels qu'ils avaient été retenus par l'administration, ne correspondaient pas à la réalité des dépenses des établissements. Cette situation doit être expliquée au regard de la lettre du décret de financement et de son exposé des motifs.

Il a été expliqué précédemment que l'article 29 du décret de financement prévoit une mise à disposition des fonds par tranches trimestrielles suivies d'un solde en fin d'exercice. La lecture du texte et la logique de ce genre de système postulent nécessairement que si les tranches représentent à juste titre une estimation, le solde doit quant à lui refléter de la réalité des dépenses faites par les établissements et donc résulter d'un calcul en coût réel.

Or, comme on l'a vu, les soldes produits par l'administration sont encore issus d'un calcul en coût théorique qui, tout en tenant compte des cadres effectifs sur la base des données de « charges rémunérées » fournies par le CTI, les multiplie par les coûts moyens bruts pondérés pour obtenir finalement un coût salarial annuel moyen.

Cette procédure, qui en premier examen pourrait sembler constituer une erreur d'interprétation, correspond en réalité à un principe énoncé dans l'exposé des motifs du décret, selon lequel le gouvernement entendait explicitement neutraliser les différences d'ancienneté barémique (1).

Il semblerait en effet, que certains réseaux présenteraient à cadre égal, un coût salarial réel différent en raison de la pyramide des âges de leur personnel.

La comparaison entre les résultats des deux modes de calcul révèle il est vrai, de nettes différences de coût salarial entre les HE et montre que le système de mise à disposition des fonds pratiqué par l'administration au travers d'un calcul théorique en coût moyen permet effectivement d'atteindre l'objectif recherché.

Sans pour autant la discuter, l'option d'équité choisie suscite néanmoins certaines interrogations quant à ses conséquences pratiques et par rapport à la cohérence générale du nouveau mode de financement.

En effet, si l'exposé des motifs introduit un correctif au nom de l'équité, il pose aussi clairement les objectifs d'autonomie financière et de responsabilisation des HE et il prévoit de façon explicite par ailleurs (2) que les HE bénéficieront d'une allocation annuelle globale couvrant les frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement et qu'elles pourront moyennant le respect d'une série de conditions, déterminer de manière autonome les affectations de cette allocation.

Cela signifie donc que l'enveloppe déterminée en vertu du décret constituera le montant que les HE seront en droit d'estimer comme leur étant dû.

Dès lors, sauf disposition formelle contraire, les HE seront en droit de disposer du montant qui leur aura été attribué en vertu du décret. Ceci est encore renforcé par le prescrit de l'article 32 selon lequel le pouvoir organisateur de la HE peut reporter le solde non consommé de l'*allocation annuelle globale* à l'année budgétaire suivante. C'est donc bien à l'allocation annuelle globale, telle qu'elle résulte de son calcul, qu'il est fait référence et non aux modalités de sa mise à disposition.

En outre, en ce qui concerne les bases du calcul des allocations globales annuelles, il convient de remarquer que la partie historique constituant d'ailleurs la totalité de l'allocation globale pour 1997, a été fixée sur la somme du coût salarial réellement supporté par les établissements ayant formé la HE et des moyens de fonctionnement qui étaient mis à leur disposition.

Les moyens de financement pour 1997 sont donc normalement le reflet des dépenses réelles constatées en 1996. Toutefois, le mode de paiement de l'allocation fondé uniquement sur un coût salarial moyen aboutit comme cela a été constaté, à mettre à la disposition de certaines HE un montant inférieur à celui qui leur a été formellement attribué en vertu du décret lui-même.

A l'inverse, si l'on tient compte du montant des droits d'inscription déjà perçus par la HE et considérés comme intégrés dans l'allocation, la procédure précitée conduit à doter certaines HE de moyens supérieurs à ceux qui leur sont légalement attribués. Il apparaît ainsi qu'actuellement, l'enseignement libre subventionné est déficitaire, tandis que les réseaux officiel subventionné et de la Communauté française bénéficient pour la plupart de leurs HE de soldes plus avantageux. Cette tendance devra toutefois s'inverser avec le vieillissement d'une part, le rajeunissement d'autre part, des cadres des dits réseaux.

(1) *Doc. Cons. Comm. fr.*, 97 (1995-1996) n° 1, p.6, point II B, 1.

(2) *Ibid.*, point I B.

Le calcul des soldes des allocations fondé sur le coût salarial moyen risque donc d'enlever sa valeur de référence à un montant résultant pourtant de dispositions décrétales.

En ce qui concerne l'imputation des dépenses sur les allocations globales annuelles, il est important de remarquer que l'article 35 du décret programme du 25 juillet 1996 (1) prévoit que le traitement des membres du personnel définitifs dans un autre enseignement, mais fonctionnant provisoirement dans une HE, est imputé sur l'allocation annuelle globale de la ou des HE où les services sont accomplis.

L'article 35 vise donc incontestablement le traitement réellement liquidé. Or il a été constaté que seuls les coûts moyens bruts pondérés des traitements ont été imputés pour le calcul des soldes des allocations. La procédure utilisée contredit donc la règle énoncée.

Enfin, bien que pour 1997 le mode de calcul essentiellement théorique des soldes des allocations globales annuelles aboutisse à un total global fort proche de celui qui résulte du calcul en coût réel, il masque, dans une certaine mesure, la réalité des dépenses des différents secteurs.

Dans sa réponse, le ministre souligne que la procédure utilisée ne peut être critiquée sous l'angle de la régularité car elle est justifiée par le principe énoncé au point II, B, 1, de l'exposé des motifs et d'ailleurs relevé par la Cour. Il reste toutefois avéré que le résultat de la mise en liquidation des allocations globales annuelles ne correspond pas avec les montants issus du mode de calcul déterminé par le décret de financement.

En fait, le principe énoncé dans l'exposé des motifs n'a pas été formellement traduit dans le corps du décret car, s'il est vrai que ce texte prévoit le recours à un calcul des traitements déductibles sur la base d'un coût moyen pour le paiement des tranches de l'allocation destinées au fonctionnement, rien n'est précisé quant au solde. Ce dernier devrait sans doute découler d'un redressement calculé en coût réel. En outre, la procédure de paiement n'est qu'un élément accessoire destiné à assurer dans les meilleures conditions la mise à disposition d'un montant fixé par ailleurs, qu'elle ne peut modifier sauf disposition formelle contraire, surtout lorsque ce montant résulte de dispositions décrétales précises et de stricte application.

6. COMPTES DES SERVICES A GESTION SEPARÉE

Ressources

Le décret de financement des HE est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1996. Les règles de l'ancien système ont, donc, encore présidé au financement de l'enseignement supérieur durant l'année académique 1995-1996.

Le gouvernement de la Communauté française a fixé (2), dès l'adoption du décret, la répartition des moyens entre les HE pour les mois de septembre à décembre 1996. L'arrêté du 20 décembre 1996 a déterminé ces moyens pour l'année 1997.

Les allocations annuelles globales contribuent à la couverture des frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement pour l'enseignement, la recherche

(1) Tel que modifié par l'article 21 du décret programme du 24 juillet 1997.

(2) A. Gouv. Comm. fr. du 10 septembre 1996 fixant les moyens qui sont répartis entre les Hautes Ecoles pour les mois de septembre, octobre, novembre et décembre 1996 et établissant le coût moyen brut pondéré d'un membre du personnel d'une Haute Ecole par groupe de fonction pour 1996.

appliquée, les services à la collectivité, la formation continuée et l'administration de la HE. Actuellement, les traitements du personnel statutaire sont payés par l'administration centrale; les traitements des personnels contractuels (1) sont, quant à eux, payés par les HE.

La part des allocations globales consacrée au fonctionnement est mise à la disposition des organes de gestion de chaque HE. Elle est liquidée en quatre tranches trimestrielles et un solde en fin d'exercice. Pour l'exercice 1997, elle se présente comme suit.

TABLEAU XII — MOYENS DE FONCTIONNEMENT
AU SENS STRICT POUR 1997

(en francs)

HE Réseau	Allocation de base	Montant global	Dotations/ subvention	Pourcentage
HE CF	41.21.21.81	2.133.300.000	330.539.064	15,6
HE OS	43.14.31.88	3.066.600.000	303.621.554	9,9
HE LS	44.13.41.07	4.422.900.000	373.891.900	8,5

Le contrôle des comptabilités des HE organisées par la Communauté française montre l'importance des recettes propres. Celles-ci s'ajoutent aux dotations de fonctionnement et contribuent aux moyens dont disposent les HE pour couvrir leurs frais de fonctionnement.

Pour l'exercice 1997, les recettes s'élèvent à 491.603.569 francs, dont 247.337.595 francs (50,3 %) d'allocations de fonctionnement et 244.265.974 francs (49,7 %) de recettes propres. Or, la quatrième tranche (83.201.469 francs) de l'allocation de fonctionnement des HE de la Communauté française, pour cet exercice, n'a été versée aux établissements qu'en février 1998. En outre, le solde de l'exercice 1997, qui devrait s'élever à 64.500.215 francs, n'avait pas encore été liquidé au 1^{er} août 1998. Si la totalité de l'allocation de fonctionnement avait été liquidée avant la clôture de l'exercice, les recettes des HE de la Communauté française auraient été de 574.805.038 francs, dont 330.539.064 francs d'allocations de fonctionnement (57,5 %) et 244.265.974 francs de recettes propres (42,5 %). Si l'on tient compte du solde à recevoir, la dotation représente 61,8 % des moyens et les recettes propres 38,2 %.

Résultats comptables

Les comptes de l'exercice 1995, rendus par les comptables des établissements organisés par la Communauté française ont été arrêtés par la Cour. Les recettes effectuées par les établissements actuellement regroupés en HE s'élevaient à 604.101.393 francs, dont 357.176.769 francs de dotation (59,1 %) et 246.924.624 francs de recettes propres (40,9 %). On constate que, si le volume des recettes propres reste quasiment identique, celui de l'allocation de fonctionnement (dotation) a subi une assez nette diminution.

A titre indicatif, il semble intéressant d'établir une comparaison entre les résultats comptables des établissements de la Communauté française, pour les exercices 1995 à 1997.

(1) Professeurs invités et personnel de maîtrise, gens de métier et de service (PMGMS).

TABLEAU XIII — RESULTATS DE TRESORERIE

(en francs)

	Reliquat au 1/1	Recettes de l'année	Total des recettes	Dépenses de l'année	Solde au 31/12
1995	398.636.352	604.101.393	1.002.737.745	614.234.630	388.503.115
1996	328.602.115	485.517.874	814.119.989	450.826.548	363.293.441
1997	363.293.441	491.603.569	854.897.010	513.464.393	341.432.617

Ces montants résultent des comptes de l'exercice 1995 et des écritures comptables des exercices 1996 et 1997. Afin de permettre une comparaison, la période antérieure à l'organisation de l'enseignement supérieur en HE ne tient pas compte des établissements non fusionnés en HE, notamment les internats et l'Institut supérieur d'architecture.

La situation active et passive résultant des projets de comptes de l'exercice 1997 se présente ainsi :

TABLEAU XIV — SOLDE BUDGETAIRE DE L'EXERCICE 1997

(en francs)

Solde au 31/12/1997	Créances à recouvrer (1)	Dettes	Fonds de réserve	Solde budgétaire
	(+)	(-)	(-)	(=)
341.432.617	102.232.515	19.993.663	39.520.590	384.150.879

(1) Y compris la 4^e tranche de l'allocation de fonctionnement 1997, liquidée en février 1998.

A la clôture de l'exercice 1995, la situation active et passive des établissements qui constituent actuellement les six HE de la Communauté française, se présente comme suit.

TABLEAU XV — SOLDE BUDGETAIRE DE L'EXERCICE 1995

(en francs)

Solde au 31/12/1997	Créances à recouvrer	Dettes	Fonds de réserve	Solde budgétaire
	(+)	(-)	(-)	(=)
388.503.115	4.315.343	40.594.985	50.893.294	301.330.179

L'abandon de l'ancien système de financement a eu lieu en septembre 1996. Les projets de comptes relatifs à cet exercice ne sont pas encore entièrement satisfaisants en raison du manque de rigueur apporté à la clôture des comptes des anciens établissements d'enseignement supérieur et la mise en place des structures comptables des HE. Il semble donc prudent de négliger ici les données disponibles pour 1996. Dans sa réponse au rapport de la Cour, le ministre a cependant indiqué qu'il avait donné instruction à la Direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique, ainsi qu'au commissaire du Gouvernement près les Hautes Ecoles, de lui faire savoir de quelle manière les comptes ont été clôturés au 31 août 1996.

TABLEAU XVI — COMPARAISON DES EXERCICES 1995 ET 1997

(en francs)

	1995 (1)	1997	Comparaison
Solde au 31/12	388.503.115	341.432.617	- 47.070.498
Créances à recouvrer (2)	4.315.343	102.232.515	+ 97.917.172
Créances à recouvrer (3)	4.315.343	19.031.046	+ 14.715.703
Dettes	40.594.985	19.993.663	- 21.601.322
Fonds de réserve	50.893.294	39.520.510	- 11.372.704
Solde budgétaire	301.330.179	384.150.897	+ 82.820.700

(1) Les chiffres ne reprennent pas ceux des internats qui, devenus internats autonomes, ne participent pas au système des Hautes Ecoles.

(2) Avec la 4^e tranche de l'allocation de fonctionnement 1997.

(3) Sans la 4^e tranche de l'allocation de fonctionnement 1997.

Cette comparaison met en lumière la diminution du solde de trésorerie. Elle s'explique surtout par le fait que ni la quatrième tranche ni le solde de la dotation n'étaient encore versés aux HE à la clôture des comptes de l'exercice 1997.

La diminution du fonds de réserve est provoquée, en partie, par des erreurs d'écriture au moment du transfert des comptes des anciens établissements vers les HE. En outre, l'arrêté du 1^{er} juillet 1996 (1) autorise le prélèvement, sur le fonds de réserve, des moyens nécessaires au paiement des arriérés dus aux membres du personnel ouvrier contractuel à la suite de la revalorisation de leurs échelles de traitement (2).

La hausse des créances à recouvrer est due à la liquidation tardive, en février 1998, de la quatrième tranche (83.201.469 francs) de l'allocation de fonctionnement de l'exercice 1997. Ce retard n'a toutefois provoqué aucune difficulté particulière, ainsi que le montre la diminution des dettes.

Remarque

L'examen des moyens réels dont disposent les établissements d'enseignement pour leur fonctionnement, n'est possible que pour le réseau organisé par la Communauté française. En ce qui concerne l'enseignement subventionné, officiel et libre, le montant de l'intervention des pouvoirs organisateurs n'est pas connue. A cet égard, la réorganisation de l'enseignement supérieur est encore trop récente pour évaluer l'impact du contrôle interne, exercé par les commissaires du gouvernement auxquels sont adjoints les vérificateurs chargés de l'enseignement supérieur. Dans le système antérieur, les différents livres comptables, tenus dans les établissements subventionnés, ne faisaient pas l'objet de contrôles systématiques. Ils n'étaient vérifiés que dans le cas, rarissime, d'une mission d'enquête.

7. LE PERSONNEL

Les dispositions fondamentales en matière de personnels se trouvent dans quatre textes, le décret organique du 5 août 1995, le décret du 25 juillet 1996 (charges et emplois), le décret du 24 juillet 1997 (statut) et le décret de financement du 9 septembre 1996.

(1) A. Gouv. Comm. fr. du 1^{er} juillet 1996 portant dérogation à l'article 14, § 2, de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat.

(2) A. Gouv. Comm. fr. du 15 mars 1995 fixant les échelles de traitement des fonctions du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de la Communauté française.

Le premier texte crée une nouvelle catégorie de fonctions intitulées fonctions électives qui sont en fait des fonctions de direction; il fixe les procédures de désignation et de nomination et les conditions d'exercice.

Le second, plus spécifique au personnel, établit la structure et les modalités d'exercice des fonctions, les conditions de prestation des charges ainsi que l'essentiel des dispositions ayant un impact sur la carrière administrative (conditions et formes des nominations ou engagements, positions administratives).

Le troisième texte entend surtout harmoniser pour l'ensemble de l'enseignement supérieur organisé en HE, les dispositions hier encore contenues dans des statuts propres à chaque réseau (1). Il détermine les garanties et les obligations, règle le recrutement et le déroulement de la carrière, et les autres dispositions usuelles. Bien que les règles en matière de procédure de recrutement soient analogues entre les réseaux, le texte réaffirme formellement les différences de lien juridique entre membres du personnel et pouvoirs organisateurs. Le décret de financement prévoit enfin, outre les normes particulières aux cadres déjà citées, la possibilité pour les HE d'engager par contrat des professeurs invités, rémunérés sur le compte de la partie de l'allocation globale annuelle réservée au fonctionnement, dont le nombre ne pourra excéder 10 % du cadre.

a. Les fonctions

Les fonctions que peuvent exercer les membres du personnel directeur et enseignant des HE sont déterminées et classées en fonctions de rang 1, 2 et 3. Elles correspondent respectivement aux anciennes fonctions de recrutement, fonctions de sélection et fonctions de promotion (2).

Selon l'exposé des motifs, le regroupement en HE nécessitait une harmonisation des fonctions entre les deux niveaux de l'enseignement supérieur, l'option choisie étant d'utiliser les fonctions de l'enseignement supérieur de type long comme la base de référence. L'accent était mis également sur les perspectives de carrière des enseignants en maintenant l'existence de fonctions de sélection, dénommées fonctions de rang 2, et en étendant l'accès aux fonctions électives de direction aux enseignants nommés ou engagés à titre définitif et porteurs d'un titre du niveau supérieur du 2^e ou du 3^e degré.

Pour ce qui concerne le premier objectif, l'harmonisation est bien réelle et moyennant quelques aménagements les fonctions de l'enseignement supérieur de type court ont été absorbées dans une classification unique clairement transposée de l'enseignement supérieur de type long. A noter ainsi pour l'enseignement du type court, la transformation formelle du titre de professeur en ceux de maître assistant et maître de formation pratique. Cette suppression était inévitable dès le moment où la fonction de professeur, confirmée dans le rang de fonction de sélection occupé dans l'enseignement de type long, était étendue comme telle à l'ensemble de l'enseignement organisé en HE.

Les perspectives de carrière sont quant à elles renforcées par le système du mandat et le mode électif des fonctions de direction.

Cas spécifique des fonctions de direction

Les fonctions de direction, autrefois rangées dans la catégorie des fonctions de promotion, ont subi un profond remaniement. Les fonctions de sous-directeur et directeur au type court et celles de directeur adjoint et directeur au type long n'existent

(1) Statuts qui lui sont désormais inapplicables.

(2) Art. 5 et 33 du décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois.

plus (organiquement parlant) dans le nouveau système. Elles ont été remplacées par les fonctions électives de rang 3 de directeur de catégorie (correspondant plus ou moins aux anciens directeurs d'établissement) et directeur-président. Cette dernière fonction totalement originale a été créée pour répondre aux nécessités des structures nouvelles (1).

Les titulaires de ces fonctions n'y seront plus nommés à titre définitif au sens des statuts anciens mais désignés pour l'exercice d'un mandat renouvelable de cinq ans. En outre, tout en étant désignés comme par le passé par l'instance suprême de décision (ministre ou pouvoir organisateur selon le cas), ils seront choisis sur une liste de trois candidats proposée par leurs pairs (2). Il s'agira donc bien, comme le précise leur dénomination formelle, de fonctions électives.

b. Les échelles de traitements

Dans la foulée de la réforme des fonctions, le gouvernement a pris les mesures nécessaires à l'adaptation des échelles à la nouvelle réalité (3). Ces nouvelles dispositions reposent sur l'harmonisation des échelles entre le type court et le type long, la poursuite de l'objectif de réalisation d'économies à partir de l'année académique 1997-1998 et la sauvegarde des situations acquises avant cette date. Deux modifications essentielles apparaissent.

La première concerne les échelles des anciennes fonctions de recrutement du type court. Les professeurs de cours généraux, de psychologie, pédagogie et méthodologie, de certains cours spéciaux et de cours techniques (autres spécialités), fonctions regroupées actuellement sous la fonction de rang 1 de maître assistant, passent de l'échelle 422/code 502 à l'échelle inférieure 415/501. La diminution d'échelle s'accompagne toutefois d'un régime transitoire (4). Cette modification outre la volonté évidente de pratiquer une certaine économie vis-à-vis du groupe de fonctions majoritaires, était inévitable dans la mesure où les anciens assistants du type long, également devenus maîtres assistants, ne bénéficiaient déjà plus de l'échelle 422/502 depuis 1983. Compte tenu de la différence entre ces deux échelles et du nombre de charges concernées (5) pour 1998, la réforme pourrait représenter une économie annuelle estimée d'environ 344 millions de francs, après disparition des situations transitoires.

En second lieu, les mesures prises apportent pour l'avenir une réponse satisfaisante à une observation formulée par la Cour (6) à propos du barème à octroyer au professeur de l'enseignement supérieur de type court non porteur d'un titre requis. En effet, jusqu'à présent, l'arrêté de barèmes du 27 juin 1974 ne prévoyait en régime organique que des échelles liées à la détention d'un titre requis, ce qui obligeait le département à recourir à une fiction non réglementaire pour rémunérer les intéressés sur la base de l'échelle qu'ils auraient obtenue s'ils avaient exercé leur fonction dans l'enseignement secondaire.

L'introduction d'une échelle « autres titres » dans l'arrêté de barèmes précité permet désormais la rémunération régulière des enseignants non porteurs d'un titre requis. Il convient à cet égard de remarquer que si autrefois, ceux-ci pouvaient

(1) Création, mode de désignation et d'exercice (art. 70-71, décret organique); conditions de désignation ou nomination (art. 15-16, décret du 25/7/1996).

(2) Le collège de direction pour les directeurs-présidents, l'ensemble du personnel enseignant de la catégorie visée pour les directeurs de catégorie.

(3) A. Gouv. Comm. fr. du 2 juin 1997, qui insère un chapitre F' dans l'AR du 27 juin 1974.

(4) Tous les maîtres assistants issus du type court, en fonction avant 1997-1998, qui bénéficiaient de l'échelle 502, la conserveront.

(5) Différence de 114 931 francs annuels; 3001 ETP pour les trois réseaux (données CTI utilisées pour la vérification du coût moyen brut pondéré).

(6) Lettres du 11 août 1992 et du 5 novembre 1992.

bénéficiaire selon le cas des échelles 415/code 501 ou 411/542 (inférieure), ils se verront désormais tous appliquer la seule échelle 411/542, ce qui pourra dans un certain nombre de cas constituer une économie supplémentaire.

Cas spécifique des fonctions de direction

Le mode de rémunération des fonctions électives de direction se différencie quant à lui nettement du système antérieur. En effet, la notion de traitement n'existe plus pour ces fonctions. Leurs titulaires bénéficieront ainsi pendant la durée de leur mandat, d'allocations constituées par la différence entre une échelle de référence et l'échelle de traitement de la fonction de rang 1 ou de rang 2 à laquelle ils étaient nommés ou engagés à titre définitif (1).

L'échelle de référence choisie pour les directeurs de catégorie est l'échelle 475/code 515, l'ancienne échelle de traitement prévue pour les directeurs dans l'enseignement de type court. Toutefois, si le membre du personnel concerné bénéficiait dans son ancienne fonction d'une échelle supérieure, l'allocation se calculera sur la base de l'échelle 450/540 soit l'ancienne échelle du directeur adjoint dans le type long. Cette dernière disposition vise en fait les membres du personnel nommés antérieurement aux fonctions de professeur dans le type long ou de chef de bureau d'études.

L'échelle de référence choisie pour les directeurs-présidents est l'échelle 480/537, l'ancienne échelle du directeur dans l'enseignement de type long. Un régime transitoire est prévu pour les titulaires de fonctions de direction nommés avant le 1^{er} septembre 1996 qui conservent le bénéfice de la situation la plus favorable, soit leur ancienne échelle de traitement soit s'il échet, la rémunération du directeur de catégorie ou du directeur-président.

En bref, on constate qu'en régime organique, la réforme des échelles des fonctions dirigeantes dans les HE n'entraîne pas de coût supplémentaire, au contraire : seuls les directeurs-présidents seront encore rémunérés sur la base de l'échelle prévue pour les anciens directeurs d'établissements de type long. On pourra dès lors s'attendre à une légère économie du fait de la réduction du nombre des bénéficiaires après l'épuisement du régime transitoire.

c. Règles en matière d'encadrement

Les normes d'encadrement pour l'enseignement supérieur de type court et de type long ne sont plus applicables. Elles n'ont en effet plus aucune raison d'être dans la mesure où les établissements ne peuvent de toute façon dépasser les limites de l'enveloppe budgétaire mise à leur disposition (2).

En ce qui concerne la durée hebdomadaire de la charge de cours à temps plein, le décret délègue au gouvernement le pouvoir de la fixer à l'intérieur d'une fourchette de 24 à 39 heures. Les prestations complètes ont ainsi été fixées à 35 heures semaine (3). Elles correspondent à des heures de cours mais recouvrent également une série d'activités telles que les préparations de cours théoriques, les corrections, la

(1) A. Gouv. Comm. fr. du 3 décembre 1996 fixant les allocations des directeurs de catégories et des directeurs-présidents des HE (en vigueur au 1^{er} septembre 1996). L'arrêté modifie l'AR du 13 juin 1976 réglant l'octroi d'une allocation aux membres du personnel directeur et enseignant du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical de l'enseignement de l'Etat désignés provisoirement à une fonction de sélection ou à une fonction de promotion.

(2) Cf. le chap. « L'exécution du financement ».

(3) A. Gouv. Comm. fr. du 26 juillet 1996 pris en application de l'art. 7 du décret du 25 juillet 1996 (charges et emplois).

participation aux différents conseils, etc. Les heures de cours, comptées par année, sont déterminées pour chaque fonction.

A l'exception des charges de professeur, de chef de bureau d'études et de directeur, complètes et indivisibles, toutes les charges sont divisibles en dixièmes.

La catégorie du personnel auxiliaire d'éducation est supprimée et ses membres en activité dans les HE forment un cadre d'extinction. En matière de personnel administratif, le gouvernement est habilité à créer de nouvelles fonctions administratives plus en rapport avec les nouvelles contraintes liées à la gestion administrative et comptable des entités.

L'abandon du système de détermination des emplois par des normes d'encadrement donnera aux établissements davantage de souplesse dans la gestion de leur personnel tout en les plaçant face à leurs responsabilités au sein d'une enveloppe financière préétablie. La liberté n'est toutefois pas totale eu égard aux normes particulières imposées pour la constitution du cadre du personnel. Ainsi, des limites ont été assignées à certains groupes de fonctions pour contenir leur volume relatif; de même le cadre définitif ne pourra excéder 70 % du cadre total pour laisser une marge de manoeuvre suffisante en cas de diminution de la charge d'enseignement et donc de l'allocation globale.

Dans un premier temps toutefois, les HE pourraient éprouver de la peine à observer cette proportion qui semble déjà fort proche de la situation actuelle. En cas de diminutions d'emplois, le statut impose de se séparer d'abord des temporaires, ce qui implique un risque rapide de déséquilibre. Cette éventualité n'irait cependant pas à l'encontre de l'esprit de la limitation du cadre définitif, conçue surtout pour contrôler sa croissance; la limitation a d'ailleurs été portée, à titre dérogatoire, à 75 % pour les années 1997 à 2001.

d. Dispositions diverses en matière statutaire

Le décret du 25 juillet 1996 formalise en outre un certain nombre de notions importantes parmi lesquelles il faut remarquer la définition de la notion d'emploi vacant et la fixation des procédures de détermination et de déclaration de vacance.

En matière de positions administratives, il consacre l'existence de la perte partielle de charge qui intervient quand le membre du personnel n'accomplit plus au sein de la HE un nombre d'heures équivalent à celui qu'il assurait au moment de sa nomination ou de son engagement à titre définitif. Lorsqu'il se trouve dans cette situation, le membre du personnel conserve l'intégralité de son traitement d'activité et ce, sans limite de temps. Il est à noter qu'en situation de perte partielle de charge, le membre du personnel reste en activité de service bien que cette notion ait été formalisée dans une sous-section du décret relative à la disponibilité.

La mise en disponibilité par défaut d'emploi n'intervient que si la perte d'emploi est totale. Dans ce cas, le membre du personnel bénéficie d'un traitement d'attente égal à son dernier traitement d'activité, réduit annuellement de 10 % à partir de la troisième année. Il s'agit là d'une importante différence avec les autres secteurs de l'enseignement de plein exercice, où une diminution annuelle de 20 % est prévue (1).

Enfin, si dans les deux cas le traitement d'attente ne peut jamais descendre sous le montant constitué par autant de trentièmes du traitement que le membre du personnel compte d'années de services avant sa mise en disponibilité, une garantie

(1) Par l'AR du 18 janvier 1974.

supplémentaire a été ajoutée pour le personnel des HE. Une seconde limite inférieure a été fixée au montant des allocations de chômage auxquelles les intéressés auraient droit s'ils bénéficiaient du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

B. UTILISATION DE LA DOTATION DESTINEE AUX INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES POUR LES ANNEES 1992 A 1998 (1)

Le contrôle de l'utilisation de la dotation septennale destinée aux investissements académiques des institutions universitaires a mis en évidence la diversité des politiques immobilières menées par les neuf institutions francophones et une relative absence de cohérence dans la mise en œuvre des dispositions réglementaires arrêtées par l'Exécutif en 1991. Bien que l'essentiel des fonds ait été versé aux institutions dès 1991, les prélèvements effectués sur ceux-ci ne prendront de valeur significative qu'à partir de 1994. Les règles édictées par la circulaire ministérielle du 6 décembre 1996 en matière de reddition des comptes n'ont pas été suivies par certaines universités. La clé de répartition prévue entre les dépenses de construction et de transformation a été rarement respectée; de plus, certains transferts entre catégories de dépenses n'ont pas été autorisés par le ministre. Diverses entorses à la réglementation des marchés publics ont été relevées. Le rôle des commissaires ou délégués du Gouvernement a été différent selon les institutions. Pour les placements, l'autorisation préalable fut imposée dans certaines institutions, mais une plus grande latitude fut laissée aux grandes universités. Un manque d'homogénéité a également été constaté dans le contrôle des dépenses et recettes imputées au compte de la dotation. Ainsi, le visa préalable de toutes les dépenses a coexisté avec le visa uniquement en engagement ou même l'absence totale de visa.

La Cour a opéré un contrôle de l'utilisation de la dotation septennale destinée aux investissements académiques des institutions universitaires. En date du 9 juin 1998, elle a envoyé un rapport de synthèse au ministre qui en a accusé réception (2) mais n'a pas encore répondu quant au fond.

1. DISPOSITIONS LEGALES ET REGLEMENTAIRES

Jusqu'en 1991, les investissements immobiliers académiques (immeubles destinés à l'enseignement, la recherche ou l'administration) des institutions universitaires ont été réalisés soit par le biais de crédits budgétaires pour les établissements publics, soit par le recours à l'emprunt à taux d'intérêt réduit, garanti par la Communauté française, pour les six institutions libres.

L'article 21 du décret du 15 octobre 1991 accordant des crédits provisoires à valoir sur l'année budgétaire 1992 a modifié ce mode de couverture, en autorisant l'Exécutif à financer les investissements universitaires durant 7 ans à l'aide d'un emprunt de 6,5 milliards de francs. La Communauté a également mis à la disposition des institutions un crédit reporté de 200 millions à l'article 60.57 B «Fonds des investissements immobiliers universitaires».

Les arrêtés de l'Exécutif des 18 octobre et 18 novembre 1991 ont réparti ces montants entre les neuf institutions, la dotation versée à chacune d'entre elles étant par ailleurs subdivisée en deux catégories. Les fonds de la catégorie A doivent être consacrés «aux opérations immobilières nécessaires à la poursuite des programmes de transfert, aux extensions et constructions des institutions universitaires». Les fonds de la catégorie B sont destinés, pour leur part, à financer «les opérations de transformation, modernisation, et réparations importantes des installations

(1) Dr 1.573.627.

(2) Dépêche du 22 juin 1998.

immobilières». L'article 3 précise toutefois que des transferts de moyens sont possibles entre ces deux catégories, moyennant l'accord de l'Exécutif (1).

La dotation devait être versée sur «*un compte spécial ouvert dans la comptabilité du Patrimoine*», également destiné à recevoir le produit des placements de celle-ci (art. 7 § 1^{er}), ainsi que les recettes provenant des aliénations ou concessions de droits réels des immeubles totalement ou partiellement financés par des fonds publics (art. 7 § 2). Sont également visés par ces dispositions les biens immeubles dont la propriété a été transférée par la Communauté française à l'Université de Liège, à l'Université de Mons-Hainaut, et plus tard, à la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux.

Les commissaires ou délégués du Gouvernement et les délégués du ministre du Budget veillent au respect des lois et règlements relatifs aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services (article 8), ainsi qu'à celui des autres dispositions relatives à l'utilisation et à la comptabilisation des opérations liées à la gestion de la dotation. Une circulaire ministérielle du 6 décembre 1991 a fixé les modalités de budgétisation et de comptabilisation du compte spécial et a imposé aux institutions des règles de gestion et de publicité. Elle précisait par ailleurs les missions de contrôle des commissaires et délégués, dont l'accord préalable est nécessaire pour certaines opérations telles que l'aliénation des biens immeubles ou les placements de fonds.

L'octroi d'une dotation immobilière a mis pour la première fois toutes les institutions universitaires sur le même pied en ce qui concerne la méthode de financement des investissements immobiliers académiques. Corrélativement, les contrôles et obligations devaient être identiques pour tous les bénéficiaires.

2. AFFECTATION ET REPARTITION DE LA DOTATION ENTRE LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

Le montant global de 6.699 millions de francs de la dotation fut liquidé aux institutions universitaires en deux tranches, la première (financée par l'emprunt), de 6.499 millions de francs, fut versée en décembre 1991, et la seconde, de 200 millions de francs, à la mi-janvier 1992.

L'affectation initiale de la dotation était de 4.806 millions de francs pour les dépenses de catégorie A et de 1.893 millions de francs pour les opérations de la catégorie B. Sa répartition entre les neuf institutions universitaires, par catégories de dépenses, telle que prévue par les arrêtés des 18 octobre et 18 novembre 1991, est présentée au tableau ci-après.

REPARTITION DE LA DOTATION ENTRE INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

(en millions de francs)

	Dépenses constr. (A)	Dépenses transf. (B)	Dotation totale
ULg	2.470	392	2.862
ULB	1.175	472	1.647
UCL	618	599	1.217
UMs	225	64	289
FNDPN	147	135	282
FPMs	65	86	151
FSAGx	34	73	107
FUCaM	72	35	107
FUSLo	—	31	31
FUL	—	6	6
TOTAL	4.806	1.893	6.699

(1) L'arrêté du 18 novembre 1991 reprend la teneur d'un projet de décret relatif aux investissements universitaires, daté du 10 octobre 1991, qui n'avait pu être voté par le Conseil de la Communauté française, en raison de la dissolution anticipée des Chambres.

Si la nature des dépenses admissibles dans la catégorie A (constructions nouvelles) peut être aisément identifiée, il n'en est pas de même pour celles pouvant figurer dans la catégorie B. En effet, les deux arrêtés de l'Exécutif de 1991 reprennent les termes de l'article 2 du projet de décret relatif aux investissements universitaires, à savoir: «opérations de transformation, modernisation et réparations importantes». Le commentaire de l'article 2 du projet de décret utilisait les expressions «gros entretiens et aménagements». Le champ est donc large et la distinction entre «réparations importantes» et dépenses d'entretien, prises en charge par le budget ordinaire, n'est pas toujours simple à effectuer (1).

3. FINANCEMENT DE LA DOTATION

Afin de financer les investissements immobiliers des neuf institutions, la Communauté française a contracté, en novembre 1991, un emprunt de 6,5 milliards de francs auprès de la SNCI au taux de 9,48 %, remboursable en 20 ans. Toutefois, aucun remboursement n'ayant été prévu pour 1992, les intérêts dus pour cette année (616 millions de francs) ont été capitalisés et le montant du principal a été porté à 7.116 millions de francs. Selon le plan d'amortissement de cet emprunt, la Communauté devait rembourser, à partir de 1993, 18 annuités constantes de 727,2 millions de francs et en 2011, une annuité finale de 5.297,2 millions (2).

Dans le cadre de la gestion de sa dette, la Communauté a cependant décidé, à la fin de 1994, de refinancer cet emprunt par une convention d'ouverture de crédit à taux variables de 3 mois et 6 mois (3), moyennant paiement d'une indemnité de réemploi de 340 millions de francs. Elle a, dans un deuxième temps, conclu des opérations de *swap* de taux sur le capital de six milliards, pour une période d'un an, pour passer des taux flottants à 3 mois et 6 mois à un taux fixe à 12 mois. Ces opérations ont entraîné le report des charges d'emprunt de l'exercice 1995 à l'exercice 1996 pour un montant de 450 millions.

De nouveaux contrats de *swap*, conclus pour une période de trois ans (de 1998 à 2000) à des taux plus intéressants, ont permis de consolider le taux flottant en taux fixe, ce qui a par ailleurs entraîné, à partir de 1998, une diminution sensible des crédits inscrits au budget de la Communauté pour les besoins de l'opération.

4. INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS ACADEMIQUES REALISES PAR LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES (4)

Aucune des institutions universitaires n'avait de plan de construction précis avant qu'une dotation spécifique pour investissements immobiliers leur fut octroyée par les arrêtés de 1991.

Bien que l'essentiel des fonds ait été versé aux institutions universitaires en décembre 1991, les prélèvements effectués sur ceux-ci ne prendront de valeur significative qu'à partir de 1994. Certaines institutions, comme la Faculté universitaire Notre-Dame de la Paix, l'Université de Mons-Hainaut et la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux n'ont effectué aucune dépense avant cette année.

(1) Article 26 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

(2) Remboursement qui ne pourrait être réalisé que par la conclusion d'un nouvel emprunt.

(3) Application du taux Bibor 3 mois sur 4 milliards et du Bibor 6 mois sur 2 milliards.

(4) La description de l'utilisation des dotations par les différentes institutions universitaires est faite par ordre d'importance décroissante des montants attribués.

Le graphique suivant montre l'évolution en pourcentages de l'utilisation globale de la dotation, par les institutions universitaires (1).



a. Université de Liège

Le plan global d'utilisation de la dotation a été adopté par le conseil d'administration en juin 1993, date à laquelle il a été évalué à 3.390 millions de francs (2). L'ensemble de ce plan concernait essentiellement l'achèvement du transfert de l'université vers le Sart Tilman, à l'exception des travaux à réaliser au centre ville, à la place du 20 août et au quai Roosevelt.

L'adoption tardive du plan a eu pour effet de réduire au minimum les dépenses consacrées aux nouvelles constructions pendant les deux premières années (3).

L'ULg a par ailleurs affecté 750 millions de francs, soit un montant nettement supérieur à celui prévu dans la dotation initiale pour les travaux de grand entretien, et elle a imputé aux dépenses de la catégorie A une part importante de ceux-ci.

b. Université libre de Bruxelles

Le conseil d'administration approuva en juin 1992 un plan d'investissement qui devait garantir une plus grande cohérence dans l'utilisation des différents sites de l'ULB. L'ensemble des travaux devait être concentré sur une période de 2 à 3 ans. Parmi les plus grandes réalisations, on retiendra notamment la construction de la nouvelle bibliothèque des Sciences humaines au Solbosch et du bâtiment J des candidatures en médecine à Anderlecht.

En définitive, tous les gros investissements (4) furent réalisés entre septembre 1992 et septembre 1994 (5), ce qui représente un nombre important de mises en œuvre simultanées de projets et leur conduite à terme pendant une période relativement courte.

(1) Les pourcentages sont calculés par rapport à la dotation initiale à laquelle sont ajoutés les produits financiers annuels.

(2) Il a été actualisé en septembre 1996 et porté à 3.336 millions de francs.

(3) 1 % de la dotation en 1992 et 6 % en 1993.

(4) Sur les sites de la plaine, du Solbosch et d'Anderlecht (Erasme).

(5) Soit un montant de travaux de l'ordre de 1.300 millions de francs, comprenant tous les grands projets de constructions nouvelles.

Des raisons objectives peuvent certes être avancées pour expliquer cette très grande rapidité dans l'utilisation de la dotation, néanmoins, les délais très brefs imposés aux entrepreneurs, auront pour conséquences un « mûrissement insuffisant » des projets, et des modifications substantielles de mètres en cours de chantier, avec des implications financières parfois importantes.

Les projets de la catégorie B sont beaucoup plus nombreux (plus de soixante projets, de 1994 à 1996) et d'importances très variables.

c. Université catholique de Louvain

L'Université n'a pas suivi un plan de réalisations immobilières à long terme bien défini, mais a préféré réaliser quelques projets pour lesquels elle trouvait une source de financement (1).

Le bâtiment abritant la Faculté de Psychologie et l'Institut de Philosophie comprend 339 bureaux, deux bibliothèques, un auditoire de 300 places, un auditoire de 600 places, des salles de séminaire et un parking. Sa construction commença en novembre 1992 et fut terminée en janvier 1995. Il représente le principal projet réalisé à charge de la dotation, dont le coût total s'est élevé à 916,8 millions de francs.

La construction du bâtiment de l'Institut d'Administration et de Gestion, qui avait déjà fait l'objet d'une étude en 1980, fut lancée en 1988 et les travaux terminés en 1992. Son coût final atteignit 360 millions de francs, dont 124 millions furent imputés à la dotation.

L'UCL a affecté les fonds de la catégorie B en tranches annuelles de montants variables. Ces tranches étaient généralement dépensées sur une période de trois années. On y trouve, comme marchés principaux, des réfections de façades ou des modernisations de locaux, qui se situent dans une fourchette de 1 à 5 millions de francs. Peuvent être cités, à titre d'illustration, la rénovation des façades du bâtiment SH9 (Collège Erasme), pour un montant de 3,5 millions, ou la réhabilitation de certains niveaux du bâtiment Sh3 d'un coût de 4 millions de francs.

d. L'Université de Mons-Hainaut

L'ensemble de la dotation a été consacré à la construction d'un bâtiment sur la plaine de Nimy, d'une superficie de 7.000 m², destiné à abriter les services des physiciens et chimistes, des bibliothèques des Sciences, de la Linguistique, de la Médecine et de la Pharmacie, et de l'Institut des Sciences de la Vie.

L'ensemble des dépenses affectées à la réalisation de ce bâtiment a dépassé les 400 millions de francs, alors que le budget de départ avoisinait les 320 millions. Toutefois, le transfert des 64 millions de la catégorie B vers la catégorie A, le produit du placement de la dotation, ainsi que la vente de plusieurs parcelles de terrain appartenant à l'université ont permis de compléter le financement du projet.

L'administrateur ayant reçu, en 1997, l'autorisation du ministre de transférer l'ensemble des fonds de la catégorie B vers la catégorie A, les dépenses de rénovation et de grand entretien ont été prises en charge par des reliquats de crédits budgétaires

(1) Ainsi, fut abandonné le projet d'une « *Aula magna* », réunissant un pôle d'auditoires, ce qui occasionna une série de dépenses (honoraires d'architectes et de bureaux d'ingénieurs) de l'ordre de 19 millions de francs, qui furent imputées à la dotation septennale.

hérités de l'ancien mode de financement, dont le solde s'élevait à 32 millions au 31 décembre 1996 (1).

e. Les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur

Les Facultés avaient prévu un projet d'extension de la Faculté des Sciences appliquées dès 1991, dont le coût était estimé à 230 millions de francs. Compte tenu de l'insuffisance du montant reçu pour financer ces travaux (catégorie A), le conseil d'administration décida de placer l'entièreté de la dotation, afin que les revenus issus des placements puissent combler le déficit de 83 millions prévu au budget. L'équilibre souhaité fut atteint en 1996.

Les fonds de la catégorie B ont été consacrés essentiellement à la rénovation de bâtiments existants, tels que les auditorios de Lettres et de Droit.

f. Faculté polytechnique de Mons

La Faculté a concentré toutes les ressources de la dotation de la catégorie A pour la construction de deux amphithéâtres modulables (max. 700 places), sur un terrain qu'elle possédait dans la périphérie de Mons (site du Joncquois) (2).

Grâce au transfert de 35 millions de francs, de la catégorie B vers la catégorie A, l'institution put envisager un budget initial estimé à 100 millions de francs. L'ensemble des dépenses dépassera cependant légèrement les 115 millions de francs. La FPMs prit en charge, elle-même, une partie des études et réalisations des travaux et, au surplus, de nombreuses tâches furent réalisées par les services techniques généraux de l'institution.

Suite au transfert de la catégorie de dépenses B vers la catégorie de dépenses A, la part réservée aux gros entretiens s'est vue fortement réduite, passant de 86 à 51 millions de francs. En contrepartie de cette autorisation de transfert, le ministre a exigé que l'institution prélève un montant de 10,5 millions de francs par an, pendant 7 ans, sur son allocation de fonctionnement pour l'affecter aux grands entretiens.

g. La Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux

L'institution, eu égard à sa taille, a déployé une politique immobilière volontariste, tournée surtout vers la rénovation des bâtiments anciens et classés, qu'elle occupe. Aussi, les fonds mis à sa disposition par la dotation ont fréquemment servi de complément à des projets subventionnés, au titre des bâtiments classés, par la Région wallonne (taux d'intervention de 80 %), la Province de Namur (taux de 5 %) et la Ville de Gembloux (taux de 5 %) ou financés par le patrimoine.

L'examen de la succession des plans de répartition des crédits d'investissements, d'une année à l'autre, montre qu'il a fallu attendre l'année 1995 pour qu'un ensemble précis de projets soit élaboré. Parmi ces projets, les plus importants sont constitués par la construction d'un auditorium dans la Grange de l'ancienne abbaye, et de deux bâtiments pour les unités de Zootechnie et de Phytotechnie.

(1) Alors que les institutions libres finançaient leurs investissements académiques par le biais d'emprunts remboursables par la Communauté française, les comptables des institutions publiques recevaient des avances de fonds sur crédits budgétaires.

(2) Le conseil d'administration avait donné son accord pour cette construction lors de sa séance du 4 octobre 1991.

L'auditorium dans la Grange abbatiale fut réalisé durant l'année 1995. Sur un budget global de 109 millions de francs, seul un montant de 25 millions fut mis à charge de la dotation, le solde étant subventionné par les autres pouvoirs publics ou pris en charge par le patrimoine. Par contre, les travaux des bâtiments de Zootechnie et de Phytotechnie, d'un budget de 50 millions de francs, ne débutèrent qu'en 1997.

Comme ce fut le cas pour la Faculté polytechnique de Mons, le ministre autorisa le transfert de la catégorie de dépenses B vers la catégorie de dépenses A. Les dépenses de gros entretien s'en trouvèrent réduites au montant de 33 millions de francs, au lieu des 73 millions initialement prévus.

Ici également, ce transfert a été autorisé par le ministre pour autant que l'institution réserve, sur son allocation de fonctionnement, une tranche annuelle de 10 millions de francs, pendant huit ans, pour réaliser les travaux de gros entretien de son patrimoine immobilier.

Les projets les plus importants de la catégorie B concernent des phases de rénovation de la ferme abbatiale, de l'aile Ouest de l'abbaye, ainsi que des serres. Seul le premier projet est en phase terminale de réalisation, les deux autres n'ayant pas encore débuté.

h. Facultés universitaires catholiques de Mons

Les Facam ont concentré toutes les ressources de leur dotation pour la construction d'un immeuble de bureaux de quatre étages, pour les professeurs, assistants et chargés de cours. Un budget de 78 millions de francs fut présenté par l'architecte et approuvé par le conseil d'administration en 1993. Le montant global des dépenses consacrées à la réalisation de ce projet s'est élevé à près de 82 millions de francs (1).

Les premières dépenses de la catégorie B, peu importantes, ne sont pas intervenues avant la fin de 1995. Elles concernent des travaux d'embellissement du site universitaire ainsi que des travaux de sécurité.

i. Facultés universitaires Saint-Louis

Les Facultés universitaires Saint-Louis ont reçu une dotation immobilière de 31 millions de francs destinée uniquement aux dépenses de la catégorie B, aucun montant n'ayant été prévu pour les constructions nouvelles. Celle-ci a été consacrée essentiellement aux travaux de réparation et de grand entretien des immeubles.

5. RESPECT DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES PAR LES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

a. Nature des dépenses imputées

L'Université de Liège n'a pas respecté les articles 1^{er} et 2^e de l'arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1991, qui répartissent la dotation en deux catégories, A et B. En effet, plusieurs centaines de millions de dépenses consacrées à l'aménagement de bâtiments anciens ont été imputées à la catégorie A, alors que l'article 3 de l'arrêté n'autorise semblable transfert que moyennant l'autorisation du ministre. En l'occurrence, cette autorisation ne fut jamais sollicitée.

(1) Ces montants s'entendent TVAC, or la TVA est passée de 19,5 à 20,5 %, dans le courant de 1994.

Par ailleurs, il est apparu lors du contrôle des dépenses de la catégorie B, que de nombreuses dépenses d'entretien qui ne pouvaient être considérées comme des réparations importantes et qui auraient donc dû être prises en charge par le budget ordinaire, avaient été imputées à charge de la dotation.

b. Transferts de moyens entre la dotation et l'allocation de fonctionnement

L'examen des comptes de l'Université de Liège révèle, en outre, que des transferts de fonds totalisant 195 millions ont été opérés entre 1992 et 1994 de la dotation vers le budget ordinaire de l'institution. Ces transferts qui n'avaient d'autre justification que la nécessité d'équilibrer le budget ordinaire n'ont été contrebalancés qu'à concurrence de 161 millions en 1996. Compte tenu d'une perte d'intérêts évaluée à 36 millions, ce sont donc 70 millions qui ont été irrégulièrement distraits par cette institution de l'affectation définie à l'article 5 de l'arrêté.

Pour les années 1992 à 1996, l'Université catholique de Louvain a imputé un montant de quelque 195 millions à charge de son allocation de fonctionnement, destinés aux opérations de la catégorie B, en supplément des fonds octroyés par la dotation pour ce type de dépenses.

c. Opérations de placement

Renvoyant au titre III de la loi du 27 juillet 1971 relative au financement et au contrôle des institutions universitaires, actuellement remplacé par le décret du 12 juillet 1990, l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1981 stipule que les décisions de placement des fonds sont soumises au contrôle du commissaire du Gouvernement et du délégué du ministre du Budget.

La circulaire ministérielle du 6 décembre 1991 précise que ce contrôle prend la forme d'un accord préalable, sauf dans l'hypothèse où les décisions interviennent dans le cadre d'un contrat de gestion liant l'université à un organisme financier. Pareille convention doit avoir été conclue après consultation de la concurrence, préciser la rentabilité escomptée par rapport à un taux officiel et recevoir l'aval du conseil d'administration et des organes de contrôle.

La Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux et l'Université libre de Bruxelles ont opté pour un contrat de gestion afin d'opérer des placements à long terme. Les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur ont signé un accord de gestion « conseil » permettant à l'institution de conserver le choix du type de placement.

Pour les opérations à court terme, les représentants du Gouvernement ont exigé de l'Université de Mons-Hainaut, de la Faculté polytechnique de Mons, de la FUCAM et de la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, qu'elles consultent chaque fois plusieurs banques et qu'elles choisissent le taux garanti le plus élevé. Semblable procédure s'est avérée assez lourde et peu compatible avec la rapidité que nécessitent certains arbitrages. Aussi, les placements ont-ils été, dans bien des cas, simplement reconduits, tandis que la consultation se limitait parfois à deux organismes et que la préférence était donnée, en définitive, à un partenaire financier connu de longue date.

En outre, l'obligation imposée par les délégués à ces institutions d'effectuer des placements à terme en francs belges et avec un rendement garanti a eu pour effet de priver celles-ci de produits financiers plus intéressants, surtout durant les années 1992 et 1993, époque pendant laquelle les dépenses des institutions étaient faibles et les propositions de placement variées et attractives.

Contrairement à ces institutions, un appel d'offres et le visa préalable du délégué du Gouvernement n'ont pas été exigés pour chaque nouvelle opération de placement effectuée par les autres universités.

L'Université de Liège a géré elle-même l'essentiel des fonds mis à sa disposition. Mais ses services financiers ne purent s'acquitter du suivi de cette tâche qu'avec difficulté, en raison de la désignation d'une responsable de placements résidant en Suisse depuis 1995. Les placements en SICAV ont été privilégiés par l'institution, dont 1,5 milliard a été investi à long terme dans le secteur public et 1 milliard à plus court terme dans des organismes privés.

Cette institution a également chargé une banque privée de faire fructifier un montant 500 millions de francs, dans le cadre d'une convention d'un an, dûment autorisée par le conseil d'administration et conclue en mai 1992. La rentabilité des placements réalisés par ce canal n'a guère dépassé la moitié de celle obtenue du reste des capitaux. Pourtant le contrat fut prorogé durant une seconde année, sans que le conseil d'administration ou les instances de contrôle en soient informés. Le manque à gagner résultant de cette situation peut être évalué à 45 millions, mais aurait pu se limiter à 23 millions si la convention incriminée n'avait pas été reconduite pour une seconde année.

Pour sa part, l'Université catholique de Louvain a enfreint le prescrit réglementaire du fait qu'elle a intégré les fonds de la dotation au reste de sa trésorerie, sans s'imposer la consultation préalable de plusieurs institutions bancaires ni l'aval du délégué du Gouvernement. En contrepartie, l'UCL a garanti à la partie de dotation placée un rendement au moins égal à celui dégagé par sa trésorerie centrale durant la même période.

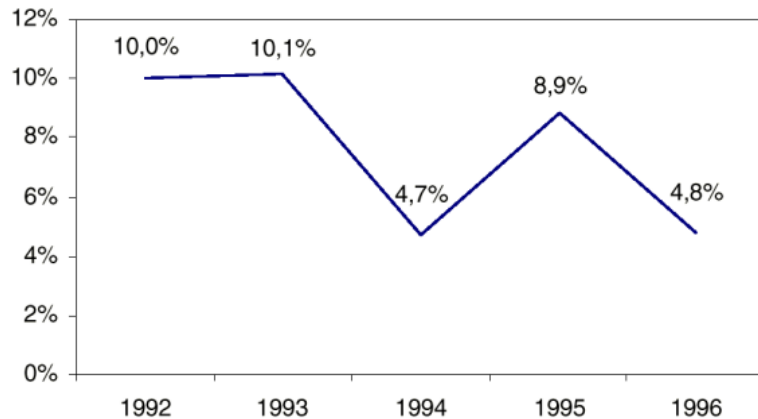
Au début 1992, deux SICAV obligataires, «dédiées UCL» furent créées et attribuées au fonds d'investissements académiques. Ces SICAV recouvraient 82,5 % de la totalité de la dotation aux investissements académiques, le solde était intégré dans la trésorerie centrale de l'UCL, et, par conséquent, non identifiable en temps que fonds destinés aux investissements académiques.

Contrairement à ce qui fut le cas des autres institutions recourant à ce type de placement, la gestion de ces SICAV n'était pas liée aux besoins de trésorerie découlant de la réalisation des projets immobiliers, assurant ainsi une flexibilité plus grande dans la politique des ventes et achats de titres menée par le service financier de l'UCL. A partir de 1995, la valeur du portefeuille des deux SICAV, qui était devenue supérieure à la valeur moyenne de la dotation, ne représenta les moyens d'investissements disponibles pour les immeubles académiques qu'à titre indicatif. En fait, à partir de cette année, ces moyens firent partie, indistinctement, de la trésorerie centrale de l'UCL. L'institution décida dès lors de retenir comme rendement annuel de la dotation, le taux moyen⁽¹⁾ de ces deux SICAV. Si la rentabilité de la dotation fut indéniablement avantagée par ce regroupement de trésorerie, il en fut de même pour la trésorerie centrale de l'UCL, qui s'est trouvée presque doublée en 1992.

Pour l'ensemble des institutions universitaires, le montant global des produits financiers de la dotation, dont la rentabilité moyenne annuelle est présentée au graphique 2, s'élevait à plus de 2 milliards de francs au 31 décembre 1996.

(1) Moyenne pondérée entre les deux SICAV dédiées.

RENDEMENTS ANNUELS (EN %)



d. Engagement et contrôle des dépenses

L'article 5 du décret du 12 juillet 1990 soumet l'engagement de toute dépense supérieure à 500.000 francs au visa préalable du délégué du Gouvernement. L'application de cette disposition a toutefois manqué d'uniformité.

L'Université libre de Bruxelles a introduit régulièrement auprès de l'organe de contrôle une demande d'autorisation des prélèvements qu'elle souhaitait opérer sur le compte de la dotation durant une période déterminée.

Les bons de commande de la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, de l'Université de Mons-Hainaut, des Facultés Notre-Dame de la paix à Namur et des Facultés Universitaires Saint-Louis n'ont pas été soumis au visa préalable lorsqu'ils étaient déjà couverts par un engagement antérieur ou résultaient d'avenants. En outre, le visa n'a pas été sollicité par la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux pour la rénovation de bâtiments classés, lorsque l'institution bénéficiait de subsides d'autres pouvoirs publics dans une proportion telle que le financement demeurant à sa charge n'atteignait pas le plafond légal.

Par contre, toutes les dépenses importantes de la Faculté polytechnique de Mons y ont été soumises, qu'elles rentraient ou non dans le cadre d'un marché engagé antérieurement.

A la FUCAM, aucun bon de commande ou facture n'a été soumis au délégué, mais ce dernier a considéré qu'il exerçait son contrôle en avalisant la délibération du conseil d'administration relatif à la conclusion du marché.

A l'Université de Liège et à l'Université catholique de Louvain, le visa a été demandé avant toute proposition d'engagement supérieure à 500.000 francs, mais n'a plus été sollicité par la suite pour les paiements afférents au même marché.

Toutefois, l'UCL a mis deux dépenses à charge de la dotation sans accord ou visa préalable du délégué du Gouvernement. Il s'agit, d'une part, de 19 millions de francs couvrant les frais d'étude architecturale d'un projet d'*Aula Magna* (évalué à 450 millions de francs et aujourd'hui abandonné) et, d'autre part, de 15 millions de francs payés à titre d'indemnité transactionnelle pour clôturer un litige opposant l'université à l'entreprise qui construit le bâtiment de biologie Claude Bernard en 1974.

e. Respect des lois et règlements régissant les marchés publics

D'une manière générale, les institutions universitaires ont principalement eu recours à la procédure de l'appel d'offres général ou restreint, pour la conclusion de marchés qui furent attribués, dans la plupart des cas, au moins-disant.

La précipitation caractérisant tant les procédures d'appels d'offres restreints que la conduite du chantier de la bibliothèque des Sciences humaines érigée sur le site du Solbosch et, dans une moindre mesure, la réalisation des travaux de construction du parking Janson ou de rénovation de l'avenue Paul Héger a conduit l'Université libre de Bruxelles à méconnaître, sur plusieurs points, le cadre organique des marchés publics rendu applicable en l'espèce par l'article 8 de l'arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1991.

C'est ainsi que l'importance des modifications de projet décidées en cours d'exécution a eu pour conséquence de remettre directement en cause le principe de mise en concurrence consacré par l'article 1^{er} de la loi du 14 juillet 1976.

La valeur des travaux complémentaires rendus nécessaires, notamment par les contraintes techniques de permis de bâtir qui n'avaient pas été préalablement obtenus, correspond à 21 % de la soumission approuvée en ce qui concerne les cinq premiers lots de la nouvelle bibliothèque. Cette proportion s'élève à 46 % pour la construction du parking Janson et de la place facultaire.

Au demeurant, le parement en marbre des façades imposé par l'urbanisme, s'est traduit, dans le lot I (gros œuvre et parachèvements) de la bibliothèque, par une majoration globale de 30.865.885 francs qui s'ajoutent aux 246.771.623 francs de l'offre de base. Les prix de près de 126 postes unitaires correspondant au cinquième de l'entreprise s'en trouvent modifiés mais les états d'avancements ne reprennent d'autres détails que le pourcentage du supplément forfaitaire exécuté durant la période considérée.

En application de l'article 42, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté ministériel du 10 août 1997 contenant le cahier général des charges, un changement de parti architectural ayant un tel impact financier aurait, à tout le moins, dû faire l'objet d'un avenant approuvé par le conseil d'administration.

Pour le marché des rayonnages fixes destinés au même bâtiment, le service technique de l'ULB a considéré que la société la moins disante présentait, avec une offre de 7.944.129 francs, un prix trop élevé par rapport au budget d'équipement déjà en dépassement. En conséquence, il décida d'élargir la consultation à d'autres fournisseurs sans recontacter ceux qui avaient déjà soumissionné. Au terme de cette procédure particulière, c'est l'adjudicataire du gros œuvre qui fut choisi pour un prix de 7.400.307 francs (1). L'article 15, § 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1976 dispose que, si aucun prix n'est jugé acceptable, l'autorité compétente peut, soit renoncer à passer le marché, soit refaire la procédure, au besoin selon un autre mode. En l'occurrence, le passage au gré à gré a désavantagé les soumissionnaires initiaux et ne se justifiait guère, au vu de l'écart entre le résultat de la première consultation et l'offre qui fut retenue en définitive.

Le contrôle de l'exécution du marché « gros œuvre » du bâtiment des Sciences appliquées des Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, adjugé au montant de 50.800.000 francs, a révélé que le délai imposé à l'adjudicataire n'a pas été respecté. Il s'agissait en l'occurrence d'un délai, de date à date, du 15 avril au 20 décembre 1996, pour lequel une prolongation ne pouvait être accordée qu'à titre exceptionnel.

(1) Montants hors TVA.

Le chantier n'a été terminé qu'en avril 1997, soit quatre mois après la fin du délai contractuel. Pourtant l'entrepreneur n'a pas introduit de demande de prolongation de délai et, pour sa part, l'institution n'a formulé aucune observation ni exigé le paiement d'amendes de retard, conformément à l'article 48, § 3 de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics. Bien que, selon les autorités de l'institution, le retard constaté sur ce chantier n'ait pas engendré d'inconvénients majeurs pour la suite des travaux, il convient de rappeler que le terme contractuel d'exécution lie juridiquement l'entrepreneur et que tout retard non justifié de la part de ce dernier doit faire l'objet de pénalités, conformément aux dispositions du cahier général des charges.

f. Reddition des comptes

La circulaire ministérielle du 6 décembre 1991 contient un certain nombre d'instructions relatives à la présentation de budgets annuels et comptes annuels distincts pour la dotation qui, soumis à l'approbation du conseil d'administration, détaillent l'utilisation des moyens reçus et des recettes spécifiques affectées. Elle impose également la présentation d'un rapport annuel comportant, entre autres, une analyse du rendement des placements effectués.

A priori, les universités libres n'ont pas considéré qu'elles étaient juridiquement liées par de telles instructions; mais celles-ci n'ont pas été nécessairement mieux respectées par les institutions dépendant directement de la Communauté française.

Bien que les investissements immobiliers participent d'un plan pluriannuel, la dotation septennale ne fait l'objet, dans les écritures de l'ULB que de variations bilantaires reprenant les imputations et les fluctuations de valeur réelles ou latentes enregistrées. La présentation est encore plus succincte pour la FUCAM puisque les mouvements afférents à la dotation ne se reflètent que dans un poste supplémentaire d'actif et de passif.

La Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, l'Université de Mons-Hainaut, les Facultés universitaires Saint-Louis et la Faculté polytechnique de Mons rendent des comptes dans la forme requise.

Il en va de même pour l'Université catholique de Louvain, si ce n'est que la prise en recettes des produits financiers s'y effectue depuis 1994 sur base du calcul de la rentabilité moyenne de l'ensemble de la trésorerie de l'institution.

Malgré l'insistance du commissaire du Gouvernement et du délégué du ministre du Budget, aucun compte n'a encore été formellement approuvé par le conseil d'administration de l'Université de Liège. Au surplus, cette dernière institution n'ayant pas clairement désigné, dès le départ, la personne responsable, le comptable répondant de l'utilisation des fonds vis-à-vis de la Cour n'a pu présenter ses propres comptes qu'en septembre 1997.

g. Affectation des produits financiers

Les produits financiers des placements n'ont été utilisés, selon une clé de répartition analogue à celle de la dotation, que par les Facultés universitaires catholiques de Mons.

L'Université libre de Bruxelles consacra une part proportionnellement plus importante de ces moyens supplémentaires aux dépenses d'aménagement et de grosses

réparations, tandis que l'Université catholique de Louvain les affecta exclusivement à des constructions neuves.

La Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux et la Faculté polytechnique de Mons firent usage des intérêts perçus selon les besoins, mais de manière inégale d'une année à l'autre; les affectations aux constructions nouvelles prédominent cependant.

Les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur et l'Université de Mons-Hainaut ont affecté les produits financiers presque exclusivement aux constructions nouvelles.

Pour l'Université de Liège, aucune indication précise n'est disponible à ce propos, en raison de l'absence de comptes approuvés par le conseil d'administration.

h. Recettes générées par l'aliénation de biens immobiliers patrimoniaux

L'obligation, imposée par l'article 7, § 2 de l'arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1991, de verser au compte de la dotation le produit net de l'aliénation d'immeubles acquis, construits ou transformés en partie grâce aux fonds de l'Etat ou de la Communauté française ne reflète pas adéquatement la nature mixte du financement de certains bâtiments.

En effet, il semble difficile de soutenir que l'intégralité du prix de vente d'un bien patrimonial de l'université doit être ristourné aux comptes de la dotation au seul motif que certaines améliorations, minimales par rapport à la valeur d'inventaire du bien, auraient été prises en charge par l'autorité publique.

Afin de prévenir d'éventuels conflits, il s'indique de compléter les dispositions existantes par des règles qui permettent d'enregistrer l'imputation en recettes de telles cessions d'une manière plus équitable.

6. CONCLUSIONS

Le contrôle de l'utilisation de la dotation septennale destinée aux investissements académiques des institutions universitaires a mis en évidence la diversité des politiques immobilières menées par les neuf institutions francophones et le fait qu'il n'y a eu pratiquement aucune cohérence d'approche dans la mise en œuvre des dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 18 novembre 1991 et de la circulaire ministérielle du 6 décembre 1991. Certes, en édictant les normes sous la forme d'un arrêté de l'Exécutif détaillé par une circulaire d'application, la Communauté française n'a pas donné aux dispositions régissant l'utilisation de la dotation un caractère juridiquement incontestable, en particulier vis-à-vis des institutions libres.

Si les trois principales universités ont utilisé la dotation pour poursuivre et achever plus rapidement un programme d'investissements déjà entamé, il est incontestable que l'assurance de disposer directement de moyens financiers a stimulé les institutions de tailles plus réduites à entreprendre un programme de constructions neuves relativement ambitieux. Le poids accru d'un tel programme est souvent confirmé par une réallocation des crédits et l'affectation préférentielle des produits financiers.

Toutefois, on constate que l'Université de Liège, les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, l'Université de Mons-Hainaut et la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux, bénéficiaires ensemble de plus de la moitié des 6,7 milliards alloués, n'ont pratiquement pas fait usage des fonds reçus durant les années 1992 et 1993,

bien que la totalité de la dotation ait été mise à la disposition de ces institutions dès le mois de décembre 1991.

Au plan réglementaire, l'Université de Liège s'est caractérisée par une méconnaissance des procédures imposées par la Communauté française alors qu'elle dépend directement de celle-ci: transferts de moyens non autorisés entre la part de la dotation réservée aux transformations d'immeubles existants et celle destinée à la construction de nouveaux bâtiments, confusion des crédits avec l'allocation de fonctionnement, gestion de trésorerie caractérisée par certaines erreurs d'appréciation et devenue malaisée à suivre en raison de la localisation de la responsable des placements en Suisse. En outre, aucun compte relatif à la dotation n'a encore été formellement approuvé par le conseil d'administration et la comptable responsable de l'utilisation des fonds vis-à-vis de la Cour n'a pu faire parvenir ses comptes qu'en septembre 1997.

L'Université catholique de Louvain n'a pas identifié au sein de sa trésorerie les capitaux reçus à titre de dotation. Toutefois, en garantissant à ceux-ci un rendement au moins égal à celui de ses autres placements, cette institution rencontre sans doute une partie des critiques que semblable pratique pourrait susciter.

Quant à l'Université libre de Bruxelles, elle n'a pas toujours respecté la réglementation des marchés publics et, en particulier, le principe de mise en concurrence lors de la construction de la nouvelle bibliothèque des Sciences humaines sur le site du Solbosch.

Enfin, les commissaires ou délégués du Gouvernement ont exercé leurs prérogatives de contrôle de manière variable. Pour les placements, l'autorisation préalable a été imposée dans certaines institutions, mais une plus grande latitude fut laissée aux grandes universités. Le manque d'homogénéité a également été constaté pour le contrôle des dépenses et recettes imputées au compte de la dotation. Ainsi, le visa préalable de toutes les dépenses a coexisté avec le visa uniquement en engagement ou même l'absence totale de visa.

Adopté le 13 octobre 1998 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président: W. DUMAZY;

Les Conseillers: M. de FAYS,
G. HUBERT,
P. RION,
J. CULOT;

Le Greffier: F. WASCOTTE.

INDEX CUMULATIF DES MATIERES ET DES SUJETS DE 1989 A 1998

Abréviations

CO = « Cahier d'observations »
V = « Voir »
TA = « Terme associé »

Typographie

Certaines vedettes-matière comportent des subdivisions de forme ou de temps annoncées par une double étoile (**).

Les termes exclus apparaissent en *italique*

Références

138^e CO [Fasc. II *bis*] — Communauté française = *Doc. parl.* Ch. (1988-1989)
146^e (1^{er}) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 91 (1989-1990) — n° 1
147^e (2^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 162 (1989-1990) — n° 1
148^e (3^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 221 (1990-1991) — n° 1
139^e, 140^e, 141^e et 142^e CO [Fasc. II] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 220 (1990-1991) — n° 1
149^e (4^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 56 (SE 1992) — n° 1
150^e (5^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 122 (1993-1994) — n° 1
143^e CO [Fasc. II] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 234 (1994-1995) — n° 1
151^e (6^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 187 (1994-1995) — n°s 1 et *1bis*
152^e (7^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 39 (1995-1996) — n° 1
153^e (8^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. Cons. Comm. fr.* 133 (1996-1997) — n° 1
154^e (9^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. parl., Comm. fr.* 199 (1997-1998) — n° 1
155^e (10^e) CO [Fasc. I^{er}] = *Doc. parl., Comm. fr.* (1998-1999) — n° 1

NB Les fascicules I^{ers} des Cahiers d'observations contiennent une synthèse des résultats du contrôle exercé par la Cour en matière de comptabilité générale et de gestion des administrations ou organismes publics. Les fascicules II contiennent les rapports relatifs aux comptes généraux de la Communauté. Les références ci-après omettant la mention du fascicule renvoient aux fascicules I^{ers}.

Accords de refinancement de la Communauté française, dits « de la St-Quentin »

V Financement de la Communauté française

Agence de prévention du Sida**1991-1993: 151^e CO, pp. 90-92; 152^e CO, pp. 59-62.

Aide à la jeunesse: 147^e CO, pp. 37-39; 150^e CO, pp. 54-56; 151^e CO, pp. 37-42; 153^e CO, pp. 17-21; 154^e CO, pp. 19-20; 155^e CO, pp. 34-36.

Aides publiques

V Garantie d'emprunt

V Subventions

Allocations de fonctionnement des institutions universitaires: 146^e CO, pp. 37-38; 148^e CO, pp. 37-38.

Asbl subventionnées**Comptabilité: 146^e CO, p. 25; 150^e CO, pp. 56-57.

Asbl chargées de missions de service public

Généralités: 146^e CO, pp. 22-26, 40-41; 147^e CO, pp. 39-43; 150^e CO, pp. 59-62.

Les Banays asbl: 146^e CO, p. 24.

Bibliothèque publique centrale de la Communauté française implantée à Nivelles asbl: 149^e CO, pp. 34-36.

Bibliothèque publique principale du Brabant wallon à Nivelles asbl: 146^e CO, p. 40; 147^e CO, p. 43.

Centre d'animation permanente asbl: 146^e CO, pp. 23-24; 147^e CO, pp. 39-40; 151^e CO, pp. 35-37.

Centre culturel de la Communauté française — Le Botanique asbl: 146^e CO, pp. 22-23.

Centre de Lecture publique de la Communauté française asbl: 146^e CO, p. 41; 150^e CO, pp. 60-63; 152^e CO, p. 32.

Formation sport et culture dans les établissements pénitentiaires asbl: 147^e CO, pp. 41-43.

Office de promotion du tourisme asbl: 146^e CO, p. 26; 147^e CO, pp. 40-41, 149^e CO, p. 36.

Audiovisuel

V Radio et télévision; Centre du cinéma et de l'audiovisuel

Avances de trésorerie: 150^e CO, pp. 42-44.

Besoins de financement

V Financement de la Communauté française

Bibliothèques publiques: 146^e CO, pp. 40 et 41; 147^e CO, p. 43; 149^e CO, pp. 34-36; 150^e CO, pp. 60-63; 152^e CO, pp. 30-32.

Budgets

Présentation et structure: 146^e CO, p. 11; 150^e CO, p. 8.

Budgets**1993**Analyse budgétaire — Synthèse: 150^e CO, pp. 317-42.

Budgets**1994**Analyse budgétaire — Synthèse: 151^e CO, pp. 14-17.

Budgets**1995**Analyse budgétaire — Synthèse: 152^e CO, pp. 16-19.

Budgets**1996**Analyse budgétaire — Synthèse: 153^e CO, pp. 11-13; 154^e CO, pp. 12-13.

Budgets**1997**Analyse budgétaire — Synthèse: 153^e CO, pp. 13-14; 154^e CO, pp. 13-15; 155^e CO, p. 14.

Budgets**1998**Analyse budgétaire — Synthèse: 155^e CO, pp. 14-15.

Budgets**1999**Analyse budgétaire - Synthèse: 155^e CO, pp. 15-16.

TA Comptes généraux; Préfigurations de l'exécution des budgets

Cabinets ministériels**Dépenses de personnel: 146^e CO, p. 39; 154^e CO, p. 18.

Centre du cinéma et de l'audiovisuel: 155^e CO, pp. 25-32.

Centre hospitalier universitaire de Liège**1987-1995: 148^e CO, pp. 58-60; 153^e CO, pp. 70-80.

Cinéma

V Centre du cinéma et de l'audiovisuel

Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation: 150^e CO, pp. 112-119.

Commissariat général aux relations internationales**1983-1992: 146^e CO, pp. 49-50; 147^e CO, p. 55; 151^e CO, pp. 69-83; 154^e CO, pp. 60-63.

Compensations et contraction budgétaire: 151^e CO, pp. 41-42.

Comptes généraux

Compte général**1980: 138^e CO [Fasc. II *bis*], 24 p.; 146^e CO, p. 9.

Comptes généraux**1981-1984: 139^e, 140^e, 141^e et 142^e CO, 53 p.; 148^e CO, pp. 11-12.

Compte général**1985: 143^e CO [Fasc. II], 20 p.

Comptes généraux, palliatif à la transmission tardive des: 151^e CO, p. 7, 155^e CO, p. 11.

TA Budgets; Préfigurations de l'exécution des budgets

Cour des comptes

Cahiers d'observations adressés aux Conseils de Région et de Communauté**1989-...: 146^e CO, pp. 5-6.

Compétences dans les matières régionales et communautaires: 146^e CO, pp. 5-6, 155^e CO, pp. 5-10.

Missions et organisation: 150^e CO, p. 5; 152^e CO, pp. 21-22; 154^e CO, pp. 17-18; 155^e CO, pp. 5-10.

Visa avec réserve: 146^e CO, pp. 18; 147^e CO, pp. 27-30; 148^e CO, pp. 29-34; 149^e CO, pp. 27-29; 150^e CO, pp. 45-46; 153^e CO, p. 17.

Visa préalable, Infraction à la règle du: 146^e CO, pp. 12-14.

Créances prescrites: 149^e CO, pp. 30-31.

Délibérations budgétaires: 146^e CO, pp. 9-10; 147^e CO, pp. 21-24; 148^e CO, p. 28; 149^e CO, pp. 24-25; 150^e CO, pp. 21-22; 151^e CO, pp. 10-13; 152^e CO, p. 15; 153^e CO, pp. 14-15; 154^e CO, pp. 15-16; 155^e CO, p. 14-16.

TA Redistribution des allocations de base

Dettes

Contrôle de gestion de la dette directe: 155^e CO, pp. 17-22.

TA Financement de la Communauté française

Emprunt de soudure

V Financement de la Communauté française

Engagement de dépenses

Voir aussi la subdivision «Engagement de dépenses» aux rubriques «Marchés publics» et «Subventions»

Engagements fractionnés: 151^e CO, p. 44; 153^e CO, pp. 21-22.

Enseignement

Généralités: 146^e CO, pp. 33-39.

Agents contractuels subventionnés dans l'enseignement, Financement des**1989-1995: 153^e CO, pp. 26-31.

Aménagement de la fin de carrière professionnelle: 154^e CO, pp. 38-45.

Conservatoire royal de Liège: 149^e CO, pp. 54-55.

Conservatoires royaux: 149^e CO, pp. 53-55; 151^e CO, pp. 60-61.

Enseignement artistique supérieur de la musique**Organisation des études et encadrement: 149^e CO, pp. 53-55; 151^e CO, pp. 59-63; 154^e CO, pp. 46-51.

Enseignement de promotion sociale, Aspects financiers de la réforme de l': 153^e CO, pp. 31-33.

Enseignement de la religion islamique**Organisation des études et encadrement: 151^e CO, pp. 57-58.

Enseignement spécial**Normes d'encadrement pour le personnel paramédical et social: 152^e CO, pp. 40-41.

Enseignement supérieur de type long et de plein exercice: 149^e CO, p. 53.

Enseignement universitaire: 149^e CO, pp. 44-53; 154^e CO, pp. 51-55 et 56-58.

Hautes écoles, Organisation de l'enseignement supérieur en: 155^e CO, pp. 37-72.

Institut de musique d'église et de pédagogie musicale: 151^e CO, pp. 62-63; 152^e CO, pp. 41-42; 153^e CO, p. 17; 154^e CO, pp. 46-47.

Institut national supérieur des arts du spectacle et techniques de diffusion (Insas): 151^e CO, pp. 65-66.

Investissements immobiliers des institutions universitaires: 146^e CO, pp. 21-22; 147^e CO, p. 36; 148^e CO, pp. 39-42; 149^e CO, 37-44; 155^e CO, pp. 72-85.

Paiements à l'ONSS des charges sociales du personnel enseignant**1989-1994: 152^e CO, pp. 34-37.

Régime de la disponibilité pour maladie ou infirmité: 153^e CO, pp. 24-25; 154^e CO, pp. 31-37.

Répétition des traitements indus payés au personnel enseignant: 152^e CO, pp. 37-39.

Services à gestion séparée: 146^e CO, p. 21, pp. 36-37; 147^e CO, pp. 36-37; 148^e CO, pp. 43-47; 150^e CO, pp. 66-79.

Financement de la Communauté française

Besoins de financement: 147^e CO, pp. 7-11; 148^e CO, pp. 7-11; 149^e CO, pp. 7-11.

Emprunt de soudure: 151^e CO, pp. 14-15.

Plan pluriannuel**1994-1999: 151^e CO, pp. 21-22.

Projection pluriannuelle des finances de la communauté française**1994-1999: 151^e CO, pp. 17-22.

TA Dette

Fonction publique

Pensions: 148^e CO, pp. 39-40; 148^e CO, p. 42; 151^e CO, pp. 82-83, 91; 153^e CO, pp. 54-56.

Statut et cadre du personnel: 147^e CO, p. 59; 149^e CO, pp. 56-59; 150^e CO, pp. 80-82, 86-94; 151^e CO, pp. 57-65, 80-82, 86-88, 91; 152^e CO, pp. 55-58, 68-69, 71-72; 153^e CO, pp. 24-25.

TA Cabinets ministériels**Dépenses de personnel

Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi, Gestion des demandes d'intervention: 151^e CO, pp. 55-56.

Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées**1991-1993: 152^e CO, pp. 63-69.

Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires: 154^e CO, pp. 64-69.

Fonds des constructions hospitalières et médico-sociales: 151^e CO, pp. 42-49; 152^e CO, pp. 27-30; 153^e CO, pp. 21-23.

Fonds de soins médico-socio-pédagogiques en faveur des handicapés**1988-1993: 146^e CO, p. 27; 147^e CO, pp. 48-49; 148^e CO, pp. 60-61; 149^e CO, pp. 55-56; 150^e CO, pp. 51-54; 151^e CO, pp. 49-53.

Fonds social européen: 147^e CO, pp. 60-62.

Fonds spécial d'assistance: 147^e CO, p. 49.

Forem

V Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi

Garanties d'emprunts, Octroi et exécution de: 151^e CO, pp. 47-49; 152^e CO, pp. 27-30.

Gestion privée des services publics

V Asbl chargées de missions de service public

Hôpitaux

Hôpitaux psychiatriques de la Communauté française: 146^e CO, pp. 46; 147^e CO, pp. 47; 148^e CO, pp. 57-58.

Subventions d'investissement des hôpitaux: 146^e CO, pp. 25-26; 151^e CO, pp. 42-47.

Subventions pour la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires: 153^e CO, pp. 21-23.

Lecture publique

V Bibliothèques publiques

Libéralités: 150^e CO, p. 54.

Marchés publics

Application d'amendes pour retard: 146^e CO, p. 32.

Défaut d'étude de faisabilité: 147^e CO, pp. 30-31; 148^e CO, pp. 34-35; 150^e CO, p. 51; 151^e CO, pp. 25-26.

Engagement des dépenses: 146^e CO, p. 31.

Etudes préalables insuffisantes: 146^e CO, p. 32; 150^e CO, pp. 49-50; 151^e CO, pp. 23-24; 152^e CO, pp. 23-24.

Critères d'attribution: 146^e CO, p. 31.

Octroi d'indemnités: 146^e CO, p.32; 148^e CO, p. 35.

Paievements tardifs: 146^e CO, p. 32; 154^e CO, pp. 50-52.

Paievements tardifs d'indemnités transactionnelles: 148^e CO, p. 35; 150^e CO, p.49; 151^e CO, pp. 24-25.

Passation des Marchés**Délégations de compétences: 146^e CO, p. 30; 147^e CO, p. 31.

Restauration du Château de Seneffe: 150^e CO, pp. 48-50; 151^e CO, pp. 24-25.

Restauration du Musée royal de Mariemont: 151^e CO, pp. 23-24; 152^e CO, pp. 23-24.

Subventions et marchés publics, Distinction à opérer entre: 146^e CO, p. 12; 147^e CO, p. 32; 150^e CO, pp. 63-64.

Marchés publics de promotion

Acquisition de l'immeuble « Surlet de Chokier »: 152^e CO, pp. 24-27.

Monuments et sites, Compétences de la Communauté en matière de: 147^e CO, pp. 49-53.

Mundaneum (Lecture publique): 151^e CO, pp. 31-35.

Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi**1988-1992: 147^e CO, pp. 34-35; 147^e CO, p. 59; 148^e CO, pp. 63-68; 149^e CO, pp. 59-64; 150^e CO, pp. 102-112.

Office de la naissance et de l'enfance**1987-1993: 146^e CO, pp. 47-48; 147^e CO, pp. 53-54; 150^e CO, pp. 101-102; 152^e CO, pp. 44-58.

Office national de l'Emploi: 146^e CO, pp. 27-30; 148^e CO, pp. 62-63.

Opéra royal de Wallonie: 151^e CO, pp. 26-31; 152^e CO, pp. 33-34.

Organismes publics

Contrôle des organismes publics**Notions: 151^e CO, p. 5 et p. 67; 152^e CO, p. 43

TA Agence de prévention du sida

TA Centre hospitalier universitaire de Liège

TA Commissariat général aux relations internationales

TA Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation

TA Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées

TA Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires

TA Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi

TA Office national de l'Emploi

TA Office de la naissance et de l'enfance

TA Radio-télévision belge de la Communauté française

« Osiris » (banque de données bibliographiques pour professionnels du livre): 149^e CO, pp. 32-34; 150^e CO, pp. 63-66.

Paiements tardifs

V *La subdivision « paiements tardifs » aux rubriques « Marchés publics » et « Subventions »*

Plan pluriannuel

V Financement de la Communauté française

Préfigurations des résultats de l'exécution des budgets

Notion: 151^e CO, p. 7.

Budgets**1989: 147^e CO, pp. 13-21.

Budgets**1990: 148^e CO, pp. 13-27.

Budgets**1991: 149^e CO, pp. 12-24.

Budgets**1992: 150^e CO, pp. 7-37.

Budgets**1993: 151^e CO, pp. 7-10.

Budgets**1994: 152^e CO, pp. 8-15.

Budgets**1995: 153^e CO, pp. 7-11.

Budgets**1996: 154^e CO, pp. 7-11.

Budgets**1997: 155^e CO, pp. 12-13.

TA Budgets; Préfigurations de l'exécution des budgets

Prescription

V Créances prescrites

Projection pluriannuelle des finances de la Communauté française

V Financement de la Communauté française

Protection de la jeunesse

V Aide à la jeunesse

Radio et télévision

Généralités: 148^e CO, pp. 48-57.

Radio-télévision belge de la Communauté française**1988-1995: 146^e CO, pp. 48-49; 147^e CO, pp. 54-55; 148^e CO, pp. 50-54; 149^e CO, pp. 56-59; 150^e CO, pp. 83-101; 151^e CO, pp. 83-90, 153^e CO, pp. 35-70.

TA Centre du cinéma et de l'audiovisuel

Redistribution des allocations de base et principe d'annualité: 151^e CO, pp. 13-14.

Subventions

Défaut de pièces justificatives: 146^e CO, p. 25; 147^e CO, pp. 32-35.

Distinction à opérer entre subventions et marchés publics: 146^e CO, p. 12; 147^e CO, p. 32; 150^e CO, pp. 63-64.

Inadmissibilité de dépenses à caractère commercial: 146^e CO, p. 15; 150^e CO, pp. 46-47.

Intérêts de retard sur subventions: 150^e CO, pp. 57-59.

Justification des subventions: 146^e CO, p. 25.

Paiements tardifs: 152^e CO, pp. 30-33.

Produits de l'aliénation de biens acquis avec l'aide de l'état ou de la Communauté: 146^e CO, p. 21; 147^e CO, pp. 36-37; 148^e CO, pp. 39-41.

Subventions et principe d'annualité: 151^e CO, pp. 42-47; 153^e CO, pp. 21-23.

Subventions et spécialité budgétaire: 146^e CO, pp. 16-17, p. 29; 147^e CO, p. 37; 152^e CO, p. 69.

Subventions d'actions entreprises dans le domaine de la formation professionnelle: 147^e CO, pp. 34-35; 148^e CO, p. 37.

Subventions d'équipements touristiques: 146^e CO, pp. 15-20; 147^e CO, p. 33; 148^e CO, pp. 35-36.

Subventions d'infrastructures culturelles et sportives: 149^e CO, pp. 29-31, 153^e CO, pp. 23-24.

Subventions d'investissement des hôpitaux: 146^e CO, pp. 25-26; 151^e CO, pp. 42-47; 153^e CO, pp. 21-23.

Subventions excédentaires: 146^e CO, pp. 27-29; 147^e CO, p. 48; 150^e CO, pp. 52-54; 151^e CO, p. 36; 151^e CO, pp. 40-41.

Subventions forfaitaires: 146^e CO, pp. 27-29; 151^e CO, pp. 38-39.

Subventions non employées aux fins prévues: 146^e CO, pp. 15-30; 150^e CO, pp. 47-48, p. 54; 151^e CO, pp. 39-40.

Subventions pour la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires: 153^e CO, pp. 21-23.

Suspension du paiement dans les cas de fraude ou de malversation: 155^e CO, pp. 32-33.

TA Asbl subventionnées**Comptabilité

TA Engagements fractionnés

TA Libéralités

Théâtres

Théâtres pour l'enfance et la jeunesse: 154^e CO, pp. 21-22.

Théâtres pour publics adultes: 154^e CO, pp. 23-30.