

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

23 NOVEMBRE 2018

PROJET DE DÉCRET

CONTENANT LE BUDGET DES DÉPENSES POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2019 (1)(2)

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

RELATIF AUX PROJETS DE DÉCRETS CONTENANT LES BUDGETS
DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE POUR L'ANNÉE 2019

(1) Voir Doc. n°707 (2018-2019) n°1

(2) Voir Doc. n°708 (2018-2019) n°1



Cour des comptes

Projets de décrets contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française pour l'année 2019



Rapport
Approuvé en chambre française du 23 novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	5
1.1. Contexte	5
1.2. Méthode	5
2. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE POUR L'ANNÉE 2019	6
2.1. Projet de plan budgétaire de la Belgique et examen par la Commission européenne	6
2.1.1. Soldes de financement et structurel	6
2.1.2. Taux d'endettement	6
2.1.3. Clauses de flexibilité	6
2.1.4. Prévisions d'automne de la Commission européenne	7
2.2. Conformité du budget 2019 de la Communauté française au nouveau cadre européen	8
3. SOLDES BUDGÉTAIRES ET DE FINANCEMENT ET RESPECT DES OBJECTIFS	9
3.1. Trajectoire de la Communauté française	9
3.2. Soldes budgétaires des services du gouvernement	9
3.3. Calcul du solde de financement	10
3.3.1. Solde budgétaire net	12
3.3.2. Soldes des institutions consolidées (-5,2 millions d'euros)	12
3.3.3. Sous-utilisation des crédits (+130,0 millions d'euros)	13
3.3.4. Corrections SEC (+70,2 millions d'euros)	13
3.3.5. Neutralisation de certaines dépenses (+165 millions d'euros)	13
4. DETTE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	13
4.1. Dette directe	14
4.2. Dette brute consolidée	14
5. PROJET DE BUDGET DES RECETTES DE L'ANNÉE 2019	15
5.1. Aperçu général	15
5.2. Recettes courantes	16
5.2.1. Décret Sainte Émilie	16

5.2.2. Recettes transférées par l'État fédéral : comparaison du projet de budget 2019 et du budget ajusté 2018	16
5.2.3. Recettes transférées par l'État fédéral : comparaison de l'estimation du budget fédéral 2019 et du projet de budget 2019 de la Communauté française	17
5.2.4. Recettes diverses	19
5.2.5. Recettes en capital	19
6. PROJET DE BUDGET DES DÉPENSES DE L'ANNÉE 2019	19
6.1. Dispositif du projet de décret	19
6.2. Aperçu général	21
6.3. Analyses des programmes	22
6.3.1. Dépenses de personnel du ministère de la Communauté française	22
6.3.2. Éducation, recherche et formation - Évolution des traitements du personnel enseignant de la Communauté française	23
6.3.3. Dotations à la Région wallonne et à la Commission communautaire française	25
7. FONDS BUDGÉTAIRES	25
7.1. Soldes ex ante	25
7.2. Fonds budgétaire pour la transition numérique	26
7.3. Fonds budgétaire destiné aux prêts aux services agréés de l'aide à la jeunesse et aux organismes agréés d'adoption	26
8. SECTION PARTICULIÈRE	27
8.1. Part attribuée de l'IPP	27
8.2. Aide aux personnes âgées	27
9. SERVICES ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME	28
9.1. Aperçu général des budgets des Saca	28
9.2. Saca de l'enseignement (hors hautes écoles)	29
9.2.1. Préambule	29
9.2.2. Prévisions de recettes et de dépenses	29
9.3. Saca hors enseignement	31
9.3.1. Remarque générale	31
9.3.2. Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française (70.05)	31

9.3.3. Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné (70.06)	32
9.3.4. Fonds de garantie des bâtiments scolaires (70.07)	32
9.3.5. Fonds de création de places ou de maintien de la capacité d'accueil dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire	32
9.3.6. Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (70.14)	33
9.3.7. Service francophone des métiers et des qualifications (70.15)	33
9.4. Hautes écoles	33
10. ORGANISMES ET AUTRES ENTITÉS DU PÉRIMÈTRE	34
10.1. Office de la naissance et de l'enfance (ONE)	34
10.1.1. Recettes	34
10.1.2. Dépenses	35
10.1.3. Résultat budgétaire	35
10.2. Institut de formation en cours de carrière (IFC)	36
10.3. Universités	37

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Le gouvernement a déposé le 14 novembre 2018 au Parlement de la Communauté française les projets de décrets contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française pour l'année 2019, conformément à l'article 10, §2, du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française¹. Étaient joints également l'exposé général, les exposés particuliers et le projet de décret-programme².

1.2. Méthode

En application des dispositions des articles 50, 3° et 52, § 2 du décret du 20 décembre 2011, la Cour des comptes a procédé à une analyse des projets de budget, laquelle s'inscrit dans la mission d'examen de la légalité et de la régularité des dépenses et des recettes.

Conformément aux dispositions relatives à la formalisation de la collaboration entre la Cour des comptes et les services du ministère de la Communauté française, le cabinet du ministre du Budget a présenté aux représentants de la Cour, lors de la réunion du 7 novembre 2018, les principaux éléments des projets de budgets pour l'exercice 2019.

En complément des projets de décrets relatifs aux budgets 2019, le cabinet du ministre du Budget a transmis à la Cour des comptes les éléments suivants :

- la note au gouvernement de la Communauté française³ relative à l'élaboration du budget initial 2019 ;
- les propositions budgétaires des administrations fonctionnelles ;
- les avis de l'Inspection des finances ;
- le regroupement économique du périmètre de consolidation de la Communauté française réalisé par la cellule d'informations financières (CIF)⁴ ;
- un tableau Excel contenant les données budgétaires du budget des dépenses pour l'année 2019.

¹ Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française, ci-après dénommé « le décret du 20 décembre 2011 ».

² Projet de décret-programme du 16 novembre 2018 portant diverses mesures relatives à l'organisation du budget et de la comptabilité, aux fonds budgétaires, à l'enseignement supérieur et à la recherche, à l'enfance, à l'enseignement obligatoire, aux bâtiments scolaires, au financement des infrastructures destinées à accueillir la Cité des métiers de Charleroi, à la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants, ci-après dénommé « le projet de décret-programme ».

³ Ci-après dénommé « le gouvernement ».

⁴ La CIF est une cellule qui relève de l'autorité du gouvernement wallon. Elle remplit des missions récurrentes et ponctuelles d'analyse budgétaire, comptable et financière pour le gouvernement wallon et le gouvernement de la Communauté française.

2. RESPECT DES EXIGENCES APPLICABLES AU CADRE BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE POUR L'ANNÉE 2019

2.1. Projet de plan budgétaire de la Belgique et examen par la Commission européenne

Depuis l'entrée en vigueur, le 30 mai 2013, du *two-pack*, la Belgique est soumise, comme les autres états membres de la zone euro, à une surveillance budgétaire renforcée de la Commission européenne. Cette législation impose la transmission à la Commission, avant le 15 octobre, du projet de plan budgétaire pour l'année à venir. Cette dernière est chargée d'émettre un avis sur son contenu avant le 30 novembre et peut demander, le cas échéant, de compléter ou d'amender le projet.

2.1.1. Soldes de financement et structurel

Le gouvernement belge a transmis à la Commission européenne, à la mi-octobre 2018, un projet de plan budgétaire reprenant le détail des mesures prévues pour atteindre, en 2019, un solde de financement nominal de -1,0 % du PIB et un solde structurel de -0,8 % du PIB.

Les objectifs budgétaires de l'ensemble des pouvoirs publics s'écartent des valeurs proposées par le programme de stabilité. Le solde structurel 2019 est en effet ramené à -0,8 % du PIB (au lieu de -0,6 %) tandis que l'amélioration structurelle entre 2018 et 2019 se maintient à 0,2 % du PIB.

Tableau 1 – Comparaison projet de plan budgétaire/programme de stabilité (en % du PIB)

	2018	2019
Solde structurel		
Programme de stabilité	-0,8	-0,6
Projet de plan budgétaire	-1,0	-0,8
Différence	-0,2	-0,2
Solde de financement		
Programme de stabilité	-1,0	-0,7
Projet de plan budgétaire	-1,1	-1,0
Différence	-0,1	-0,3

Source : *Projet de plan budgétaire de la Belgique*, p. 62 (octobre 2018)

2.1.2. Taux d'endettement

Le taux d'endettement (dette brute) est estimé pour les années 2018 et 2019 à, respectivement, 101,9 % du PIB et 100,2 % du PIB, soit un supplément de 0,7 % et de 0,8 % par rapport aux valeurs prévues par le programme de stabilité.

2.1.3. Clauses de flexibilité

La Commission européenne a admis jusqu'à présent, lors de son évaluation des réalisations budgétaires de la Belgique, que les dépenses exceptionnelles liées à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme peuvent satisfaire à la clause de flexibilité prévue par la réglementation européenne et, par conséquent, justifier d'un écart par rapport aux objectifs budgétaires.

Dans son projet de plan budgétaire 2019, comme ce fut le cas pour celui de 2018, la Belgique demande un assouplissement de la clause de flexibilité qui permettrait de neutraliser

plusieurs dépenses d'investissement dites stratégiques⁵. La Belgique a également demandé à pouvoir faire usage, dès 2018, de la clause de flexibilité concernant les réformes structurelles⁶, qui l'autoriserait à dévier temporairement de sa trajectoire⁷.

Dans sa lettre du 19 octobre 2018 relative au projet de plan budgétaire 2019, la Commission européenne a observé que la Belgique avait planifié une amélioration structurelle de 0,2 % du PIB qui s'écarterait de l'amélioration structurelle requise de 0,6 %. Elle a également souligné que la croissance des dépenses primaires nettes⁸, qui ressort du projet de plan budgétaire 2019 de la Belgique, atteint 2,2 % du PIB, soit 0,6 % de plus que la croissance maximale requise des dépenses (1,6 % du PIB). Elle a enfin relevé que la réduction du taux d'endettement n'était pas suffisante. Elle soulignait dès lors le risque d'une déviation significative par rapport aux objectifs budgétaires recommandés pour l'année 2019, ainsi que pour les années 2018 et 2019 considérées conjointement. La Commission a dès lors demandé à la Belgique des explications complémentaires sur les efforts budgétaires planifiés afin de se conformer au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. Elle a par ailleurs pris acte de la demande de la Belgique quant à l'application de la clause de flexibilité et indiqué qu'elle réaliserait une évaluation complète sur la base du respect des critères d'éligibilité en vue d'une décision du Conseil quant à la possibilité de recourir à cette clause.

La Belgique a répondu le 22 octobre en faisant valoir ses arguments, et notamment les améliorations déjà obtenues au cours des dernières années en matière de réduction du déficit budgétaire et du taux d'endettement, ainsi que les réformes mises en œuvre.

La décision de la Commission européenne est attendue dans le courant du mois de novembre.

2.1.4. Prévisions d'automne de la Commission européenne

Dans ses récentes⁹ prévisions d'automne, la Commission européenne estime le solde de financement de la Belgique en 2019 à - 1,1 % du PIB (au lieu de - 1,0 % dans le projet de plan budgétaire), le solde structurel à - 1,3 % du PIB (au lieu de - 0,8 %) et le taux d'endettement à 99,8 % du PIB (au lieu de 100,2 %).

⁵ Ces dépenses d'investissements stratégiques sont portées par les différents niveaux de pouvoirs.

⁶ Les réformes structurelles visées pour l'application de cette flexibilité concernent le tax shift, la réforme de l'impôt des sociétés, celle du marché du travail, la réforme des pensions ou de la fonction publique.

⁷ Les autorités belges appuient cette demande en insistant sur le fait que les réformes mises en œuvre par la Belgique répondent aux critères, à savoir que ces réformes doivent avoir un impact positif vérifiable sur la soutenabilité des finances publiques à long terme, être majeures et être entièrement implémentées.

⁸ D'après la Commission européenne, les dépenses primaires nettes ne peuvent, en principe, augmenter qu'à concurrence de la croissance économique potentielle. Pour les États qui n'ont pas encore atteint leur objectif à moyen terme, elle limite cette croissance pour atteindre l'amélioration structurelle requise. Pour la Belgique, la croissance maximale des dépenses primaires nettes s'élève à 1,6 % en 2018 (*Assessment of the 2017 stability programme for Belgium*, 23 mai 2017, p. 16).

⁹ *European Economic Forecast – Autumn 2018 – Institutional paper 089*, publiées le 9 novembre 2018.

Tableau 2 – Comparaison entre le projet de plan budgétaire de la Belgique et les prévisions d'automne de l'UE

	Projet de plan budgétaire	Amélioration estimée	Prévisions d'automne UE	Amélioration estimée
2018				
Solde de financement	-1,1	-2,0	-1,0	-0,1
Solde structurel	-1,0	0,2	-1,3	0,1
Dette publique	101,9	1,5	101,4	2,0
2019				
Solde de financement	-1,0	0,1	-1,1	-0,1
Solde structurel	-0,8	0,2	-1,3	0,0
Dette publique	100,2	1,7	99,8	1,6

Source : Cour des comptes

D'après les prévisions de la Commission européenne, le solde structurel 2019 de la Belgique resterait stable à -1,3% du PIB (contre une amélioration structurelle de 0,1 % du PIB entre 2017 et 2018¹⁰).

2.2. Conformité du budget 2019 de la Communauté française au nouveau cadre européen

Dans le cadre du *six-pack*, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 fixe les règles relatives aux caractéristiques que les cadres budgétaires des États membres doivent présenter pour garantir le respect de leur obligation en matière de déficits publics excessifs. Elle a été transposée dans le droit national¹¹ par la loi du 10 avril 2014¹² qui modifie la loi du 16 mai 2003¹³.

Les documents justificatifs qui doivent accompagner le budget de chaque communauté et région y sont énumérés. Par ailleurs, le budget de ces entités s'inscrit dans un cadre budgétaire à moyen terme couvrant la législature et une période minimale de trois ans. Il doit être complété par une programmation pluriannuelle découlant du cadre budgétaire à moyen terme. Le détail des éléments qui doivent y figurer est repris dans la loi du 16 mai 2003.

En ce qui concerne la Communauté française, l'article 9 du décret du 20 décembre 2011 énonce les documents et informations qui doivent accompagner l'exposé général.

La Cour des comptes constate que l'exposé général du budget 2019 comporte les éléments d'informations prévus, à l'exception de la projection de l'évolution de la dette publique de la Communauté française (voir le point 4).

¹⁰ Obtenue, selon la Commission européenne, grâce à l'effet des arrondis.

¹¹ Cette directive vise principalement à imposer aux États membres de disposer d'un système de comptabilité publique complet, de baser leur programmation budgétaire sur des révisions macroéconomiques réalistes et à jour, de disposer de règles budgétaires chiffrées, d'établir une vision budgétaire pluriannuelle, d'assurer une coordination budgétaire entre les sous-secteurs, de répartir les responsabilités budgétaires entre les sous-secteurs, de publier et de tenir compte des informations sur tous les organismes et fonds, les dépenses fiscales, les engagements conditionnels et les garanties.

¹² Loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes.

¹³ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes...

3. SOLDES BUDGÉTAIRES ET DE FINANCEMENT ET RESPECT DES OBJECTIFS

3.1. Trajectoire de la Communauté française

La Commission européenne, dans ses recommandations au Conseil du 23 mai 2018, a indiqué que l'approbation, par le comité de concertation, de l'objectif d'atteindre l'équilibre structurel en 2020 constituait une avancée positive mais qu'une approbation formelle sur les objectifs annuels pour chaque niveau de gouvernement demeurait manquante. Elle a dès lors recommandé de poursuivre la mise en œuvre complète de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le comité de concertation a approuvé la trajectoire du programme de stabilité 2018-2021, lequel vise à atteindre l'équilibre structurel en 2020 pour l'ensemble des différents niveaux de pouvoirs, et pris acte de l'engagement de l'entité I et de l'entité II de converger vers l'équilibre structurel en 2020. Par contre, le comité de concertation n'a pas approuvé formellement les objectifs individuels de chaque niveau de pouvoir pour les années 2018 et suivantes.

Le projet de plan budgétaire transmis par la Belgique à la Commission européenne en octobre 2018 ne reprend aucun élément concernant la Communauté française vu la transmission tardive des éléments d'informations par cette dernière à l'autorité fédérale.

L'exposé général du projet de budget des dépenses 2019 de la Communauté française indique un solde de financement positif à partir de 2023.

3.2. Soldes budgétaires des services du gouvernement

Les propositions budgétaires de l'exercice 2019 dégagent un solde brut de -394,8 millions d'euros, ce qui représente une amélioration de 104,7 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2018. En effet, les recettes augmentent davantage que les dépenses (+483,4 millions d'euros ou + 4,7 % contre +378,7 millions d'euros ou +3,5 %).

En soustrayant de ce solde les produits d'emprunts et en y ajoutant les amortissements de la dette (codes 9), le solde budgétaire net pour l'année 2019 s'établit à - 389,1 millions d'euros, soit une amélioration de 101,9 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté.

Tableau 3 – Soldes budgétaires 2019

Soldes budgétaires	Projet de budget 2019	Projet de budget ajusté 2018	Variation
Recettes (hors section particulière) (1)	10.751,2	10.267,8	483,4
Dépenses (liquidations hors section particulière) (2)	11.146,0	10.767,3	378,7
Solde budgétaire brut (3)=(1)-(2)	-394,8	-499,5	104,7
Produits d'emprunts (4)	0,0	0,0	0,0
Amortissements de la dette (5)	5,7	8,5	-2,8
Solde budgétaire net (6)=(3)-(4)+(5)	-389,1	-491,0	101,9

La Cour constate que :

- les recettes institutionnelles estimées par la Communauté française, en application de la loi spéciale de financement (LSF), sont supérieures de 149,5 millions d'euros à celles prévues au budget initial 2019 de l'État fédéral (voir le point 5.2.3.) ;
- les recettes relatives à la transition numérique s'élèvent à 141,7 millions d'euros. Ce montant pourrait toutefois être ramené à 15,4 millions d'euros en 2019 (voir le point 7.2).

3.3. Calcul du solde de financement

Conformément à la méthodologie SEC, le solde budgétaire qui se dégage des projets de budget doit être soumis à diverses corrections afin d'obtenir le solde de financement de l'entité.

Le solde de financement calculé par le gouvernement est présenté dans l'exposé général. La Cour a établi sa propre présentation du calcul de ce solde, qui fait apparaître les opérations liées à la gestion de la dette (codes 9), le détail du solde budgétaire net des institutions consolidées, ainsi que les autres corrections opérées par le gouvernement (soit, le solde des opérations d'octroi de crédits et de prises de participation (codes 8), la sous-utilisation de crédits, les opérations liées aux swaps, ainsi que diverses corrections et neutralisations).

Tableau 4 – Calcul du solde de financement

Solde de financement	Projet de budget 2019	Budget ajusté 2018	Variation
Recettes budgétaires (hors section particulière)	10.751,2	10.267,8	483,4
Dépenses budgétaires (liquidations hors section particulière)	11.146,0	10.767,3	378,7
Solde budgétaire brut (1)	-394,8	-499,5	104,7
Produits d'emprunts (2)	0,0	0,0	0,0
Amortissements de la dette (3)	5,7	8,5	-2,8
Solde budgétaire net (4)=(1)-(2)+(3)	-389,1	-491,0	101,9
Solde des institutions consolidées (5)	-5,2	42,0	-47,2
OIP	-10,9	16,9	-27,8
SACA hors Enseignement	0,0	-0,9	0,9
SACA Enseignement	6,0	4,5	1,5
Fonds des bâtiments scolaires	8,6	9,9	-1,3
Universités	0,0	0,0	0,0
Hautes Écoles	0,0	0,0	0,0
Non classés	-12,0	10,9	-22,9
Sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (SPABS)	2,5	0,5	2,0
Autres organismes	0,6	0,2	0,4
Solde net consolidé (6) = (4) + (5)	-394,3	-449,0	54,7
Sous-utilisations de crédits (7)	130,0	123,0	7,0
Solde hors corrections SEC (8) = (6)+(7)	-264,3	-326,0	61,7
Corrections SEC (9)	70,2	81,0	-10,8
OCPN nets	4,5	4,1	0,4
Opérations swap	41,8	43,4	-1,6
Correction infrastructures hospitalières (amortissement)	22,5	22,5	0,0
CRAC Bâtiments scolaires	0,4	1,0	-0,6
Apurement encours	1,0	5,0	-4,0
Litige	0,0	5,0	-5,0
Solde de financement SEC avant neutralisation (10) = (8) + (9)	-194,1	-245,0	50,9
Neutralisations (11)	165,0	23,4	141,6
Accueil des réfugiés et lutte contre le radicalisme	0,0	23,4	-23,4
Dépenses immunisées relatives au pacte pour un enseignement d'excellence	165,0	0,0	165,0
Solde de financement SEC (12) = (10) + (11)	-29,1	-221,6	192,5

Le solde de financement selon l'optique SEC, tel qu'établi par le gouvernement, est prévu à -29,1 millions d'euros pour l'année 2019.

Il repose sur :

- la neutralisation de dépenses d'investissement dites stratégiques que le gouvernement estime pouvoir être neutralisées. Elles s'élèvent à 165 millions d'euros et concernent le pacte pour un enseignement d'excellence en Communauté française. La neutralisation de ces dépenses dépendra de la décision de la Commission européenne prise dans le cadre de la clause de flexibilité ;
- des sous-utilisations de crédits présumées d'un montant de 130 millions d'euros ;
- des corrections SEC positives à hauteur de 70,2 millions d'euros qui intègrent principalement les opérations swaps (41,8 millions d'euros) et les amortissements des infrastructures hospitalières (22,5 millions d'euros).

La Cour des comptes a vérifié, dans la limite des informations dont elle a pu disposer, les données prises en compte pour le calcul du solde de financement.

3.3.1. Solde budgétaire net

Pour déterminer le solde budgétaire net, le solde budgétaire brut (-394,8 millions d'euros) est corrigé par la différence entre les estimations de dépenses (5,7 millions d'euros) et les prévisions de recettes (0 million d'euros) inscrites sous la forme de codes 9 aux projets de budget. Cette différence s'élève à 5,7 millions d'euros.

Les estimations de crédits de dépenses concernent les charges d'amortissement relatives aux immeubles *Espace 27 septembre* (3,4 millions d'euros), *Surlet de Chokier* (2,1 millions d'euros) et de l'aide à la jeunesse à Charleroi (0,2 million d'euros).

La Cour constate que les opérations de refinancement de la dette ainsi que les prévisions de produits d'emprunts émis à plus d'un an, contractés en vue de couvrir les déficits annuels, ne sont pas inscrites au budget des recettes de la Communauté française, ceci en contravention avec les règles SEC.

3.3.2. Soldes des institutions consolidées (-5,2 millions d'euros)

Selon la liste publiée par la Banque nationale le 19 octobre 2018, le périmètre de consolidation de la Communauté française comporte 150 unités classées dans le secteur S.1312.

La Communauté française estime que 6 entités peuvent en être exclues. Le nombre d'unités qu'elle considère être dans son périmètre est dès lors de 144.

Le décret du 3 mai 2018¹⁴ prévoit que le budget, approuvé par l'organe de gestion, des entités reprises dans le périmètre de consolidation¹⁵ doit être joint au budget de la Communauté française.

Si le budget n'est pas approuvé par son organe de gestion, le ministre de tutelle doit joindre un projet de budget de l'entité à son exposé particulier. Il dispose d'un délai de deux mois pour communiquer le budget définitif au Parlement.

La Cour constate que 12 budgets¹⁶ sur les 144 sont joints au projet de budget initial 2019 des dépenses. Par ailleurs, deux budgets et 58 projets de budget ont été transmis séparément au Parlement de la Communauté française en date du 20 novembre 2018.

Les budgets initiaux des institutions consolidés dégagent un solde budgétaire brut de -5,2 millions d'euros au lieu de 47,2 millions d'euros au budget 2018 ajusté.

¹⁴ Le décret du 3 mai 2018 visant la transmission au Parlement des budgets des organismes publics dépendant de la Communauté française.

¹⁵ Ensemble des unités classées par l'ICN dans le sous-secteur 13.12 " Administrations d'États fédérés " du secteur 13 " Administrations publiques " au sens du Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

¹⁶ Ils concernent : le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel, le Fonds des Bâtiments scolaires et de l'Enseignement de la Communauté française, le Fonds des Bâtiments scolaires et de l'Enseignement officiel subventionné, le Fonds de garantie des Bâtiments scolaires, le budget de l'Observatoire des Politiques culturelles, le budget de l'Agence Fonds social européen (F.S.E.), le budget du Musée royal de Mariemont, l'AEF-Europe, l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française, le Service Francophone des Métiers et des Qualifications, le Fonds de création de places ou de maintien de la capacité d'accueil dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire, les services administratifs à comptabilité autonome des établissements d'enseignement et assimilés (voir le point 9.1).

3.3.3. Sous-utilisation des crédits (+130,0 millions d'euros)

L'estimation de la sous-utilisation des crédits inscrits au projet de budget des dépenses s'élève à 130,0 millions d'euros (1,2 % des crédits de liquidation sollicités). Elle est majorée de 7,0 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2018.

Ces prévisions se basent sur un taux moyen d'exécution du budget des dépenses sur la période 2012-2016 de 98,9 %.

3.3.4. Corrections SEC (+70,2 millions d'euros)

3.3.4.1. Opérations swaps (+41,8 millions d'euros)

Dans les données du regroupement économique transmises par la Communauté française à l'ICN, les charges d'intérêt comprennent les flux d'intérêts résultant d'accords de swaps.

En application du SEC, les paiements résultant de swaps ne doivent plus être enregistrés en recettes. Le solde de financement doit tenir compte de cette correction, dont l'impact positif pour 2019 a été fixé par le gouvernement à 41,8 millions d'euros, soit un niveau inférieur de 1,6 million d'euros à celui fixé pour 2018 (43,4 millions d'euros) afin d'intégrer la variation du swap consécutive à l'indexation¹⁷ des taux variables qui s'y rapporte.

3.3.4.2. Amortissement des infrastructures hospitalières (+22,5 millions d'euros)

La correction relative aux infrastructures hospitalières (22,5 millions d'euros) est identique à celle reprise au budget ajusté 2018. La Cour des comptes souligne que des révisions portant sur les charges du passé pourraient encore intervenir dans la mesure où les données définitives y relatives ne sont pas encore connues.

3.3.5. Neutralisation de certaines dépenses (+165 millions d'euros)

Le gouvernement a porté à 165 millions d'euros (23,4 millions d'euros au budget ajusté 2018) le montant des dépenses relatives à des investissements stratégiques qu'il estime pouvoir être neutralisées en application de la clause de flexibilité revendiquée par la Belgique pour investissement, à savoir les investissements qui concernent le pacte pour un enseignement d'excellence.

La commission européenne a décidé de ne plus neutraliser les dépenses relatives à l'accueil des réfugiés et à la lutte contre le radicalisme pour le budget 2019, alors qu'elles l'étaient en 2018 (23,4 millions d'euros)¹⁸.

La neutralisation des investissements pour le pacte permet au solde de financement SEC, ainsi corrigé, d'être évalué à -29,1 millions d'euros. Cette neutralisation dépend de la décision de la Commission européenne.

4. DETTE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

L'exposé général ne présente pas de projection de l'évolution de la dette publique communautaire, mais reprend l'encours au 31 décembre 2017 de la dette directe et indirecte, ainsi que la dette brute consolidée.

¹⁷ Trimestrielle ou semestrielle selon le cas.

¹⁸ Commission européenne, COM(2017) 800 final, Bruxelles, 22 novembre 2017.

4.1. Dette directe

La dette directe de la Communauté française est passée de 5,1 milliards en 2014 à 6,4 milliards en 2017, soit une augmentation de +25,5 % au cours de cette période.

Elle résulte principalement des déficits budgétaires récurrents de ces dernières années¹⁹ (voir le point 3.2).

Le déficit budgétaire de l'année 2018 estimé à -499,5 millions d'euros, de même que celui de l'année 2019, estimé à -394,8 millions d'euros, devront être financés, ce qui augmentera le montant de la dette directe (voir le point 3.3.1).

Pour information, les besoins de financement pour l'année 2019 sont estimés à 1,0 milliard d'euros. Le déficit budgétaire de l'année 2019, estimé à -394,8 millions d'euros, devra être financé, ce qui augmentera le montant de la dette directe (voir point 3.3.1.)

Tableau 5 – Estimation des besoins de financement 2019

Estimation des besoins de financement	Montant
Amortissements des emprunts échéant en 2019	611,3
Déficit budgétaire au budget initial 2019 (solde brut à financer)*	394,8
Total des besoins de financement estimés pour 2019	1.006,10

* Hors sous-utilisation de crédits estimées au budget initial 2019

En millions d'euros

L'écart relatif aux recettes institutionnelles représente la différence entre les prévisions établies par la Communauté française et les montants calculés par l'État fédéral (voir le point 5.2.3).

4.2. Dette brute consolidée

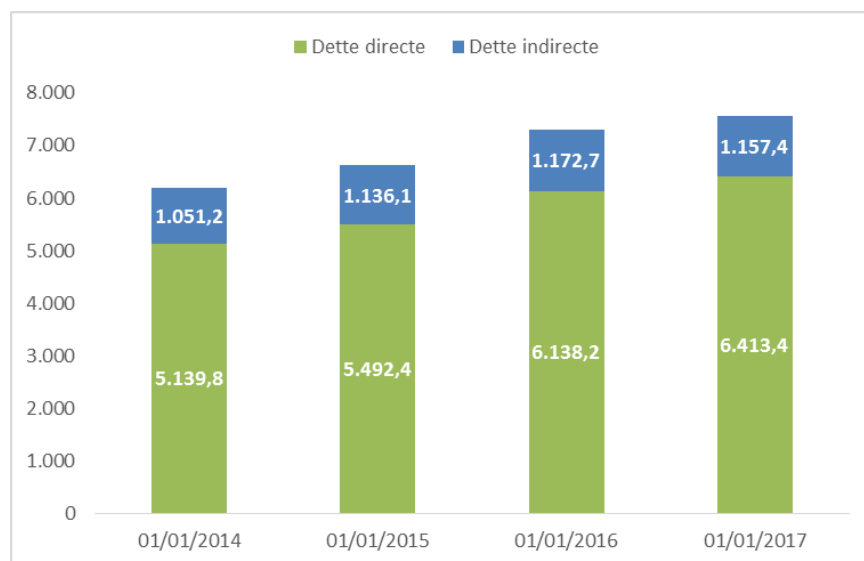
La dette brute consolidée comprend la dette directe, ainsi que la dette indirecte de la Communauté française. Fin 2017, elle s'élève à 7,6 milliards d'euros selon l'ICN²⁰.

Entre 2014 et 2017, la dette brute consolidée s'est accrue de 1,3 milliard d'euros. Cette hausse provient des dettes directe et indirecte qui augmentent respectivement de 25,5 % et de 9,1% sur la même période.

¹⁹ Outre les transferts de la dette indirecte vers la dette directe.

²⁰ Selon la notification définitive du déficit public et de la dette publique à la Commission européenne dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) d'octobre 2018 de l'ICN.

Figure 1 – Évolution de la dette brute consolidée entre 2014 et 2017



Source : ICN, notification définitive d'octobre 2018

En millions d'euros

Fin 2017, la dette brute consolidée était composée de la dette directe à hauteur de 6,4 milliards d'euros (84,2% de la dette totale) et de la dette indirecte à concurrence de 1,2 milliard d'euros (15,8 %). La dette indirecte comprend la dette des infrastructures scolaires subventionnées (641,2 millions d'euros), la dette des unités d'administration publique (384,9 millions d'euros), la dette afférente aux missions déléguées et au financement alternatif (120,1 millions d'euros) et, enfin, des leasings financiers à hauteur de 11,2 millions d'euros.

5. PROJET DE BUDGET DES RECETTES DE L'ANNÉE 2019

5.1. Aperçu général

Les prévisions de recettes contenues dans le projet de budget pour l'année 2019 s'élèvent à 10,8 milliards d'euros. Elles augmentent de 4,7 % par rapport au budget 2018 ajusté.

Tableau 6 – Prévisions de recettes

Budget des recettes	Projet de budget 2019	Budget ajusté 2018	Écart	Variation (en %)
Recettes courantes	10.728.555	10.262.619	465.936	4,5%
Recettes en capital	22.643	5.196	17.447	335,8%
Total	10.751.198	10.267.815	483.383	4,7%

En milliers d'euros

Cette évolution est due principalement à l'évolution des recettes courantes, particulièrement les parts attribuées du produit de l'impôt des personnes physiques (IPP) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

5.2. Recettes courantes

5.2.1. Décret Sainte Émilie

La sixième réforme de l'État a transféré des nouvelles compétences²¹ à la Communauté française. Toutefois, l'exercice d'une partie de ces compétences²² a été transféré à la Région wallonne et à la Cocof, en application du décret du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, dit de la *Sainte-Émilie*.

Le transfert de ces compétences est accompagné d'un transfert de recettes de l'État fédéral, lesquelles sont enregistrées par la Communauté française dans la section particulière de son budget des dépenses. Le choix d'imputation opéré influence dès lors les estimations de recettes contenues dans le projet de décret contenant le budget des recettes (voir le point 8).

Le gouvernement a évalué ces recettes²³ en tenant compte du principe de non appauvrissement des communautés et régions, retenu lors de cette réforme de l'État²⁴.

À ce stade, la Cour ne dispose pas de l'ensemble des informations pour lui permettre de commenter les prévisions réalisées par le gouvernement²⁵, et plus particulièrement la mise en œuvre du principe de non-appauvrissement dans le cadre des accords de la Sainte-Émilie.

5.2.2. Recettes transférées par l'État fédéral : comparaison du projet de budget 2019 et du budget ajusté 2018

Les recettes en provenance de l'État fédéral sont estimées par le gouvernement à 10.361,6 millions d'euros, soit une augmentation de 3,2 % (+322,3 millions d'euros) par rapport au budget 2018 ajusté.

²¹ Il s'agit essentiellement des allocations familiales, des allocations de naissance et les primes d'adoption, des soins aux personnes âgées, des soins de santé et l'aide aux personnes, des maisons de justice, de la protection de la jeunesse, du financement des infrastructures hospitalières et des services médico-techniques, y compris les normes d'agrément, de la promotion de Bruxelles au niveau national et international, du Fonds européen d'intégration (FEI), du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI), du Fonds d'équipement et de services collectifs.

²² Il s'agit de la promotion de la santé, le FIPI et le FEI, des prestations familiales et les soins aux personnes âgées, de la santé et l'aide aux personnes.

²³ Tant au budget des recettes qu'à la section particulière.

²⁴ Ce principe prévoit que le transfert de compétence garantit le même niveau de financement des communautés et régions qu'avant la réforme, et ce pendant une période transitoire.

²⁵ Une réunion de concertation est programmée dans le courant du mois de décembre au cabinet du ministre du Budget, en présence des représentants de la direction générale du budget et des finances.

Tableau 7 – Prévisions de recettes transférées par l'État fédéral établies par le gouvernement

Budget des recettes	Budget ajusté 2018	Projet de budget 2019	Écart	Variation (en %)
Partie attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques	2.705.208	2.770.785	65.577	2,4%
Partie attribuée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée	7.174.008	7.426.323	252.315	3,5%
Intervention de l'Etat fédéral dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers	79.377	81.334	1.957	2,5%
Part de la dotation visée à l'article 47/8 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Soins de santé aides aux personnes)	26.424	27.163	739	2,8%
Part de la dotation visée à l'article 47/9 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Infrastructures hospitalières et services médico-techniques)	0	0	-	-
Dotation visée à l'article 47/10 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Maisons de justice)	38.527	39.723	1.196	3,1%
Part de la dotation visée à l'article 47/11 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Pôles d'attraction interuniversitaires)	13.911	14.388	477	3,4%
Jardin botanique de Meise	1.861	1.919	58	3,1%
Total	10.039.316	10.361.635	322.319	3,2%

En milliers d'euros

La partie attribuée du produit de l'IPP progresse de 2,4 % par rapport budget 2018 ajusté. Cette prévision est élaborée en considérant que la dotation relative aux infrastructures hospitalière ne peut être négative. Elle intègre plusieurs facteurs :

- la croissance de l'impôt de base, réparti entre les différentes communautés ;
- la contribution de responsabilisation pour les pensions de chaque communauté ;
- l'application du mécanisme de transition, qui garantit la neutralité financière de la sixième réforme de l'État ;
- le décompte final suite à la réactualisation des recettes fiscales des années antérieures.

La partie attribuée du produit de la TVA augmente de 3,5 % par rapport au budget 2018 ajusté. Cette variation est consécutive à l'application mécanique de la loi spéciale de financement (LSF) et des paramètres macroéconomiques suivants : le taux d'inflation, l'évolution à 91 % du taux de croissance du PIB, le coefficient d'adaptation démographique et la clé élèves.

5.2.3. Recettes transférées par l'État fédéral : comparaison de l'estimation du budget fédéral 2019 et du projet de budget 2019 de la Communauté française

Le gouvernement a réalisé ses estimations sur la base des mêmes taux d'inflation (1,9 %) et de croissance du PIB (1,5 %) et clé élèves (42,89 %) que ceux retenus par l'État fédéral. Par contre, il a appliqué un coefficient d'adaptation démographique plus favorable (106,84 au lieu de 106,41).

Tableau 8 – Comparaison des recettes à transférer entre l'État fédéral et la Communauté française

Projets de budgets	Communauté française	État fédéral	Variation
Partie attribuée du produit de l'impôt des personnes physiques	2.770.785	2.650.428	120.357
Partie attribuée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée	7.426.323	7.412.034	14.289
Intervention de l'Etat fédéral dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers	81.334	81.334	0
Part de la dotation visée à l'article 47/8 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Soins de santé aides aux personnes)	27.163	27.163	0
Part de la dotation visée à l'article 47/9 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Infrastructures hospitalières et services médico-techniques)	0	-14.854	14.854
Dotation visée à l'article 47/10 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Maisons de justice)	39.723	39.723	0
Part de la dotation visée à l'article 47/11 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Pôles d'attraction interuniversitaires)	14.388	14.388	0
Jardin botanique MEISE	1.919	1.919	0
Total	10.361.635	10.212.135	149.500

En milliers d'euros

Les prévisions des recettes totales à transférer par l'État fédéral (hors section particulière), évaluées par le gouvernement, s'élèvent à 10.361,6 milliers d'euros, soit 149,5 millions d'euros de plus par rapport à celles calculées par l'État fédéral²⁶.

Ce montant comprend la partie attribuée du produit de l'IPP, dont la prévision est supérieure de 120,4 millions d'euros.

Cet écart s'explique tout d'abord par le mécanisme de transition²⁷, lequel induit une réduction des moyens en faveur de la Communauté française, évalués à 155,4 millions d'euros. Or, ce montant intègre la part relative aux infrastructures hospitalières, à hauteur de 32,5 millions d'euros. Le gouvernement estime que celle-ci ne peut pas être négative, en vertu du principe de non appauvrissement des communautés et régions et a dès lors réduit l'impact du mécanisme à due concurrence.

Ensuite, cet écart intègre la part attribuée de l'IPP, calculée conformément au mécanisme²⁸ de transition prévu dans le décret Sainte-Émilie (87,9 millions d'euros), et qui constitue une récupération sur les moyens attribués à la Région wallonne et à la Cocof (voir le point 8)²⁹.

En ce qui concerne la part attribuée de la TVA, la prévision est supérieure de 14,3 millions d'euros. Cet écart résulte de l'utilisation d'un coefficient d'adaptation démographique plus favorable que celui retenu par l'État fédéral. En effet, le gouvernement

²⁶ Doc. Parl., Chambre, 15 octobre 2018, DOC 54 3293/001, Projet de loi contenant le budget des voies et moyens de l'année budgétaire 2018, p. 132.

²⁷ Prévu par la LSF en application à la sixième réforme de l'État.

²⁸ Articles 7§2, 5° et 6°, 7§3 3° à 8°.

²⁹ Ce montant est comptabilisé en moindres recettes à affecter à la section particulière.

considère³⁰ que le nombre d'habitants de moins de 18 ans³¹ retenu par l'État fédéral pour établir ce coefficient est systématiquement revu à la hausse lors des ajustements budgétaires ultérieurs. Il estime dès lors qu'il y a lieu d'établir le coefficient 2019 en tenant compte de la croissance moyenne constatée en 2017 et 2018.

En ce qui concerne la dotation relative aux infrastructures hospitalières et services médico-techniques (article 47/9 de la LSF), celle-ci est négative (-14,9 millions d'euros). Le gouvernement estime que celle-ci ne peut être négative, en tenant compte du principe de non appauvrissement des entités fédérées. En conséquence, le projet de budget des recettes indique un montant nul.

Les autres recettes transférées en provenance de l'État fédéral n'appelle aucun commentaire.

5.2.4. Recettes diverses

Les prévisions des recettes diverses, hors subdivisions particulières, s'élèvent à 137,4 millions d'euros, ce qui représente une légère diminution (3 %) par rapport au budget 2018 ajusté (141,9 millions d'euros). Cette variation s'explique notamment par la diminution des *Intérêts de placements et produits de la gestion de la dette*³² (-2,4 millions) compensé partiellement par une *Intervention de l'État Fédéral dans les rémunérations*³³ pour les maisons de justice (+650 milliers d'euros) et pour le fonds Maribel social (+703 milliers d'euros).

5.2.5. Recettes en capital

Les prévisions de recettes en capital³⁴ s'élèvent à 21,5 millions d'euros, contre 4,0 millions d'euros au budget ajusté 2018.

Une prévision de recette est inscrite pour le *produit de la vente des biens patrimoniaux*³⁵ à hauteur de 20 millions d'euros au titre (+ 16 millions par rapport au budget ajusté 2018). Le gouvernement a apporté le détail de cette prévision³⁶.

Les prévisions des recettes diverses s'élèvent à 1,5 million d'euros. Ce montant correspond aux moyens excédentaires du fonds des prêts aux services agréés de l'aide à la jeunesse et aux organismes agréés d'adoption, que celui-ci est autorisé à verser sur le compte des recettes courantes générales (voir le point 7.3).

6. PROJET DE BUDGET DES DÉPENSES DE L'ANNÉE 2019

6.1. Dispositif du projet de décret

La Cour des comptes relève que la plupart des articles du dispositif du présent projet, lesquels figuraient déjà dans les dispositifs des budgets des exercices antérieurs, modifient une série de dispositions décrétales.

³⁰ Notamment en 2017 et 2018.

³¹ Population en Région wallonne hors Communauté germanophone + 80% de cette population en Région Bruxelloise.

³² Article 29.01.00 du budget des recettes.

³³ Article 49.40.00 du budget des recettes.

³⁴ Hors subdivisions particulières.

³⁵ Article 76.02.00 du budget des recettes.

³⁶ Prévision réalisée sur 4 lots : Bruxelles 1 : 8,5 millions d'euros, Bruxelles 2 : 6,5 millions d'euros, Bruxelles 3 : 3,8 millions d'euros, Bruxelles 4 : 1,6 millions d'euros.

Insuffisance de crédits

Les articles 8 et 9 visent l'hypothèse d'une insuffisance de crédits pour le financement des rémunérations du personnel administratif et enseignant.

L'article 8 prévoit que, dans les cas d'urgence visés à l'article 26, § 2, du décret du 20 décembre 2011, les rémunérations du personnel administratif peuvent être engagées en l'absence de crédits suffisants. Il précise que ces dépassements devront être régularisés par la délibération du gouvernement visée à l'article 26, § 2, du décret précité (délibération autorisant le transfert des crédits d'engagement nécessaires).

Ces dispositions dérogent à l'article 4 du décret du 20 décembre 2011. Elles autorisent dès lors le gouvernement à dépasser les crédits adoptés par le Parlement, sans l'approbation de ce dernier.

Le second paragraphe de cet article étend encore la portée de cette dérogation, puisqu'il dispose que, dans l'hypothèse où la délibération du gouvernement, prise en vertu de l'article 26, § 2, susmentionné, ne pourrait pas transférer les crédits d'engagement suffisants pour apurer les dépassements, les rémunérations du personnel administratif pourraient être engagées, moyennant une régularisation par la délibération visée à l'article 13 du décret du 20 décembre 2011³⁷. La Cour fait remarquer à ce sujet que l'insuffisance des crédits d'engagement en matière de rémunérations du personnel administratif ne constitue pas un cas d'urgence résultant de circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Elle estime, par ailleurs, qu'une telle dérogation devrait, à tout le moins, être assortie d'une limite quantitative.

L'article 9, qui institue la même procédure pour l'engagement, la liquidation et le paiement des rémunérations du personnel enseignant, en cas d'insuffisance de crédits, soulève les mêmes critiques.

Répartition des crédits

L'article 15 du dispositif autorise de multiples dérogations au principe de la spécialité budgétaire et aux modalités relatives à la nouvelle répartition des crédits prévues à l'article 26, § 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011.

À cet égard, la Cour relève que :

- le gouvernement est habilité à faire bénéficier les crédits afférents aux charges du personnel d'une nouvelle répartition en provenance de tout article de base du budget des dépenses ;
- les ministres ordonnateurs peuvent effectuer des transferts de crédits sans l'accord préalable du gouvernement et du ministre du budget, contrairement aux dispositifs des budgets des années antérieures. Or, les dispositions réglementaires stipulent que *les services du budget et des finances assurent le suivi des demandes de nouvelle répartition des crédits jusqu'à leur signature par le ministre du Budget et mettent à jour les bases de données de la comptabilité budgétaire qui fait apparaître les mouvements compensés entre les articles de base*³⁸. Dès lors, la Cour

³⁷ Délibération ouvrant de nouveaux crédits, qui doit être accompagnée du dépôt au Parlement d'un projet de décret d'ajustement du budget

³⁸ Article 29, § 3 de l'arrêté du 13 décembre 2012 du Gouvernement de la Communauté française portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale.

recommande que l'ensemble des transferts de crédits soient soumis à la signature du ministre du Budget ou son délégué.

Fonds budgétaires

L'article 16 du dispositif autorise cinq fonds budgétaires à se trouver en situation débitrice, en méconnaissance de l'article 7, 2°, alinéa 3, du décret du 20 décembre 2011.

Subventions

L'article 20 du dispositif énumère les subventions qui peuvent être octroyées par le gouvernement, en l'absence d'un décret organique. La Cour des comptes constate à nouveau que de nombreuses subventions sont énumérées sans figurer dans le tableau de synthèse ou que leurs intitulés ne permettent pas d'y identifier les articles de base concernés.

Pour assurer une meilleure transparence et un suivi des dispositions prises par le gouvernement, la Cour des comptes recommande de mieux identifier les subventions visées dans le dispositif en précisant notamment l'article de base correspondant dans le tableau de synthèse.

Comptabilité générale

L'article 45 du dispositif suspend à nouveau l'application de diverses dispositions du décret du 20 décembre 2011, et plus particulièrement celles relatives aux engagements juridiques et budgétaires et à la mise en place de la comptabilité générale. Ces mesures entraînent de facto une adaptation des missions confiées à la Cour des comptes, notamment en ce qui concerne la certification du compte général.

L'exposé particulier doit fournir, notamment, un plan de liquidation envisagé et chiffré pour les dépenses dont l'exécution est programmée sur plusieurs années budgétaires³⁹. La Cour constate que cette disposition est à nouveau suspendue. Elle estime que la suspension de cette disposition ne peut être justifiée par le report de l'implémentation de la nouvelle comptabilité publique.

Compte général

L'article 46 du dispositif fixe, par mesure transitoire, le contenu et les délais de reddition et de contrôle du compte général, en dérogation aux articles 41, 42 et 44 du décret du 20 décembre 2011.

Conclusion

La Cour des comptes considère dès lors que cet ensemble de dispositions dérogatoires nuisent à la transparence du budget.

6.2. Aperçu général

Les prévisions des crédits d'engagement et de liquidation s'élèvent respectivement à 11.183,4 millions d'euros et à 11.146,0 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3,5 % par rapport au budget 2018 ajusté.

³⁹ Article 9, § 2, 1°, du décret du 20 décembre 2011.

Tableau 9 – Aperçu général des crédits de dépenses

Crédits d'engagement	Projet de budget 2019	Budget ajusté 2018	Écart
Crédits d'engagement	11.094.800	10.716.569	3,5%
Crédits limitatifs	10.777.750	10.417.955	3,5%
Crédits non limitatifs	317.050	298.614	6,2%
Fonds budgétaires	88.571	83.731	5,8%
Total général	11.183.371	10.800.300	3,5%

Crédits de liquidation	Projet de budget 2019	Budget ajusté 2018	Écart
Crédits de liquidation	11.055.101	10.680.750	3,5%
Crédits limitatifs	10.738.051	10.382.136	3,4%
Crédits non limitatifs	317.050	298.614	6,2%
Fonds budgétaires	90.873	86.551	5,0%
Total général	11.145.974	10.767.301	3,5%

6.3. Analyses des programmes

6.3.1. Dépenses de personnel du ministère de la Communauté française

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel du ministère de la Communauté française s'établissent à 317,1 millions d'euros, en augmentation de 18,4 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2018.

Tableau 10 – Évolution des dépenses de personnel du Ministère de la Communauté française

Crédits	Ajusté 2018	Initial 2019	Variation	En %
Personnel statutaire	157.105	164.994	7.889	5,0%
Personnel non statutaire	141.509	152.056	10.547	7,5%
Total	298.614	317.050	18.436	6,2%

En milliers d'euros

Par rapport au budget ajusté 2018, les crédits dédiés au personnel statutaire et non statutaire progressent respectivement de 7,9 millions d'euros (+5 %) et de 10,5 millions d'euros (+7,5%).

L'augmentation des moyens pour le personnel statutaire découle de différents facteurs, dont la statutarisation du personnel (2,5 millions d'euros), la réforme des carrières (2 millions d'euros) et les promotions (1,3 millions d'euros)⁴⁰.

Pour le personnel non statutaire, cette augmentation de moyens s'explique principalement par le recrutement de 106 équivalents temps plein (ETP) dans le cadre du contrat d'administration (2,8 millions d'euros) et de la réforme des carrières (4 millions d'euros), de 37 ETP pour les maisons de Justice (0,9 million d'euros) et de 22 ETP dans le cadre du Maribel social (0,8 million).

Pour élaborer son budget, le gouvernement s'est basé notamment sur les projections du Bureau du plan qui prévoyaient un saut d'index en septembre 2019, avec pour corollaire, l'indexation des rémunérations pour les mois de novembre et décembre 2019.

⁴⁰ Pour plus d'informations, voir l'exposé général du projet de budget des dépenses, page 70.

Sur cette base, le gouvernement a d'une part, doté les crédits de personnel⁴¹ des moyens nécessaires pour l'indexation d'un mois et d'autre part, constitué une provision⁴² pour le deuxième mois (491 milliers d'euros⁴³).

En novembre 2018, le Bureau du plan a revu ses prévisions et prévoit désormais que le saut d'index devrait intervenir en juin 2019, soit trois mois plus tôt qu'initialement escompté. Dans cette hypothèse, l'indexation des rémunérations interviendrait en août 2019. Le coût supplémentaire pour couvrir les trois mois d'indexation est évalué à 1,5 million d'euros.

6.3.2. Éducation, recherche et formation - Évolution des traitements du personnel enseignant de la Communauté française

6.3.2.1. Mise en œuvre du Pacte pour un enseignement d'excellence

Le pacte pour un enseignement d'excellence comprend cinq axes stratégiques. Les données communiquées par le cabinet du ministre du Budget mentionnent un montant global de 165,3 millions d'euros des crédits dédiés à ce pacte, répartis entre les ministres de l'Éducation (154,2 millions d'euros) et du Budget (11,1 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous présente la ventilation des crédits entre les cinq axes stratégiques⁴⁴.

Tableau 11 – Crédits inscrits en 2018 pour la mise en œuvre du Pacte d'excellence

Axes stratégiques	Crédits 2019
1. Enseigner les savoirs et compétences de la société du 21 ^{ème} siècle et favoriser le plaisir d'apprendre, grâce à un enseignement maternel renforcé, à un tronc commun polytechnique et pluridisciplinaire et à un cadre d'apprentissage révisé et reprecisé.	53.519
2. Mobiliser les acteurs de l'éducation dans un cadre d'autonomie et de responsabilisation accrues en renforçant et en contractualisant le pilotage du système éducatif et des écoles, en augmentant le leadership du directeur et en valorisant le rôle des enseignants au sein de la dynamique collective de l'établissement.	50.605
3. Faire du parcours qualifiant une filière d'excellence, valorisante pour chaque élève et permettant une intégration socio-professionnelle réussie tout en renforçant le pilotage et en simplifiant son organisation.	2.377
4. Afin d'améliorer le rôle de l'enseignement comme source d'émancipation sociale tout en misant sur l'excellence pour tous, favoriser la mixité et l'école inclusive dans l'ensemble du système éducatif tout en développant des stratégies de lutte contre l'échec scolaire, le décrochage et le redoublement.	10.493
5. Assurer à chaque enfant une place dans une école de qualité, et faire évoluer l'organisation scolaire afin de rendre l'école plus accessible, plus ouverte sur son environnement et mieux adaptée aux conditions du bien-être de l'enfant.	44.592
Gestion du changement et implémentation du pacte	3.742
Total	165.328

Source : Note au gouvernement de la Communauté française

Les documents budgétaires transmis à la Cour des comptes ne lui permettent pas de corroborer le montant global annoncé par le gouvernement (165,3 millions d'euros). En effet, hormis deux articles de base spécifiques qui prévoient des moyens dédiés pour

⁴¹ A.B. 11.01 03 et 11.01 04 de la DO 11.

⁴² DO 11, article de base 01.03 « Provision en vue de couvrir les charges résultant d'une augmentation de l'index ».

⁴³ 266 milliers d'euros pour le personnel statutaire, 225 milliers d'euros pour le personnel non statutaire.

⁴⁴ La formulation des axes stratégiques est celle reprise dans l'avis n°3 du groupe central du 7 mars 2017.

le pacte⁴⁵, les autres moyens (particulièrement ceux relatifs aux traitements) sont répartis sur les articles de base du budget des dépenses.

6.3.2.2. Évolution des traitements du personnel enseignant de la Communauté française

La Cour des comptes a procédé, sur la base du budget ajusté des dépenses 2018, à une analyse de l'évolution des dépenses relatives aux traitements dans le secteur de l'enseignement.

Les dépenses de personnel de l'enseignement obligatoire ⁴⁶ s'élèvent à 5.372,3 millions d'euros (+ 114,6 millions d'euros ou +2,2%). Pour les hautes écoles, le gouvernement les estime à 481,5 millions d'euros (+10 millions d'euros ou +2,1%).

Comme pour les dépenses du personnel du ministère (voir le point 6.3.1), le gouvernement s'est notamment basé sur les premières prévisions du Bureau du plan. En conséquence, il a prévu les moyens nécessaires pour un mois d'indexation et constitué une provision⁴⁷ pour le second mois (11,2 millions d'euros pour le personnel enseignant).

Si la récente prévision du Bureau du plan se confirme (augmentation des rémunérations en août 2019), le gouvernement devrait alors prévoir des crédits pour trois mois supplémentaires, soit 33,6 millions d'euros.

6.3.2.3. Bâtiments scolaires

Les crédits consacrés aux bâtiments scolaires au sein de la division organique 44 diminuent de 1,7 million d'euros (-0,9 %) en crédits d'engagement et augmentent de 5,1 millions d'euros (+3,2 %) en crédits de liquidation par rapport au budget 2018 ajusté.

La diminution des crédits d'engagement s'explique principalement par la diminution des moyens pour le programme prioritaire de travaux (-10,7 millions d'euros), ainsi que par l'augmentation de ceux prévus pour les Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française (+4,3 millions d'euros) et celui dédié à l'enseignement officiel subventionné (+3,7 millions d'euros).

L'augmentation des crédits de liquidation est liée à la réduction des moyens consacrés au programme prioritaire de travaux (-4,0 millions d'euros) et à l'augmentation des crédits pour les Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française et de l'enseignement officiel subventionné (+3,7 millions d'euros).

Le montant total des dotations pour le Fonds de création de places dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire s'élève à 34,9 millions d'euros, soit +14,9 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2018.

⁴⁵ A.B. 01.01 35 de la DO 11 *Provision pour dépenses de personnel et d'informatique dans le cadre du Pacte d'Excellence* (6.436 milliers d'euros) et A.B. 12.01 35 de la DO 11 *Dépenses de toute nature pour achats de biens non durables et de services dans le cadre du Pacte d'Excellence* (10 milliers d'euros).

⁴⁶ Hors PA-PO.

⁴⁷ DO 11, article de base 01.03 « Provision en vue de couvrir les charges résultant d'une augmentation de l'index ».

6.3.3. Dotations à la Région wallonne et à la Commission communautaire française

Les dotations octroyées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Cocof) dans le cadre du décret II⁴⁸ sont calculées sur la base, notamment, d'un coefficient d'adaptation compris entre 1 et 1,5, lequel est fixé annuellement d'un commun accord entre les gouvernements de la Communauté française, de la Région wallonne et le collège de la Commission communautaire française. À défaut, il est égal à celui de l'année précédente.

Pour la Région wallonne, il a été reconduit et correspond à 1,0. Pour la Cocof, ce coefficient est arrêté à 1,06983⁴⁹.

Sur cette base, les prévisions de dotations en faveur de la Région wallonne et de la Cocof sont, respectivement, de 369,4 millions d'euros (+6,8 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2018) et 106,6 millions d'euros (+2,0 millions d'euros). Les compléments de dotations relatifs aux montants définitifs pour l'exercice 2018 sont quant à eux évalués, respectivement, à 1,8 million d'euros et 0,5 million d'euros. Ces montants correspondent à ceux inscrits dans les budgets de recettes des entités bénéficiaires⁵⁰.

7. FONDS BUDGÉTAIRES

7.1. Soldes ex ante

Le tableau ci-dessous présente les prévisions de recettes et de dépenses des fonds, ainsi que le solde ex-ante qui s'en dégage.

Tableau 12 – Soldes budgétaires des fonds

Engagements	Budget ajusté 2018	Projet de budget 2019	Écart
Recettes affectées	86.551	230.609	144.058
Crédits variables	83.731	88.571	4.840
Solde	2.820	142.038	139.218

Liquidations	Budget ajusté 2018	Projet de budget 2019	Écart
Recettes affectées	86.551	230.609	144.058
Crédits variables	86.551	90.873	4.322
Solde	-	139.736	139.736

En milliers d'euros

Les prévisions de recettes des fonds budgétaires augmentent de 144 millions d'euros, pour atteindre 230 millions d'euros. Les prévisions de crédits d'engagement augmentent de 4,8 millions d'euros pour s'établir à 88,6 millions d'euros. Celles des crédits de liquidation augmentent de 4,3 millions d'euros pour atteindre 90,9 millions d'euros.

Les fonds budgétaires dégagent un solde ex ante de 140 millions d'euros (optique des liquidations).

⁴⁸ L'article 15 du décret spécial du 3 avril 2014 abroge le décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, à l'exception, notamment, de l'article 7.

⁴⁹ 1.07176 pour l'exercice 2018.

⁵⁰ Une différence minimale (+18 milliers d'euros) apparaît avec la prévision inscrite au budget des recettes de la Région wallonne.

La Cour relève la création d'un nouveau fonds⁵¹ destiné au renforcement et la valorisation de l'enseignement en alternance⁵², lequel sera alimenté par des subventions de la Région wallonne.

7.2. Fonds budgétaire pour la transition numérique⁵³

Le résultat ex ante 2019 du fonds résulte de la rétrocession par l'État fédéral de recettes liées à la mise aux enchères des droits d'utilisation de fréquences utiles à la mobilophonie et à l'usage de médias (fréquences LTE), évaluées à 141,7 millions d'euros.

Les modalités de rétrocessions doivent encore être définies dans un accord entre les communautés et l'État fédéral, au sein du comité de concertation. En outre, les perceptions par l'État fédéral⁵⁴ pour chaque fréquence pourraient également être étalées sur plusieurs années (2019 à 2021), selon les négociations avec les opérateurs. Lors de l'élaboration du budget 2019, la CIF a élaboré un scénario de la répartition, sur ces trois années, du montant⁵⁵ attribué à la Communauté française, à savoir 15,4 millions d'euros en 2019, 34,9 millions d'euros en 2020 et 91,5 millions d'euros en 2021.

L'État fédéral pourrait décider de verser la part attribuée à la Communauté française en une fois⁵⁶ ou selon le rythme de l'attribution des fréquences. Cette décision impactera dès lors le solde budgétaire brut de la Communauté française, selon que les droits sont constatés globalement en 2019 (soit 141,7 millions d'euros) ou de manière étalée dans le temps (soit 15,4 millions d'euros)⁵⁷. Elle pourrait dès lors entraîner une surestimation des recettes 2019 à hauteur de 126,3 millions d'euros (voir le point 3.2)

En ce qui concerne les dépenses autorisées à charge de ce fonds, elles sont étendues⁵⁸ à la sauvegarde et la valorisation du patrimoine digital audiovisuel et culturel belge francophone. Elles visent notamment le financement de l'asbl SONUMA, l'opérateur en charge de la valorisation et de la sauvegarde du patrimoine digital audiovisuel francophone (1,7 million d'euros annuellement sur la période 2019 à 2022).

7.3. Fonds budgétaire destiné aux prêts aux services agréés de l'aide à la jeunesse et aux organismes agréés d'adoption⁵⁹

L'article 20 du dispositif du projet de budget des dépenses autorise le fonds à alimenter le compte des recettes générales d'un montant de 1,5 million d'euros. Le gouvernement entend de cette manière affecter les moyens excédentaires du fonds en faveur de dépenses de même nature à charge d'un crédit ordinaire du budget des dépenses⁶⁰.

⁵¹ Article 3 du projet de décret-programme.

⁵² A.B. 01.06 94 de la DO 52, article 49.36.52 du budget des recettes.

⁵³ A.B. 01.02 11 de la DO 25, article 16.24.25 du budget des recettes.

⁵⁴ L'institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) agissant comme intermédiaire.

⁵⁵ Les modalités de la répartition des produits de la vente de ces fréquences, entre les communautés et l'État fédéral, ne sont pas encore définies.

⁵⁶ À charge pour ce dernier de supporter le décalage entre l'attribution des fréquences et la rétrocession du produit de la vente aux communautés.

⁵⁷ Conformément aux dispositions de l'article 24 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009

⁵⁸ Article 4 du projet de décret-programme.

⁵⁹ A.B. 81.01 14 de la DO 17, article 83.03.17 du budget des recettes.

⁶⁰ Commentaire de l'article 20 du dispositif.

Cette décision se concrétise par l'inscription, au projet de budget des recettes de la Communauté française, d'un montant identique en recette de capital⁶¹. Le gouvernement ne précise cependant pas les articles de crédits sur lesquels doivent être imputées les dépenses de même nature.

La Cour des comptes considère que cette disposition déroge au décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, lequel détermine les dépenses affectées autorisées pour chaque fonds. Elle déroge au principe de spécialité et de transparence budgétaire, dans la mesure où les moyens du fonds sont utilisés à d'autres fins que son objet initial⁶².

La Cour précise qu'il s'agit exclusivement d'une opération de trésorerie étant entendu qu'elle ne résulte pas d'une relation avec un tiers⁶³. De plus, les moyens disponibles du fonds ont précédemment fait l'objet d'un droit constaté⁶⁴ et ne peuvent à nouveau être comptabilisés comme recette budgétaire.

8. SECTION PARTICULIÈRE

8.1. Part attribuée de l'IPP

La section particulière contient les prévisions de recettes qui découlent de l'application du décret Sainte-Émilie. Celles-ci portent sur des matières relatives à la sécurité sociale, comme l'aide aux personnes âgées et les allocations familiales. Ces recettes sont réparties entre la Région wallonne et la Cocof.

Le gouvernement estime qu'en application du décret Sainte-Émilie, il est en droit de récupérer auprès de la Région wallonne et de la Cocof un montant 87,9 millions d'euros sur la part attribuée de l'IPP, inscrite à la section particulière, pour les intégrer dans le budget des recettes (voir le point 5.2.3.).

La Cour estime que ce transfert ne constitue pas une recette.

8.2. Aide aux personnes âgées

L'État fédéral évalue les recettes liées à l'aide aux personnes âgées à 1.179 millions d'euros alors que le gouvernement les évalue à 1.208,8 millions d'euros, soit un écart de 29,8 millions d'euros.

À ce stade, la Cour ne dispose pas de l'ensemble des informations pour lui permettre de commenter les prévisions réalisées par le gouvernement, et plus particulièrement la mise en œuvre du principe de non-appauvrissement dans le cadre des accords de la Sainte-Émilie.

⁶¹ Article 76.03.00 du budget des recettes.

⁶² Les prévisions des crédits d'engagement et de liquidation du fonds s'élèvent à 12,8 millions d'euros.

⁶³ Article 30, al. 2, de l'arrêté du 13 décembre 2012 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale.

⁶⁴ Les recettes de ce fonds représentent les remboursements de prêts des services agréés de l'aide à la jeunesse et des organismes agréés d'adoption.

Tableau 13 – Détail de la section particulière

Recettes	Budget ajusté 2018	Budget initial 2019	Variations
Part de la partie attribuée de l'IPP	-84.940	-87.850	-2.910
Allocations familiales (articles 47/5 et 47/6 de la LSF)	2.262.757	2.318.458	55.701
Aides aux personnes âgées (article 47/7 de la LSF)	1.177.426	1.208.775	31.349
Soins de santé et aide aux personnes (article 47/8 de la LSF)	218.882	223.310	4.428
Total	3.574.125	3.662.693	88.568

Dépenses	Budget ajusté 2018	Budget initial 2019	Variations
Dotation Région Wallonne (article 7 §2 du décretet Sainte-Émilie)	3.547.762	3.636.203	88.441
Dotation Commission communautaire française (article 7 §3 du décretet Sainte-Émilie)	26.363	26.490	127
Total	3.574.125	3.662.693	88.568

En milliers d'euros

9. SERVICES ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME

9.1. Aperçu général des budgets des Saca

L'article 69 du décret du 20 décembre 2011 dispose que le budget annuel de chaque Saca est inséré dans une annexe au budget des dépenses de la Communauté française. La Cour des comptes relève que les budgets des Saca de l'enseignement sont annexés au budget des dépenses sous une forme agrégée uniquement⁶⁵, et non pour chaque Saca. En outre, les budgets relatifs aux hautes écoles et aux écoles supérieures des arts ne sont pas joints. Elle n'est dès lors pas en mesure de valider ces budgets agrégés, faute de données individuelles pour chacun des établissements.

La Cour des comptes recommande au gouvernement de veiller à ce que les budgets de chaque Saca soient joints en annexe du budget des dépenses.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque Saca, les recettes et les dépenses (à l'exception des opérations pour ordre⁶⁶).

⁶⁵ Les budgets des 343 Saca de l'enseignement (hors hautes écoles et écoles supérieures des arts) sont agrégés selon les catégories suivantes : enseignement obligatoire (fondamental autonome, secondaire, spécialisé), centres psycho-médicaux sociaux, centres techniques de la Communauté française (Frameries-Tihange-Huy), centre d'autoformation, instituts de promotion sociale, internats autonomes supérieurs de la Communauté française, centres de dépaysement et de plein air de la Communauté française, centres techniques agricole et horticole de la Communauté française (Gembloux – Strée).

⁶⁶ Il s'agit des opérations réalisées par l'agence Fonds social européen et l'agence éducation et formation tout au long de la vie et financées par l'Union européenne.

Tableau 14 – Opérations budgétaires des Saca (hors hautes écoles)⁶⁷

Article	Libellé	Prévisions de recettes	Crédits de dépenses		Solde ex ante
			Engage- ment	Liquidation	
SACA hors enseignement					
70.01	Centre du cinéma et de l'audiovisuel	21.324,0	21.558,0	21.558,0	-234,0
70.05	Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française	63.781,6	131.313,8	73.812,4	-10.030,8
70.06	Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné	22.394,0	32.266,7	40.264,7	-17.870,7
70.07	Fonds de garantie des bâtiments scolaires	3.810,0	6.431,0	12.073,0	-8.263,0
	Fonds de création de places ou de maintien de la capacité d'accueil dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire	20.783,0	20.783,0	6.360,0	14.423,0
70.08	Observatoire des politiques culturelles	185,0	212,0	202,0	-17,0
70.09	Agence fonds social européen	4.337,8	4.337,8	4.337,8	
70.11	Musée royal de Mariemont	1.491,0	1.480,0	1.480,0	11,0
70.13	Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	1.323,3	1.361,7	1.361,7	-38,5
70.14	Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur	1.015,0	1.172,7	1.117,2	-102,2
70.15	Service francophone des métiers et des qualifications	104,0	190,3	190,3	-86,3
Sous-total		140.548,6	221.106,9	162.757,1	-22.208,5
SACA enseignement (hors hautes écoles)					
70.02.C	Enseignement de la Communauté française (obligatoire)	165.209,8	155.817,2	155.817,2	9.392,6
70.04.C	Enseignement de la Communauté française (centres P.M.S.)	3.279,2	2.455,4	2.455,4	823,8
70.21-22	Centres techniques de la Communauté française (CTP Frameries - CAF Tihange)	2.871,9	1.853,2	1.853,2	1.018,7
70.23.C	Enseignement de la Communauté française (écoles supérieures des arts)	-	-	-	-
70.24	Enseignement de la Communauté française (promotion sociale)	5.768,8	5.093,6	5.093,6	675,3
70.25	Internats autonomes supérieurs de la Communauté française	2.763,6	1.388,2	1.388,2	1.375,3
70.27	Centres de dépaysement et de plein air	3.308,2	2.968,5	2.968,5	339,7
70.28-29	Centres techniques agricole et horticole de la Communauté française	1.393,3	899,1	899,1	494,3
Sous-total		184.594,8	170.475,2	170.475,2	14.119,6
Total		325.143,4	391.582,2	333.232,3	-8.088,9

Source : Cour des comptes

9.2. Saca de l'enseignement (hors hautes écoles)

9.2.1. Préambule

Comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises, la Cour des comptes relève que la structure des budgets agrégés des Saca de l'enseignement ne respecte pas les principes de base de la spécialité budgétaire, puisque les prévisions de dépenses sont constituées d'un montant global. Il conviendrait que celles-ci reflètent les différentes natures de charges exposées par ces services.

Concernant les prévisions elles-mêmes, la Cour des comptes a déjà mis en évidence, par le passé, le manque de réalisme et de cohérence de certaines d'entre elles. Le cycle de contrôle des établissements scolaires entamé au premier semestre 2018 confirme par ailleurs que bon nombre d'entre eux n'établissent aucune prévision budgétaire.

9.2.2. Prévisions de recettes et de dépenses

La Cour des comptes a précisé dans ses rapports portant sur les budgets initiaux 2016 à 2018 que la comparaison des prévisions entre exercices ne permet pas de conclure au caractère réaliste de celles-ci. Cette analyse doit être complétée par une confrontation des prévisions avec les chiffres de l'exécution du budget. Elle avait dès lors recommandé que le

⁶⁷ Les prévisions de recettes portent sur les produits attendus de l'exercice et ne tiennent pas compte des prévisions de soldes reportés, éventuellement mentionnées dans le budget. Le solde budgétaire ex ante résulte de la différence entre les prévisions de recettes et les crédits de liquidation.

budget initial des Saca de l'enseignement soit dorénavant accompagné d'un tableau synthétisant l'exécution du budget de(s) l'exercice(s) précédent(s), selon un niveau d'agrégation semblable aux prévisions budgétaires⁶⁸. La Cour des comptes réitère cette recommandation à laquelle l'administration n'a pas donné suite, ce qui limite l'examen des prévisions à la comparaison entre exercices.

Le tableau suivant compare les prévisions de recettes et de dépenses des Saca de l'enseignement pour l'exercice 2019 avec celles des deux exercices précédents.

Tableau 15 – Comparaison des prévisions initiales de recettes et de dépenses des Saca de l'enseignement (hors soldes reportés)

SACA	Initial 2017		Initial 2018		Initial 2019	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Enseignement de la Communauté française (Obligatoire)	171.251,0	166.616,0	167.670,6	165.950,3	165.209,8	155.817,2
Enseignement de la Communauté française (Centres P.M.S.)	3.176,0	2.372,0	3.221,9	2.420,0	3.279,2	2.455,4
Centres techniques de la Communauté française (CTP Frameries - CAF Tihange)	1.612,0	1.750,0	1.985,8	1.857,6	2.871,9	1.853,2
Enseignement de la Communauté française (Promotion sociale)	5.630,0	4.843,0	5.790,0	4.940,5	5.768,8	5.093,6
Internats autonomes supérieurs de la Communauté française	5.000,0	4.012,0	7.090,2	6.092,4	2.763,6	1.388,2
Centres de dépaysement et de plein air	3.871,0	3.064,0	3.691,7	3.125,6	3.308,2	2.968,5
Centres techniques de la Communauté française	1.453,0	1.389,0	1.470,5	1.045,6	1.393,3	899,1
TOTAL	191.993,0	184.046,0	190.920,8	185.432,1	184.594,8	170.475,2

Le solde ex ante dégagé par le présent projet de budget (14,1 millions d'euros) est plus favorable que celui dégagé par l'exercice précédent. La Cour précise toutefois que les prévisions budgétaires des Saca de l'enseignement intègrent l'estimation du solde reporté au 31 décembre 2018, lequel est évalué, selon les informations communiquées par l'administration, à environ 172 millions d'euros.

Tableau 16 – Évolution du solde budgétaire ex ante des Saca de l'enseignement

SACA	Résultat ex ante		
	Initial 2017	Initial 2018	Initial 2019
Enseignement de la Communauté française (Obligatoire)	4.635,0	1.720,2	9.392,6
Enseignement de la Communauté française (Centres P.M.S.)	804,0	801,8	823,8
Centres techniques de la Communauté française (CTP Frameries - CAF Tihange)	-138,0	128,3	1.018,7
Enseignement de la Communauté française (Promotion sociale)	787,0	849,5	675,3
Internats autonomes supérieurs de la Communauté française	988,0	997,8	1.375,3
Centres de dépaysement et de plein air	807,0	566,1	339,7
Centres techniques de la Communauté française	64,0	424,9	494,3
TOTAL	7.947,0	5.488,7	14.119,6

⁶⁸ Ce compte d'exécution agrégé n'existe actuellement pas et aucune disposition réglementaire ne contraint l'administration à l'établir. La Cour des comptes n'est pas en mesure, pour sa part, de l'établir de manière contemporaine compte tenu du retard dans la reddition des comptes de certains des Saca.

9.3. Sacra hors enseignement

9.3.1. Remarque générale

La Cour des comptes constate que, parmi les recettes octroyées aux fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française et des bâtiments de l'officiel subventionné, figurent des montants sous la rubrique *recupération retrait de trésorerie 2006*⁶⁹. L'administration n'a pas été en mesure de justifier ces rubriques.

9.3.2. Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française (70.05)

La dotation à charge du budget des dépenses de la Communauté française représente 69 % des prévisions des recettes totales. Un montant supplémentaire de 4,6 millions d'euros est alloué au fonds pour la création de nouvelles places. Le financement sur fonds propres des écoles est en augmentation de 6,3 millions d'euros par rapport à l'ajusté 2018. Le montant de la dotation (46,7 millions d'euros) est conforme aux dispositions des articles 5 et 6bis du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire ou subventionné par la Communauté française.

Lors de l'examen du budget initial 2018, la Cour des comptes avait relevé que des modifications apportées au fil des années à ce décret, manquaient de clarté et de transparence et qu'il n'était pas aisé de déterminer le montant du financement de base du service et les objectifs poursuivis lors de l'attribution de certaines majorations de dotations ou de dotations exceptionnelles⁷⁰.

Elle constate à nouveau qu'une partie des dotations exceptionnelles octroyées depuis l'exercice 2016 n'a pas encore été engagée, en raison du délai nécessaire à la concrétisation des projets. Ces dotations non utilisées sont globalisées dans le solde à reporter dont le montant estimé au 31 décembre 2018 s'élève à 183,3 millions en crédits d'engagement (255 millions en crédits de liquidation).

La Cour des comptes estime que, compte tenu du fait qu'une partie importante de ces moyens ont été attribués au service en vue de la réalisation d'objectifs spécifiques, il conviendrait que les documents budgétaires établis par le service (prévisions budgétaires et compte d'exécution) permettent de distinguer, dans le montant du solde reporté, les sommes issues de dotations exceptionnelles de manière à s'assurer que ces crédits seront bien affectés aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés.

En matière de dépenses, la Cour des comptes constate que les projets de création de nouvelles places dans les écoles organisées par la Communauté française seront à nouveau financés en 2019, à la fois par le fonds de création de places ou de maintien de la capacité d'accueil dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire et par le fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française⁷¹. La Cour estime à nouveau que cette dispersion des moyens ne favorise pas la transparence dans le suivi des politiques menées par le gouvernement.

Par ailleurs, la Cour des comptes réitère ses remarques portant sur le caractère insuffisamment détaillé des crédits d'engagement du service, ce qui va à l'encontre du

⁶⁹ 4,4 millions d'euros pour le fonds des bâtiments de l'enseignement de la Communauté française et 6,3 millions d'euros pour le fonds des bâtiments de l'enseignement officiel subventionné.

⁷⁰ Les dispositions de l'article 6bis du décret du 5 février 1990 illustrent ces propos.

⁷¹ Grâce au report des dotations exceptionnelles octroyées en 2016 et 2017, et par un article de dépense ordinaire du budget destiné au financement de solutions rapides de création de nouvelles places

principe de spécialité budgétaire. Elle recommande donc à nouveau que les crédits d'engagement soient ventilés entre les différentes catégories de dépenses supportées par le service et que les crédits d'engagement et de liquidation soient présentés selon une structure identique.

L'article 3, §3 de la loi du 29 mai 1959 autorise les établissements à affecter le solde positif de leur dotation à la réalisation de travaux immobiliers. Elle constate que certains établissements scolaires thésaurisent des excédents de dotation de fonctionnement importants qui pourraient être affectés à la réalisation de travaux immobiliers. La Cour des comptes constate une thésaurisation à hauteur de 172,4 millions d'euros dont les constituants principaux sont l'enseignement secondaire (74,59%), l'enseignement spécialisé (9%) et l'enseignement primaire (9%). Certains types d'établissements présentent un report supérieur à leur dotation⁷².

9.3.3. Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné (70.06)

La dotation allouée par la Communauté française (22,4 millions d'euros) est conforme aux dispositions des articles 7 et 8bis du décret du 5 février 1990.

La Cour des comptes relève à nouveau le caractère insuffisamment détaillé des crédits d'engagement et le manque d'uniformité de structure des crédits d'engagement et de liquidation. Il en va de même pour les crédits de liquidation (2,4 millions d'euros) pour la création de nouvelles places.

9.3.4. Fonds de garantie des bâtiments scolaires (70.07)

Le montant de la dotation octroyée au fonds de garantie s'élève à 3,8 millions d'euros. À l'instar du fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné, ce fonds a inscrit des montants en crédits de liquidation concernant les dotations exceptionnelles octroyées en 2016 et 2017 pour la création de nouvelles places.

9.3.5. Fonds de création de places ou de maintien de la capacité d'accueil dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire

La dotation allouée par la Communauté française (20,7 millions d'euros) est répartie de la manière suivante :

- 4,5 millions d'euros pour les projets issus du réseau de la Communauté française ;
- 8,2 millions d'euros pour les projets issus du réseau officiel subventionné ;
- 8 millions d'euros pour les projets issus du réseau libre subventionné.

Le projet de budget 2019 du fonds ne respecte pas le principe de la spécialité budgétaire. En effet, les crédits sont uniquement ventilés en fonction du réseau et non du type de dépense.

Ce service assure une mission qui était déjà assurée par les trois fonds existants et continueront à l'être jusqu'à ce que les dotations exceptionnelles qui leur ont été octroyées

⁷² Centres de dépaysement et de plein air – dotation initiale 2019 de 1,3 million d'euros pour un report de 2,5 millions d'euros, instituts de promotion sociale – dotation initiale 2019 de 1,9 million d'euros pour un report de 5,6 millions d'euros, enseignement primaire – dotation initiale 2019 de 10,7 millions d'euros pour un report de 15,5 millions d'euros – enseignement secondaire – dotation initiale 2019 de 96,5 millions € pour un report de 128,6 millions d'euros.

pour la création de places soient complètement utilisées. Il en va de même quant à la portée des dispositions 13° du décret du 5 février 1990 qui prévoit de transférer annuellement vers le fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française les moyens alloués au fonds de création de places.

La Cour des comptes considère à nouveau que le regroupement au sein de ce service de tous les financements dédiés à la création des places, en ce compris les soldes des dotations exceptionnelles octroyées aux trois autres Saca ainsi que les crédits prévus à l'AB 01.08 01 de la DO44, renforcerait la transparence budgétaire et la cohérence de la politique.

9.3.6. Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (70.14)

Bien que la dotation (1.015 milliers d'euros) augmente de 30% par rapport à l'initial 2018⁷³, le projet de budget initial 2019 confirme la diminution progressive du solde reporté de l'Agence. Cette situation résulte du fait que ses coûts de fonctionnement sont supérieurs au montant de sa dotation, notamment suite au recrutement de personnel sur fonds propres⁷⁴. En 2019, le paiement des traitements de son personnel consommera environ un tiers de la dotation de l'agence. Les frais de fonctionnement et de personnel augmentent, quant à eux, respectivement de 15 % et de 8%.

9.3.7. Service francophone des métiers et des qualifications (70.15)

A l'instar de l'exercice précédent, la Cour des comptes relève que le projet de budget du service présente un déficit ex ante de 11 milliers d'euros. Cette situation résulte du fait que les crédits de dépenses représentent un peu moins du double des recettes attendues de l'exercice et que la prévision de solde reporté ne couvre pas l'excédent de dépenses sur les recettes.

Les subventions de la Région wallonne et de la Cocof restent inchangées par rapport à l'ajustement 2018⁷⁵.

La Cour recommande au gouvernement de reconsidérer le financement de ce service ou de redéfinir ses missions afin de présenter un budget en équilibre.

9.4. Hautes écoles

La Cour constate que, en méconnaissance de l'article 69 du décret du 20 décembre 2011, les budgets des hautes écoles⁷⁶ ne sont pas annexés au budget des dépenses de la Communauté française. Cette obligation est également reprise à l'article 21 l'arrêté du 23 janvier 2014 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et comptes des hautes écoles organisées par la Communauté française.

Cet arrêté fixe les règles relatives à l'établissement des budgets, à savoir :

⁷³ Celle-ci est adaptée à partir de 2019 par la formule suivante : indice santé de janvier de l'année budgétaire concernée / indice santé de janvier de l'année budgétaire antérieure.

⁷⁴ À l'origine, la dotation devait uniquement être affectée au financement des dépenses liées aux audits réalisés par l'Agence et à ses dépenses de fonctionnement hors personnel. Les textes fondateurs ont été modifiés par la suite pour autoriser le recrutement de personnel sur fonds propres sans que la dotation soit revue en conséquence.

⁷⁵ 31.000 euros de la Région wallonne et 73.000 de la Commission communautaire française.

⁷⁶ Il s'agit de la haute école en Hainaut (HEH), la haute école Charlemagne (HECh), la haute école Albert Jacquard (HEAJ), la haute école Robert Schuman (HERS), la haute école de Bruxelles Brabant (HEzB).

- les hautes écoles doivent élaborer un budget annuel pour chacune de leurs trois sections⁷⁷, conformément au modèle défini ;
- le budget de chaque haute école doit être annexé au budget des dépenses de la Communauté française ;
- le budget doit comporter des crédits d'engagement et de liquidation et être décliné en rubriques, en référence au plan comptable minimum normalisé et à la classification économique SEC 2010.

La Cour recommande d'annexer au budget de la Communauté française les budgets des hautes écoles de la Communauté française dans le format prévu par l'arrêté du 23 janvier 2014.

10. ORGANISMES ET AUTRES ENTITÉS DU PÉRIMÈTRE

10.1. Office de la naissance et de l'enfance (ONE)

Par rapport au budget 2018 ajusté⁷⁸, le projet de budget de l'Office porte le total des estimations de recettes et des crédits de liquidation respectivement à 486,6 millions d'euros (+35,6 millions d'euros, soit +7,9 %) et à 494,8 millions d'euros (+46,3 millions d'euros, soit +10,3 %).

10.1.1. Recettes

Les subventions en provenance de la Communauté française⁷⁹ s'élèvent à 464,8 millions d'euros (+38,1 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté), affectés de la manière suivante :

- 454,6 millions d'euros de dotations (432,7 millions pour la dotation de base et 21,8 millions pour les subventions du non-marchand) ;
- 4,2 millions d'euros pour l'accord-cadre non marchand 2017-2019 ;
- 1,3 million d'euros de provision pour l'indexation des frais de personnel en 2019 ;
- 4,7 millions d'euros, par redistribution, pour la vaccination contre le papillomavirus (1,3 million d'euros), les services de promotion de la santé à l'école (PSE) (0,4 million d'euros) et la réforme des milieux d'accueil (3 millions d'euros).

⁷⁷ La comptabilité en partie double des hautes écoles est structurée en 3 sections distinctes comprenant chacune un bilan et un compte de résultats. Ces sections enregistrent :

- les opérations provenant de l'activité l'enseignement en ce compris la promotion à la réussite, l'aide à la démocratisation de l'enseignement, les droits d'inscription, ... ;
- les opérations générées par l'activité d'aide aux étudiants en ce compris les subsides sociaux, les logements et restaurants en faveur de ceux-ci, le programme Erasmus, ... ;
- Article 5 et 6, § 1^{er}, 3° : la section 3 enregistre les opérations provenant de la formations continuées, de la recherche, des prestations pour tiers, dons, libéralités et legs, ...

⁷⁸ Établi en juin par l'ONE et présenté à la commission Enfance et Culture à l'occasion de l'ajustement du budget 2018 de la Communauté française.

⁷⁹ Article 750.01.

Tableau 17 – Dotation de base de l'ONE

	2017	2018	2019
Dotation de base de l'ajusté t-1	337.087	375.472	405.654
Majoration de 1% pour les politiques nouvelles (art. 206, §1)	3.371	3.758	0
Secteur XVII (art. 208)	1.628	898	2.036
Dérive barémique (art.206, §2)	1.406	1.769	1.985
Statut des accueillantes	4.000	8.000	4.000
Décisions gouvernementales/avenants au contrat de gestion	4.020	300	400
Indexation « boîte aux lettres », SOS, centres de vacances (art. 207, §2 et §4)	5.791	6.763	7.321
Indexation des frais de fonctionnement	930	818	1.241
Nouvelles compétences	458	-1.775	
Plan cigogne	16.781	8.151	10.090
Réforme des milieux d'accueil		1.500	0
Total dotation de base	375.472	405.654	432.727

La dotation de base (432,7 millions d'euros) est calculée selon les dispositions du contrat de gestion 2013-2018. Elle est dès lors établie en majorant la dotation de base de l'ajusté 2018 (405,7 millions d'euros) par les montants prévus, en 2019, pour les décisions du secteur XVII (+2 millions d'euros), la dérive barémique (+2 millions d'euros), le statut des accueillantes (+4 millions d'euros), l'avenant au contrat de gestion relatif aux PSE (+0,4 million d'euros), l'impact en année pleine de l'indexation 2018 sur les dépenses de personnel 2019 (+7,3 millions d'euros), l'indexation des frais de fonctionnement (+1,2 million d'euros) et le Plan cigogne (+10,1 millions d'euros).

Contrairement aux exercices précédents, l'Office n'a pas obtenu le pourcent demandé (4,1 millions d'euros) pour le financement de ses politiques nouvelles.

Par ailleurs, l'Office ne prévoit aucune récupération de subsides trop versés⁸⁰ (-2,5 millions d'euros par rapport au budget 2018 ajusté).

10.1.2. Dépenses

Les crédits relatifs aux dépenses de personnel (codes 11) augmentent de 5,8 millions d'euros par rapport au budget ajusté (+6 %) pour s'établir à 101,1 millions d'euros.

Les autres augmentations principales de crédits concernent :

- les honoraires (article 611.10), essentiellement dédiés à des projets informatiques (+9,7 millions d'euros, soit +90,6 %) ;
- les subsides aux milieux d'accueil (articles 632.10 et 632.11) (+24,8 millions d'euros, soit +13,4 %) ;
- les subsides aux services d'accueil spécialisé (articles 632.20 et 632.33) (+2,7 millions d'euros, soit +16,5 %).

Par ailleurs, les crédits relatifs aux subventions aux structures d'accueil ex-FESC⁸¹ (articles 632.24 et 632.34) diminuent de 2,5 millions d'euros (-6,4%) pour s'établir à 36,1 millions d'euros.

10.1.3. Résultat budgétaire

Le projet de budget 2019 présente un déficit à hauteur de 8,2 millions d'euros, en diminution par rapport au boni du budget ajusté de juin 2018 estimé à 2,4 millions d'euros.

⁸⁰ Articles 711.14 et 711.15.

⁸¹ Fonds des équipements et services collectifs.

Lors de l'exercice 2017, la Cour des comptes avait constaté un écart de 30,5 millions d'euros entre le boni estimé au budget ajusté⁸² (0,5 million d'euros) et le boni du compte d'exécution du budget (31 millions d'euros⁸³).

Pour l'exercice 2018, les réalisations extraites du système comptable à la date du 12 novembre 2018 font état d'un total des recettes et des dépenses de, respectivement, 447,9 millions d'euros et 327,3 millions d'euros, ce qui correspond à un boni provisoire de 120,6 millions d'euros.

Le taux moyen de réalisation par rapport au budget ajusté 2018 est de 99,3% pour les recettes et de 73% pour les dépenses. Il en résulte que, à l'instar de 2017, le boni budgétaire 2018 sera supérieur à l'estimation du budget ajusté (2,4 millions d'euros).

En ce qui concerne les milieux d'accueil, un montant de 9,9 millions d'euros est imputé à l'article 750.10 relatif aux recettes de PRC⁸⁴ alors que ces recettes sont estimées à zéro au budget ajusté 2018 comme au budget initial 2019. En outre, il reste 47,2 millions de crédits disponibles sur les articles de dépenses de subsides du budget ordinaire (articles 632.10 et 632.11), soit 26,8% du total des crédits de 176,2 millions d'euros.

L'Office n'a pas été en mesure de fournir les renseignements relatifs à l'objet, la période concernée et le montant des dépenses restant à liquider aux milieux d'accueil en 2018 en fonction des recettes imprévues imputées à son compte d'exécution du budget.

En 2019, l'Office projette de combler son retard en matière de réalisations de dépenses en adoptant une série de mesures structurelles, notamment dans le secteur des milieux d'accueil. Celles-ci sont toutefois tributaires de nouvelles dispositions décrétales, de nouveaux arrêtés d'exécution, d'arrêtés modificatifs et d'avenants au contrat de gestion dont les dates d'adoption ne sont pas encore connues.

Par conséquent, si les crédits de dépenses ne sont pas modifiés en fonction des sous-consommations de crédits récurrentes constatées lors des exercices précédents et des éventuels retards dans l'adoption des textes réglementaires qui impacteront les dépenses 2019 à la baisse, le résultat du compte d'exécution du budget 2019 sera également supérieur à la prévision.

Par ailleurs, si la dotation à l'organisme reste supérieure à ses besoins de financement, la trésorerie de l'organisme continuera à croître en 2019. Celle-ci passe de 152,3 millions d'euros au 31 octobre 2017 à 196 millions d'euros au 31 octobre 2018 (soit une augmentation de 43,8 millions d'euros sur une année)⁸⁵.

10.2. Institut de formation en cours de carrière (IFC)

Les recettes et les dépenses de l'institut sont présentées en équilibre, à hauteur de 7.231,7 milliers d'euros. La Cour des comptes relève toutefois que le budget des recettes reprend, à l'instar du budget des années précédentes, un article *Prélèvement sur réserves* doté d'un montant de 580,5 milliers d'euros. Elle rappelle qu'un prélèvement sur réserve ne constitue pas une recette budgétaire.

⁸² Établi en juin 2017 par l'organisme.

⁸³ Après neutralisation de l'impact d'une correction d'imputation de 3,4 millions non prévue au budget.

⁸⁴ Programmes de résorption du chômage.

⁸⁵ Hors Fonds Houtman.

Dès lors, le budget de l'institut, présenté conformément aux normes en vigueur en matière budgétaire (SEC 2010), se solderait par un mali de 580,5 milliers d'euros.

Sur la base des informations reçues de l'IFC, ses réserves sont évaluées à 795 milliers d'euros, ce qui devrait permettre à l'institut de couvrir le déficit budgétaire dégagé pour l'exercice 2019.

10.3. Universités

La Cour des comptes constate que, en méconnaissance de l'article 43 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les budgets des universités ne sont pas annexés au budget des dépenses de la Communauté française.

Les règles relatives à l'établissement des budgets sont complétées par l'arrêté du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires.

La Cour rappelle que ces dispositions sont lacunaires et ne respectent pas les concepts budgétaires prévus par le décret du 20 décembre 2011. Cette problématique est évoquée dans le 30^e Cahier d'observations, fascicule II, qui sera adressé prochainement au Parlement de la Communauté française.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be