



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

6 DECEMBRE 1995

PROJET DE DECRET

CONTENANT L'AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1995(1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET,
DES AFFAIRES GENERALES, DE L'ORGANISATION DE L'ASSEMBLEE,
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
PAR M. R. HINNEKENS

(1) Voir Doc. Conseil 5 - II (1995-1996) nos 1 à 4.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité a examiné, au cours de ses réunions des 28, 29 novembre et des 4 et 6 décembre 1995 (1), le projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995.

I. EXPOSE DU MINISTRE DU BUDGET

Le budget de 1995 avait été déposé en équilibre pour un montant de 226 932,6 millions tant en recettes, en ce compris le produit des emprunts consolidés s'inscrivant dans les recommandations du Conseil supérieur des Finances, qu'en dépenses, en ce compris l'amortissement de la dette.

Les opérations d'ajustement qui ont été menées et qui ont fait l'objet des travaux

(1) Présents :

Mme Dupuis (présidente), MM. Antoine, Barbeaux, Mme Bertouille, MM. Biefnot, Cheron, Mme Docq, MM. Donfut, Ducarme, Harmel, Knoops, Léonard, Malisoux, Mme Maréchal, MM. Mathieu, Santkin, Vancrombruggen, van Eyll, Hinnekens (rapporteur).

Assistaient à la réunion :

M. Baille, Mme Bouarfa, MM. Charlier, Drouart, Hazette, Houssa, Massy, Sadaune, Snappe, membres du Conseil;

Mme Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement;

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

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

M. De Viron, directeur de cabinet adjoint de Mme la ministre-présidente;

M. Louis, chef de cabinet adjoint de Mme la ministre-présidente;

MM. Bouazza, Maene, Sente, représentant le cabinet de Mme la ministre-présidente;

M. Buelen, chef de cabinet adjoint de M. le ministre Grafé;

MM. Gupens, Kowal, Molens et Parmentier, représentant le cabinet de M. le ministre Grafé;

Mme Hermanus, représentant le cabinet de M. le ministre Picqué;

MM. Marcour, chef de cabinet, Martin, chef de cabinet, Tournemene, chef de cabinet adjoint, Delaunois, chef de cabinet adjoint, Wilkin, conseiller budgétaire, membres du cabinet de M. le ministre du Budget;

Mme Machtens, auditrice, MM. Decoux, premier auditeur réviseur, Dutry, auditeur, Rion, conseiller, représentant la Cour des comptes;

MM. Tonneau et Wauters, représentant le Commissariat général aux Relations internationales;

M. Bertholomé, secrétaire du groupe PS;

Mme Maquet, expert du groupe PS;

Mme Van Reusel, secrétaire du groupe PRL-FDF;

Mme Blot, M. Jeanmart, experts du groupe PRL/FDF;

Mme Deheneffe, secrétaire du groupe PSC;

M. Nollet, expert du groupe ECOLO.

traditionnels de contrôle et d'arbitrage budgétaires, ont déterminé la finalisation d'une proposition que le Gouvernement a adoptée et qui vise à maintenir rigoureusement l'équilibre initial tout en veillant à rencontrer les besoins effectifs de la manière la plus correcte possible.

Le ministre rappelle que le budget déposé en équilibre s'inscrivait dans le cadre du plan pluriannuel en intégrant des économies structurelles à concurrence de 3 milliards.

L'ajustement est déterminé par divers éléments qui influencent tant les recettes que les dépenses.

Le budget 1995 initial avait été établi moyennant la prise en considération d'une inflation de 2,6 p.c.

Cette prévision ne s'est pas confirmée et l'indice moyen des prix à la consommation de l'année 1994 révèle une croissance moyenne en période cumulée de 2,38 p.c., ce qui entraîne une correction à la baisse des recettes institutionnelles prélevées sur le produit de la TVA, telles que définies dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 de 1 153,4 millions.

Le budget initial de 1995 reprenait en recettes une prévision de 2 000 millions au titre de résultat budgétaire bénéficiaire de l'année 1994 générant une libération de moyens de trésorerie correspondante à due concurrence.

Cette prévision s'est réalisée pour un total de 1 872,2 millions, ce qui a pour conséquence l'obligation d'un ajustement compensatoire de 127,8 millions.

Comme enfin les recettes institutionnelles et autres connaissent une augmentation nette de 678,3 millions en raison notamment de l'évolution du produit national brut, la baisse globale nette des recettes de la Communauté est donc de 602,9 millions (soit 1 153,4 + 127,8 - 678,3).

En ce qui concerne les dépenses, les demandes présentées par les différents secteurs aboutissaient à une augmentation nette des crédits de dépenses par rapport au budget initial de 1995 de 165,6 millions.

Cette augmentation nette résultait de la conjonction de différents facteurs. La réactualisation des dépenses en matière de dette et de dotation au Conseil de la Communauté se traduisait par des majorations inéluctables (+ 113,2 millions).

En revanche, l'annulation de la provision constituée au budget 1995 initial pour l'indexation des salaires et traitements ainsi que la correction des dotations à la Région wallonne et à la COCOF permettaient une réduction du budget des dépenses (- 744,9 millions).

Ces deux éléments dégageaient une marge de moyens disponibles de 631,7 millions.

Comme les demandes de moyens supplémentaires introduites par les différents secteurs ministériels, tant pour l'année courante que pour les années antérieures, aboutissaient à une majoration de crédits de 797,3 millions, il devait donc être couvert un dépassement de 165,6 millions.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de compenser intégralement le dépassement des prévisions de dépenses de 165,6 millions et, par ailleurs, de compenser de la même manière la moins-value en recettes de 602,9 millions.

Dans cette démarche, des économies ont donc dû être dégagées à concurrence d'un total de (165,6 + 602,9) 768,5 millions afin de maintenir l'indispensable équilibre du budget initial.

Cette opération de compensation s'effectue d'une part, dans les différents secteurs de dépenses fonctionnelles pour un montant total de 68,5 millions et d'autre part, par une optimisation de la gestion de la dette, qui génère une augmentation en recettes à concurrence de 100 millions.

De cette manière, le budget de 1995 se trouve ajusté au montant de 227 791 millions en situation de parfait équilibre tout en intégrant l'économie structurelle de 3 milliards, prévue pour ladite année par le plan pluriannuel.

II. EXPOSE DE LA COUR DES COMPTES (Commentaires et observations — Annexe 1)

Avant d'aborder les principaux commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets d'ajustement 1995 et de budget initial 1996, le représentant de la Cour attire l'attention de la Commission sur les questions que soulève la délibération budgétaire n° 95/503 adoptée par le Gouvernement de la Communauté française le 13 novembre 1995 qui autorise l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses au-delà des crédits prévus au budget général de l'année 1995, mais dans les limites de ceux inscrits au projet d'ajustement du budget de 1995. Cette délibération vise donc à anticiper les effets du feuilleton d'ajustement.

Or, l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précise que les dépassements budgétaires ne peuvent être autorisés que « dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles ».

En l'occurrence, l'urgence invoquée résulte essentiellement du dépôt tardif du feuilleton ajustant le budget de 1995, ainsi que de la nécessité de pouvoir engager et ordonnancer

des dépenses avant la fin de l'année, sans attendre l'adoption de l'ajustement.

Même si des circonstances particulières liées au début d'une nouvelle législature peuvent expliquer cette situation, une telle pratique demeure contraire aux intentions du législateur de 1989.

Le Gouvernement devrait respecter le calendrier budgétaire en déposant suffisamment tôt le feuilleton d'ajustement qui mérite un examen particulier, lequel devrait idéalement être distinct de la discussion sur le budget initial pour l'année budgétaire suivante.

Projets d'ajustement du budget pour 1995

1. Analyse générale

Hors produit d'emprunts et sections particulières, les ajustements proposés conduisent à une diminution parallèle des recettes attendues et des dépenses autorisées.

Initialement estimées à 226 milliards de francs, les prévisions de recettes (hors produit d'emprunts et sections particulières) sont ramenées, par l'ajustement, à 225,5 milliards de francs, soit une révision à la baisse de 0,23 p.c.

La contraction des recettes résulte, pour l'essentiel, d'une réduction de certaines masses en provenance de l'Etat fédéral et d'une révision du montant du versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1994.

Au niveau des dépenses, l'ajustement reflète une compression des moyens de paiement (destinés à la liquidation des dépenses) autant que des moyens d'action (consacrés aux engagements qui peuvent être pris au cours de l'année).

Les premiers passent de 236,5 à 236 milliards de francs, soit une différence de 0,20 p.c. Ce sont les crédits du ministère de la Culture et des Affaires sociales qui enregistrent la plus forte diminution.

Les seconds régressent de 236,3 à 235,9 milliards de francs, soit une réduction de 0,17 p.c. Malgré cette contraction globale, les crédits dissociés d'engagement en matière d'infrastructure du ministère de la Culture et des Affaires sociales, augmentent à l'ajustement de 9,28 p.c., ce qui représente la plus forte majoration des crédits réservés aux activités des deux ministères.

Compte tenu de cette diminution conjuguée des recettes et dépenses, l'ajustement n'a donc pas apporté de modification dans l'estimation initiale du solde net à financer qui s'établit toujours à 7,08 milliards de francs.

Ce solde est toutefois partiellement fondé sur une recette fictive, correspondant aux

moyens non utilisés du budget 1994 et réestimée à 1 872,6 millions de francs.

Pour rappel, l'article 6 du dispositif du budget initial des Voies et Moyens pour 1995 autorisait en effet le versement, par virement dans les écritures, des montants non engagés au 31 décembre 1994 sur les crédits accordés pour 1994, ainsi que des montants non ordonnancés à la même date sur les crédits reportés de l'exercice 1993.

L'opération projetée a été vivement critiquée par la Cour des comptes. En effet, en application des articles 34 et 35 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, ces crédits tombent en annulation au terme de l'exercice budgétaire et ils ne peuvent pas constituer une recette aux termes des dispositions légales actuellement en vigueur.

Malgré cette critique de la Cour, le projet d'ajustement apporte deux modifications aux dispositions de l'article 6 précité. La première prévoit que les moyens non utilisés seront réduits à concurrence des dépassements constatés sur les crédits accordés pour 1994. D'après les estimations de la Cour figurant dans la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour 1994, ceux-ci s'élèvent à 201 millions de francs en ordonnancement. La deuxième modification majore les crédits non utilisés de l'excédent de recettes effectivement réalisées par rapport aux prévisions inscrites dans le budget de 1994. Cette opération aggrave encore la situation, car elle entraîne une confusion entre l'exécution du budget et la situation de caisse de l'exercice 1995. De plus, elle revient à comptabiliser deux fois le boni de recettes enregistré durant une année.

2. *Projet d'ajustement des budgets administratifs*

En ce qui concerne le secteur de l'Aide à la Jeunesse, les montants initiaux prévus pour les actions de prévention générale exécutées ou subventionnées par les conseils d'arrondissement de l'Aide à la Jeunesse sont sensiblement réduits (44 à 33,6 millions de francs).

On peut s'interroger sur les raisons de cette diminution des moyens alloués à la prévention, laquelle constitue une des missions que le décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse entendait au contraire privilégier. Les programmes justificatifs ne contiennent aucune information à ce sujet.

En ce qui concerne le MERF, le total des montants prévus aux différentes allocations de base pour la rémunération du personnel enseignant passent de 130,8 à 131,2 milliards de francs. Cette faible croissance est à relier à un certain nombre d'économies naturelles ou

volontaires réalisées en matière de rémunération des enseignants, comme le passage au paiement à terme échu pour les allocations familiales ou la réforme du régime des congés de maladie.

La très faible inflation enregistrée depuis le début de l'année a permis de supprimer la provision de 690,2 millions de francs, prévue au budget initial pour une éventuelle indexation des salaires en 1995.

Les montants destinés à l'enseignement à horaire réduit connaissent une évolution particulière. L'ajustement du budget 1995 les augmente globalement de 133,1 millions de francs (26,7 p.c.), alors que le projet de budget 1996 les réduit de 174,2 millions de francs (27,6 p.c.) par rapport au présent projet d'ajustement. On peut regretter à ce sujet la carence des informations fournies par les programmes justificatifs. L'augmentation des crédits au budget ajusté y apparaît seulement comme une « adaptation aux besoins en fonction des charges réelles en matière de subventions-traitements ». Pour justifier la diminution des crédits au budget 1996, on apprend que « le calcul du crédit nécessaire se fonde sur les états des liquidations des traitements établis par le Centre de Traitement de l'Information ». Aucune autre explication n'est donnée pour éclairer ces évolutions contradictoires.

En ce qui concerne l'enseignement spécial, l'augmentation des montants accordés (117,1 millions de francs, soit 1,8 p.c.) est peu importante, mais semble paradoxale compte tenu de la diminution tendancielle de la population scolaire concernée. Le maintien des coûts semble surtout lié à l'écart, proportionnellement plus important dans ce type d'enseignement, entre les charges organiques et les charges budgétaires. Les causes de cette situation ne sont pas clairement définies.

Dans son rapport sur le projet de budget initial pour l'année 1995, la Cour soulignait l'ampleur des difficultés de trésorerie de l'enseignement de promotion sociale et faisait remarquer que les crédits soumis à l'appréciation du Conseil ne reflétaient pas la réalité des dépenses à supporter par ce secteur. L'insuffisance des crédits a entraîné le non-paiement de cotisations ONSS et CVO pour près de 300 millions de francs. Bien que le projet de budget augmente sensiblement les montants destinés à cet enseignement (majoration de 287,6 millions de francs, soit 8,2 p.c.), cela ne paraît pas encore suffisant.

En conséquence, il restera probablement à la fin de l'année 1995 un arriéré de cotisations ONSS et CVO qui devra être supporté par les crédits inscrits au budget de l'exercice 1996. D'une manière générale, des mesures budgétaires structurelles devraient être rapidement pri-

ses, sans quoi les problèmes de l'enseignement de promotion sociale ne pourront que s'aggraver.

III. EXPOSE DE LA MINISTRE-PRESIDENTE

Elle signale que pour l'ajustement 1995, un transfert de 3 millions (AB 33.02 — DO 22) et de 3,3 millions en matière de prophylaxie générale (AB 12.32.13 — DO 22) ont été réalisés. Elle précise que l'octroi des subventions a été limité plus strictement à la prévention primaire, compétence de la Communauté française.

Elle poursuit en déclarant que la dotation de l'Agence de prévention du sida, de 134,4 millions (DO 22 — AB 41.04.25) ne reste pas inchangée pour l'ajustement du budget 1995 (-2,7 millions). Elle ajoute que pour 1996, le crédit sera également réduit. Elle précise que cela ne modifiera ni sa politique ni sa capacité à diffuser des messages de prévention.

Toutefois, elle signale qu'une partie des moyens mis en œuvre (30 millions sur l'AB 33.07.21 — DO 22) est diminuée de 2 millions dans le cadre de l'ajustement du budget 1995 et 1996. Elle ajoute que cette légère modification n'affectera pas les missions confiées à la Communauté française; il s'agit plutôt d'un recentrage sur des initiatives de prévention primaire avec une orientation privilégiée vers les publics cibles et notamment les enfants et les adolescents.

Mme la ministre-présidente déclare que si l'AB 33.08 connaît effectivement en 1995 une diminution de 10 millions, passant de 13 à 3 millions, car les membres des conseils d'arrondissement de l'Aide à la Jeunesse viennent à peine d'être redésignés et qu'il ne lui a pas paru utile de leur demander de remettre en urgence des projets, d'autant que généralement, au cours des exercices précédents, la décision d'octroi de subsides pour les actions n'intervenait qu'en fin d'année, voire parfois au début de l'année suivante et qu'à cet égard, elle a invité les Présidents des Conseils à lui transmettre, dès le mois de décembre, les projets proposés pour l'année suivante.

IV. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DES ARTICLES

M. Hazette constate que la charge d'intérêts liée à l'emprunt universitaire de 1991 constitue un des postes importants dans le budget administratif de la dette publique. Il rappelle que, lors de la législature précédente, MM. Lebrun et Tomas s'affrontaient: M. Lebrun souhaitant refinancer l'université grâce aux moyens dégagés par la renégociation de la dette. M. Tomas

contestant, quant à lui, que, seul, le ministre de l'Enseignement supérieur puisse redistribuer le produit de la renégociation de la dette.

A l'analyse du budget administratif de la dette publique, M. Hazette pense que le point de vue de M. Lebrun l'a emporté, en tout cas pour les universités libres.

Pour les universités du réseau de la Communauté, sur 396 millions de charge d'intérêts prévue, M. Hazette remarque une diminution de 121,8 millions tandis que, pour les universités libres, la diminution s'élève à 126,6 millions sur 337 millions prévus, soit de part et d'autre une réduction de 37,5 p.c.

Alors que 92 millions sont redistribués aux universités libres, aucune compensation parallèle n'existe pour les universités de la Communauté. Comment justifier, s'interroge ce commissaire, une diminution du produit d'intérêts nets pour les universités de la Communauté française tandis qu'une redistribution et une réaffectation de ce produit à concurrence de 80 p.c. sont opérées pour les universités libres.

M. Hazette ne comprend pas l'attitude du Gouvernement et critique cette distorsion entre universités libres et universités de la Communauté.

M. Hazette met en exergue des tendances lourdes qui, comme le craint la Cour des Comptes, risquent de se traduire dans le budget 1996.

Dans l'enseignement secondaire de la Communauté, M. Hazette constate une diminution de crédits de 500 millions, pour l'officiel subventionné, une diminution de 124 millions et, enfin, pour le libre une augmentation de 267 millions.

Par ailleurs, M. Hazette, rejoignant les observations de la Cour des Comptes et se basant sur l'ajustement 1995 qui prévoit une hausse de 135 millions de crédits en faveur de l'enseignement à horaire réduit, craint une augmentation de 375 millions desdits crédits en 1996.

Il se demande comment la tendance constatée en 1995 n'apparaît pas au budget 1996. Les crédits augmentent de 135 millions alors que cet enseignement enregistre une baisse de population d'environ 1 000 élèves.

Quant à l'enseignement de promotion sociale, M. Hazette partage les remarques de la Cour des Comptes et demande au Gouvernement d'établir ce qui reste dû en promotion sociale et de clarifier les déficits des années antérieures.

M. Hazette, à l'instar de la Cour des Comptes, déplore que le programme justificatif

n'explique pas davantage les raisons des variations de crédits. La phrase « adaptation aux besoins réels » ne permet pas aux parlementaires d'être suffisamment informés.

V. REPONSE DU MINISTRE

Concernant les charges d'intérêts des emprunts universitaires de la Communauté qui, selon M. Hazette, diminueraient à l'ajustement 1995 de manière plus importante que ceux des institutions libres, le Ministre demande à M. Hazette de bien vouloir reprendre le budget administratif à la page 4, où il est précisé qu'un ajustement négatif de 84,9 millions pour les investissements des universités libres doit être ajouté à une redistribution d'allocation de base négative de 41,7 millions. Cela porte la réduction pour les intérêts des universités libres à 126,6 millions par rapport à un crédit initial de 337,5 millions alors que les intérêts pour les investissements des universités de la Communauté sont en réduction de 121,8 millions pour un crédit initial de 326,8 millions. Les réductions sont donc strictement parallèles entre les investissements des institutions libres et les investissements des universités de la Communauté et cela confirme que le Gouvernement a bien retenu le principe de ne jamais affecter une réduction de la charge d'intérêts à une politique spécifique mais bien à l'équilibre de l'ensemble du budget.

Le ministre précise que la réponse relative à la DO 52 sera donnée par la ministre-présidente en commission de l'éducation.

Quant à la DO 56, en effet, la correction apportée de + 380 millions est relative à un déficit dont le ministre a pris connaissance lors de son entrée en fonction. Comme M. Hazette a pu le constater, les besoins ont pu être couverts tout en maintenant un strict équilibre budgétaire à l'ajustement.

VI. VOTES

Conformément à l'avis prescrit par l'article 49, §§ 2 et 5, de notre règlement, la présidence donne lecture des avis :

— de la Commission de l'Education (Annexe A) (Voir doc. 5 — II (1995-1996) n° 2);

— de la Commission de la Culture, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma (Annexe B) (Voir doc. 5 — II (1995-1996) n° 4);

— de la Commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (Annexe C) (Voir doc. 5 — II (1995-1996) n° 3).

M. Ducarme déclare que, constatant que les Commissions spécialisées ont déposé un avis dont la présentation n'a pas été peaufinée, que l'examen du budget est trop rapide et que la Commission a fait du mauvais travail budgétaire, il votera contre l'adoption de ce budget.

Les articles, les tableaux et l'ensemble du projet de décret, ont été adoptés par 8 voix contre 3.

Par 8 voix contre 3, la Commission recommande l'adoption par le Conseil d'une proposition de motion constatant la conformité :

— du budget administratif de la dotation au Conseil de la Communauté française de l'ajustement relatif à l'année budgétaire 1995;

— du budget administratif du Ministère de la Culture et des Affaires sociales de la Communauté française, ajustement relatif à l'année budgétaire 1995;

— du budget administratif du Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, ajustement relatif à l'année budgétaire 1995;

— du budget administratif de la dette publique de la Communauté française, ajustement relatif à l'année budgétaire 1995;

— du budget administratif des dotations à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, ajustement relatif à l'année budgétaire 1995,

avec le contenu et les objectifs du projet de décret ajustant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995.

Le rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 11 membres présents au cours de la réunion du 6 décembre 1995.

Le Rapporteur,

R. HINNEKENS.

La Présidente,

F. DUPUIS.

ANNEXE A

PROJET DE DECRET CONTENANT LE BUDGET GENERAL
DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1995 — AJUSTEMENT

Budget administratif du Ministère de l'Education,
de la Formation et de la Recherche

Avis de la Commission de l'Education

Par 7 voix contre 4, la Commission de l'Education recommande l'adoption par la Commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité du projet de décret contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement — partim pour les matières relevant de ses compétences.

Par 7 voix contre 4, la Commission de l'Education déclare que les programmes et allocations de base du budget administratif du Ministère de l'Education, de la Formation et de la Recherche scientifique sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement pour les matières relevant de ses compétences.

La Rapporteuse,

La Présidente,

S. BOUARFA.

A.-M. CORBISIER.

ANNEXE B

PROJET DE DECRET CONTENANT LE BUDGET GENERAL
DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1995 — AJUSTEMENT

Budget administratif du Ministère de la Culture
et des Affaires sociales

Avis de la Commission de la Culture, de l'Audiovisuel,
de l'Aide à la presse et du Cinéma

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la Commission de la Culture, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma recommande l'adoption par la Commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité du projet de décret contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement — partim pour les matières relevant de ses compétences.

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la Commission de la Culture, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Presse et du Cinéma déclare que les programmes et allocations de base du budget administratif du Ministère de la Culture et des Affaires sociales sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement pour les matières relevant de ses compétences.

Le Rapporteur,

M. DEHU.

Le Président,

J.-P. WAHL.

ANNEXE C

PROJET DE DECRET CONTENANT LE BUDGET GENERAL
DES DEPENSES DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1995 — AJUSTEMENT

Budget administratif du Ministère de l'Education,
de la Formation et de la Recherche

Avis de la Commission de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche scientifique

Par 8 voix contre 4, la Commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique recommande l'adoption par la Commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité du projet de décret contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement — partim pour les matières relevant de ses compétences.

Par 8 voix contre 4, la Commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique déclare que les programmes et allocations de base du budget administratif du Ministère de l'Education, de la Formation et de la Recherche scientifique sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995 — Ajustement pour les matières relevant de ses compétences.

La Rapporteuse,

Le Président,

C. PERSOONS.

F. POTY.

ANNEXE 1

Bruxelles, le 27 novembre 1995
2, rue de la Régence
1000 Bruxelles

Madame la Présidente,

Après avoir procédé, sur la base des documents qui lui ont été communiqués, à l'examen de la délibération budgétaire n° 95/503, des projets d'ajustement des budgets pour 1995, ainsi que des projets de budgets pour l'année 1996 de la Communauté française, la Cour a l'honneur de vous faire part de ses commentaires et observations formulés dans le rapport joint en annexe.

Par ordonnance :

Le Greffier,

J. CULOT

La Cour des Comptes :

Le Président,

W. DUMAZY

A Madame Anne-Marie CORBISIER,
Présidente du Conseil de la Communauté française.

**Commentaires et observations
sur la délibération budgétaire n° 95/503,
les projets de décret ajustant les budgets pour 1995
et les projets de décret contenant les budgets pour 1996
de la Communauté française**

Adopté en Chambre française du 27 novembre 1995

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
Introduction	16
Première partie: La délibération budgétaire n° 95/503	16
Deuxième partie: Les projets d'ajustement du budget pour 1995	16
I. Analyse générale	16
1. La réestimation des équilibres budgétaires	16
1.1. Les recettes	17
1.2. Les dépenses	18
1.3. Le solde net à financer et les recommandations du Conseil supérieur des Finances	19
2. Le projet d'ajustement du budget des Voies et Moyens pour 1995	20
2.1. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1994 (art. 2)	20
2.2. L'inscription des remboursements par l'Etat, la Région wallonne et la COCOF sur les moyens attribués (tableaux)	20
3. Le projet d'ajustement du budget général des dépenses pour 1995	20
II. Analyse des projets d'ajustement des budgets administratifs pour 1995	20
1. Le Ministère de la Culture et des Affaires sociales (tableau II)	21
1.1. Aide à la jeunesse	21
2. Le Ministère de l'Education, de la Recherche et de la formation (tableau III)	21
2.1. Traitements et subventions-traitements	21
2.2. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française	21

2.3. Enseignement secondaire	21
2.4. Enseignement spécial	22
2.5. Enseignement de promotion sociale	22
3. Les dépassements	22
Troisième partie : les projets de budgets pour 1996	22
I. Analyse générale	22
1. Les équilibres budgétaires	23
1.1. Les recettes	23
1.2. Les dépenses	24
1.3. Les sections particulières et les services à gestion séparée	25
1.4. Le solde net à financer ex ante et les recommandations du Conseil supérieur des Finances	25
2. Le projet de budget des Voies et Moyens pour 1996	26
2.1. Le dispositif du projet de budget des Voies et Moyens pour 1996	26
2.1.1. Dérogation au régime d'imputation des recettes (art. 4)	26
2.1.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de 1995 (art. 6)	26
2.2. Les tableaux du projet de budget des Voies et Moyens pour 1996	26
2.2.1. Impôts des Communautés: la redevance radio-télévision (art. 36.02)	26
2.2.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1995 (art. 08.03)	27
2.2.3. Parties attribuées des produits de l'IPP (art. 46.01) et de la TVA (art. 46.02) et intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers (art. 46.05)	27
2.2.4. Produits de la vente ou de l'octroi de tous autres droits réels sur des immeubles (art. 76.01)	27
3. Le projet de budget général des dépenses pour 1996	27
3.1. Le dispositif	27
3.2. Les organismes d'intérêt public et les institutions universitaires	28
II. Analyse des budgets administratifs pour 1996	28
1. Le Ministère de la Culture et des Affaires sociales (tableau II)	28
1.1. Transparence du budget	28
1.1.1. Structure des budgets administratifs — Informations du programme justificatif	28
1.1.2. Création de nouvelles allocations de base	28
1.2. Enfance — Subvention à l'ONE	28

1.3. Commissariat général aux relations internationales	29
1.4. Aide à la jeunesse	29
1.4.1. Programme de subsistance — Achats de machines, mobilier	29
1.4.2. Prévention générale	29
1.4.3. Subsidés aux jeunes, particuliers et services couvrant des interventions décidées dans le cadre du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse	29
1.5. Infrastructure	30
1.5.1. Intervention dans les charges d'intérêts des emprunts	30
1.5.2. Subventions à la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires	30
1.6. Affaires générales du secteur culture et communication	30
1.7. Subvention à l'Opéra royal de Wallonie	30
1.8. Lecture publique — Interventions aux services publics de la lecture	30
2. Le Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (tableau III)	31
2.1. Fonds budgétaires destinés à la rémunération des agents contractuels subventionnés (ACS) occupés dans l'enseignement et à l'administration du MERF	31
2.2. Traitements et subventions-traitements	31
2.2.1. La réforme du régime des congés de maladie	31
2.2.2. Le report à 1997 du paiement de la prime de fin d'année 1996	32
2.2.3. Le redéploiement de l'enseignement secondaire	32
2.2.4. Les autres mesures d'économies	32
2.3. Dépenses relatives à des années antérieures	32
2.4. Secrétariat général et services communs	32
2.5. Enseignement fondamental	33
2.6. Enseignement secondaire	33
2.7. Enseignement spécial	33
2.8. Enseignement universitaire	33
2.9. Enseignement supérieur non universitaire	33
2.10. Enseignement de promotion sociale	34
2.11. Dotation aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française	34
3. La dette publique (tableau IV)	35
3.1. La dette directe	35
3.1.1. Les montants des allocations de base	35
3.1.2. La ventilation des allocations de base	35
3.2. Dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires	35

3.2.1. Intérêts de l'emprunt SNCI contracté en 1991 pour les investissements immobiliers des universités de la Communauté française	35
3.2.2. Intervention en faveur de la Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL)	36
3.3. Dette liée aux emprunts des organismes d'intérêt public pris en charge par la Communauté française (DO 36)	36

ABREVIATIONS UTILISEES

AB	Allocation de base
CAA	Crédits supplémentaires années antérieures
CCF	Conseil de la Communauté française
CDE	Crédits dissociés d'engagement
CDO	Crédits dissociés d'ordonnement
CND	Crédits non dissociés
COCOF	Commission communautaire française
CV	Crédits variables
DO	Division organique
Et. étr.	Intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers
FNGBS	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
IPP	Impôt des personnes physiques
MCAS	Ministère de la Culture et des Affaires sociales
MERF	Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation
RRT	Redevance radio et télévision
RW	Région wallonne
PA	Programme d'activités
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission d'information des assemblées parlementaires, la Cour des comptes a l'honneur de transmettre au Conseil de la Communauté française ses observations et commentaires relatifs à la délibération budgétaire n° 95/503 ainsi qu'aux projets de décret contenant l'ajustement du budget de 1995 et le budget pour l'année 1996 de la Communauté française.

Etabli sur la base des documents qui lui ont été communiqués, le rapport comprend trois parties. Une première partie traite de la délibération budgétaire, tandis que les deux autres parties concernent l'ajustement du budget pour 1995 et les prévisions budgétaires pour 1996. Chacune de ces deux dernières parties contient une section consacrée aux développements généraux et une section réservée aux commentaires sur les budgets administratifs.

PREMIERE PARTIE: LA DELIBERATION BUDGETAIRE N° 95/503

La délibération budgétaire n° 95/503, adoptée par le Gouvernement de la Communauté française le 13 novembre 1995, autorise l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses au-delà des crédits prévus au budget général de l'année 1995, mais dans les limites de ceux inscrits au projet d'ajustement du budget de 1995, lequel est examiné ce mardi 28 novembre en commission. La délibération vise, par conséquent, à anticiper les effets du feuilletton d'ajustement.

En procédant de la sorte, la Communauté française renoue, une nouvelle fois, avec l'ancienne pratique dite des délibérations générales de fin d'année, tolérée sous l'ancienne législation. La réforme budgétaire de 1989 a voulu éradiquer cette pratique en renforçant les conditions d'utilisation du droit de dépassement budgétaire reconnu au pouvoir exécutif et ceci, dans le but de promouvoir la primauté du pouvoir législatif dans la gestion des finances publiques et de restaurer celui-ci dans sa fonction de contrôle du pouvoir exécutif.

A l'encontre de cette utilisation abusive des possibilités offertes par l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la Cour ne peut que répéter les critiques formulées lors de l'examen de la délibération budgétaire n° 93/113 prise le 6 septembre 1993 par le Gouvernement communautaire.

L'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précise, en effet, que les dépassements budgétaires ne peuvent être autorisés que « dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles ».

Or, en l'occurrence, l'urgence invoquée résulte essentiellement du dépôt tardif du feuilletton ajustant le budget de 1995, ainsi que de la nécessité de pouvoir engager et ordonnancer des dépenses avant la fin de l'année, sans attendre l'adoption de l'ajustement.

Même si des circonstances particulières liées au début d'une nouvelle législature peuvent expliquer cette situation, la Cour ne peut admettre une telle pratique contraire aux intentions du législateur de 1989. De plus, elle estime que le Gouvernement devrait respecter le calendrier budgétaire en déposant suffisamment tôt le feuilletton d'ajustement pour éviter ainsi toute mise en œuvre abusive du droit de dépassement budgétaire. Une telle solution est d'autant plus souhaitable que le feuilletton fixe les derniers chiffres et détermine les équilibres définitifs d'un exercice budgétaire. A ce titre, il mérite un examen particulier, lequel devrait idéalement être distinct de la discussion sur le budget initial pour l'année budgétaire suivante.

DEUXIEME PARTIE: LES PROJETS D'AJUSTEMENT DU BUDGET POUR 1995

I. ANALYSE GENERALE

1. La réestimation des équilibres budgétaires

Hors produit d'emprunts et sections particulières, les ajustements proposés conduisent à une diminution de même ampleur (de l'ordre de 0,20 p.c.) des recettes attendues et des dépenses projetées en 1995.

(en millions de francs)

Opérations	Budget initial	Ajustement	Budget ajusté
Recettes	226 048,6	-514,7	225 533,9
Dépenses	236 489,9	-469,7	236 020,2
Solde budgétaire	-10 441,3	-45,0	-10 486,3

La réduction des recettes est légèrement plus importante que celle des dépenses, ce qui entraîne un accroissement (0,43 p.c.) du déficit budgétaire estimé pour l'année 1995. Celui-ci est toutefois couvert par une augmentation équivalente des montants réempruntés à concurrence des amortissements acquittés en cours d'année sur la dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires.

Dès lors, ce réajustement est sans effet sur le solde net à financer pour l'année 1995 qui est maintenu au niveau estimé dans le budget initial, à savoir 7 080 millions de francs. Toutefois, les

équilibres contiennent une recette réévaluée à 1 872,6 millions de francs relative aux moyens non utilisés des années antérieures dont la Cour a précédemment relevé l'illégalité.

1.1. Les recettes

Initialement estimées à 226 048,6 millions de francs, les prévisions de recettes (hors produit d'emprunts et sections particulières) sont ramenées, par l'ajustement, à 225 533,9 millions de francs, soit une révision à la baisse de 514,7 millions de francs, représentant 0,23 p.c.

Recettes	Budget pour 1995			
	budget initial (en millions de francs)	ajustement (en millions de francs)	budget ajusté (en millions de francs)	écarts (%)
Recettes courantes et de capital				
RRT	8 560,0	+45,0	8 605,0	0,53
IPP	48 543,6	+25,1	48 568,7	0,05
TVA	149 444,6	-1 153,4	148 291,2	-0,77
FNGBS	65,1	—	65,1	—
Et. étr.	1 419,5	-11,1	1 408,4	-0,78
Correction définitive:	-289,0	+361,8	72,8	-125,19
• Moyens transférés	-289,0	+289,0	0,0	—
• Dotations RW et COCOF	—	+72,8	72,8	—
Recettes diverses:	3 610,8	+184,7	3 795,5	5,12
• Moyens non utilisés en 1994	2 000,4	-127,8	1 872,6	-6,39
• Autres	1 610,4	+312,5	1 922,9	19,41
Recettes affectées:	6 196,0	+33,2	6 229,2	0,54
• MCAS	1 398,0	-2,5	1 395,5	-0,18
• MERF	4 798,0	+35,7	4 833,7	0,74
Emprunt de soudure	8 498,0	—	8 498,0	—
Total	226 048,6	-514,7	225 533,9	-0,23
Produit d'emprunts				
correspondant:				
— au SNF de 1995	7 080,0	—	7 080,0	—
— aux amortissements de la dette directe et indirecte	3 361,3	+45,0	3 406,3	-1,34
Total	10 441,3	+45,0	10 486,3	0,43
Total général	236 489,9	-469,7	236 020,2	-0,20

La contraction générale des recettes résulte, pour l'essentiel, d'une réduction de certaines masses en provenance de l'Etat fédéral et du versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1994.

En ce qui concerne ce versement, dont le montant a été réestimé à 1 872,6 millions de

francs contre 2 000,4 millions de francs au budget initial et la composition réadaptée en fonction des résultats de l'exécution du budget de 1994, la Cour rappelle qu'il s'agit d'une recette artificielle, introduite à l'encontre de toute orthodoxie budgétaire (*cf. infra*).

La diminution générale des recettes est partiellement compensée par une hausse des

recettes diverses qui se réalise sur les postes réservés aux sommes non utilisées par les comptables opérant par avances de fonds (+90 millions de francs) et aux produits divers (+22,5 millions de francs). Les recettes affectées à l'enseignement de promotion sociale sont également majorées, ainsi que le produit escompté de la RRT.

La réestimation des moyens transférés par l'Etat donne lieu à des mouvements en sens divers. La partie attribuée du produit de la TVA et l'intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers sont revues à la baisse, l'inflation retenue pour 1995 passant de 2,6 p.c. à 2,38 p.c. Par contre, l'évolution des autres paramètres intervenant dans le calcul de la partie attribuée de l'IPP (notamment la liaison à la croissance réelle du PNB) engendre une majoration de ce transfert.

1.2. Les dépenses

Au niveau des dépenses, le contrôle budgétaire aboutit à une compression quasi identique des moyens de paiement (destinés à la liquidation des dépenses) et des moyens d'action (consacrés aux engagements qui peuvent être pris au cours de l'année).

Les premiers passent de 236 489,9 à 236 020,2 millions de francs, soit une différence de 469,7 millions de francs représentant 0,20 p.c. Ce sont les crédits du ministère de la Culture et des Affaires sociales qui enregistrent la plus forte diminution.

Les seconds régressent de 236 353,3 à 235 945,5 millions de francs, soit une réduction de 407,7 millions de francs représentant 0,17 p.c. Malgré cette contraction globale, les crédits dissociés d'engagement (DO 38 — Infrastructure — ministère de la Culture et des Affaires sociales) augmentent à l'ajustement de 9,28 p.c., ce qui représente la plus forte majoration des crédits réservés aux activités des deux ministères.

ENTITES	BUDGET DE 1995			
	Budget initial (en millions de francs)	Ajustement (en millions de francs)	Budget ajusté (en millions de francs)	Ecarts (%)
Dotation CCF				
CND	267,6	+ 57,8	325,4	21,60
Total (moyens de paiement)	267,6	+ 57,8	325,4	21,60
MCAS				
CND	28 300,2	- 128,6	28 171,6	- 0,45
CDE	521,5	+ 48,4	569,6	9,28
CDO	658,2	- 13,6	644,6	- 2,07
CV	1 398,0	- 2,5	1 395,5	- 0,18
CAA	—	+ 30,2	30,2	—
Total				
Moyens d'action	30 219,7	- 52,5	30 167,2	- 0,17
Moyens de paiement	30 356,4	- 114,5	30 214,9	- 0,38
MERF				
CND	175 437,1	- 525,1	174 912,0	- 0,30
CV	4 798,0	+ 35,7	4 833,7	0,74
CAA	—	+ 62,2	62,2	—
Total (moyens de paiement)	180 235,1	- 427,2	179 807,9	- 0,24
Dette publique				
CND	9 135,3	+ 55,4	9 190,7	0,61
Total (moyens de paiement)	9 135,3	+ 55,4	9 190,7	0,61

ENTITES	BUDGET DE 1995			
	Budget initial (en millions de francs)	Ajustement (en millions de francs)	Budget ajusté (en millions de francs)	Ecart (%)
Dotations RW & COCOF				
CND	16 495,5	- 41,2	16 454,3	- 0,25
Total (moyens de paiement)	16 495,5	- 41,2	16 454,3	- 0,25
Totaux				
CND	229 635,7	- 581,7	229 054,0	- 0,25
CDE	521,5	+ 48,4	569,9	9,28
CDO	658,2	- 13,6	644,6	- 2,07
CV	6 196,0	+ 33,2	6 229,2	0,54
CAA	—	+ 92,4	92,4	—
Moyens d'action	236 353,2	- 407,7	235 945,5	- 0,17
Moyens de paiement	236 489,9	- 469,7	236 020,2	- 0,20

Cinq fonds budgétaires sont toujours maintenus dans les sections particulières, en dérogation à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et leurs opérations ne sont, par conséquent, pas reprises dans les équilibres budgétaires. Par rapport au budget initial, les mouvements sur ces fonds n'ont pas été revus. Il en va de même pour les opérations des services à gestion séparée.

1.3. Le solde net à financer et les recommandations du Conseil supérieur des Finances

L'ajustement n'a pas apporté de modification dans l'estimation initiale du solde net à financer. Il s'établit toujours à 7 080 millions de francs, déficit qui sera couvert par voie d'emprunts.

Opérations	(en millions de francs)	
	Budget initial	Budget ajusté
Recettes	226 048,6	225 533,9
Dépenses	236 489,9	236 020,2
Solde brut à financer (1)	- 10 441,3	- 10 486,3
Amortissements	3 361,3	3 406,3
Solde net à financer	- 7 080,0	- 7 080,0

Pour mémoire, le Conseil supérieur des Finances avait fixé le déficit admissible en 1995 pour la Communauté française à 13,2 milliards de francs. Méthodologiquement, cette norme du Conseil supérieur des Finances est calculée à partir du solde budgétaire, établi sur la base

(1) La différence entre les prévisions de recettes, hors produit d'emprunts, et les crédits accordés donne le solde budgétaire, lequel correspond au solde brut à financer. En soustrayant les amortissements de ce montant, on dégage le solde net à financer qui donne l'ampleur des nouveaux besoins de financement pour l'exercice considéré.

des ordonnancements, auquel sont ajoutées les débudgétisations nettes (c'est-à-dire les nouvelles débudgétisations autorisées par le dispositif budgétaire, diminuées des amortissements). En d'autres termes, elle n'est pas strictement comparable au solde net à financer calculé ci-dessus sur la base de la méthode retenue par le Gouvernement de la Communauté française.

Par ailleurs, la prise en compte de l'emprunt de soudure pose un problème particulier pour la détermination de la norme applicable à la Communauté française. Le Conseil supérieur considère, en effet, l'emprunt de soudure comme une débudgétisation, laquelle est ajoutée à la norme applicable à la Communauté française.

En conclusion, si l'on intègre ces différents éléments et les informations contenues dans le rapport annuel du CSF, déposé en mai 1995, le solde de la Communauté française, après ajustement, peut s'établir comme suit :

(en millions de francs)	
Recettes totales (hors emprunts) prévues pour 1995 (1)	225 533,9
Dépenses totales estimées pour 1995	236 020,2
- amortissements	3 406,3
+ tranche annuelle de l'emprunt de soudure	8 498,0
= Dépenses corrigées (2)	241 111,9
Solde (= 1 - 2)	15 578,0

Pour rappel, ce solde intègre une recette fictive, correspondant aux moyens non utilisés du budget 1994 et réestimée à 1 872,6 millions de francs, qui vient aggraver d'autant l'écart constaté avec la norme établie par le Conseil supérieur des Finances.

2. Le projet d'ajustement du budget des Voies et Moyens pour 1995

Le projet d'ajustement du budget des Voies et Moyens pour 1995 appelle les mêmes remarques que celles émises, lors de l'examen du budget initial, à propos du versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1994 et de l'inscription du remboursement par l'Etat d'une part, par la Région wallonne et la COCOF d'autre part, sur les moyens transférés.

2.1. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1994 (article 2)

L'article 6 du dispositif du budget initial des Voies et Moyens pour 1995 autorisait le versement, par virement dans les écritures, des montants non engagés au 31 décembre 1994 sur les crédits accordés pour 1994, ainsi que des montants non ordonnancés à la même date sur les crédits reportés de l'exercice 1993. Ces montants devaient être fixés dans le courant du premier trimestre de 1995 pour être versés à l'article 08.03 du budget des recettes.

L'opération projetée a été vivement critiquée par la Cour des comptes. En effet, en application des articles 34 et 35 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, ces crédits tombent en annulation au terme de l'exercice budgétaire et ils ne peuvent pas constituer une recette aux termes des dispositions légales actuellement en vigueur.

Par rapport à la disposition initiale, le projet d'ajustement apporte deux modifications. La première prévoit que les moyens non utilisés seront réduits à concurrence des dépassements constatés sur les crédits accordés pour 1994. D'après les estimations de la Cour figurant dans la préfiguration des résultats de l'exécution du budget pour 1994, ceux-ci s'élèvent à 201 millions de francs en ordonnancement (1). La deuxième modification majore les crédits non utilisés de l'excédent de recettes effectivement réalisées par rapport aux prévisions inscrites dans le budget de 1994. Cette opération aggrave encore la situation, car elle entraîne une confusion entre l'exécution du budget et la situation de caisse de l'exercice 1995. De plus, elle revient à comptabiliser deux fois le boni de recettes enregistré durant une année.

Enfin, ces changements visent à donner une base légale à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 1995 (non publié au *Moniteur belge*) qui, d'une part, fixe

les moyens calculés de la manière exposée ci-avant au montant de 1 872,6 millions de francs (montant réajusté tel qu'il figure dans les tableaux du projet à l'examen) et d'autre part, les enregistre sur l'article 08.03 du budget des Voies et Moyens de l'année 1995.

2.2. L'inscription des remboursements par l'Etat, la Région wallonne et la COCOF sur les moyens attribués (tableaux)

Les montants à rembourser à la Communauté française par l'Etat sur les moyens transférés en application des dispositions de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions, ainsi que les montants à rembourser par la Région wallonne et la COCOF sur les dotations versées en application du décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF, doivent être rattachés à un article budgétaire spécifique.

Toutefois, la Cour observe que l'anomalie est corrigée dans le projet du budget des Voies et Moyens pour 1996 déposé devant votre assemblée en même temps que le projet d'ajustement du budget pour 1995.

3. Le projet d'ajustement du budget général des Dépenses pour 1995

La Cour n'a pas d'observation fondamentale à formuler à l'égard du projet d'ajustement du budget général des Dépenses pour 1995.

En effet, les dispositions visent, principalement, soit à reconduire les autorisations accordées précédemment pour l'utilisation de la ligne de crédit relative à la construction d'un hall des sports à Jambes (article 2), ainsi que pour la mise en œuvre de la garantie accordée par le Fonds des constructions hospitalières et médico-sociales aux emprunts contractés par l'asbl Franchant suivant un plan d'apurement décennal (article 4), soit à prévoir des dérogations temporaires aux règles comptables afin de résoudre un problème ponctuel posé par la réorganisation d'un secteur (articles 3, 5, 6 et 7).

II. ANALYSE DES PROJETS D'AJUSTEMENT DES BUDGETS ADMINISTRATIFS POUR 1995

Sous réserve des remarques émises ci-après, la Cour n'a pas d'objection à formuler quant à la conformité des budgets administratifs ajustés au contenu et aux objectifs du budget général des Dépenses.

(1) Voir Doc. Conseil 4-III (SE 1995), n° 1, p. 44.

1. Ministère de la Culture et des Affaires sociales

1.1. Aide à la jeunesse (DO 33)

Au programme 1 (jeunes en danger et jeunes délinquants), les montants initiaux prévus pour les actions de prévention générale exécutées ou subventionnées par les conseils d'arrondissement de l'Aide jeunesse (AB 12.54 et 33.08) sont sensiblement réduits (44 à 33,6 millions de francs). L'on peut s'interroger sur les raisons de cette diminution des moyens alloués à la prévention, laquelle constitue une des missions que le décret du 4 mars 1991 entendait au contraire privilégier, les programmes justificatifs ne contiennent aucune information à ce sujet.

La suppression du montant de 6,5 millions de francs, prévu initialement à l'allocation de base 33.10 (subsides aux jeunes, particuliers et services couvrant les interventions d'aide décidées dans le cadre du décret du 4 mars 1991), soulève également la question du défaut d'application des articles 32, § 2, 3^o, et 33, alinéa 3, du décret précité du 4 mars 1991 qui détermine que le Gouvernement fixe les limites à l'intérieur desquelles les conseillers et directeurs de l'Aide à la jeunesse décident de l'octroi de ce type de subsides.

2. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation

2.1. Traitements et subventions-traitements

Le total des montants prévus aux différentes allocations de base pour la rémunération du personnel enseignant augmente globalement de 345,9 millions de francs, passant de 130 855,4 à 131 201,3 millions de francs, soit une légère augmentation de moins de 0,3 p.c.

Cette faible croissance globale doit être interprétée au regard d'un certain nombre d'économies ponctuelles réalisées par ailleurs en matière de rémunération des enseignants.

Le passage au paiement à terme échu pour les allocations familiales apportera une économie exceptionnelle en 1995 que l'on peut chiffrer à 172 millions de francs.

Le remplacement du Service de santé administratif par un organisme privé, Med Consult, ajouté à la réforme du régime du paiement des congés de maladie, génère également des économies. Pour ce qui concerne cette dernière mesure, qui sera analysée plus longuement dans

le rapport consacré au projet de budget pour l'année 1996, il n'est pas encore possible d'en déterminer exactement l'impact. A titre d'exemple, pour le mois d'octobre écoulé, celui-ci est toutefois estimé à environ 105 millions de francs.

Enfin, la très faible inflation enregistrée depuis le début de l'année a permis de supprimer la provision de 690,2 millions de francs, prévue au budget initial pour une éventuelle indexation des salaires en 1995.

2.2. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française (AB 41.23 des DO 51, 53, 55, 56, 92, 93 et AB 41.01 de la DO 83)

En l'absence de crédits supplémentaires spécifiques, la revalorisation des traitements du personnel ouvrier contractuel des services à gestion séparée, qui interviendra dès novembre 1995 (1), pourrait mettre en difficulté les établissements dont la gestion des années précédentes n'a pas laissé d'excédents.

2.3. Enseignement secondaire (DO 52)

Le projet d'ajustement prévoit une très légère diminution des montants réservés aux rémunérations (76 millions de francs, soit 0,12 p.c.) résultant essentiellement de la baisse de l'encadrement due à la stagnation de la population scolaire et à la restructuration des options et des établissements scolaires intervenue après 1992.

Les montants destinés à l'enseignement à horaire réduit connaissent une évolution particulière. L'ajustement du budget 1995 les augmente globalement de 133,1 millions de francs (26,7 p.c.), alors que le projet de budget 1996 les réduit de 174,2 millions de francs (27,6 p.c.) par rapport au présent projet d'ajustement.

On peut regretter à ce sujet la carence des informations fournies par les programmes justificatifs. L'augmentation des crédits au budget ajusté y apparaît seulement comme une « adaptation aux besoins en fonction des charges réelles en matière de subventions-traitements ». Pour justifier la diminution des crédits au budget 1996, on apprend que « le calcul du crédit nécessaire se fonde sur les états des liquidations des traitements établis par le Centre de traitement de l'information ». Aucune autre explica-

(1) Circulaire du 14 novembre 1995 du directeur général des personnels, des statuts et de l'organisation administrative.

tion n'est donnée pour éclairer ces évolutions contradictoires.

2.4. Enseignement spécial (DO 53)

L'augmentation des montants accordés (117,1 millions de francs, soit 1,8 p.c.) est peu importante mais semble paradoxale compte tenu de la diminution tendancielle de la population scolaire concernée. Le maintien des coûts semble surtout lié à l'écart, proportionnellement plus important dans ce type d'enseignement, entre les charges organiques et les charges budgétaires. Les causes de cette situation ne sont pas clairement définies.

2.5. Enseignement de promotion sociale (DO 56)

Dans son rapport sur le projet de budget initial pour l'année 1995, la Cour soulignait l'ampleur des difficultés de trésorerie de l'enseignement de promotion sociale et faisait remarquer que les crédits soumis à l'appréciation du Conseil ne reflétaient pas la réalité des dépenses à supporter par ce secteur.

L'insuffisance des crédits a entraîné le non-paiement de cotisations ONSS et CVO pour près de 300 millions de francs. Bien que le projet de budget augmente sensiblement les montants destinés à cet enseignement (majoration de 287,6 millions de francs soit 8,2 p.c.), cela ne paraît pas encore suffisant. En conséquence, il restera probablement à la fin de l'année 1995 un arriéré de cotisations ONSS et CVO qui devra être supporté par les crédits inscrits au budget de l'exercice 1996.

D'une manière générale, des mesures budgétaires structurelles devraient être rapidement prises, sans quoi les problèmes de l'enseignement de promotion sociale ne pourront que s'aggraver.

Par ailleurs, d'après les informations dont dispose la Cour, les montants supplémentaires de 60 et 19,2 millions de francs accordés pour l'année en cours, respectivement sur les allocations de base 43.23.30 et 44.23.40 (subventions forfaitaires destinées aux écoles officielles subventionnées et libres) auraient dû être inscrits en crédits supplémentaires pour années antérieures car ils sont destinés à la régularisation de l'arriéré.

3. Les dépassements

Les réductions opérées, par les projets d'ajustement à l'examen, sur certaines allocations de base conduiront à des dépassements. Ceux relevés au niveau de l'enseignement artistique (DO 83) s'expliquent par une nouvelle répartition des montants en fonction des compétences ministérielles.

La liste des dépassements constatés par la Cour des comptes est donnée dans le tableau suivant:

	<i>(en francs)</i>
DO 54 (enseignement universitaire)/AB 11.03.01	79 867
DO 55 (enseignement supérieur non universitaire)/AB 11.03.01	500 000
DO 55 (enseignement supérieur non universitaire)/AB 11.04.80	300 000
DO 83 (enseignement artistique)/AB 11.03.01	287 412
DO 83 (enseignement artistique)/AB 43.01.30	2 103 903 018
DO 83 (enseignement artistique)/AB 43.23.30	99 869 879
DO 83 (enseignement artistique)/AB 44.01.40	662 684 952
DO 83 (enseignement artistique)/AB 44.23.40	46 188 390
DO 95 (audiovisuel)/AB 41.01.31	20 000 000

TROISIEME PARTIE:

LES PROJETS DE BUDGETS POUR 1996

I. ANALYSE GENERALE

L'analyse générale porte sur les équilibres budgétaires, le projet de budget des recettes et le projet de budget général des dépenses.

Le solde net à financer pour 1996, estimé sur la base des données budgétaires qui contiennent une recette de 1,9 milliard de francs correspondant aux moyens non utilisés de l'exercice précédent dont la légalité est contestable, s'établit à 6,1 milliards de francs. Ce résultat présente une légère amélioration par rapport au déficit estimé pour l'exercice précédent, lequel atteignait les 7,08 milliards de francs.

Toutefois, la Cour déplore, une nouvelle fois, que le solde net à financer ne soit pas présenté dans l'exposé général accompagnant les projets de budget pour 1996, et qu'il ne soit pas rapproché avec le besoin net de financement fixé par le Conseil supérieur des Finances.

1. Les équilibres budgétaires

Hors produit d'emprunts, les recettes pour 1996 sont estimées à un montant de 224 720,8 millions de francs et les dépenses autorisées s'élèvent à 234 328,4 millions de francs.

(en millions de francs)

Recettes	224 720,8
Dépenses	234 328,4
Solde budgétaire	-9 607,6

Ce solde budgétaire négatif de 9 607,6 millions de francs est couvert par des emprunts à long terme d'un montant équivalent.

1.1. Les recettes

Les recettes prévues pour l'année 1996, qui s'élèvent au montant total de 224 720,8 millions de francs, se répartissent de la manière suivante :

(en millions de francs)

Recettes	Courantes	En capital	Totaux généraux
Fiscales	RRT Autres	8 890,0 200,0	
	Total	9 090,0	9 090,0
Non fiscales	— Transferts de l'Etat IPP TVA FNGBS Et. étr.	49 654,5 148 163,1 65,1 1 410,2	Indemnité versée par la RW et la COCOF pour la vente des bâtiments scolaires (dit emprunt de soudure) 5 592,4
	Total	199 292,9	204 885,3
	— Recettes diverses Moyens non utilisés en 1995 Autres	1 900,0 2 489,1	— Recettes diverses 4,2
	Total	4 389,1	4 393,3
	— Recettes affectées MCAS MERF	1 435,2 4 887,1	— Recettes affectées MCAS MERF 5,4 24,5
	Total	6 322,3	6 352,2
Total		210 004,3	215 630,8
Totaux généraux		219 094,3	224 720,8

Compte tenu du produit estimé des emprunts à long terme qui seront contractés en 1996, le montant global des recettes prévues pour cette année se chiffre à 234 328,4 millions de francs.

(en millions de francs)

Recettes courantes et de capital	224 720,8
Produit d'emprunts:	
— destiné à couvrir le SNF de 1996	6 107,6
— correspondant aux amortissement de la dette directe et indirecte	3 500,0
Total des emprunts	9 607,6
Recettes totales	234 328,4

Par rapport au budget ajusté de 1995 qui prévoyait des recettes (hors produit d'emprunts et sections particulières) pour un montant de

225 533,9 millions de francs, les rentrées attendues pour 1996 diminuent de 813,1 millions de francs, ce qui représente une contraction de 0,36 p.c., que l'on peut comparer à la croissance de 5,2 p.c. observée en 1995.

Recettes	Budget ajusté pour 1996 (en millions de francs)	Écarts 1995-1996 (%)
RRT	8 605,0	3,31
IPP	48 568,7	2,24
TVA	148 291,2	-0,09
FNGBS	65,1	—
Et. étr.	1 408,4	0,13
Correction définitive	72,8 (1)	—
Recettes diverses	3 795,5	21,02
Moyens non utilisés	1 872,6	1,46
Autres	1 922,9	40,06

Recettes	Budget ajusté pour 1996 (en millions de francs)	Ecart 1995-1996 (%)
Recettes affectées	6 229,2	1,97
MCAS	1 395,5	3,23
MERF	4 833,7	1,61
Emprunt de soudure	8 498,0	-34,19
Total général	225 533,9	-0,36

(1) La correction concerne exclusivement les dotations versées à la RW et à la COCOF. En 1996, elle est incluse dans le poste « recettes diverses » du tableau ainsi que le produit des nouvelles taxes.

On peut relever que de nouvelles recettes apparaissent au budget, dont notamment 200 millions de francs inscrits au titre de « rétributions, redevances et droits, produits de

tous impôts et taxes levés dans le cadre de l'article 110, § 2, de la Constitution ». Le programme justificatif ne fournit cependant aucune précision sur ces nouvelles rentrées.

A ce sujet, la Cour fait observer que le délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures propres à assurer la perception de ces nouvelles recettes (adoption des textes décrets et réglementaires, création d'une structure administrative de perception, etc.) pourrait compromettre la collecte intégrale du produit attendu en 1996.

1.2. Les dépenses

Les crédits de dépenses sollicités pour l'exercice 1996 se répartissent selon leur nature et entre les composantes budgétaires de la manière exposée au tableau suivant :

Entrées	Budget ajusté pour 1995 (en millions de francs)	Budget pour 1996 (en millions de francs)	Ecart 1995-1996 (%)
Dotation CCF			
CND	325,4	462,7	42,19
MCAS			
CND	28 171,6	27 759,6	-1,46
CDE	569,6	559,1	-1,84
CDO	644,6	656,2	1,80
CV	1 395,5	1 440,6	3,23
CAA	30,2	—	—
MERF			
CND	174 912,0	171 125,1	-2,17
CDE	—	400,0	—
CDO	—	300,0	—
CV	4 833,7	4 911,6	1,61
CAA	62,2	—	—
Dette publique			
CND	9 190,7	10 052,4	9,37
Dotation RW et COCOF			
CND	16 454,3	17 620,2	7,08
Totaux			
CND	229 054,0	227 020,0	-0,89
CDE	569,0	959,1	68,56
CDO	644,6	956,2	48,343
CV	6 229,2	6 352,2	1,97
CAA	92,4	—	—
Moyens d'action	235 945,5	234 331,3	-0,68
Moyens de paiement	236 020,2	234 328,4	-0,72

Les moyens de paiement indiquent le volume des dépenses que le budget communautaire pourra supporter pendant l'exercice 1996 et s'élèvent à une somme globale de 234 328,4 millions de francs. Par rapport au projet d'ajustement du budget de 1995, ils sont en diminution de quelque deux milliards de francs, soit une compression de 0,72 p.c.

Quant aux moyens d'action, ils représentent les engagements qui pourront être contractés au cours de l'année budgétaire et atteignent un montant de 234 331,3 millions de francs en 1996. Ils se réduisent, par rapport aux crédits ajustés pour 1995, d'environ 1,6 milliard de francs représentant une régression de 0,68 p.c. L'économie la plus prononcée touche les crédits

non dissociés du ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, lesquels diminuent de 3,8 milliards de francs, soit 2,17 p.c.

1.3. Les sections particulières et les services à gestion séparée

Les sections particulières ne contiennent plus que cinq fonds (un pour le ministère de la Culture et des Affaires sociales et quatre au

ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation) qui, par dérogation à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, ne sont pas intégrés dans les équilibres budgétaires.

Les mouvements sur ces fonds atteignent 2,3 milliards de francs et sont légèrement en baisse par rapport aux prévisions pour l'exercice précédent.

(en millions de francs)

Budgets	Recettes de l'année		Dépenses de l'année	
	1995	1996	1995	1996
Culture et Affaires sociales	—	—	—	—
Education, Recherche et Formation	2 478,6	2 303,0	2 486,4	2 275,0
Total	2 478,6	2 303,0	2 486,4	2 275,0

Les opérations de deux centres de formation (le Centre technique de l'enseignement de la Communauté française à Frameries et le Centre d'auto-formation et de formation continue à Tihange) reçoivent dans le cadre du budget pour 1996 une inscription budgétaire appropriée en tant que services à gestion séparée, laquelle répond entièrement aux remarques formulées antérieurement par la Cour.

Les services à gestion séparée sont maintenant au nombre de six le Centre du cinéma et de l'audiovisuel créé début 1995 au ministère de la Culture et des Affaires sociales et, pour le ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, les budgets agrégés des établissements scolaires et centres PMS de la Communauté ainsi que trois centres de formation.

Les opérations des services à gestion séparée se ventilent de la manière suivante :

(en millions de francs)

	Solde au 1 ^{er} janvier (1)	Recettes (2)	Dépenses (3)	Solde au 31 décembre (1 + 2 - 3)
MCAS	250,0	417,9	670,6	- 2,7 (1)
MERF	2 241,6	5 125,4	5 178,9	2 188,1
Total	2 491,6	5 543,3	5 849,5	2 185,4

(1) Le document transmis à la Cour comporte vraisemblablement une erreur. Le solde de fin d'exercice ne peut en effet être négatif.

1.4. Le solde net à financer ex ante et les recommandations du Conseil supérieur des Finances

Le solde budgétaire se dégage de la confrontation entre les recettes estimées hors produit d'emprunts, et les crédits accordés pour une année budgétaire. On peut estimer qu'il correspond en l'occurrence au solde brut à financer.

En retirant de ce montant les amortissements qui seront liquidés au cours de l'exercice (et dont le montant correspond aux emprunts inscrits à l'article 96.02 du budget des Voies et Moyens), on obtient le solde net à financer ex

ante (1) qui s'élève, pour 1996, à 6 107,6 millions de francs (montant repris à l'article 96.01 du budget des recettes).

(en millions de francs)

Recettes	224 720,8
Dépenses	234 328,4
Solde brut à financer	-9 607,6
Amortissements	3 500,0
Solde net à financer	-6 107,6

(1) Le solde net à financer peut être appréhendé de deux manières : 1^o établi au moment de l'élaboration du budget, sur la base des données budgétaires, le solde net à financer ex ante donne une estimation du résultat qui sera dégagé en fin d'exercice; 2^o au terme de l'année considérée, le solde net à financer ex post est calculé à partir des résultats de la trésorerie (données de caisse).

Le déficit maximum admissible a été fixé par le Conseil supérieur des Finances au montant de 11,7 milliards de francs pour 1996.

Pour apprécier dans quelle mesure le SNF estimé par le Gouvernement de la Communauté française pour 1996 s'inscrit dans la norme du Conseil supérieur des Finances, il convient de procéder de la manière suivante (pour les explications méthodologiques, le lecteur voudra bien se reporter au développement apporté à ce sujet dans le texte concernant le projet d'ajustement du budget pour 1995) :

<i>(en millions de francs)</i>	
Recettes totales (hors emprunts) prévues pour 1996 (1)	224 720,8
Dépenses totales estimées pour 1996	234 328,4
– Amortissements	3 500,0
+ Tranche annuelle de l'emprunt de soudure	5 592,4
= Dépenses corrigées (2)	236 420,8
Solde (= 1 – 2)	11 700,0

Il convient toutefois de souligner que ces équilibres contiennent une recette de 1,9 milliard relative aux moyens non utilisés de l'exercice 1995 dont la réalité est sujette à caution.

2. Le projet de budget des Voies et Moyens pour 1996

Les principales remarques de la Cour sur le dispositif et les tableaux du projet de budget des Voies et Moyens pour 1996 concernent, comme précédemment, la dérogation au régime d'imputation des recettes, la prise en compte des crédits inutilisés de l'exercice précédent, le mode de perception de l'impôt communautaire et la fixation de la tranche annuelle de l'emprunt de soudure.

2.1. Le dispositif du projet de budget des Voies et Moyens pour 1996

2.1.1. Dérogation au régime d'imputation des recettes (article 4)

La Cour ne peut que réitérer les remarques formulées, lors des analyses budgétaires précédentes, à l'encontre de cette disposition dérogatoire au système de rattachement des recettes à l'année de leur perception (article 31 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat).

2.1.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de 1995 (article 6)

En vertu de cet article, les crédits non utilisés durant l'exercice précédent pourront à nouveau être inscrits comme une recette de l'année.

Par ailleurs, le montant des crédits inutilisés en 1995 sera réduit à concurrence des dépassements constatés en 1995, puis majoré ou diminué du boni ou du mali résultant, selon le cas, de la confrontation entre les prévisions et les réalisations de recettes pour l'exercice 1995.

Ces montants seront arrêtés dans le courant du premier trimestre de 1996 pour être versés, par virement dans les écritures, à l'article 08.03 du budget des recettes.

La Cour rappelle que de tels procédés ne répondent pas aux normes du système comptable et budgétaire en vigueur. Par ailleurs, ni les montants des crédits non utilisés, ni le différentiel entre les prévisions et les réalisations de recettes pour 1995, ne peuvent constituer de véritables recettes susceptibles d'être intégrées dans le budget des Voies et Moyens pour 1996. De plus, l'opération envisagée au niveau de la confrontation entre les prévisions et les réalisations de recettes conduit à une double comptabilisation de ce résultat.

2.2. Les tableaux du projet de budget des Voies et Moyens pour 1996

2.2.1. Impôt des Communautés: la redevance radio-télévision (article 36.02)

Suite à l'accord intervenu, en mai 1994, entre les trois Communautés pour obtenir, le deuxième jour ouvrable du mois qui suit la perception, le versement direct sur leurs comptes respectifs du produit de la redevance radio et télévision perçu par Belgacom, le ministre fédéral des Finances s'estime déchargé du service de cet impôt.

D'après les informations dont dispose la Cour, les remarques émises par elle à ce sujet, lors de l'analyse du projet de budget pour 1995 sont toujours valables, à savoir que :

— les dispositions communes adoptées par les Communautés sur base de l'article 5*bis*, § 5, de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, devraient, éventuellement, prendre la forme d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles à soumettre à l'approbation des Conseils communautaires;

