
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1999-2000

22 NOVEMBRE 1999

PREFIGURATION DES RESULTATS

DE L'EXECUTION DU BUDGET
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1998
TRANSMISE PAR LA COUR DES COMPTES
EN EXECUTION DE L'ARTICLE 77 DES LOIS
SUR LA COMPTABILITE DE L'ETAT(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. **CHERON**

(1) Voir Doc. n° 4-III (1998-1999) n° 1.

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 sa réunion du 22 novembre 1999, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998 transmise par la Cour des comptes en exécution de l'article 77 des lois sur la comptabilité de l'Etat [Doc. 4-III (1998-1999) n° 1] (1).

Le Président donne la parole au représentant de la Cour des comptes afin qu'il présente son exposé relatif à la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1998.

I. EXPOSE DU REPRESENTANT DE LA COUR DES COMPTES

Le représentant de la Cour des comptes déclare que bien qu'en vertu de l'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la Cour soit chargée de transmettre au Parlement de la Communauté française une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, celle-ci ne possède pas le caractère définitif du compte

(1) Ont participé aux travaux de la Commission:

M. Huin (président), MM. Antoine, Bayenet, Mme Bertouille (en remplacement de M. Bioul), M. Cheron (rapporteur), Mme Corbisier-Hagon, MM. Daerden, Donfut, Doukeridis, Dupont, Meureau, Mme Persoons (en remplacement de M. Boucher), MM. Pieters et Wahl.

Ont assisté aux travaux de la Commission:

M. Collignon, ministre du Budget, de la Culture et des Sports;

Mme Weickmans, représentant le cabinet de M. Hasquin, ministre-président, chargé des Relations internationales;

Mme Binon et M. Desprez, représentant le cabinet de M. Nollet, ministre de l'Enfance, chargé de l'Enseignement fondamental, de l'Accueil et des Missions confiées à l'ONE;

Mme Petit, représentant le cabinet de Mme Dupuis, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche;

M. Chapel, représentant le cabinet de M. Ylieff, ministre de la Jeunesse, de la Fonction publique, et de l'Enseignement de la Promotion sociale;

M. Vince, directeur de cabinet de M. le ministre Collignon;

M. Delaunois, directeur de cabinet adjoint de M. le ministre Collignon;

MM. Devin et Simon, collaborateurs de M. le ministre Collignon;

Mme Dubuisson, MM. Tilly et Voisin représentant la Cour des comptes;

M. Vanpetegem, expert du groupe PRL-FDF-MCC;

M. De Stercke, expert du groupe PS;

Mme Platteuw, expert du groupe ECOLO;

M. Degrijse, expert du groupe PSC.

général. Toutefois, le même intervenant précise qu'elle donne déjà une image fidèle de l'exécution du budget et peut donner lieu à une motion motivée de règlement provisoire du budget.

Analyse de l'exécution du budget

Le représentant de la Cour des comptes signale qu'hors produit d'emprunts et opérations sur les fonds budgétaires, l'exécution du budget pour l'exercice 1998 aboutit à un déficit de 7,6 milliards de francs, lequel résulte de la différence entre un montant de 227,3 milliards de francs imputé en recettes et un montant de 234,9 milliards de francs ordonnancé sur les crédits de l'année ainsi que sur les crédits reportés de l'exercice précédent.

De plus, il est précisé que des emprunts ont été contractés au cours de l'année 1998 à hauteur de 8,3 milliards de francs, correspondant à la norme d'endettement autorisée par le Conseil supérieur des Finances (emprunt de soudure inclus) et aux amortissements liquidés en cours d'exercice pour les dettes directe et indirecte.

Compte tenu du produit de ces emprunts ainsi que des opérations imputées aux Fonds organiques et aux Fonds maintenus dans la section particulière, le représentant de la Cour des comptes déclare que le résultat budgétaire s'établit en boni de 758,6 millions de francs.

La Cour des comptes fait remarquer que depuis 1995, la Communauté française détermine le résultat budgétaire en tenant compte également des crédits tombant en annulation au terme de l'exercice et de la différence entre les recettes prévues et les recettes perçues, hors fonds budgétaires. Le solde ainsi obtenu est inscrit au budget des voies et moyens de l'année suivante au titre de versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année antérieure.

Pour l'exercice 1998, le représentant de la Cour des comptes précise que l'application de cette méthode aboutit à un solde positif de 968,3 millions de francs, résultant d'une sous-utilisation des crédits attribués pour un montant total de 2,7 milliards de francs et d'une moins-value en recettes de 1,7 milliard de francs.

Le résultat global de 968,3 millions de francs est, à la fois, inférieur aux soldes enregistrés pour les exercices 1996 et 1997 et à l'estimation de 1,5 milliard de francs inscrite au budget 1999.

En trésorerie, l'exercice 1998 se clôture par un solde global négatif de quelque 2 milliards de francs. La Cour des comptes remarque cependant que ce résultat a été influencé par la mise en réserve d'une somme de près de 1,9 milliard de

francs dans le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française.

La perception des recettes

Le représentant de la Cour des comptes déclare qu'au cours de l'exercice 1998, des recettes ont été encaissées et imputées pour un montant global de 238,6 milliards de francs, incluant les emprunts prélevés durant l'exercice (8,3 milliards de francs) et les recettes affectées (2,9 milliards de francs). Comme les années précédentes, le même intervenant fait remarquer que les réalisations s'écartent très faiblement des prévisions en ce qui concerne les recettes générales, alors que le taux de réalisation des recettes affectées ne s'élève qu'à 47,52 %.

Le résultat enregistré en 1998 présente une progression de 1,50 %, contre une croissance de près de 3 % observée entre 1996 et 1997. Cette évolution se manifeste, selon la Cour des comptes, au niveau de la plupart des grandes catégories de recettes, à l'exception des recettes diverses et de l'emprunt de soudure, qui diminuent fortement.

La consommation des crédits

Hors crédits variables et section particulière, les moyens d'action disponibles pour l'année 1998 s'élevaient à 237,7 milliards de francs et les moyens de paiement à 237,3 milliards de francs. Comme les années précédentes, la Cour des comptes constate que leurs taux globaux d'utilisation ont été très élevés.

Bien que cette tendance générale se remarque au niveau de toutes les divisions budgétaires, la Cour des comptes a cependant relevé quelques exceptions. Ainsi, les crédits non dissociés destinés aux charges de la dette publique n'ont été utilisés qu'à concurrence de 79 % en engagement tout comme en ordonnancement tandis que les taux d'utilisation des crédits dissociés des Services généraux (Chapitre I) et de l'Education, de la Recherche et de la Formation (Chapitre III) sont nettement en dessous de la moyenne générale.

La Cour des comptes souligne que la pratique habituelle de transferts d'ordonnances au mois de décembre n'a pas été utilisée cette année. Il conviendra néanmoins de régulariser les dépassements occasionnés par l'imputation de dépenses fixes sur les crédits de l'Education, de la Recherche et de la Formation.

La situation des fonds budgétaires

Le représentant de la Cour des comptes précise que les fonds budgétaires apparaissent

au budget, soit à la section particulière, soit sous la forme de recettes affectées et de crédits variables.

Pour l'exercice 1998, la Cour des comptes fait observer qu'aucun mouvement n'a été enregistré sur les deux Fonds restant inscrits à la section particulière, à l'exception du report habituel de leurs soldes négatifs.

Par contre, des dépenses, à concurrence de 2,4 milliards de francs, ont été imputées sur les soldes restés disponibles sur trois Fonds budgétaires de la section particulière de l'ex-ministère de l'Enseignement, de la Recherche et de la Formation, afin d'apurer des charges de rémunération du personnel enseignant ainsi que des arriérés dus à l'ONSS.

Le représentant de la Cour des comptes déclare que les Fonds organiques ont également connu quelques modifications. Deux d'entre eux, le Fonds destiné à la prise en charge des rémunérations des agents du Fonds de garantie des bâtiments scolaires et le Fonds de la recherche scientifique, ont été supprimés, tandis qu'un Fonds pour le programme de transition professionnelle a été créé.

Le représentant de la Cour des comptes signale qu'à l'instar d'autres crédits variables destinés au paiement de certaines rémunérations, ce Fonds nouvellement créé peut, en dérogation à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, présenter une situation débitrice plafonnée aux contributions attendues de la Région wallonne, de la COCOF et des établissements scolaires. Ces autorisations de dépassement sont à l'origine des soldes négatifs qui s'élèvent, pour 1998, à près de 2,6 milliards de francs en engagement et à 2,5 milliards de francs en ordonnancement.

L'encours de la dette communautaire

L'encours de la dette communautaire s'élève, à la fin de l'exercice 1998, à 92,2 milliards de francs.

La Cour des comptes observe que l'encours de la dette directe a progressé de 11 % au cours de l'année 1998 pour s'établir à 65,5 milliards de francs. Cette progression est légèrement inférieure à celles mesurées les années précédentes.

Enfin, le représentant de la Cour des comptes déclare que la diminution des amortissements dus pour la dette directe, amorcée en 1997, s'est accentuée en 1998 suite à la renégociation de plusieurs emprunts souscrits en 1991 et 1992 auprès de la CGER et du CCB. Ces renégociations ont abouti à la substitution des amor-

tissements annuels par un remboursement du solde restant dû à l'échéance finale.

II. REPONSES DU MINISTRE DU BUDGET A LA COUR DES COMPTES

M. le ministre Collignon souligne que pour la deuxième année consécutive, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année écoulée est examinée par la commission des Finances en même temps que l'ajustement du budget de l'année en cours.

Cette démarche se révèle, selon M. le ministre Collignon, tout à fait pertinente puisque le débat budgétaire peut s'appuyer, le cas échéant, sur les éléments de l'analyse effectuée par la Cour des comptes, qu'il s'agisse des résultats globaux de l'exécution du budget ou des observations relatives à certains programmes budgétaires.

Le ministre du Budget précise que dans ce cadre, l'imputation de la recette résultant du report du résultat de l'année précédente peut être également validée.

M. le ministre Collignon déclare que, comme pour les années précédentes, la Cour des comptes détermine le résultat budgétaire selon différentes méthodes.

La première méthode, qui découle des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, consiste à confronter les recettes imputées au cours de l'année et les dépenses ordonnancées au cours de cette même année, sur les crédits de l'année en cours et sur les crédits reportés de l'année antérieure.

Dans cette approche, tenant compte de recettes s'élevant à 227 341,0 millions et de dépenses s'élevant à 234 898,9 millions, M. le ministre Collignon précise que le résultat budgétaire de l'année 1998 s'établit à un mali de 7 557,9 millions (hors emprunts et fonds budgétaires).

En intégrant le produit des emprunts contractés dans le strict respect de la norme recommandée par le Conseil supérieur des Finances pour 1998 (soit 6 123,4 millions) et les amortissements de la dette (soit 2 168,1 millions), le ministre du Budget signale que le résultat budgétaire de 1998 s'établit à un boni de 758,6 millions (y compris opérations sur les fonds budgétaires).

M. le ministre Collignon souligne que la Cour des comptes reprend également la méthode de détermination du résultat de l'exercice budgétaire élaborée depuis 1995 par la Communauté française.

Pour rappel, cette méthode vise à établir le montant du report à l'année suivante des moyens inutilisés de l'exercice précédent, et elle consiste à déterminer le résultat par l'inventaire des crédits budgétaires ouverts et non consommés au terme de l'exercice, corrigé par la plus-value ou la moins-value en recettes (hors fonds budgétaires).

Selon le calcul opéré par la Cour des comptes, M. le ministre Collignon déclare que le résultat budgétaire ainsi déterminé se traduit par un solde positif de 968,3 millions. Le ministre du Budget souligne que le montant des moyens inutilisés de l'exercice 1998 est inscrit à l'ajustement du budget 1999 à concurrence de 968,4 millions.

M. le ministre Collignon fait remarquer que la différence de 0,1 million par rapport au montant repris dans la préfiguration de l'exécution du budget 1998 résulte d'arrondis dans le calcul opéré par la Cour des comptes.

Dans un souci d'exactitude, M. le ministre Collignon confirme que le montant reporté à l'année 1999 s'établit précisément à 968 440 031 francs.

M. le ministre Collignon déclare que, par rapport au montant du report prévu au budget initial pour 1999 (soit 1 500 millions), une diminution de 546,6 millions est donc opérée dans le cadre de l'ajustement 1999.

Cette opération démontre, selon lui, à nouveau, la validité de la technique du report de soldes mise au point par la Communauté française et qui se traduit immédiatement dans la politique budgétaire du Gouvernement.

Toutefois, il convient, selon M. le ministre Collignon, de relativiser l'écart constaté entre les chiffres définitifs de l'année 1998 et la prévision initiale du report pour 1999.

En effet, le ministre du Budget souligne qu'à l'occasion du premier ajustement du budget 1998, le précédent Gouvernement avait prévu de constituer une réserve de 1 875,3 millions versée au Fonds d'égalisation des budgets et destinée à contribuer à l'équilibre du budget de l'année 1999.

Cette opération est, selon M. le ministre Collignon, évidemment à prendre en considération, ainsi que le relève également la Cour des comptes, pour apprécier l'importance du report de l'exercice 1998.

A ce sujet, M. le ministre Collignon tient à rappeler que les deux systèmes mis en place en Communauté française, à savoir le report de soldes et le Fonds d'égalisation des budgets, ne

sont nullement contradictoires mais bien complémentaires. En effet, la recette constituée du report de soldes revêt un caractère quelque peu aléatoire puisqu'elle résulte notamment de l'annulation de crédits, de moins-values en recettes ou de dépassements de crédits ne pouvant être estimés précisément tandis que les contributions au Fonds d'égalisation s'inscrivent dans la politique budgétaire arrêtée par le Gouvernement et revêtent un caractère de provisions pour les années ultérieures.

D'autre part, M. le ministre du Budget rappelle la différence entre la notion de report de solde des moyens budgétaires (968,4 millions pour l'année 1998) et celle du résultat budgétaire selon la première méthode de détermination qualifiée par lui de « traditionnelle » (758,6 millions pour 1998).

M. le ministre Collignon précise que ces données s'expriment en des termes différents à certains égards et selon une chronologie distincte. Si le report de solde se fonde sur l'exécution budgétaire, le résultat budgétaire traditionnel est déterminé en confrontant un volume de recettes et un volume de dépenses ordonnancées sur une période déterminée.

M. le ministre Collignon souligne que l'écart entre les résultats obtenus s'analyse en fonction du fait que le report de solde ne tient pas compte des opérations sur les recettes affectées (équilibrées à terme par essence) et du fait que le report des crédits non dissociés engagés et non ordonnancés au 31 décembre varie selon le rythme de l'exécution des dépenses.

Cela étant, le ministre du Budget souligne que le résultat global de l'exercice 1998 est tout à fait correct par rapport aux prévisions faites et s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans le respect des normes recommandées par le Conseil supérieur des Finances et du plafond des dépenses autorisées par le législateur communautaire.

M. le ministre Collignon déclare que la situation budgétaire de la Communauté française traduit donc à nouveau pour 1998 la poursuite des efforts menés depuis plusieurs années.

Pour ce qui concerne la trésorerie, dont le solde global au 31 décembre 1998 est en négatif de 2 009,3 millions, le ministre du Budget rappelle que la situation était également négative au terme des années 1995 et 1996 à concurrence, respectivement, de 575,4 millions et de 210,6 millions.

M. le ministre Collignon souligne néanmoins qu'une appréciation de la situation de trésorerie doit toujours s'opérer avec prudence car elle résulte d'opérations souvent conjoncturelles d'anticipations ou de reports de recettes et

de dépenses. Toutefois, en l'occurrence, il y a lieu, selon lui, de relever qu'en exécution d'une autorisation inscrite dans le dispositif du décret budgétaire de 1998, des dépenses à concurrence de quelque 2,4 milliards ont été imputées à la charge de soldes disponibles sur trois fonds budgétaires, ce qui a, en tout état de cause, influencé la situation de trésorerie.

M. le ministre Collignon relève également dans l'analyse de la Cour des comptes divers éléments caractérisant le budget de la Communauté française. En particulier, le taux de réalisation du budget atteint 99,83 % en recettes générales, 98,96 % en engagements de dépenses et 97,76 % en ordonnancements (hors crédits variables et section particulière).

Par rapport aux budgets d'autres Entités, le ministre du Budget déclare que ces taux d'exécution se révèlent très importants et démontrent que les politiques relevant de la Communauté française sont généralement pleinement exécutées même si, en certains programmes budgétaires, certaines sous-utilisations des crédits peuvent être relevées.

M. le ministre Collignon signale que le rapport de la Cour des comptes souligne par ailleurs que les mesures d'économies récurrentes mises en œuvre au cours de la précédente législature dans le cadre du plan pluriannuel poursuivent leurs effets au cours de l'année 1999.

M. le ministre Collignon observe néanmoins, comme le fait la Cour des comptes, qu'en termes de recettes propres de la Communauté française (soit hors recettes dites institutionnelles), le taux de réalisation global pour 1998 connaît un fléchissement de près de 20 % par rapport à l'année précédente.

A l'occasion du débat budgétaire 1999-2000, M. le ministre Collignon exposera à cet égard à la commission des Finances les dispositions qu'il compte prendre en sa qualité de ministre du Budget en vue d'améliorer les prévisions des recettes propres et leur perception effective.

Pour ce qui concerne le chapitre consacré à la dette communautaire, M. le ministre Collignon se réfère au rapport présenté à la commission des Finances et du Budget par son prédécesseur sur la gestion de la dette en 1998 et qui apportait à ce sujet toutes les précisions voulues.

Enfin, M. le ministre Collignon précise que la Cour des comptes a analysé certains programmes du budget des dépenses de 1998.

Il prend bonne note de la remarque générale formulée sur le manque de cohérence et de transparence de certains programmes et il veillera, dans la mesure du possible, à la rencontrer à l'avenir.

Quant aux autres observations soulignant essentiellement la sous-utilisation de crédits ouverts, en raison notamment d'imputations erronées de dépenses à d'autres allocations ou de lourdeurs de procédures administratives, M. le ministre Collignon déclare que les services concernés du Gouvernement seront invités à prendre les dispositions utiles en vue d'améliorer, dans la mesure du possible, leur fonctionnement.

*
* *

L'exposé du représentant de la Cour des comptes et les réponses du ministre du Budget ne suscitent pas d'observations particulières de la part des commissaires. Le président déclare la discussion close.

A l'unanimité des membres présents, confiance est faite au président et au rapporteur pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,

M. CHERON.

Le Président,

M. HUIN.