



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

23 AVRIL 1996

PREFIGURATION DES RESULTATS

DE L'EXECUTION DU BUDGET
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE 1994,
TRANSMISE PAR LA COUR DES COMPTES
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 77
DES LOIS SUR LA COMPTABILITE DE L'ETAT
COORDONNEES LE 17 JUILLET 1991(1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES, DU BUDGET, DES AFFAIRES GENERALES,
DE L'ORGANISATION DE L'ASSEMBLEE,
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
PAR MME **MARECHAL**

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité a examiné, au cours de sa réunion du 5 mars 1996, la préfiguration des résultats du budget de la Communauté française pour l'année 1994, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 77 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 (1).

I. EXPOSE DE LA COUR DES COMPTES

1. Les considérations communes aux deux exercices budgétaires

1.1. En raison de l'imprécision, ou de l'absence, des données relatives aux opérations de trésorerie, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer ni sur le déficit financier de la Communauté française, ni sur le respect de la norme fixée par le Conseil supérieur des Finances. Dans ces conditions, seuls les résultats budgétaires ont pu être provisoirement dégagés.

Ces résultats restent cependant relativement incertains, dans la mesure où un cavalier budgétaire a permis au ministre du Budget de rattacher certaines recettes perçues, ou encore à percevoir, à un exercice antérieur pour autant que ces recettes participent à l'équilibre budgétaire de cet exercice. En conséquence, il faudra attendre la production des comptes généraux et des projets de décrets portant règlement définitif des budgets, pour connaître quelles auront été les recettes effectivement imputées sur les exercices 1993 et 1994.

De plus, il apparaît que cette faculté accordée au ministre du Budget par cavalier budgétaire est utilisée d'une manière peu cohérente.

(1) Présents:

Mme Dupuis (Présidente), MM. Antoine, Barbeaux, Biefnot, Mme Docq, MM. Harmel, Hinnekens, Hotyat (en remplacement de M. Donfut), Knoops, Vancrombruggen, Mme Maréchal (rapporteuse).

Assistaient à la réunion:

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

M. Blocq, représentant le cabinet de Mme Onkelinx,

M. Bulen, représentant le cabinet de M. Grafé,

M. Menschaert et Mme Hermanus, représentant le cabinet de M. Picqué,

MM. Martin, directeur de cabinet, Tournemene, directeur de cabinet adjoint, représentant le cabinet de M. Van Cauwenberghe,

MM. Rion, conseiller, Ketels, premier auditeur-réviseur, Dutry, auditeur et De Hovre, auditeur, représentant la Cour des comptes,

M. Bertholomé, secrétaire du groupe PS,

Mme Vandecappelle, expert du groupe PRL-FDF,

M. Civilio, expert du groupe PSC.

Ainsi, par exemple, la partie du produit de la redevance radio et télévision relative à l'année 1992, laquelle a tout d'abord été retenue par l'Etat pour être rétrocédée en 1993 à la Communauté française, suite à la mise en œuvre de la dernière réforme institutionnelle, a été imputée à l'exercice 1992. Par contre, l'intervention allouée par l'Etat fédéral en contrepartie de la suppression de l'autorisation d'emprunt avec garantie de l'Etat par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires afférente à l'exercice 1992 mais liquidée à la Communauté française en 1993 a été imputée à l'exercice 1993.

1.2. Les préfigurations à l'examen ont, par ailleurs, permis de constater que les dérogations aux règles de la comptabilité de l'Etat, précédemment relevées dans les budgets de la Communauté française, ont tendance à se réduire. Ont ainsi disparu:

— la technique dite des reports spéciaux qui permettait la fusion des montants non engagés et non ordonnancés de l'année précédente avec les moyens accordés pour l'année en cours;

— la pratique des ordonnances qualifiées de procédure d'urgence qui consistait à faire exécuter des paiements directement par le comptable centralisateur sans frapper le budget et sans le visa préalable de la Cour des comptes;

— le maintien provisoire dans les sections particulières d'un certain nombre de fonds, alimentés principalement par des transferts de crédits budgétaires.

1.3. La consommation des crédits a également été examinée par programme. Afin de transformer le budget en un instrument de gestion permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, les réformes budgétaires de 1989 ont imposé que les budgets seraient désormais articulés en programmes, lesquels doivent permettre de préciser qui fait quoi avec quels moyens et dans quelle perspective.

De ce point de vue, il faut toutefois constater que les programmes actuellement utilisés dans le budget communautaire sont peu satisfaisants. En effet, la plupart d'entre eux sont trop généraux ou trop dépendants de la nature économiques des dépenses. De plus, les notes justificatives, qui devraient définir les objectifs, établir le rapport entre ceux-ci et les moyens sollicités, déterminer dans quelle mesure les moyens ont permis d'atteindre les objectifs, sont trop sommaires et imprécises.

2. Les résultats provisoires de l'exécution du budget pour 1994

2.1. En 1994, hors emprunts et sections particulières, 214,9 milliards de francs ont été

imputés en recettes et 224,3 milliards de francs ordonnancés en dépenses, ce qui engendre un solde budgétaire négatif de 9,4 milliards de francs contre 10,7 milliards de francs en 1993.

Au cours de l'année, des emprunts ont été contractés à hauteur de 10,2 milliards de francs. Ce montant comprend, d'une part, des emprunts conclus à concurrence du déficit maximal corrigé admissible, établi par le Conseil supérieur des Finances à 7,2 milliards de francs et, d'autre part, le réemprunt des amortissements de la dette directe et indirecte liquidés durant l'exercice pour près de 3 milliards de francs.

Compte tenu des montants empruntés pour un total de 10,2 milliards de francs, le résultat budgétaire provisoire présente dès lors un boni de 0,8 milliard de francs, hors sections particulières.

2.2. Les recettes perçues en 1994 (hors emprunts et sections particulières) s'élèvent à 215,2 milliards de francs. Sur cette somme, 258 millions de francs ont été imputés à des exercices budgétaires antérieurs (184,5 millions de francs au budget de 1991, 16,9 millions de francs à l'exercice 1992 et 56,6 millions de francs à l'exercice 1993). Les recettes rattachées directement à l'année 1994 s'élèvent donc à 214,9 milliards de francs(1).

Les réalisations dépassent les prévisions de quelque 19 millions de francs et présentent, par rapport à l'année 1993, une progression de 3,03 p.c., laquelle s'avère supérieure au taux moyen d'inflation de l'année (2,38 p.c.). Cette croissance résulte, principalement, de deux facteurs :

- le produit de la redevance radio et télévision perçu en 1994 recouvre 12 mois contre 11 mois en 1993;

- les bénéfices retirés d'une gestion plus active de la dette ont permis de générer 146,4 millions de francs grâce à une opération d'annulation de swaps.

2.3. Pour l'année 1994, les moyens d'action, hors sections particulières, se chiffrent à 236,2 milliards de francs et ont été utilisés à concurrence de 235,7 milliards de francs. Les moyens de paiement, toujours hors sections particulières, atteignent 230,6 milliards de francs et ont été sollicités à concurrence de 224,3 milliards de francs. Comme les années

précédentes, les crédits d'engagement (99,8 p.c. de taux d'utilisation) et les crédits d'ordonnancement (97,3 p.c. de taux d'utilisation) ont été quasi intégralement consommés.

L'imputation des dépenses a donné lieu, au cours de l'exercice 1994, à des dépassements de crédits légaux. Ils s'élèvent à 230,6 millions de francs en engagement et à 200,9 millions de francs en ordonnancement. Ils ont été constatés sur le programme destiné aux dotations versées à la Région wallonne et la COCOF, ainsi que sur ceux réservés au fonctionnement des écoles appartenant aux trois réseaux de l'enseignement de promotion sociale. Ces dépassements trouvent leur origine dans les modalités de liquidation des dépenses fixes, lesquelles ne sont pas soumises au visa préalable de la Cour des comptes.

Outre ces dépenses faites au-delà des crédits-programmes, un dépassement d'un million de francs a été enregistré sur une allocation de base destinée à la liquidation des allocations du personnel de la Communauté française inscrit au programme de subsistance de la division organique 31 (affaires générales du secrétariat général). Elle n'a pas entraîné de dépassement au niveau du crédit légal.

Comme pour la préfiguration de 1993, l'examen de l'exécution du budget ne s'est pas limité aux données chiffrées mais a également porté sur l'exécution de certains programmes. Cette analyse a permis de révéler quelques dysfonctionnements. Elle a aussi mis en évidence les efforts entrepris dans d'autres domaines.

En ce qui concerne les aspects négatifs, on peut tout d'abord relever le secteur de l'Aide à la jeunesse. Plusieurs dispositions du décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse n'ont pas été suivies d'effets. Cette situation est due principalement au fait que le gouvernement de la Communauté française n'a pas donné les directives, ni fixé les normes et modalités d'application nécessaires à la mise en œuvre des mesures préventives. De plus, alors que le décret entendait privilégier le maintien du jeune dans son milieu de vie, l'examen des dépenses fait apparaître que la solution du placement des jeunes reste prédominante.

Par ailleurs, des entorses au principe de l'annualité ont été observées au niveau des programmes consacrés aux hôpitaux universitaires, aux subventions sociales accordées aux universités et aux traitements dans l'enseignement de promotion sociale. Des atteintes au principe de la spécialité budgétaire ont également été relevées dans les dépenses relatives à l'enseignement de promotion sociale et pour les investissements immobiliers des universités.

Au point de vue des aspects positifs, on doit constater une meilleure gestion des centres

(1) Ce chiffre a été arrêté au 28 mars 1995 sur la base des informations transmises par la trésorerie communautaire. Notons, toutefois, qu'au cours de l'exercice 1995, une recette provenant d'intérêts de placement et s'élevant à quelque 30,3 millions de francs a été imputée à l'exercice 1994. Cette rentrée n'a pas été comptabilisée dans le résultat budgétaire mentionné dans la préfiguration.

culturels et des théâtres. Dans le secteur des centres culturels, l'effort annoncé par le ministre, au cours de la présentation du budget initial pour 1994, s'est avéré largement plus important que prévu. De même, dans le secteur théâtral, la politique poursuivie depuis 1989 par la Communauté française, en vue de responsabiliser les gestionnaires des théâtres subventionnés par la conclusion de contrats-programmes continue à produire des effets positifs. En effet, le déficit cumulé global des théâtres professionnels a été ramené de 184,7 millions de francs en 1989 à 55,8 millions de francs en 1994.

2.4. En ce qui concerne les Fonds budgétaires maintenus, de manière transitoire et par dérogation, dans les sections particulières, leur nombre a diminué de cinq unités à la suite du transfert, au 1^{er} janvier 1994, de l'exercice de certaines compétences communautaires à la Région wallonne et à la COCOF dans le cadre du refinancement de la Communauté française, réduisant ainsi le volume des opérations sur les sections particulières d'environ 35 p.c. par rapport à l'année précédente.

Les Fonds budgétaires ont enregistré, au cours de l'année, des recettes pour un montant de 11,2 milliards de francs et ont supporté des dépenses pour 12,4 milliards de francs, dégageant un solde négatif de 1,2 milliard de francs. Ce résultat doit être considéré avec circonspection, puisqu'il n'intègre pas les soldes des exercices précédents en raison des incertitudes qui subsistent pour certains d'entre eux.

2.5. Comme en 1993, l'impossibilité de chiffrer précisément les opérations de trésorerie a empêché la Cour de se prononcer sur la situation financière de la Communauté française.

En conséquence, le rapport sur la préfiguration des résultats provisoires de l'exécution du budget pour 1994 a souhaité que la Communauté française puisse présenter son déficit financier conformément aux usages actuels, c'est-à-dire en recourant à la notion de solde net à financer, et respecter l'obligation de publier au *Journal officiel* une situation mensuelle de trésorerie (loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, article 49, § 8, alinéa 2). A ce sujet, il faut signaler, dès à présent, que cette dernière recommandation a été entendue.

2.6. Le représentant de la Cour termine sa synthèse par un aperçu de l'encours de la dette communautaire au 31 décembre 1994.

La dette communautaire comprend, outre les emprunts contractés par la Communauté française pour faire face à ses besoins de financement, les anciennes débudgétisations, c'est-à-dire l'emprunt de 6,5 milliards de francs conclu en 1991 pour les investissements académiques

des universités de 1992 à 1998, les emprunts souscrits par les paracommunautaires en 1992 et 1993 pour compenser la retenue opérée sur les moyens transférés par la Communauté française, les contrats de promotion pour l'acquisition des immeubles du boulevard Léopold II et de la place Surllet de Chokier, ainsi que les lignes de crédit pour le financement des infrastructures culturelles et sportives. S'y ajoutent également, les emprunts conclus avant 1992 par les universités libres pour leurs investissements académiques et dont le remboursement est supporté par le budget communautaire.

L'encours de la dette directe de la Communauté française s'élève à 37,9 milliards de francs en 1994, contre 30,1 milliards de francs en 1993, soit une progression de 26 p.c. L'encours de la dette des paracommunautaires s'est par contre réduit à 2,5 milliards de francs, grâce au passage de l'exercice des compétences sociales et touristiques à la Région wallonne et à la COCOF. La dette universitaire supportée par la Communauté française atteint, quant à elle, le montant de 21,2 milliards de francs. Enfin, les charges d'amortissement relatives aux contrats de promotion conclus pour l'acquisition des immeubles du boulevard Léopold II et de la place Surllet de Chokier, ainsi qu'à l'utilisation des lignes de crédits ouvertes pour les infrastructures culturelles et sportives viennent accroître l'encours de la dette communautaire de 4,9 milliards de francs.

L'encours global de la dette communautaire est donc, au 31 décembre 1994, de 66,4 milliards de francs, ce qui représente environ 31 p.c. des recettes encaissées et imputées en 1994, hors produits d'emprunt et sections particulières.

II. EXPOSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES FINANCES ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Avant de procéder à l'examen des éléments des préfigurations des comptes budgétaires de 1993 et 1994 de la Communauté française, le ministre fait le point sur le problème de la communication et la publication des situations de trésorerie, évoqué par la Cour des comptes qui se plaint d'être dépourvue d'informations et qui signale, par ailleurs, que la publication légale des situations de trésorerie n'est pas effectuée.

Il convient, à cet égard, de signaler qu'en 1993 et jusqu'en septembre 1994, la Cour des comptes a été saisie mensuellement du rapport d'activités de la Direction d'administration de la Trésorerie et du Budget qui exposait les opérations de trésorerie réalisées ainsi que l'évolution du compte global de la Communauté.

A partir du mois d'octobre 1994 et jusqu'à présent, la Cour des comptes a reçu, mensuelle-

ment, le rapport mensuel de trésorerie qui expose de manière tout à fait complète l'évolution de la situation de trésorerie de la Communauté ainsi que le rapport d'activités du comptable centralisateur qui reprend l'exposé des ordonnances exécutées.

En ce qui concerne la publication légale des situations de trésorerie, le problème existant relevé par la Cour est en voie de régularisation; le *Moniteur belge* du 17 novembre 1995 a publié les situations mensuelles des six premiers mois de 1995, les situations des six derniers mois de 1995 sont en instance de publication et pour l'avenir, la publication se poursuivra mensuellement.

Il va de soi que si la Cour des comptes éprouve des difficultés de compréhension de la documentation qui lui a été fournie mensuellement en 1993, en 1994 et en 1995, les services du ministre et plus particulièrement la Direction d'administration de la Trésorerie et du Budget sont à son entière disposition pour lui fournir toutes les explications utiles.

Le ministre précise que les préfigurations des comptes réalisées par la Cour des comptes pour les années 1993 et 1994 concernent la gestion du Gouvernement précédent, ce qui pourrait justifier le fait qu'on y attache une importance moins grande qu'au budget lui-même et que ces documents présentent plutôt un intérêt historique.

La chose est vraie mais, néanmoins, la présentation, pour la première fois par la Cour, de préfigurations de ce type est extrêmement intéressante dans la mesure où elle pose le problème, non résolu à ce jour, du choix d'une méthode adéquate et précise de définition du résultat budgétaire qui est évidemment essentiel à l'appréciation et à la bonne information du Parlement.

Il existe, en réalité, plusieurs méthodes pour définir pareils résultats et le ministre s'en tiendra aux plus courantes.

Une première méthode consiste à établir le résultat budgétaire et le solde net à financer qui s'y rattache sur base des opérations de caisse de la trésorerie. Cette méthode, parfois utilisée pour des raisons de présentation, n'est pas à recommander, selon le ministre, dans la mesure où les opérations de caisse sont, sur une période donnée, différentes des opérations budgétaires afférentes à la même période.

En effet, il est possible, par anticipation de certaines recettes ou par étalement de dépenses réelles, de flatter anormalement un résultat budgétaire, pareille méthode lui paraît évidemment à éviter strictement.

Une deuxième méthode consiste, comme le fait la Cour des comptes, à considérer, pour

déterminer le résultat budgétaire, en recettes, les recettes encaissées du 1^{er} janvier au 31 décembre, en ce compris les recettes affectées, et en dépenses, les dépenses ordonnancées sur le budget de l'année en cours, en ce compris les dépenses sur recettes affectées ainsi que celles ordonnancées sur les crédits non dissociés engagés l'année précédente et reportés à l'année du budget en vue de faire face aux liquidations résiduelles.

Cette méthode, même si elle répond à la lettre de la loi, présente le désavantage de ne pas donner une idée correcte de l'exécution budgétaire dans la mesure où aux recettes d'une année budgétaire donnée on compare des opérations de dépenses afférentes à deux années différentes.

Le ministre explique qu'ainsi que le soulignaient de hauts fonctionnaires du ministère fédéral des Finances dans une contribution aux travaux du Sixième Congrès des Economistes de Langue française, une comparaison des objectifs budgétaires effectuée dans le cadre de pareille méthode est boiteuse étant donné qu'elle considère des opérations de dépenses étrangères à celles de l'année du budget.

Une troisième méthode, que le ministre estime plus cohérente, consiste à comparer aux recettes de l'année, les dépenses ordonnancées sur les crédits de l'année en cours en y ajoutant l'intégralité du montant des crédits non dissociés engagés et non ordonnancés reportés à l'année suivante.

Cette méthode présente l'avantage de donner une idée plus exacte de la manière dont ont été utilisés les moyens budgétaires attribués pour une année déterminée par le pouvoir législatif.

Elle comporte cependant l'inconvénient de retarder d'une année la clôture définitive du compte d'exécution budgétaire dans la mesure où les crédits non dissociés reportés sont susceptibles d'utilisation jusqu'au 31 décembre de l'année de report. Cet inconvénient est cependant tempéré par le fait que la clôture définitive ne peut, mathématiquement, qu'améliorer la clôture provisoire à concurrence des reports ordinaires non ordonnancés au 31 décembre de l'année de report.

Enfin, il existe une quatrième méthode que, selon le ministre, le législateur communautaire confirme annuellement par voie décrétole et qui consiste à déterminer le résultat budgétaire par l'inventaire des moyens budgétaires octroyés et non utilisés, montant corrigé par la plus-value ou la moins-value en recettes.

Cette démarche, gestionnellement tout à fait fiable, a, selon le ministre, l'avantage de la clarté et de l'exactitude; elle constitue en outre un incitant à une détermination rapide du résultat

budgétaire, lequel est constitutif d'un provisionnement de moyens affectés à l'année suivante, la correction de la différence entre la prévision de recette effectuée à ce titre et la recette effective intervenant lors de l'ajustement budgétaire. Cette méthode, étant donné le caractère systématique du provisionnement des excédents, est la seule qui permette de définir, dès le début de l'année budgétaire, un solde à financer que le résultat final de l'exécution du budget ne soit pas de nature à modifier.

Dans cette optique, le résultat de l'année budgétaire 1993 a été reconstitué de manière à opérer la comparaison et la réconciliation qui convient avec l'approche qui est celle de la Cour des comptes.

Quant à la préfiguration du résultat budgétaire de 1994, pour 1994, la Cour des comptes détermine un résultat bénéficiaire, hors produits d'emprunt, de + 815,1 millions.

Le résultat budgétaire déterminé par la Communauté française et qui a fait l'objet d'une inscription en recettes au budget des Voies et Moyens de 1995, est de + 1 872,8 millions calculé de la manière suivante (en millions) :

Crédits non dissociés de 1994 non engagés au 31 décembre 1994	1 274,9
Crédits non dissociés d'ordonnancement de 1994 non ordonnancés au 31 décembre 1994	161,6
Crédits non dissociés reportés engagés en 1993 non ordonnancés au 31 décembre 1994	415,8
Plus-value en recettes	20,5

Comment se justifie l'écart de 1 872,8 – 815,1 (1 057,7 millions) entre les deux approches ?

La variation du volume des crédits non dissociés engagés et reportés (4 296 millions de 1993 à 1994, 3 098,9 millions de 1994 à 1995) est significative d'une accélération des ordonnancements en 1994 de 4 296 millions – 3 098,9 millions, soit 1 197,1 millions.

La différence nette sur recettes affectées représente une réduction de l'écart de 164,1 millions.

Par ailleurs, divers ajustements comptables, liés notamment à des reports spéciaux limités de crédits de 1993, portent sur une adaptation à la hausse du solde pour 24,7 millions.

Ces différents facteurs (1 197,1 – 164,1 + 24,7) justifient correctement l'écart entre l'approche de la Cour des comptes et celle de la Communauté qui s'en tient à un résultat d'exécution budgétaire bénéficiaire pour 1994 de l'ordre de 1 872,8 millions.

D'un point de vue méthodologique enfin, il convient de remarquer que la Cour des comptes, dans son rapport sur la préfiguration de 1993 (page 39), signale que :

« Les crédits reportés de 1992 représentent la partie non ordonnancée mais engagée des crédits inscrits au budget de 1992... »

Ces crédits reportés au budget de 1993 sont repris dans le relevé établi par la Cour au montant de 6 196,0 millions alors qu'ils ne sont en réalité que de 4 459,0 millions.

Pareillement, dans la préfiguration de 1994, la Cour mentionne un montant de reports de 5 244,6 millions alors qu'ils ne sont en réalité que de 3 878,9 millions.

En la circonstance, la Cour considère erronément comme reportée à l'année suivante, l'intégralité des crédits non dissociés non ordonnancés au cours de l'année budgétaire, en ce compris les crédits non dissociés qui n'ont pas fait l'objet d'engagements, alors qu'il convient de limiter, pour des raisons gestionnelles évidentes, strictement le report à la seule partie des crédits ayant fait l'objet d'engagements.

En conclusion, le ministre ne peut que s'en tenir à l'estimation des résultats budgétaires selon la méthode mise au point par la Communauté et qui détermine une gestion budgétaire correcte pour les années considérées si l'on s'en tient à une consolidation des résultats obtenus.

En synthèse, le résultat budgétaire s'élève donc en 1993 à + 608 millions de francs. Quant à celui de 1994, il s'élève à 1 872 millions de francs qui ont été provisionnés, selon la méthode mise au point et approuvée par le législateur communautaire, pour être portés en recette l'année suivante soit en 1995.

Le ministre se réjouit, en tous cas, de l'occasion qui lui a été donnée en la présente circonstance de souligner, à nouveau, la qualité de la méthode d'enregistrement du résultat budgétaire qui est celle de la Communauté française comparée aux autres méthodes qui, manifestement, connaissent des inconvénients importants dont le moindre n'est pas celui de laisser dépourvu de toute sanction le mauvais résultat d'une année.

La méthode pratiquée par la Communauté, au contraire, comporte l'avantage de définir de manière intangible les soldes brut et net à financer dès le début de l'année budgétaire, le résultat budgétaire estimé à l'issue de celle-ci étant obligatoirement budgété de manière prévisionnelle dans le budget initial de l'année suivante avec une correction à la baisse ou à la hausse lors de l'ajustement en fonction du résultat budgétaire effectif et, ceci, en vue de maintenir l'équilibre du budget initial.

Cette rigueur et cette transparence sont, certes, originales, le ministre en convient, mais elles sont indispensables à une politique budgétaire cohérente et rigoureuse qui s'impose à la Communauté compte tenu de la situation qui est la sienne et du souci qu'il convient d'avoir d'une gestion saine des moyens financiers qui lui sont attribués, dans le respect strict des objectifs définis par son plan pluriannuel, respect qui conditionne, soyons clairs, l'existence même de l'institution.

III. DISCUSSION

Remerciant le représentant de la Cour des comptes et le ministre du Budget pour leurs exposés respectifs, la Présidente invite les commissaires à entamer le débat.

Mme Maréchal souhaite, sans esprit polémique, mais dans un souci d'information, obtenir de la part de la Cour des comptes une appréciation technique quant à la méthode retenue par le Gouvernement communautaire.

La Présidente demande au représentant de la Cour des comptes de fournir aux commissaires les éléments techniques demandés.

M. Rion, conseiller à la Cour des comptes, précise qu'il ne souhaite en aucune manière entrer dans la polémique quant au choix de la méthode. Il aborde le problème uniquement sur le plan comptable où, reconnaît-il, différentes méthodes formelles existent.

Toutefois, il insiste sur le respect de deux grands principes essentiels pour la tenue de toute comptabilité qui sont la continuité d'une part et la transparence, d'autre part.

En effet, poursuit le représentant de la Cour des comptes, la continuité, c'est-à-dire le maintien des mêmes règles chaque année, est indispensable afin de garantir la comparaison entre plusieurs exercices.

Or, le représentant de la Cour constate que l'insertion d'un cavalier budgétaire, certes approuvé par le législateur communautaire, apporte des différences d'un exercice à l'autre, rendant, dès lors, relativement difficile la lecture comparative des chiffres.

Quant à la transparence, corrélatrice du premier principe, elle vise à garantir la juste compréhension de l'exécution du budget et notamment la manière dont les moyens ont été utilisés et les opérations réalisées en cours d'exercice.

En conclusion, le représentant de la Cour affirme qu'il estime que la Communauté française a adopté une pratique qui permet au Gouvernement de faire des opérations particu-

lières qui échappent aux règles de la comptabilité publique.

La Cour des comptes, dans son analyse de la préfiguration de l'exécution des budgets, se réfère, quant à elle, strictement aux normes définies dans la loi.

Le représentant de la Cour des comptes reconnaît qu'il peut y avoir débat sur des inconvénients éventuels des lois coordonnées sur la comptabilité publique, mais tant qu'elles existent dans cette forme, elles servent d'encadrement juridique et la Cour dénoncera les dispositifs dérogatoires qui nuisent à la transparence et à la continuité.

M. Rion admet que cette loi implique un fonctionnement complexe en termes d'exercices budgétaires, en particulier pour les crédits de dépenses non dissociés inscrits en année t et utilisés au cours de l'année $t + 1$.

Cependant, selon le représentant de la Cour des comptes, l'appréciation du résultat budgétaire n'a de sens qu'au regard de la situation de caisse car le budget constitue une prévision comptable alors que la réalité se matérialise en termes de compte en caisse. De ce point de vue, le concept du solde net à financer vise à permettre de comparer la situation de caisse et le résultat budgétaire afin de réconcilier les données budgétaires et financières.

Toutefois, on constate toujours des différences: d'une part, entre les recettes réellement encaissées et d'autre part, les dépenses liquidées et surtout les dépenses ordonnancées dans le budget mais pas encore payées.

Le représentant de la Cour des comptes constate qu'un certain nombre de dispositifs pris par la Communauté française enfreignent tant le principe de continuité que celui de la transparence, car les modifications successives des règles applicables rendent difficile une analyse pluriannuelle claire.

M. Harmel souhaite se pencher sur les documents tant de la Cour des comptes que du ministre, afin de mieux appréhender les diverses méthodes évoquées par le ministre du Budget et craint que le non-respect de l'annualité budgétaire en matière de crédits dissociés (1), notamment le report d'ordonnancement des crédits, ne pèse sur l'encours.

Il constate que la dette globale s'accroît rapidement entre 1993 et 1994 car la Communauté française doit faire face, à un moment donné, à l'ensemble des paiements.

M. Knoops demande au ministre du Budget si, à l'instar du privé lorsque l'on modifie les

(1) Réf. à la page 8 du doc. 4 - III (SE 1995) n° 1.

règles comptables, l'Administration n'aurait pas pu tenir, dans un souci de transparence, la comptabilité de la Communauté française selon les deux méthodes pendant une année. Il souligne que, malgré sa longue expérience parlementaire, il a besoin de l'aide de la Cour des comptes pour appréhender et comprendre la préfiguration de l'exécution des budgets.

D'autre part, il estime que les comptes de trésorerie ne pourront être clôturés tant que l'Etat fédéral n'aura pas effectué cette clôture. Il se demande quand cela sera fait.

M. Knoops termine son intervention en demandant au ministre pourquoi on a retardé le paiement des charges d'intérêts tant en 1993 qu'en 1994: est-ce de la négligence ou est-ce par manque de fonds?

Invités par la Présidente à éclairer les commissaires, le ministre Van Cauwenberghe, pour l'aspect politique et son directeur de cabinet, pour les aspects techniques, fournissent les réponses suivantes.

Le ministre du Budget rappelle un premier principe politique, la continuité invoquée par la Cour des comptes s'inscrit dans le cadre du respect d'une loi fédérale sur la comptabilité publique. Le législateur communautaire a, à plusieurs reprises, arrêté dans ses budgets des principes contraires à cette loi.

Le ministre du Budget rappelle que M. Ducarme avait même proposé un débat sur l'opportunité de modifier les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat lors de la discussion du budget 1996.

La Cour des comptes, estime le ministre, étant, par essence, rattachée au pouvoir législatif fédéral, poursuivra ses analyses sur base de la législation fédérale.

Le ministre reconnaît qu'en 1994, le législateur communautaire a procédé à une rupture dans la continuité, ayant changé de méthode, mais, à partir de cette date, il a maintenu les principes d'application de sa méthode de reports, qu'ils soient positifs ou négatifs, afin qu'ils soient immédiatement intégrés dans le budget de l'année suivante et ce, afin de coller au plus près à la réalité budgétaire et financière.

Il rappelle que le législateur communautaire a tranché et que la Cour des comptes se trouve confrontée au fait que chaque niveau de pouvoir a organisé ses propres normes.

M. Knoops revient à sa proposition de tenir, pendant une courte période transitoire, la comptabilité selon les deux méthodes pour assurer une certaine continuité et en faciliter la compréhension.

M. Van Cauwenberghe, ministre du Budget, pense que, même si l'analyse de la Cour des

comptes est différente, sur le moyen terme, une réconciliation des deux méthodes est possible.

En effet, selon ses calculs, sur une période de trois ans, la différence s'élève à 124 millions, ce qui est mineur relativement aux masses budgétaires en jeu, soit 690 milliards.

Le ministre poursuit en plaidant en faveur de la méthode retenue par la Communauté française — et choisie, il le rappelle, par son prédécesseur, — qui lui paraît infiniment plus claire et plus efficace.

En effet, il rappelle que, pour l'objectif défini par le Traité de Maastricht quant au déficit des pays de l'Union européenne, au 31 janvier 1997, les données devront être appréciées du 1^{er} janvier au 31 décembre 1997, dès février 1998.

La Cour des comptes et le Conseil supérieur des Finances constituent des guides, qui fournissent des éléments à l'opposition; le Parlement, lui aussi, présente ses références que le ministre du Budget considère comme bonnes en régime démocratique.

Face à des analyses différentes, c'est le Parlement qui tranche. De plus, le ministre affirme que la méthode retenue permet la gestion la plus proche de la réalité.

M. Harmel insiste pour que le principe d'annualité budgétaire soit davantage suivi car, implicitement, la méthode de report peut faciliter, en dépenses, tous les camouflages. La méthode de la Communauté qui intègre les corrections immédiatement est, pense-t-il, plus juste.

M. Martin, directeur de cabinet du ministre du Budget, rappelle que le Conseil supérieur des Finances recommande des normes d'emprunts pour un budget d'une année déterminée.

Les préfigurations effectuées par la Cour des comptes envisagent en dépenses les ordonnancements relatifs à deux budgets différents, celui du budget de l'année en cours et celui de l'année précédente pour ce qui concerne les crédits légalement reportés.

Dans ces conditions, le résultat budgétaire dégagé n'est pas significatif dans la mesure où il s'en tient à la comparaison des recettes du budget de l'année et des dépenses afférentes à des budgets de deux années différentes.

La norme de 3 p.c. imposée par le Traité de Maastricht devrait normalement s'apprécier au départ d'un compte d'exécution cohérent du budget de l'année de référence et s'en tenir à la comparaison des dépenses autorisées pour la même année, qu'elles soient liquidées au cours de ladite année ou sur les reports légaux au cours de l'année suivante.

M. Martin pense, à l'instar de la Cour des comptes française, qu'il y a confusion entre comptes et trésorerie: en effet, les financiers se basent sur la situation de caisse, alors qu'elle n'est en rien le reflet fidèle du compte d'exécution du budget. Comme le sixième Congrès des économistes de langue française le soulignait, en 1984, on effectue des comparaisons sur la base de données qui couvrent des réalités différentes et sont, par nature, incomparables.

En outre, M. Martin se demande, en appliquant la loi sur la comptabilité de l'Etat, ce qu'il advient des éventuels boni cumulés, même si, jusqu'à présent, la loi des comptes couvre des malis. Comment, demande-t-il, procède-t-on juridiquement et techniquement?

De plus, M. Martin attire l'attention sur le fait qu'il faut relativiser les différences d'évaluation entre les méthodes. En effet, la différence équivaut à un bonus de 124,1 millions sur 690 milliards. Sur un plan pluriannuel, il n'y a donc pratiquement pas de différence, selon M. Martin.

Il tient à faire remarquer que la situation de caisse ne constitue pas un élément d'appréciation fiable de la situation financière; en effet, afin d'apparaître plus « riche » au 31 décembre, on peut garder en caisse des sommes qui devraient normalement être dépensées avant le 31 décembre.

La comptabilité de l'exercice lui paraît donc l'élément qui permet la vision la plus maîtrisée et que le gouvernement a choisie comme référence.

M. Knoops reconnaît que la différence de 124,1 millions évoquée constitue un écart faible, mais il souligne que les préfigurations de l'exécution des budgets indiquent des tendances et qu'il faudra vérifier les chiffres sur base des comptes réels.

M. Knoops souhaite répondre à M. Van Cauwenberghe quant au rôle de la Cour des comptes qui constitue une aide pour tous les parlementaires et non pour les seuls parlementaires de l'opposition. Il se réjouit du bon déroulement du débat dont tout esprit polémique était absent.

Plus aucun intervenant ne demandant la parole, la présidente clôt le débat et propose à la Commission que le principe de l'adoption d'une motion motivée de règlement provisoire du budget soit étudiée de manière approfondie par le groupe de travail Règlement pour les prochaines préfigurations que la Cour des comptes déposera et que le Conseil évite toute improvisation en la matière.

La commission marque son accord sur cette proposition à l'unanimité des membres présents.

Le rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 8 membres présents lors de la réunion du 23 avril 1996.

La Rapporteuse,

N. MARECHAL.

La Présidente,

F. DUPUIS.

