



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

6 DECEMBRE 1996

PROJET DE DECRET

CONTENANT L'AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
DE L'ANNEE BUDGETAIRE 1995(1)
— PARTIM POUR LES MATIERES RELEVANT DE SES COMPETENCES

BUDGET ADMINISTRATIF

DU MINISTERE DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE
ET DE LA FORMATION (1995)
— PARTIM POUR LES MATIERES RELEVANT DE SES COMPETENCES

RAPPORT

DE MME BOUARFA

ADRESSE AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'EDUCATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET,
DES AFFAIRES GENERALES, DE L'ORGANISATION DE L'ASSEMBLEE,
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
AU SUJET DE L'AVIS PRESCRIT
PAR L'ARTICLE 49 DU REGLEMENT DU CONSEIL

(1) Voir Doc. Conseil n° 5-II (1995-1996) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Education(1) a consacré sa réunion du 28 novembre 1995 à l'examen du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des Dépenses de la Communauté française de l'année budgétaire 1995 — partim pour les matières relevant de ses compétences ainsi qu'à l'examen du budget administratif du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation — Ajustement année budgétaire 1995 — partim pour ce qui concerne ses compétences.

I. EXPOSE DE MME ONKELINX, MINISTRE-PRESIDENTE DU GOUVERNEMENT, CHARGÉE DE L'EDUCATION, DE L'AUDIOVISUEL, DE L'AIDE A LA JEUNESSE, DE L'ENFANCE ET DE LA PROMOTION DE LA SANTE

Dans les secteurs qui relèvent de ma compétence, l'ajustement du budget 1995 se caractérise par une réduction de 265 millions des moyens de paiement.

Cette réduction est le produit d'une réévaluation globale des besoins des différents départements sur base de l'examen de l'état des liquidations à la fin de l'été 1995.

Elles interviennent après qu'aient été réalisés des transferts de crédits entre les divisions

organiques qui relèvent de mes compétences et contribuent à ce que le Gouvernement de la Communauté française puisse vous présenter un budget en équilibre.

En ce qui concerne les crédits de l'enseignement obligatoire, l'estimation des crédits nécessaires a été revue à la baisse de l'ordre de 200 millions.

Cette diminution est intervenue à charge principalement des crédits de l'enseignement fondamental et secondaire.

Ceci s'explique notamment par le fait que l'estimation des crédits de personnel du réseau de la Communauté française avait été légèrement surévaluée — la population scolaire étant en décroissance. Cette surévaluation permet par ailleurs de compenser le dérapage relatif des dépenses de l'enseignement spécial, imputable notamment à la prolongation de l'accueil de jeunes handicapés au-delà de 21 ans dans l'attente de leur prise en charge par les institutions spécialisées.

Je tiens à attirer l'attention des honorables membres sur le fait qu'une surévaluation des crédits nécessaires à l'enseignement obligatoire de 200 millions au budget initial représente une erreur de l'ordre de 0,15 p.c. sur la masse budgétaire globale. Ceci permet de rappeler la nature d'actes de prévision d'un budget et de souligner la qualité des évaluations qui caractérisent ce département.

II. REMARQUES PRESENTEES PAR LE REPRESENTANT DE LA COUR DES COMPTES

Le total des montants prévus pour la rémunération du personnel de l'enseignement augmente globalement de 345 millions de francs soit moins de 0,3 p.c.

Cette faible croissance doit être interprétée au regard d'un certain nombre d'économies réalisées par ailleurs, comme le passage au paiement à terme échu pour les allocations familiales, et les premiers résultats apparents de la réforme du régime des congés de maladie.

Pour l'enseignement secondaire la très légère diminution des montants réservés aux rémunérations reflète la stagnation de la population scolaire et la poursuite de la réorganisation de l'enseignement instaurée progressivement depuis 1993/1994.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire à horaire réduit, les allocations pour les rémunérations connaissent une évolution particulière voire singulière. L'ajustement propose une augmentation globale de 133 millions, soit 30 p.c., alors que le projet pour 1996 prévoit

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Mme Corbisier-Hagon (Présidente), MM. Antoine, Charlier, Daras, Drouart, Dupont, Hazette, Léonard, Massy, Mathieu, Neven, Sénéca, Tahay, Mmes Toussaint-Richardeau et Bouarfa (rapporteuse).

Ont assisté aux travaux de la commission :

MM. Cheron et Desgain, membres du Conseil;
Mme Onkelinx, ministre-présidente chargée de l'Education, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la jeunesse, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé;

M. Van Cauwenberghe, ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique;

M. Weber, représentant M. Grafé, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales;

M. Vince, directeur de cabinet de Mme la ministre-présidente;

M. Marcour, directeur de cabinet de M. le ministre Van Cauwenberghe;

MM. De Hovre, auditeur, et Simons, auditeur adjoint près la Cour des comptes;

M. Jauniaux, conseiller au cabinet de M. le ministre Grafé;

M. Sente, conseiller au cabinet de Mme la ministre-présidente;

M. Pouleur, conseiller au cabinet de M. le ministre Van Cauwenberghe;

M. Delvaux, expert du groupe PS;

M. Jeanmart, expert du groupe PRL/FDF;

M. Belleflamme, expert du groupe PSC;

M. Nollet, expert du groupe ECOLO.

lui une réduction globale de 174 millions, soit 29 p.c. de l'ajusté 1995. La carence des informations des programmes justificatifs n'éclaire pas ces évolutions contradictoires.

Pour l'enseignement spécial, la légère augmentation des montants s'oppose à la tendance au tassement de la population scolaire; la hausse relative des coûts semble surtout liée à l'écart relativement important et grandissant entre charges budgétaires et organiques.

Aux remarques formulées à propos de l'enseignement à horaire réduit, la ministre-présidente indique que le département n'a pas reçu en 1995 certaines recettes en provenance de la Communauté européenne, c'est pourquoi les dépenses prévues sur le crédit variable concerné ont dû être effectuées sur les allocations de base normales et le budget a été adapté en conséquence. Les montants dus seront versés en 1996.

III. INTERVENTIONS DES COMMISSAIRES

M. Drouart évoque les observations de la Cour des comptes au sujet de l'incidence des mesures adoptées au cours de l'été 1995, principalement à propos de la réforme des congés de maladie. Des données relatives aux économies sont avancées par la Cour des comptes. Ainsi, l'impact des mesures relatives aux congés de maladie est estimé, pour le mois d'octobre 1995, à 105 millions de francs. M. Drouart rappelle qu'il vient de poser des questions écrites à ce sujet et il souhaiterait recevoir des informations complémentaires sur les économies budgétaires réalisées et sur le mode de calcul.

Les jours comptabilisés sont-ils de même nature qu'avant la réforme du contrôle des congés de maladie par Med Consult (différence entre jour calendrier et jour ouvrable par exemple)? Les statistiques présentées sont-elles donc de même nature? La comparaison peut-elle être opérée sur plusieurs années plutôt que sur une période relativement courte? En effet, il faut être prudent lorsqu'on opère des comparaisons, insiste ce commissaire, et il importe de prendre en considération une période suffisamment large. Il faudrait aussi connaître les raisons exactes de ces économies. Sont-elles dues à une réduction des charges budgétaires par rapport aux charges organiques parce qu'il y a moins de congés de maladie ou sont-elles le résultat de mises à la pension? Les commissaires souhaiteraient des explications précises et des données distinctes par niveau d'enseignement. Evoquant encore la procédure introduite au Conseil d'Etat, M. Drouart demande s'il existe une hypothèse conduisant à l'annulation de ces arrêtés.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire (Division organique 52), M. Drouart se pose la même question que la Cour des comptes au sujet de l'augmentation importante des montants destinés à l'enseignement à horaire réduit dans l'ajustement 1995 et il souhaiterait des explications qu'on ne retrouve pas dans le programme justificatif.

Il souhaite également des explications quant à l'augmentation des moyens destinés à l'enseignement spécial alors qu'on constate une diminution tendancielle de la population scolaire concernée. Comme le constate la Cour des comptes, les causes de cette situation ne sont pas clairement définies.

M. Neven demande les mêmes explications en ce qui concerne les montants supplémentaires octroyés dans l'ajustement à l'enseignement à horaire réduit, par rapport à ceux qui lui étaient réservés par le budget initial.

Il souligne le commentaire de la Cour des comptes faisant état de difficultés prévisibles pour la gestion des services à gestions séparées de l'enseignement organisé par la Communauté française, suite à la circulaire du 14 novembre 1995 relative à la revalorisation des traitements du personnel ouvrier contractuel.

Le même commissaire évoque ensuite les déclarations du ministre Grafé au sujet des économies réalisées en matière de congés de maladie, déclarations qui ont fait grand bruit, souligne l'intervenant qui insiste pour que les commissaires disposent de statistiques fiables permettant une comparaison sur une période suffisamment longue.

Enfin M. Neven demande des explications sur les causes du dérapage budgétaire dans l'enseignement spécial et s'inquiète de savoir si ce dérapage sera contrôlé.

IV. REPONSES DE MME ONKELINX, MINISTRE-PRESIDENTE, CHARGÉE DE L'EDUCATION, DE L'AUDIOVISUEL, DE L'AIDE A LA JEUNESSE, DE L'ENFANCE ET DE LA PROMOTION DE LA SANTE

La ministre-présidente indique qu'en réponse aux demandes de précisions des commissaires, des statistiques précises seront jointes au rapport en ce qui concerne les congés de maladie. A M. Drouart, la ministre-présidente répond tout d'abord que les crédits de l'exercice 1995 ont été réévalués à la fin de l'été. On n'y a pas dès lors intégré les économies liées à la réforme des congés de maladie. La ministre-présidente a bien reçu la question écrite de M. Drouart; il y a été répondu. La réponse a été transmise aux services du Conseil. Le membre

devrait donc recevoir les renseignements demandés incessamment. La comparaison opérée se base sur le nombre de certificats rentrés et elle prend en considération les jours calendrier après la réforme comme avant la réforme. Les statistiques pour l'année 1994/1995 ont été transmises, en distinguant les niveaux d'enseignement, précise la ministre-présidente qui fait observer que les économies sont dues notamment à une réduction de la durée du nombre de jours de congés par certificat.

En ce qui concerne l'arrêt du Conseil d'Etat, il est clair qu'il a conforté le Gouvernement dans son analyse. La négociation devait bien avoir lieu au comité de secteur IX et non au comité A. La ministre-présidente indique qu'en l'absence d'autres recours avant l'expiration du délai de 60 jours, il peut encore y avoir, éventuellement, volonté de contester ces arrêts au civil. Néanmoins, la position du Conseil d'Etat a conforté le Gouvernement.

En ce qui concerne l'évolution des montants accordés à l'enseignement secondaire à horaire réduit, des renseignements seront annexés au présent rapport.

Des commissaires se sont préoccupés du surcoût de l'enseignement spécial. L'analyse de cette situation est importante pour l'avenir, souligne la ministre-présidente.

Plusieurs réponses doivent être données :

— Dans l'enseignement spécial, il existe un grand nombre de demandes de dérogations pour que des jeunes de plus de 21 ans puissent continuer à y être inscrits, notamment parce qu'ils ne trouvent pas de place en home ou en atelier protégé. En acceptant cette situation, on outrepassé les missions d'enseignement qui sont celles de la Communauté française. Il faut donc se concerter avec les ministres compétents des Régions et conclure si possible des accords de coopération car la Communauté ne peut pas continuer à supporter ce surcoût financier étranger à ces missions. Sur demande des commissaires, la ministre-présidente indique que plus de 250 dérogations ont été accordées au cours de cette année scolaire.

— Une cinquantaine de personnes sont en attente en matière de demande de pension et sont donc toujours rémunérées par le département et comptabilisées dans les charges budgétaires.

— Il faut encore examiner si ce surcoût serait dû en partie à l'encadrement paramédical.

— Il faut encore vérifier si l'on a constaté ou non une tendance à un plus grand afflux d'élèves vers certains types d'enseignement plutôt que vers certains autres, sachant que l'encadrement est très différencié par type d'enseignement.

Il est vrai, constate la ministre-présidente, qu'en dépit d'une grande stabilité du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement spécial, le budget de ce type d'enseignement est en augmentation constante. A la demande d'un commissaire, la base légale des dérogations sera annexée au présent rapport.

Evoquant les difficultés que pourraient connaître les services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française suite à la circulaire du 14 novembre 1995 relative au personnel administratif, personnel de maîtrise, gens de métier et de service, la ministre-présidente souligne que le fait que les établissements de la Communauté soient organisés en service à gestion séparée visait à susciter une gestion plus dynamique par le biais d'une certaine décentralisation. Si un problème de gestion apparaît dans un établissement, il a rarement une cause générale, mais est plutôt lié à une situation spécifique. Il appartient à l'administration de veiller, s'il échète, à rencontrer celle-ci.

V. REPLIQUES

M. Hazette fait observer que pour l'enseignement primaire, l'enseignement organisé par la Communauté française connaît une lente récession et souhaiterait une réflexion sur cette lente décroissance.

De même, pour l'enseignement secondaire, il souhaite une analyse de la progression des moyens accordés à l'enseignement libre (plus 297 millions) et de la réduction des moyens de l'enseignement de la Communauté (moins 500 millions). Ce membre estime qu'en année pleine, 1,5 milliard en moins sera affecté à l'enseignement des pouvoirs publics et il se demande si cette évolution va se répercuter en 1997.

Le même membre appuie les observations des autres commissaires relatives à l'enseignement spécial et il souligne qu'avec une population constante d'environ 26 000 élèves, chaque année le budget augmente de 500 millions depuis 1988. Il relève que dans le programme justificatif, le Gouvernement indique son intention de demander des explications à l'administration et l'intervenant estime que ces explications présentent un grand caractère d'urgence.

M. Hazette pense qu'il est tout à fait urgent de repenser l'enseignement spécial. Ainsi, l'enseignement, qui se présente en sites dispersés pourrait être renforcé en concentrant davantage les moyens.

La ministre-présidente rappelle les quatre causes d'augmentations déjà évoquées plus haut :

— le nombre de demandes de dérogations pour les élèves de plus de 21 ans;

— les 50 personnes en attente de pension dont le dossier n'est pas clôturé;

— des doubles emplois pour l'encadrement paramédical lorsque l'encadrement est octroyé à la fois par l'internat et par l'enseignement spécial;

— une plus forte tendance qu'auparavant à un glissement vers de types d'enseignement demandant un encadrement plus important.

A propos du nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental, l'enseignement organisé par la Communauté française connaît une diminution plus forte que les enseignements officiels et libres subventionnés. La ministre-présidente rappelle que des transferts de pouvoirs organisateurs à pouvoirs organisateurs en ce qui concerne certaines écoles de la Communauté française ont déjà été négociés avec des communes. Ainsi la commune de Neupré a repris l'école de la Communauté française. La tendance importante à une réduction du nombre d'élèves demande une réflexion en ce qui concerne l'enseignement fondamental organisé par la Communauté française. La ministre-présidente rappelle que cet enseignement reste en définitive l'enseignement du libre choix. De même cet enseignement est également un enseignement de référence. Il est donc difficile de faire des généralisations. Toutefois, cette tendance lourde à la diminution du nombre d'élèves doit être prise en compte et nous amener à la réflexion.

Pour l'enseignement secondaire, la ministre-présidente estime que la tendance est plutôt à la stabilité pour l'enseignement organisé par la

Communauté française (croissance en 1993-1994 et 1994-1995 et légère décroissance en 1996). A la remarque de M. Hazette relative à la réduction du budget de cet enseignement, le directeur de cabinet répond que les efforts opérés pour réduire l'écart entre charges budgétaires et normes organiques expliquent notamment la réduction de ce budget.

V. VOTES

Par 7 voix contre 4, la commission recommande à la commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité, l'adoption du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995 — partim pour ce qui concerne ses compétences.

Par 7 voix contre 4, la commission constate la conformité du budget administratif du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation — Ajustement année budgétaire 1995 — partim pour ce qui concerne ses compétences — avec le projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995.

M. Daras explique que, dans un souci de clarté, son groupe vote de la même façon en ce qui concerne la recommandation relative à l'adoption du projet de budget lui-même et le constat de conformité du budget administratif au projet de budget des dépenses.

Le présent rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 10 membres présents au cours de la réunion du 6 décembre 1995.

La Rapporteuse,

(s) S. BOUARFA.

La Présidente,

(s) A.-M. CORBISIER-HAGON.

ANNEXE 1

Statistiques relatives aux congés de maladie
(Question de M. Drouart)

Source: Rapport mensuel du mois d'octobre 1995 de Med Consult

Ventilation des attestations selon la durée de l'absence

Le tableau suivant permet de comparer les chiffres d'octobre 1995 avec ceux d'octobre 1994.

Pour les absences de 1 à 14 jours, nous avons élaboré les calculs sur la base des certificats enregistrés par Med Consult. Pour les absences de 15 jours et plus, nous avons ajouté l'ensemble des certificats provenant du SSA, parce que ceux-ci, au nombre de 282 couvraient 6 783 jours d'absence soit une durée moyenne de 24 jours. A défaut de pouvoir les ventiler, il nous a semblé pertinent de considérer qu'ils couvraient tous au moins 15 jours.

Durée de l'absence	Octobre 1995	Octobre 1994	Différence entre octobre 1994 et octobre 1995	Idem en %
1 jour	6 339	6 300	+ 39	+ 1 %
2 jours	1 632	1 520	+ 112	+ 7 %
3 jours	1 254	1 338	- 84	- 6 %
4 jours	926	934	- 8	- 1 %
5 jours	971	1 126	- 155	- 14 %
De 6 à 14 jours	1 569	2 186	- 617	- 28 %
Total de 1 à 14 jours	12 691	13 404	- 714	- 5,3 %
15 jours et plus	3 005	4 081	- 1 076	- 26 %

On assiste donc à une légère augmentation des absences de très courte durée (1 et 2 jours) et à une diminution des absences de 3 jours et plus, cette augmentation est plus particulièrement marquée pour les absences de 6 à 14 jours (- 28 %) et de 15 jours et plus (- 26 %).

La comparaison de l'évolution septembre 1995/septembre 1994 avec celle d'octobre 1995/octobre 1994 est la suivante :

Durée de l'absence	Septembre 1995	Septembre 1994	Différence entre septembre 1994 et septembre 1995	Idem en %
1 jour	3 738	4 198	- 460	- 10,96 %
2 jours	1 196	885	311	+ 35,14 %
3 jours	551	890	- 339	- 38,09 %
4 jours	440	515	- 75	- 14,56 %
5 jours	559	655	- 96	- 14,66 %
De 6 à 14 jours	1 077	1 337	- 260	- 19,45 %
Total de 1 à 14 jours	7 561	8 480	- 919	- 10,5 %
15 jours et plus	3 548	4 294	- 746	- 17,37 %

Par rapport à septembre 1994, en septembre 1995 ce sont donc surtout les absences de 3 jours, de 6 à 14 jours et de 15 jours et plus qui ont diminué.

Les absences de 15 jours et plus sont remarquables dans la mesure où elles donnent lieu à remplacement, donc à double traitement. Il faut rappeler qu'il s'agit de jours calendrier et non de jours ouvrables.

Nombre de jours	Septembre 1995/1994	Octobre 1995/1994
1 jour	- 11 %	+ 1 %
2 jours	+ 35 %	+ 7 %
3 jours	- 38 %	- 6 %
4 jours	- 15 %	- 1 %
5 jours	- 15 %	- 14 %
De 6 à 14 jours	- 19 %	- 28 %
Total de 1 à 14 jours	- 10 %	- 5 %
15 jours et plus	- 17 %	- 26 %

La diminution du nombre d'absences de longue durée (6 à 14 jours et 15 jours et plus) est donc plus marquée ce mois-ci que le précédent.

Ventilation des absences pour la période du 1/10 au 31/10/1995

	Attestations médicales		Contrôles		Jours de maladie		Population
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	%
Homme	5 017	32,0	724	30,3	54 480	34,8	38,0
Femme	10 679	68,0	1 664	69,7	102 106	65,2	62,0
Total	15 696	100,0	2 388	100,0	156 586	100,0	100,0
Tranche d'âge :							
< 20	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
20-24	249	1,6	22	0,9	1 131	0,8	3,2
25-29	1 060	6,8	87	3,6	5 542	3,5	10,1
30-34	2 094	13,3	164	6,9	10 709	6,8	14,5
35-39	1 757	11,2	202	8,5	9 637	6,2	16,7
40-44	2 483	15,8	271	11,3	14 937	9,5	16,1
45-49	2 949	18,8	450	18,8	23 999	15,4	17,4
50	572	3,6	111	4,7	6 329	4,0	3,1
51	603	3,8	106	4,4	6 517	4,2	2,9
52	556	3,5	118	4,9	6 303	4,0	2,6
53	544	3,5	149	6,2	8 977	5,8	2,0
54	527	3,4	167	7,0	9 571	6,1	2,1
55	479	3,1	196	8,2	9 910	6,3	2,0
56	470	3,0	86	3,6	9 932	6,3	1,7
57	358	2,3	58	2,4	7 236	4,6	1,4
58	332	2,1	65	2,8	8 821	5,6	1,1
59	298	1,9	54	2,3	8 230	5,3	1,0
60	159	1,0	42	1,8	4 877	3,1	0,9
61 et plus	206	1,3	40	1,7	3 928	2,5	1,2
Total	15 696	100,0	2 388	100,0	156,586	100,0	100,0
Niveau d'enseignement :							
Primaire	3 605	23,0	858	35,9	19 127	31,4	26,6
Secondaire	8 605	54,8	1 151	48,2	76 857	49,1	49,9
Supérieur	744	4,7	73	3,1	5 756	3,7	6,0
Spécial	1 403	8,9	170	7,1	14 206	9,1	6,1
Prom. sociale	675	4,3	60	2,5	6 232	4,0	6,9
Ens. artistique	441	2,9	36	1,5	2 624	1,7	3,5
CPMS	220	1,4	40	1,7	1 784	1,0	1,0
Total	15 693	100,0	2 388	100,0	156 586	100,0	100,0

ANNEXE 2

**Evolution des crédits de l'Enseignement à horaire réduit
(Question de M. Neven)**

Evolution des crédits de l'enseignement à horaire réduit

Enseignement à horaire réduit	B 95 initial	B 96 initial
AB 11,03,51	69,1	89,6
AB 43,01,60	70,3	61,2
AB 44,01,70	302,3	255,6
AB 30,01,90	100	135,3
Total	541,7	541,7

ANNEXE 3

Dérogation dans l'Enseignement spécial:**Base légale et réglementation**

L'article 4 de la loi du 25 juillet 1970 permet à l'Exécutif, sur avis conforme de la commission consultative de l'enseignement spécial, de conserver le bénéfice de la présente loi à un élève âgé de plus de 21 ans ou l'admettre au bénéfice de celle-ci pour la première fois.

La circulaire du 20 avril 1995 définit les modalités de demandes de dérogations d'âge suivant le motif invoqué:

— pour les motifs pédagogiques, la demande est introduite par l'établissement de l'intéressé;

— pour les autres motifs (attente de trouver un hébergement ou en vue d'une préparation au travail en milieu protégé), les demandes sont transmises aux commissions consultatives. Celles-ci remettent un avis favorable ou défavorable.