



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

10 JUILLET 1996

PROJET DE DECRET

CONTENANT L'AJUSTEMENT DU BUDGET
DES VOIES ET MOYENS
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1996(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 MM. **HARMEL** ET **MALISOUX**

(1) Voir Doc. Conseil 5-I-1 (1995-1996) 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 ses réunions des 25, 28 juin, 4 et 9 juillet 1996, le projet de décret contenant l'ajustement du budget des Voies et Moyens de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 (1).

I. EXPOSE DU MINISTRE DU BUDGET

Le ministre présente à la Commission la traduction détaillée, sous la forme des projets de décrets traditionnels, des décisions que le Gouvernement a prises au cours du mois de mai relativement à l'ajustement du budget de 1996 et au budget de 1997.

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Mme Dupuis (Présidente), MM. Antoine, Barbeaux, Biefnot, Mme Bouarfa (en remplacement de M. Biefnot), M. Cheron, Mme Docq, MM. Dehu, Donfut, Harmel, Istasse (en remplacement de M. Donfut), Liénard, Malisoux, Mme Maréchal, MM. Melin (en remplacement de M. Malisoux), Léonard, Santkin, Mme Toussaint-Richardeau (en remplacement de M. Donfut), MM. Vancrombruggen, Dardenne, Ducarme, Hinnekens, Knoops, Mme Servais, MM. Severin, van Eyll.

Assistaient également à la réunion :

Mme Bertouille, MM. Drouart, Marchant, Mme Payfa, M. Perdieu, Mme Persoons, MM. Smeets, Wahl, membres du Conseil;

Mme Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement;

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

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

MM. de Viron, directeur de cabinet adjoint, Louis, directeur de cabinet adjoint, Maene, conseiller, Block, représentant le cabinet de Mme Onkelinx;

MM. Buelen, directeur de cabinet adjoint, Gypens, directeur de cabinet adjoint, Vankerkhove, directeur de cabinet adjoint, Parmentier, conseiller, Mollens, représentant le cabinet de M. le ministre Grafé;

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

M. Decoux, premier auditeur-réviseur, Mmes Machetens et Dubuisson, auditrices adjointes représentant la Cour des comptes;

M. Tonneau, représentant le CGRI;

M. Bertholomé, secrétaire du groupe PS;

Mme Parent, experte du groupe PS;

M. Jeanmart, expert du groupe PRL-FDF;

M. Mulatin, expert du groupe PRL-FDF;

M. Belleflamme, expert du groupe PSC;

M. Nollet, secrétaire du groupe Ecolo.

L'AJUSTEMENT DU BUDGET DE L'ANNEE BUDGETAIRE 1996

Le ministre rappelle que le budget de l'année budgétaire 1996 avait été déposé en équilibre, hors recettes affectées et dépenses y afférentes équilibrées par définition, au montant de 227 976,2 millions, tant en recettes qu'en dépenses, les recettes comprenant un volume d'emprunt de 9 607,6 millions correspondant à la norme recommandée par le Conseil supérieur des Finances.

L'ajustement auquel il a été procédé par le Gouvernement a eu pour objectif premier de maintenir strictement l'équilibre initial en l'adaptant au montant des ressources dûment ajustées dans le cadre, notamment, de l'application de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989.

Les recettes

Les ressources de la Communauté pour 1996 se trouvent ramenées, hors recettes affectées, de 227 976,2 millions à 227 366,1 millions, soit une réduction de 610,1 millions.

Cette réduction de 610,1 millions résulte essentiellement des facteurs suivants :

1. L'évolution de l'inflation en 1995 s'est révélée être de 1,47 p.c. L'inflation retenue, lors des prévisions budgétaires de 1995, était de 1,5 p.c., une correction définitive intervient par réduction des moyens attribués en 1996.

La correction en question représente une diminution de recettes de 184,5 millions.

Dans le même ordre d'idées, les dotations servies à la Région wallonne ainsi qu'à la Commission communautaire française donnent lieu à des remboursements à la Communauté de 13,3 millions. L'impact net de ce premier facteur est donc de 171,2 millions.

2. Les autorisations budgétaires non consommées de l'année 1995 déterminent, par comptabilisation des moyens de trésorerie non utilisés et donc libérés, une prise en recettes au budget de 1996, qui donne lieu à l'ajustement de la prévision initiale.

Pour rappel, le budget initial de 1996 enregistrait une prévision de moyens non utilisés de 1 900 millions.

La détermination précise des moyens non utilisés corrigés par les moins-values de recettes établit, sur base comptable, le montant définitif retenu à ce titre 1 220,5 millions, soit une réduction de recettes de 679,5 millions.

Cette situation a évidemment imposé à la Communauté, et ceci démontre le caractère sérieux du système pratiqué et que d'autres pouvoirs gagneraient à utiliser, une adaptation automatique du budget de 1996 par réduction des recettes à concurrence de la moins-value effectivement constatée fin 1995.

Ainsi, affirme le ministre, se trouvent confirmées la qualité et la validité de la pratique qui est celle de la Communauté française en la matière et qui définit, de manière originale mais précise, une véritable sanction de la gestion budgétaire de l'année écoulée.

3. Les autres adaptations qui portent sur une augmentation nette de recettes à concurrence de 240,6 millions, laquelle résulte des informations les plus récentes en ce qui les concerne.

B. Les dépenses

En ce qui concerne les dépenses, explique le ministre, il convenait, afin de maintenir l'équilibre initial, de dégager de quoi compenser la diminution des recettes nettes de 610,1 millions que le ministre a évoquée, tout en faisant face aux ajustements de dépenses indispensables qui se manifesteraient à l'examen de l'exécution du budget initial.

La masse initiale des dépenses autorisées, hors crédits variables, était de 227 976,2 millions.

Les ajustements à la hausse suivants étaient nécessaires.

a) L'impact initial de l'économie à provenir des mesures liées aux congés de maladie et estimé à 2 milliards a été revu à la baisse pour un montant global de réduction de 700 millions dont 647,5 millions dans le secteur de la ministre-présidente et 52,5 millions dans le secteur budgétaire du ministre Grafé.

b) Par ailleurs, l'incidence budgétaire de la prise en compte des classes d'été dans l'enseignement fondamental a été revu à la hausse à concurrence de 200 millions.

c) La décision du Gouvernement de ne pas augmenter les droits d'inscription dans l'enseignement non universitaire nécessite un ajustement à la hausse de 65 millions des crédits concernés.

d) Enfin, les ajustements résiduels, à la hausse, représentent un montant net de quelque 27,6 millions.

La provision index, d'un montant initial de 1 842 millions, a été répartie entre les différentes allocations de base relatives aux dépenses de

rémunérations à concurrence de 1 541,5 millions, soit une réduction de 300,5 millions.

La cotisation de responsabilisation pension, d'un montant initial de 617,2 millions, a été revue à la baisse au montant de 501,2 millions, soit une réduction de 116 millions.

Enfin, la révision du montant des dotations servies à la Région wallonne et à la COCOF, en fonction de l'interprétation juridique de la Cour des comptes, a permis de dégager une économie globale de 1 186,1 millions, affectée exclusivement aux dépenses d'enseignement.

De cette manière, la moins-value en recettes de 610,1 millions s'est trouvée, en 1996, à l'occasion de l'ajustement, intégralement compensée par le montant net des ajustements de dépenses ($700 + 200 + 65 + 27,5 - 300,5 - 116 - 1 186,1 = 610,1$ millions).

Ainsi, le budget de 1996 se trouve-t-il correctement ajusté, moyennant adaptation rigoureuse aux prévisions de recettes et de dépenses aux montants de celles qui sont effectivement attendues, ce qui constitue une base tout à fait saine en vue de l'élaboration du budget de l'année budgétaire 1997 qui a été mis au point dans le même esprit.

II. EXPOSE DU REPRESENTANT DE LA COUR DES COMPTES

(Commentaires et observations en Annexe 1)

Le représentant de la Cour des Comptes excuse tout d'abord l'absence de M. Rion, conseiller rapporteur du dossier d'analyse budgétaire en Chambre française de la Cour des Comptes, retenu par d'autres devoirs.

Comme les années précédentes, la Cour n'exposera à la commission que les remarques de portée générale. Les observations se rapportant aux différents programmes seront présentées dans les commissions spécialisées, elles se rapportent essentiellement au secteur de l'enseignement.

PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET 1996

Equilibres budgétaires

En ce qui concerne les équilibres budgétaires, cet ajustement aboutit, hors produit d'emprunts et section particulière, à une diminution identique et de faible amplitude (621,6 millions de francs) des recettes et des dépenses, laissant les soldes inchangés.

Ainsi, le solde net à financer *ex ante* se maintient à 6,1 milliards de francs et correspond

au déficit maximum admissible établi par le Conseil supérieur des Finances.

Recettes

Au niveau des recettes, la diminution attendue en 1996 provient essentiellement d'une révision à la baisse des masses financières en provenance de l'Etat fédéral et du montant correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1995, ainsi que de l'abandon des projets de taxation élaborés dans le cadre du budget initial de 1996.

Le versement correspondant aux moyens non utilisés du budget 1995 est supérieur de 20 millions de francs au résultat établi par la Cour des Comptes lors de l'élaboration de la préfiguration des résultats provisoires de l'exécution du budget communautaire pour 1995. Cet écart s'explique par le fait que, malgré la réduction de la dotation de la RTBF opérée par l'ajustement du budget 1995, la somme prévue initialement a été intégralement versée à l'institution.

Dépenses

Au point de vue des dépenses, les moyens d'action et les moyens de paiement sont réduits de la même manière (- 621,6 millions de francs).

La réduction des moyens de paiement résulte essentiellement d'une diminution des crédits du budget de la dette publique et de l'adaptation des dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la COCOF. Cette adaptation répond à l'observation formulée par la Cour des Comptes sur l'application correcte de la formule de calcul du droit de tirage de la COCOF.

Budget général des dépenses

Au niveau du budget général des dépenses, la Cour constate que celui-ci ne comporte pas moins de huit nouvelles dispositions.

Plusieurs de ces dispositions dérogent aux règles de la comptabilité de l'Etat.

Par ailleurs, la ligne de crédit ouverte auprès du Crédit communal pour le financement d'un complexe sportif à Jambes est étendue à la réalisation d'autres infrastructures sportives de la Communauté française.

Au 31 décembre 1995, cette ligne de crédit au montant de 200 millions de francs a été utilisée à concurrence de 111,5 millions de francs. Les seuls investissements réalisés concernent la rénovation de la piste d'athlétisme pour

une somme de 33,2 millions de francs. Le solde de 78,3 millions de francs a servi au paiement d'études de projets non suivies d'effet, à l'octroi d'indemnités de dédit ainsi qu'à la couverture des frais bancaires.

Compte tenu de l'importance des frais bancaires (7,8 millions de francs pour la seule année 1995), du manque de précision au sujet des nouveaux investissements envisagés, ainsi que des échéances de paiements s'y rapportant, il serait peut-être plus indiqué de procéder au remboursement de l'emprunt, de mettre un terme à cette ligne de crédit et d'imputer à l'avenir ce genre de dépenses à charge de crédits directs.

Programmes d'exécution du budget

Pour les programmes d'exécution du budget, le représentant de la Cour n'évoque que la dette liée aux investissements immobiliers des universités libres.

Afin de pouvoir bénéficier de la baisse des taux, la Communauté française a renégocié, à la fin de l'année 1995, les emprunts conclus par les universités libres auprès de la CGER pour financer leurs investissements académiques, emprunts dont la charge est totalement supportée par la Communauté.

Le paiement de l'indemnité de réemploi et des intérêts dus sur son préfinancement font que le montant de l'allocation de base concernée a été réajusté à son niveau de 1995, à savoir 1,4 milliard de francs. L'impact de cette renégociation ne se fera effectivement sentir qu'en 1997. Quant à la première échéance d'amortissement, elle est prévue pour 2001 et portera sur un montant de quelque 3 milliards de francs.

III. DISCUSSION GENERALE

La Présidente remercie le ministre et le représentant de la Cour des comptes pour leurs exposés respectifs et invite les commissaires à entamer la discussion générale en présence du ministre du Budget.

D'emblée, M. Ducarme souligne que la Cour des comptes relève l'existence d'un cavalier budgétaire qui consiste à prendre en compte une recette correspondant aux moyens non utilisés du budget 1995.

Bien qu'il partage l'avis du Gouvernement et considère normal qu'un Gouvernement puisse reprendre dans son budget des économies indirectes d'un exercice précédent, il s'interroge sur les chiffres tels qu'ils sont présentés. En effet, M. Ducarme s'inquiète du commentaire formulé par la Cour des Comptes dans son analyse

générale du budget 1997 et qui estime qu'au regard des sommes enregistrées au cours des deux exercices précédents, le résultat escompté est peu réaliste.

Dès lors, même s'il ne conteste pas le dispositif adopté par le Gouvernement, il pense que la non-utilisation de crédits inscrits dans les budgets successifs devrait tendre à disparaître, en collant d'année en année aux besoins réels.

Il interroge le Gouvernement sur sa connaissance des dépassements qui doit permettre de resserrer ce cavalier budgétaire.

M. Ducarme se demande si l'optique du Gouvernement consiste à gérer par réajustement à la baisse des crédits eu égard à leur non-utilisation ou si, au contraire, il s'agit de créer relativement artificiellement une enveloppe qui peut être reportée afin de respecter le plan pluriannuel.

C'est l'hypothèse qu'il développerait s'il devait constater que les montants ne sont pas adaptés puisque, dans une optique de saine gestion, le cavalier budgétaire ne devrait plus exister.

Il demande au ministre du Budget de cerner au plus près la réalité en collaboration avec son administration afin de rendre vers 0 dans le cadre de cette inscription budgétaire. Si tel n'est pas le cas, M. Ducarme dit ne pas comprendre la logique interne qui guide le Gouvernement.

S'appuyant sur l'analyse de la Cour des Comptes, M. Ducarme demande au Gouvernement d'apporter une réponse politique au fait que, malgré la réduction de la dotation RTBF opérée lors de l'ajustement du budget 1995, le montant initialement prévu a été versé à l'institution.

Il insiste pour que le Gouvernement formule sa réponse en relevant les propos qu'il a tenus pour justifier cette réduction, notamment le fait que la RTBF aurait anticipé les économies prévues par le plan Horizon 1997. Le Gouvernement a déclaré que cette réduction était possible, l'administrateur général également. Il se demande si c'est le Gouvernement qui s'était trompé ou l'administrateur général ou les deux.

M. Ducarme demande au Gouvernement pourquoi la réduction des dotations aux paracommunautaires n'est pas linéaire, pourquoi le Gouvernement l'a exécutée différemment, alors que les autres secteurs se voient imposer des mesures linéaires d'économies.

Il se demande si la gestion de l'ONE est plus performante ou si la gestion de la RTBF est déficiente.

Suite à sa critique des dérogations aux règles de la comptabilité de l'Etat, il demande à la Cour des Comptes, d'une part, de formuler une proposition de solution technique puisqu'elle écrit «qu'une autre solution aurait pu être trouvée»; au Gouvernement, d'autre part, de revoir à la prochaine réunion les voies à suivre pour répondre à ces critiques.

Dans le cadre des subventions à la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires (AB 61.33/DO 38 PA 12), M. Ducarme demande à la Cour des Comptes de formuler des suggestions techniques et suggère au Gouvernement de déposer les amendements utiles afin de rencontrer la remarque de la Cour quant au fait que l'utilisation des crédits non dissociés permettrait un meilleur suivi des dossiers et serait plus conciliable avec le système des «droits de tirage» par les institutions.

En outre, quant aux lacunes constatées par la Cour des Comptes dans les informations administratives disponibles pour les chargés de mission, M. Ducarme demande pourquoi ces informations ne sont pas complètes.

De plus, il interroge la Cour sur l'absence de coordination entre l'ensemble des systèmes de gestion utilisés en lui demandant un descriptif de ces systèmes afin de cerner les raisons de l'incompatibilité de ceux-ci. D'autre part, il demande au Gouvernement pourquoi cette coordination n'a pas été mise en œuvre.

A propos de la réforme de l'enseignement secondaire, M. Ducarme se dit interpellé par les inquiétudes de la Cour des Comptes sur le maintien des coûts.

A la Cour, il demande sur quels critères elle base ses propos.

Au Gouvernement, il demande s'il n'existe pas un effet induit non mesuré qui, avant de permettre une réduction des coûts de l'enseignement secondaire, provoquerait une hausse, fût-ce temporaire, des coûts.

Il souhaite que la Cour étaye son analyse par des chiffres puisqu'il s'inscrit dans une démarche exigeant la rigueur dans la présentation des chiffres tant par le Gouvernement que par la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes, dans son commentaire relatif aux mesures de mises en disponibilité précédant la retraite, suggère, afin d'évaluer le coût réel des nouvelles dispositions, de mettre rapidement en place une procédure administrative pour la collecte des informations permettant de connaître avec précision le nombre d'emplois libérés ayant donné lieu à remplacement.

M. Ducarme demande au Gouvernement de réagir à cette proposition utile de la Cour,

pourquoi elle n'a pas été prévue ou, dans l'hypothèse où elle l'a été, quel délai serait nécessaire pour la mettre en application.

Quant à la ligne de crédit pour la construction d'un hall des sports à Jambes, M. Ducarme demande que le ministre en charge du dossier fournisse une note politique pour expliquer, voire justifier, l'utilisation de cette ligne de crédit.

Il insiste pour que la réponse ministérielle à la Cour des Comptes soit non seulement financière, comptable mais aussi politique.

Outre le débat sur les procédures des marchés publics que M. Ducarme estime complexes et coûteuses à terme, il met en exergue que l'utilisation de cette ligne de crédit, afin de couvrir des frais d'études et des frais bancaires, nécessite absolument des explications plus concrètes afin de justifier l'utilisation des deniers publics.

M. Ducarme insiste car il pense qu'une telle situation aurait provoqué, si elle était présentée au plan communal, de vives réactions.

M. Ducarme reprend ensuite les commentaires à propos des nouveaux besoins financiers résultant de la revalorisation des échelles de traitement du personnel ouvrier contractuel des services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française et souhaite que le Gouvernement indique si la situation décrite par la Cour est réelle et s'il existe une menace quant à la revalorisation de ces échelles de traitement.

M. Vancrombruggen remercie le ministre pour son exposé très documenté et félicite le Gouvernement compte tenu du contexte difficile. Il constate, que d'une manière générale, les dépenses de la Communauté française sont en hausse tout en mettant en œuvre des mesures d'économies structurelles afin de respecter le plan pluriannuel. Il souligne le meilleur équilibre financier de l'Institution — dont on ne prévoit plus la mort — et l'utilisation optimale des moyens disponibles.

M. Vancrombruggen affirme que, si l'on peut convenir des contraintes qui pèsent sur les capacités de financement de la Communauté, il est faux de prétendre que cette dernière ne remplit pas ses missions.

M. Antoine salue la clarté de l'analyse de la Cour des Comptes même si, sur certains points, il formulera des réticences.

Il salue également l'effort de précision du Gouvernement dans la présentation du budget des diverses divisions organiques même s'il considère qu'un effort reste à fournir quant à la clarté des programmes justificatifs.

Sur le fond, M. Antoine interviendra conjointement sur l'ajustement budgétaire 1996 et le budget 1997, considérant que ce sont des années charnières.

Il déclare que le budget de la Communauté française est sur la bonne voie même s'il faut se garder de toute euphorie prématurée.

Il constate que le discours pessimiste sur l'avis de l'Institution de la Communauté française n'a plus lieu d'être car elle a construit des perspectives et se singularise maintenant des autres entités fédérées.

M. Antoine estime que le plan pluriannuel constitue un élément positif car il assure un pilotage budgétaire que d'autres niveaux de pouvoir n'ont pas et constitue un guide qui permet, grâce aux simulations, de donner une perspective et d'évaluer les effets des mesures décidées.

En effet, il rappelle que le moindre retard dans l'application des mesures peut provoquer des effets dramatiques en termes de rémunérations.

Le plan pluriannuel constitue le point cardinal des budgets puisque, chaque année, l'actualisation d'une centaine de paramètres permet de cerner au plus près la réalité.

M. Antoine se réjouit de ce que la Communauté française ait pris très vite diverses mesures d'économies structurelles même si elles n'étaient pas aisées à mettre en œuvre telles que la réforme de l'enseignement secondaire, la tentative de réduction de l'écart entre charges organiques et charges budgétaires, le principe d'égalité des réseaux et l'autonomie de gestion.

Il considère que les mesures d'économies structurelles complètent les mesures conjoncturelles, comme le report du paiement de la prime de fin d'année.

Il souligne un autre élément positif, à savoir la solidarité régionale qui a atteint son amplitude maximale et qui résulte du travail parlementaire, du relais de la Cour des Comptes et de la responsabilité des Gouvernements respectant l'esprit des Accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin.

M. Antoine met en exergue la gestion dynamique de la dette par trois techniques: la consolidation de la dette des universités qui portera tous ses fruits en 1997, l'effet mécanique de la baisse des taux et enfin la gestion des emprunts à moyen et court termes via un réexamen constant.

En outre, M. Antoine relève la maximalisation de la perception de la radio-télévision redevance et le fait que la politique soit stricte-

ment encadrée par des normes et la bonne maîtrise des dépenses.

Pour 1997, il prévoit que les mesures donneront leurs pleins effets et que la Communauté française bénéficiera des normes les plus favorables en recettes provenant de l'Etat fédéral. Il déclare que le budget est en bonne voie dans une perspective structurelle.

Toutefois, tous ces éléments positifs ne peuvent entraîner une euphorie béate, déclare M. Antoine, car, si on respecte le plan pluriannuel, il reste quelque 4 milliards d'économies à réaliser et le Gouvernement a épuisé la logique de la rationalisation par les normes.

L'enseignement supérieur reste également une relative inconnue, eu égard à l'influence de l'évolution du nombre d'étudiants. Il faudra donc, affirme M. Antoine, redoubler de créativité pour réaliser le solde de 4 milliards d'économies.

M. Antoine estime que le dépôt du budget au mois de juin est une excellente chose. Il ajoute que ce fait redonnera confiance aux différents secteurs même si un certain nombre d'ajustements seront inéluctablement nécessaires.

Par ailleurs, il considère que l'ajustement du budget 1996 préfigure le budget de 1997; dès lors, dit-il, malgré de nombreuses sollicitations effectuées par les différents secteurs concernés, le Gouvernement de la Communauté française devra redoubler de vigilance afin de bien maîtriser les finances de notre Communauté.

D'autre part, il constate qu'en 1996, un effort important a été réalisé en vue de réduire les charges budgétaires par rapport aux normes organiques. Il ajoute que le risque d'un dérapage existe pour 1997. Dès lors, il demande au ministre des précisions à ce sujet.

En outre, il déclare qu'il serait nécessaire de développer une politique volontariste dans le cadre des recettes.

Concernant l'avenir de la Communauté, le même commissaire demande au Gouvernement de tout mettre en œuvre afin de maximaliser les recettes, afin de rationaliser l'offre d'enseignement par les structures, afin d'encourager l'autonomie dans un système de subventionnement général, afin d'assouplir les titres et afin d'aligner le régime des mises en disponibilité.

En conclusion, il déclare que le PSC est satisfait des projets de budgets qui sont présentés.

Taxation des toutes-boîtes

M. Cheron constate que certaines recettes nouvelles imaginées, notamment la taxe sur les toutes-boîtes, critiquées par l'opposition quant

à leur difficulté d'application dans la Région de Bruxelles-Capitale, n'ont pas été mises en œuvre.

M. Ducarme demande au Gouvernement de préciser pourquoi il a abandonné chacun des projets de taxation prévus au budget 1996, notamment sur les toutes-boîtes. Il attend du Gouvernement qu'il réponde aux critiques formulées par l'opposition à propos de ces projets de taxation dans le cadre des débats parlementaires relatifs à l'examen du budget 1996.

Le ministre répond que le budget initial des Voies et Moyens 1996 prévoyait en effet une recette de 200 millions de francs à provenir d'une taxe sur les imprimés publicitaires non adressés, levée dans le cadre de la compétence fiscale de la Communauté française qui lui est reconnue par l'article 170, § 2, de la Constitution.

Cette taxation n'a pu être mise en place.

En effet, même si la compétence fiscale conférée aux Communautés n'est pas déniée, sa mise en œuvre soulève des difficultés majeures comme l'a confirmé une étude que le ministre a confiée au Professeur Scholsem de l'Université de Liège.

Aucune solution réaliste et satisfaisante n'a actuellement été apportée au problème posé par l'exercice de ce pouvoir fiscal dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour la simple raison que les Communautés française et flamande n'y ont pas de bases territoriales distinctes.

En effet, la volonté de donner un effet utile à l'article 170, § 2, de la Constitution dans le cadre de la mesure projetée se heurte à Bruxelles au double principe du consentement à l'impôt et de l'égalité devant l'impôt.

Le consentement à l'impôt est le principe en vertu duquel, et c'est l'essence même d'un régime démocratique, le champ d'application d'un impôt ne puisse dépasser le corps électoral qui sert de base à l'élection du législateur qui décide du prélèvement.

A l'évidence, les néerlandophones de Bruxelles n'ont pas été en mesure d'apporter, en tant qu'électeurs, leur consentement à la taxe sur les imprimés toutes-boîtes susceptible de les frapper.

Le second principe à respecter est l'égalité devant l'impôt.

La Communauté française ne peut renoncer à percevoir l'impôt dans une partie de son ressort territorial.

Elle a donc l'obligation de le percevoir dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

L'obligation de respecter ces deux principes vide-t-elle l'article 170, § 2, de la Constitution de toute efficacité pour les Communautés? Selon le ministre, la réponse est non.

Les Communautés peuvent exercer leur pouvoir fiscal dans le cadre des matières culturelles ou personnalisables, comme le Gouvernement l'envisage en matière de publicité audiovisuelle.

Quand la Communauté peut définir le champ d'application d'un impôt *ratione materiae et personae*, tout en respectant le principe du consentement et de l'égalité, elle retrouve sa pleine capacité fiscale.

Une deuxième possibilité pour les Communautés consisterait à voter la même disposition fiscale sur la base d'un accord de coopération intervenu entre elles.

Ligne de crédit pour la construction d'un hall omnisport à Jambes

Quant à ce dossier, le ministre du Sport répond à M. Ducarme que, le 29 janvier 1988, son prédécesseur signait avec la firme «SOFIBAIL» un contrat de promotion pour la réalisation d'un hall d'athlétisme pour un montant de 550 millions.

Suite à l'avis de l'Inspection des Finances, invitant la Communauté à :

- modifier le contrat;
- solliciter l'avis de la Cour des Comptes;
- faire valider les décisions par l'Exécutif;
- proscrire à l'avenir ce genre de contrat qui multiplie les intermédiaires, le dossier dont il avait la compétence depuis février 1988 fut réexaminé tout particulièrement sur le plan de sa fonctionnalité et de son financement.

Il fit, dès lors, l'objet d'une consultation régulière auprès de l'Exécutif qui marqua son accord pour la réalisation d'un hall d'athlétisme économique estimé à 350 millions, pour la résiliation du contrat «SOFIBAIL» et pour remplacer cette démarche financière par un emprunt auprès du Crédit Communal, finalisé le 18 juin 1991. Conjointement, l'auteur de projet fut désigné.

A la reprise des matières sportives par M. Anselme, début 1992, ce dernier mit fin au contrat liant la Communauté avec l'auteur du projet et donna au dossier une toute autre fonctionnalité en ramenant l'infrastructure envisagée à la dimension d'une salle de basket-ball de haut niveau.

Malgré l'avis négatif de l'Inspecteur des Finances et les mises en garde de l'administration, l'Exécutif approuva la commande des travaux de gros œuvre et de parachèvement de la salle de Jambes.

Le retard apporté au permis de bâtir, suite au recours en suspension et en annulation des riverains, entraîna de la part de l'entreprise une augmentation du budget. Ce paramètre combiné à la disparition du club de basket et à l'incapacité de la Communauté d'intégrer dans sa gestion cette nouvelle salle sans l'aide du club de haut niveau le conduisirent, alors que le ministre assumait à nouveau la compétence sportive, réexaminer avec la ville de Namur les besoins réels de cette dernière sur le plan de l'infrastructure sportive. La consultation déboucha sur un accord de développement des infrastructures sportives sur trois ans associant la Communauté, la Région et la Ville de Namur.

Dès lors, la problématique du solde restant sur la ligne de crédit nous interpelle. Destinée à la réalisation d'une installation sportive de la Communauté (Centre ADEPS), il m'est apparu raisonnable d'en étendre l'emploi à l'ensemble des besoins rencontrés par le parc infrastructurel de la Communauté.

En effet, le budget consacré à son développement et à son entretien n'autorise pas une intervention suffisamment large pour doter, dans un laps de temps le plus court possible, l'ensemble des centres sportifs (ADEPS) des structures d'accueil et sportives adaptées aux techniques et mentalités actuelles (on ne loge plus les sportifs en 1996 comme on les logeait en 1970).

L'extension de l'emploi de la ligne de crédit actuellement encore disponible à concurrence de 90 millions, est, dès lors, une opportunité qui nous autorise à accélérer la finalisation d'une série de travaux indispensables favorables à une meilleure gestion économique.

La Présidente informe la commission que la Cour des Comptes a déposé les réponses aux questions de M. Ducarme. Elles figurent en annexe au rapport (Annexe 2).

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Aucune observation n'a été formulée.

V. VOTES

Les articles et l'ensemble du projet de décret ont été adoptés à l'unanimité des 8 membres présents.

Le rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 8 membres présents au cours de la réunion du 10 juillet 1996.

Les Rapporteurs,
D. HARMEL,
L. MALISOUX

La Présidente,
Fr. DUPUIS.

LISTE DES ANNEXES

	Pages
	—
ANNEXE 1 : Commentaires et observations de la Cour des Comptes	12
ANNEXE 2: Récapitulatif de diverses hypothèses relatives aux moyens de la Communauté française résultant de la loi spéciale de financement pour les années 1996 et 1997	35

ANNEXE 1

**Commentaires et observations de la Cour des Comptes
sur le projet d'ajustement du budget pour 1996
et le projet de budget pour 1997
de la Communauté française**

Adopté en Chambre française du 24 juin 1996

TABLE DES MATIERES

	Pages
	—
Première partie : Les projets d'ajustements du budget pour 1996	16
I. Analyse générale	16
1. Les équilibres budgétaires	16
1.1. Les recettes	16
1.2. Les dépenses	17
2. Le projet d'ajustement du budget général des dépenses pour 1996	19
2.1. Dérogations aux règles de la comptabilité publique	19
2.2. La ligne de crédit pour la construction d'un hall des sports à Jambes (article 3)	19
2.3. La garantie accordée par la Communauté aux emprunts contractés par les SPABS (article 6)	20
II. Analyse des projets d'ajustement des budgets administratifs pour 1996	20
1. Ministère de la Culture et des Affaires sociales	20
1.1. Aide à la jeunesse (DO 33)	20
1.2. Hôpitaux universitaires (DO 38 - PA 12)	20
2. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	20
2.1. L'impact des mesures d'économie adoptées en 1995	20
2.1.1. La réforme du régime des congés de maladie	21
2.1.2. Les chargés de mission	21
2.1.3. La réforme de l'enseignement secondaire	21
2.1.4. Les mesures de mise en disponibilité précédant la retraite	21
2.1.5. Les autres mesures d'économie	22
2.2. Traitements et subventions-traitements	22
2.2.1. Enseignement fondamental (DO 51)	22
2.2.2. Enseignement secondaire (DO 52)	22
2.2.3. Enseignement spécial (DO 53)	22
2.2.4. Enseignement supérieur non universitaire (DO 55)	22
2.2.5. Enseignement artistique (DO 83)	23
2.2.6. Centres PMS (DO 93)	23
2.3. Enseignement universitaire (DO 54 - PA 10 et 23)	23
2.4. Enseignement de promotion sociale (DO 56)	23

2.5. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française	23
3. Dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires	24
Deuxième partie: Les projets de budget pour 1997	24
I. Analyse générale	24
1. Les équilibres budgétaires	24
1.1. Les estimations de recettes pour 1997	25
1.2. Les dépenses	26
1.3. La section particulière et les services à gestion séparée	27
2. Le projet de budget des voies et moyens pour 1997	27
2.1. Le dispositif du projet de budget des voies et moyens pour 1997	27
2.1.1. Dérogation au régime d'imputation des recettes (article 4)	27
2.1.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de 1996 (article 6)	27
2.2. Les tableaux du projet de budget des voies et moyens pour 1997	28
2.2.1. Impôt des communautés: la redevance radio et télévision (article 36.02)	28
2.2.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1996 (article 08.03)	28
2.2.3. Parties attribuées des produits de l'IPP (article 46.01) et de la TVA (article 46.02) et intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers (article 46.05)	28
2.2.4. Produits de la vente ou de l'octroi de tous autres droits réels sur des immeubles (article 76.01)	28
3. Le projet de budget général des dépenses pour 1997	28
3.1. Le dispositif	28
3.2. Les organismes d'intérêt public et les institutions universitaires	29
II. Analyse des projets de budget administratif pour 1997	29
1. Ministère de la Culture et des Affaires sociales	29
1.1. Enfance — subvention à l'ONE (DO 25 - AB 41.01.12)	29
1.2. Aide à la jeunesse (DO 33)	30
1.3. Hôpitaux universitaires (DO 38 - PA 12)	30
2. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation	30
2.1. Traitements et subventions-traitements	30
2.1.1. Enseignement fondamental (DO 51)	31
2.1.2. Enseignement secondaire (DO 52)	31
2.1.3. Enseignement spécial (DO 53)	31
2.1.4. Enseignement supérieur non universitaire (DO 55)	31
2.2. Politique de lutte contre l'échec scolaire et de discriminations positives	32
2.3. Secrétariat général et services communs (DO 40)	32
2.4. Enseignement universitaire (DO 54)	32
2.5. Enseignement de promotion sociale (DO 56)	33

2.6. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française	33
3. Dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires	33
3.1. Création de nouvelles allocations de base	33
3.2. Restructuration de la dette CGER	34
4. Dotations spéciales à la Région wallonne et à la COCOF	34

ABREVIATIONS UTILISEES

AB	Allocation de base
CAA	Crédits supplémentaires années antérieures
CCF	Conseil de la Communauté française
CDE	Crédits dissociés d'engagement
CDO	Crédits dissociés d'ordonnancement
CND	Crédits non dissociés
COCOF	Commission communautaire française
CV	Crédits variables
DO	Division organique
Et. étr.	Intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers
FNGBS	Intervention de l'Etat suite à la suppression de l'autorisation d'emprunt avec garantie de l'Etat par le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires
IPP	Impôt des personnes physiques
MA	Moyens d'action
MCAS	Ministère de la Culture et des Affaires sociales
MERF	Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation
MP	Moyens de paiement
RRT	Redevance radio et télévision
RW	Région wallonne
SPABS	Société publique d'Administration des Bâtiments scolaires
PA	Programme d'activités
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission d'information des assemblées parlementaires, la Cour des Comptes a l'honneur de transmettre au Conseil de la Communauté française ses observations et commentaires relatifs aux projets de décret contenant l'ajustement du budget pour 1996 et le budget pour l'année 1997 de la Communauté française.

Etabli sur la base des documents communiqués à la Cour en date du 19 juin, le rapport comprend deux parties. La première concerne l'ajustement du budget pour 1996, tandis que la seconde porte sur les prévisions budgétaires pour 1997. Chaque partie contient une section consacrée aux développements généraux et une section réservée aux commentaires sur les budgets administratifs.

Vu le délai très court dont elle a disposé pour analyser les documents, et ce malgré le dépôt du projet de budget pour 1997 à un moment aussi précoce, la Cour se voit contrainte de limiter ses observations aux aspects les plus fondamentaux.

PREMIERE PARTIE : LES PROJETS D'AJUSTEMENT DU BUDGET POUR 1996

I. ANALYSE GENERALE

1. Les équilibres budgétaires

Hors produit d'emprunts et section particulière, le présent ajustement aboutit à une diminution identique et de faible amplitude (quelque 0,27 p.c.) des recettes et des dépenses, laissant les soldes inchangés.

Opérations	Budget initial	Budget ajusté
Recettes	224 720,8	224 099,2
Dépenses	234 328,4	233 706,8
Solde brut à financer	- 9 607,6	- 9 607,6
Amortissements	3 500,0	3 500,0
Solde net à financer	- 6 107,6	- 6 107,6

Ainsi, le solde net à financer *ex ante* se maintient à 6 107,6 millions de francs. Il correspond au déficit maximum admissible établi par le Conseil supérieur des Finances: 6,1 milliards de francs si l'on inclut l'emprunt de soudure, ou 11,7 milliards de francs si l'on exclut cet emprunt.

Un tel résultat est obtenu grâce à la prise en compte d'une recette correspondant aux moyens non utilisés du budget 1995, réajustée à 1 220,5 millions de francs. Cette recette découle

d'un cavalier budgétaire qui a fait l'objet de commentaires de la Cour dans les analyses budgétaires précédentes.

1.1. Les recettes

A l'ajustement, les prévisions de recettes (hors produit d'emprunts et section particulière) passent de 224 720,8 millions de francs à 224 099,2 millions de francs, soit une diminution de 621,6 millions de francs, représentant 0,27 p.c.

Recettes	Budget pour 1996			
	Budget initial (en millions de francs)	Ajustement (en millions de francs)	Budget ajusté (en millions de francs)	Ecart (%)
Recettes courantes et de capital				
RRT	8 890,0	200,0	9 090,0	2,25
IPP	49 654,5	- 52,5	9 602,0	- 0,11
TVA	148 163,1	- 130,8	148 032,3	- 0,09
FNGS	65,1	—	65,1	—
Et. étr.	1 410,2	- 1,2	1 409,0	- 0,9
Correction définitive:	258,3	13,3	271,6	5,15
— Cotisation de responsabilisation	60,0	0,5	60,5	0,83
— Dotations Région wallonne et COCOF	198,3	12,8	211,1	6,45

Recettes	Budget pour 1996			
	Budget initial (en millions de francs)	Ajustement (en millions de francs)	Budget ajusté (en millions de francs)	Ecart (%)
Recettes diverses:	4 335,0	- 638,9	3 696,1	- 14,74
— Moyens non utilisés en 1995	1 900,0	- 679,5	1 220,5	- 35,76
— Autres	2 435,0(*)	40,6	2 475,6	1,67
Recettes affectées:	6 352,2	- 11,5	6 340,7	- 0,18
— MCAS	1 440,6	—	1 440,6	—
— MERF	4 911,6	- 11,5	4 900,1	- 0,23
Emprunt de soudure	5 592,4	—	5 592,4	—
Total	224 720,8	- 621,6	224 099,2	- 0,27
Produit d'emprunts				
— SNF de 1996	6 107,6	—	6 107,60	—
— Amortissements de la dette directe et indirecte	3 500,0	—	3 500,0	—
Total	9 607,6	—	9 607,6	—
Total général	234 328,4	- 621,6	233 706,8	0,27

(*) Y compris le produit attendu des nouveaux projets de taxation élaborés dans le cadre du budget initial pour 1996.

La diminution des recettes attendues en 1996 provient essentiellement d'une révision à la baisse des masses financières en provenance de l'Etat fédéral et du montant correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1995, ainsi que de l'abandon des projets de taxation élaborés dans le cadre du budget initial de 1996.

Le versement correspondant aux moyens non utilisés du budget 1995, estimé initialement à 1 900 millions de francs, a été réajusté à 1 220,5 millions de francs. Ce montant est supérieur de 20 millions au résultat établi par la Cour des Comptes lors de l'élaboration de la préfiguration des résultats provisoires de l'exécution du budget communautaire pour 1995. Cet écart s'explique par le fait que, malgré la réduction de la dotation de la RTBF opérée par l'ajustement du budget 1995, la somme prévue initialement a été intégralement versée à l'institution. De plus, la réduction précitée n'a pas été introduite dans le système informatique de la Communauté française. Cette situation a, par ailleurs, contraint la Cour à refuser, en 1996, plusieurs dépenses imputées sur les crédits reportés du budget 1995 afin d'éviter un dépassement.

Les moyens transférés par l'Etat sont diminués de 184,5 millions de francs, suite à la variation du taux moyen d'inflation de 1995. Le taux définitif a en effet été fixé à 1,47 p.c., alors que l'estimation initiale était de 1,6 p.c.

Ces pertes de ressources sont partiellement compensées par une révision à la hausse de certaines recettes attendues, notamment la redevance radio et télévision (200 millions de francs), le remboursement de traitements indûment versés (150 millions de francs) et les intérêts de placements (50 millions de francs).

Enfin, les recettes affectées du ministère de l'Enseignement, de la Recherche et de la Formation sont faiblement ajustées: les quelques opérations à la hausse et à la baisse se soldent par une réduction globale de 11,5 millions de francs, représentant 0,23 p.c. Toutefois, elles paraissent encore surévaluées au regard des réalisations enregistrées en 1995. En effet, les recettes encaissées, au cours de l'exercice précédent, sur les fonds organiques en cause se sont élevées à 1 034,5 millions de francs, alors que les recettes ajustées pour 1996 sont toujours de 4 900,1 millions de francs.

1.2. Les dépenses

Les moyens d'action (1) et les moyens de paiement (2) sont réduits de la même manière (- 0,27 p.c.).

(1) L'ensemble des crédits consacrés aux engagements qui peuvent être pris au cours de l'année.

(2) L'ensemble des crédits destinés à la liquidation des dépenses.

ENTITES	BUDGET DE 1996			
	Budget initial (en millions de francs)	Ajustement (en millions de francs)	Budget ajusté (en millions de francs)	Ecart (%)
Dotation CCF				
CND	462,7	—	462,7	—
Total (moyens d'action et moyens de paiement)	462,7	—	462,7	—
MCAS				
CND	27 759,6	- 64,3	27 695,3	- 0,23
CDE	559,1	- 3,2	555,9	- 0,57
CDO	656,2	- 3,2	653,0	- 0,49
CV	1 440,6	—	1 440,6	—
CAA	—	22,0	22,0	—
Total				
Moyens d'action	29 759,3	- 45,5	29 713,8	- 0,15
Moyens de paiement	29 856,4	- 45,5	29 810,9	- 0,15
MERF				
CND	171 125,1	673,9	171 799,0	0,39
CDE	400,0	—	400,0	—
CDO	300,0	—	300,0	—
CV	4 911,6	- 11,5	4 900,1	- 0,23
CAA	—	23,1	23,1	—
Total				
Moyens d'action	176 436,7	662,4	177 122,2	0,39
Moyens de paiement	176 336,7	662,4	177 022,2	0,39
Dette publique				
CND	10 052,4	- 75,5	9 976,9	- 0,75
Total (moyens d'action et moyens de paiement)	10 052,4	- 75,5	9 976,9	- 0,75
Dotations RW & COCOF				
CND	17 620,2	- 1 186,1	16 434,1	- 6,73
Total (moyens d'action et moyens de paiement)	17 620,2	- 1 186,1	16 434,1	- 6,73
Totaux				
CND	227 020,0	- 652,0	226 368,0	- 0,29
CDE	959,1	- 3,2	955,9	- 0,33
CDO	956,2	- 3,2	953,0	- 0,33
CV	6 352,2	- 11,5	6 340,7	0,18
CAA	—	45,1	45,1	—
Total				
Moyens d'action	234 331,3	- 621,6	233 709,7	- 0,27
Moyens de paiement	234 328,4	- 621,6	233 706,8	- 0,27

Fixés initialement à 234 331,3 millions de francs, les moyens d'action se voient ajustés à 233 709,7 millions de francs. La réduction s'opère essentiellement sur les crédits du ministère de la Culture et des Affaires sociales.

Les moyens de paiement passent de 234 328,4 millions de francs à 233 706,8 millions de francs, principalement à cause de la diminution de 1 186,1 millions de francs (6,73 p.c.) des dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la COCOF.

Cette adaptation répond à l'observation formulée par la Cour des Comptes sur l'application correcte de la formule de calcul du droit de tirage de la Commission communautaire française, lequel intervient dans la fixation des dotations spéciales. Etablies à 17 620,2 millions de francs, celles-ci dépassaient de 1 172,5 millions de francs le montant qui était normalement à prévoir au budget de 1996, en vertu de l'article 7 du décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF (1). La légère différence entre la réduction calculée par la Cour et celle effectuée par la Communauté résulte de la révision du taux d'inflation: initialement fixé à 1,50 p.c., il s'établit en définitive à 1,47 p.c.

Par ailleurs, les crédits du budget de la dette publique sont réduits de 10 052,4 millions de francs à 9 976,9 millions de francs.

Cette compression se réalise principalement sur les crédits de la dette directe (DO 30 - P. 1), où la baisse atteint 8,50 p.c., et sur les emprunts souscrits par certains paracommunautaires en 1992 et en 1993 en vue de compenser les réductions opérées par la Communauté française sur leurs dotations (2) (DO 36 - P. 1), dont la diminution est plus faible (1,83 p.c.). Dans ce dernier cas, les montants ajustés correspondent exactement aux charges dues en 1996, lesquelles ont toutes été déjà ordonnancées (3). Par contre, les moyens réservés à la dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires sont majorés de 32,82 p.c.

(1) Lettre du 2 avril 1996.

(2) Jusqu'en 1995, les charges de ces emprunts étaient supportées par les institutions qui recevaient, à cette fin, une subvention inscrite au budget du MCAS. A partir de 1996, la Communauté française a décidé de liquider directement ces dépenses (art. 8 du décret — programme du 20 décembre 1995 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments de la Communauté, la dette de certains organismes d'intérêt public et l'enseignement).

(3) Les échéances de ces emprunts se produisent en janvier et en juillet.

2. Le projet d'ajustement du budget général des dépenses pour 1996

Le dispositif du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses pour 1996, lequel est précédé de commentaires justificatifs, ne comporte pas moins de huit nouvelles dispositions. A l'exception des articles 2 et 3, elles se retrouvent dans le dispositif accompagnant le budget général des dépenses pour 1997.

2.1. Dérogations aux règles de la comptabilité publique

Plusieurs dispositions autorisent la liquidation de dépenses de 1996 sur un visa d'engagement de 1995 (art. 2), des reventilations d'allocations de base entre des programmes différents (art. 5) ou entre crédits de nature différente (art. 8), ainsi que l'imputation de dépenses afférentes à des créances antérieures sur des crédits de l'année (art. 7).

Hormis le fait qu'elles constituent des dérogations aux règles comptables en vue de résoudre une situation ponctuelle (1) et qu'elles portent bien souvent sur des montants minimes, une solution plus conforme aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat aurait pu être trouvée. De plus, la répétition et la multiplication de ces dérogations nuisent à la transparence budgétaire, condition essentielle à l'exercice du contrôle parlementaire.

2.2. La ligne de crédit pour la construction d'un hall des sports à Jambes (art. 3)

La ligne de crédit ouverte auprès du Crédit communal pour le financement d'un complexe sportif à Jambes est étendue à la réalisation d'autres infrastructures sportives de la Communauté française.

Au 31 décembre 1995, cette ligne de crédit au montant de 200 millions de francs a été utilisée à concurrence de 111,5 millions de francs. Les seuls investissements réalisés concernent la rénovation de la piste d'athlétisme pour une somme de 33,2 millions de francs. Le solde de 78,3 millions de francs a servi au paiement d'études de projets non suivies d'effet, à l'octroi d'indemnités de dédit ainsi qu'à la couverture des frais bancaires.

Compte tenu de l'importance des frais bancaires (7,8 millions de francs pour la seule année

(1) La mise en application au 1^{er} septembre 1996 des nouveaux mécanismes de financement des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.

1995), du manque de précision au sujet des nouveaux investissements envisagés, ainsi que des échéances de paiements s'y rapportant, la Cour estime qu'il aurait été sans doute plus indiqué de procéder au remboursement de l'emprunt, de mettre un terme à cette ligne de crédit, et d'imputer à l'avenir ce genre de dépenses à charge de crédits directs.

2.3. *La garantie accordée par la Communauté aux emprunts contractés par les SPABS (art. 6)*

Pour financer l'acquisition des bâtiments scolaires de l'enseignement de la Communauté française (1), les six Sociétés publiques d'Administration des Bâtiments scolaires, créées à cet effet (2), peuvent recourir aux emprunts, lesquels sont garantis solidairement et indivisiblement par les trois partenaires publics jusqu'en 1995 (3). Cette date représente l'échéance finale, prévue à l'origine, pour l'étalement de l'indemnité versée à la Communauté en compensation de la cession d'une partie de son parc immobilier.

La projection pluriannuelle des finances communautaires a prolongé les rentrées provenant de cette opération jusqu'en 1998. Dès lors, il convenait d'adapter en conséquence l'autorisation décrétalement précitée. Tel est donc l'objet de l'article 6 du dispositif examiné. La même disposition est reproduite à l'article 42 du projet de décret contenant le budget général des dépenses pour 1997.

II. ANALYSE DES PROJETS D'AJUSTEMENT DES BUDGETS ADMINISTRATIFS POUR 1996

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

1. Ministère de la Culture et des Affaires sociales (tableau II)

1.1. *Aide à la jeunesse (DO 33)*

Le montant réservé aux dépenses de toute nature en matière de protection de la jeunesse et d'aide à la jeunesse (AB 12.70.12) a été presque totalement transféré (13 millions de francs sur un total de 15 millions de francs) à

une nouvelle allocation de base (AB 33.16.12 — subventions destinées notamment à la réalisation de projets particuliers dans le secteur de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse), créée, suite aux remarques de la Cour des Comptes, afin de pouvoir isoler les moyens consacrés aux projets pilotes. Leur champ d'action s'était en effet tellement diversifié qu'une certaine confusion s'était installée.

Les dépenses étaient imputées sur différentes allocations de base en fonction des disponibilités budgétaires, tandis que l'intervention de la Communauté française revêtait une forme hybride, issu à la fois des règles relatives aux marchés publics et aux subventions. La mesure adoptée devrait apporter une plus grande clarté dans l'exécution du budget.

Pour l'année 1996, l'allocation de base 33.03.14 destinée au subventionnement des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse bénéficie d'une double dérogation au principe de l'annualité budgétaire. En effet, cette allocation de base peut supporter des créances afférentes aux années antérieures (1); de plus, à titre exceptionnel, des créances relatives à l'année courante peuvent être mises à charge d'une autorisation d'engagement prise en 1995 (2).

1.2. *Hôpitaux universitaires (DO 38 - PA 12)*

Malgré les remarques formulées par la Cour lors de la présentation du budget pour 1996 concernant l'insuffisance de l'intervention communautaire dans les charges d'intérêt des emprunts (AB 41.31), le montant est maintenu à 20 millions de francs. Or, dans les conditions les plus favorables, ces charges ne pourront descendre en dessous de 22,4 millions de francs.

De même, la Cour rappelle qu'en ce qui concerne les subventions à la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires (AB 61.33), l'utilisation de crédits dissociés permettrait un meilleur suivi des dossiers et serait plus conciliable avec le système des « droits de tirage » par les institutions.

2. Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation (tableau III)

2.1. *L'impact des mesures d'économie adoptées en 1995*

Lors de l'examen du budget initial pour 1996, la Cour avait tenté d'appréhender l'impact financier des mesures d'économie décidées en

(1) Décret I du 5 juillet 1993.

(2) Décret du 5 juillet 1993.

(3) Décret du 6 décembre 1993.

(1) Article 18 du décret du 20 décembre 1995 contenant le budget général des dépenses pour 1996.

(2) Article 3 du projet d'ajustement du budget général des dépenses pour 1996.

1995. A la lumière des données issues des premiers mois d'exécution, une nouvelle analyse est proposée ci-après.

2.1.1. La réforme du régime des congés de maladie

Il se confirme que le rendement de la réforme du régime des congés de maladie n'atteindra pas les deux milliards de francs escomptés à l'origine par le Gouvernement. Sur la base des dernières statistiques disponibles, cette mesure dégagera vraisemblablement une économie d'au moins un milliard de francs grâce aux modifications du régime de remplacement des enseignants absents.

En ce qui concerne l'impact de ces mesures sur l'évolution du nombre de mises en disponibilité, sur l'économie dégagée par la réforme du calcul du traitement d'attente et sur les mises à la retraite obligatoires, l'administration ne dispose pas de procédures qui permettent la collecte et le traitement des données statistiques indispensables tant aux décideurs qu'aux contrôles interne et externe. Dès lors, il est impossible de se prononcer valablement sur l'ensemble des économies dégagées par cette réforme et évaluées, dans l'état actuel, à 1,3 milliard de francs par le Gouvernement.

Enfin, la Cour a récemment fait observer que le système des taux dégressifs des traitements d'attente, introduit par les arrêtés du 28 août 1995, était irrégulièrement appliqué. En effet, dans le calcul des périodes déterminant l'attribution de chaque taux, l'administration ne tient pas compte des périodes de disponibilité antérieures au 1^{er} septembre 1995, alors que les textes précisent pourtant qu'il doit être fait référence à l'ensemble de la carrière.

2.1.2. Les chargés de mission

En ce qui concerne l'objectif de rationalisation et de contrôle accentué des missions, la Cour estime que, si le projet de décret déposé par le Gouvernement est adopté, il devra, pour réaliser ses objectifs, faire l'objet d'importantes mesures administratives d'accompagnement.

En effet, les catégories de congés fixées dans le projet ne correspondent pas exactement à celles qui sont actuellement utilisées. De plus, l'information administrative disponible est lacunaire, non centralisée et partant, difficilement utilisable à des fins d'évaluation, en raison de la répartition des services responsables entre les différentes directions générales, mais surtout

à cause de l'absence de coordination entre l'ensemble des systèmes de gestion utilisés.

2.1.3. La réforme de l'enseignement secondaire

L'enseignement secondaire est actuellement encore engagé dans une rationalisation dont il serait prématuré de prévoir dès aujourd'hui les conséquences à court et moyen termes. Qui plus est, par rapport aux effets réducteurs normalement consécutifs des mesures visant le taux d'encadrement et le maintien même des établissements, les incertitudes actuelles relatives à l'application de ces mesures par les pouvoirs organisateurs et les directions d'établissements, mais aussi celles relatives au nombre de mises en disponibilité par défaut d'emploi, et le succès des nombreuses opportunités offertes aux fins de carrière pourraient peut-être déboucher sur le maintien et même l'accroissement provisoire des coûts.

Quoi qu'il en soit, la réforme ne connaîtra un taux de réalisation optimal que si elle est soutenue par des moyens de contrôle interne performants. Il convient notamment d'éviter que la réduction de coût, due à la baisse du nombre de charges organiques, soit atténuée du fait de pertes partielles de charges (1) en lieu et place de mises en disponibilité par défaut ou perte d'emploi. Les services responsables de la gestion structurelle des établissements devront donc pouvoir bénéficier, dans le cadre du contrôle des attributions effectives, de la collaboration des services chargés du paiement des traitements.

2.1.4. Les mesures de mise en disponibilité précédant la retraite

Il a été constaté que, dans la majorité des cas, le recours aux différents régimes de mise en disponibilité précédant la retraite entraîne un accroissement de l'écart entre charges budgétaires et charges organiques et, par conséquent, un coût supplémentaire.

En ce qui concerne plus spécifiquement les situations résultant de l'application de l'article 39 du décret du 2 avril 1996, il semble bien que l'objectif des 2 000 emplois libérés, fixé par le Gouvernement, soit atteint (2).

(1) Dans ce cas, un enseignant peut éventuellement conserver sa rémunération totale.

(2) Il convient de remarquer que cette mise en disponibilité présentée comme une mesure d'accompagnement social des conséquences réductrices d'emploi liées à la rationalisation de l'enseignement secondaire concerne, en réalité, tous les niveaux et tous les types d'enseignement.

Le Gouvernement devra éventuellement tenir compte d'un coût budgétaire supplémentaire si la proportion de remplacements s'avère plus élevée, sachant toutefois que les mesures adoptées ne sont pas récurrentes et que le surcoût qu'elles entraîneront est appelé à disparaître au fur et à mesure des départs à la pension (soit, au plus tard, au 31 décembre 1998).

Afin d'évaluer le coût réel des nouvelles dispositions, il serait cependant utile de mettre rapidement en place une procédure administrative pour la collecte d'informations permettant de connaître avec précision le nombre d'emplois libérés ayant donné lieu à remplacement.

2.1.5. Les autres mesures d'économie

Les autres mesures concernant la gestion du personnel, la fusion des ministères et le blocage de l'encadrement de l'enseignement de promotion sociale n'ont pas été concrétisées, tandis que la fusion des IMS et des centres PMS a été reportée.

2.2. Traitements et subventions-traitements

Le projet d'ajustement majore les montants liés aux traitements de 2 657,9 millions de francs, les portant à un montant global de 127,757 millions de francs en augmentation de 2 p.c. par rapport aux crédits initiaux. Cet accroissement peut être scindé en deux parties.

La hausse la plus importante (1 815 millions de francs) est purement nominale dans la mesure où elle résulte de la répartition, entre les différentes divisions organiques, de la provision d'index qui figurait à l'allocation de base 01.02.10 de la division organique 40.

Le solde (842,9 millions de francs) résulte du fait que certaines mesures n'ont pas produit la totalité des économies prévues. Elles concernent principalement la réforme des remplacements pour maladie introduite par les arrêtés du 28 août 1995, dont les effets ont été surestimés de 700 millions de francs dans le budget initial, et la non-suppression des classes d'été maintenues pour un montant de 200 millions de francs. En outre, d'autres mesures d'économie annoncées en 1995 n'ont pas été mises en œuvre.

2.2.1. Enseignement fondamental (DO 51)

Les crédits sont majorés de 692,1 millions de francs, soit 25 p.c. de l'accroissement total, en partie pour faire face à la croissance des charges budgétaires de l'enseignement primaire libre et officiel subventionnés qui augmentent,

respectivement, de 0,60 p.c. et de 2,34 p.c., ce dernier pourcentage résultant principalement du transfert d'écoles de la Communauté.

2.2.2. Enseignement secondaire (DO 52)

Les crédits destinés aux rémunérations dans l'enseignement secondaire sont ajustés à 62 626,8 millions de francs, ce qui représente une hausse de 2,1 p.c. par rapport au budget initial (48 p.c. de l'accroissement total généré par le projet de feuilleton). Ils restent inférieurs de 2 274,8 millions de francs à ceux du budget ajusté de 1995. Toutefois, si l'on déduit l'économie (non renouvelable) résultant du report de l'allocation de fin d'année, la réduction réelle ne s'élève qu'à environ 400 millions de francs.

Les mesures adoptées en 1996 (réduction des NTPP et des charges de mission) n'auront que peu d'impact, étant donné le court laps de temps durant lequel elles seront appliquées et du fait qu'elles seront partiellement compensées par de nouvelles dépenses liées aux mises en disponibilité.

2.2.3. Enseignement spécial (DO 53)

Les crédits destinés à l'enseignement spécial sont majorés de 128,1 millions de francs et se voient ainsi portés à 8 944,6 millions de francs, montant qui reste pourtant inférieur de 312,9 millions de francs par rapport aux crédits ajustés de 1995. Cet accroissement est lié à une hausse (2,63 p.c.) de la population scolaire dans l'enseignement libre depuis l'année académique 1993-1994, laquelle n'est que partiellement compensée par la diminution de 1,59 p.c. de la population scolaire dans l'enseignement officiel subventionné et de 0,5 p.c. dans celui de la Communauté.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'écart de 10,28 p.c. entre charges budgétaires et charges organiques reste proportionnellement le plus élevé de tous les types d'enseignement.

2.2.4. Enseignement supérieur non universitaire (DO 55)

Le projet d'ajustement accroît les crédits de 307,9 millions de francs (3,5 p.c.). Le montant adapté est cependant inférieur de 134,8 millions de francs par rapport à celui du budget 1995 ajusté.

2.2.5. Enseignement artistique (DO 83)

Les montants prévus pour les rémunérations sont augmentés de 85,3 millions de francs, soit 2,3 p.c. par rapport aux prévisions initiales. Le budget se stabilise donc à 3 744,2 millions de francs contre 3 730,6 millions de francs au budget ajusté de 1995.

Eu égard à la croissance continue des charges budgétaires et des nombreuses observations formulées par la Cour, notamment à propos de l'enseignement supérieur de la musique, la réforme de l'enseignement artistique annoncée par le ministre responsable devrait être rapidement entamée, d'autant qu'il est paradoxal de constater que le nombre de charges augmente dans l'enseignement artistique facultatif alors qu'on pratique de sévères réductions dans l'enseignement secondaire de plein exercice qui est, quant à lui, obligatoire.

2.2.6. Centres PMS (DO 93)

Le projet d'ajustement augmente les crédits de 52,3 millions de francs, alors que le Gouvernement avait annoncé, lors du dépôt du budget initial, des économies d'un montant de 25 millions de francs en 1996 et de 100 millions de francs en 1997, dans le cadre notamment de la fusion de l'inspection médicale scolaire et des centres PMS. Aucune mesure n'a encore été adoptée et le décret envisagé ne devrait sortir ses effets qu'à partir de septembre 1997.

2.3. Enseignement universitaire (DO 54 - PA 10 et 23)

D'après les données dont dispose la Cour, l'ajustement proposé serait insuffisant pour couvrir les allocations de fonctionnement allouées aux institutions universitaires. Cette insuffisance serait de 7,6 millions de francs pour les universités de la Communauté française et de 16,6 millions de francs pour les universités libres, soit un montant total de 24,2 millions de francs.

2.4. Enseignement de promotion sociale (DO 56)

La comparaison des crédits proposés pour l'ajustement 1996 aux crédits initiaux de 1996 fait apparaître une augmentation de 99,7 millions de francs. Malgré cette majoration, le niveau des crédits pour 1996 est toutefois encore inférieur de 23,3 millions de francs aux crédits ajustés de 1995.

Or, au cours des derniers exercices, l'administration n'a pas été en mesure de faire face à la totalité des charges de rémunération et a dû recourir à des expédients, comme le report du paiement de cotisations sociales et de pensions ou de la liquidation d'arriérés.

De plus, des écarts importants ont été observés entre les estimations des besoins posées par l'Inspection des Finances et celles de l'administration, faute d'un consensus suffisant sur les références à prendre en compte pour l'évolution des coûts de fonctionnement.

Enfin, lors de l'analyse de l'ajustement du budget pour 1995, la Cour avait relevé que les montants supplémentaires accordés pour l'année en cours sur les allocations de base 43.23.30 et 44.23.40 (subventions forfaitaires destinées aux écoles officielles et libres subventionnées) auraient dû être inscrits en crédits pour années antérieures, puisqu'ils étaient destinés à la régularisation de l'arriéré. Du fait de cette inscription erronée, les montants prévus n'ont pu être utilisés en 1995.

Or, l'ajustement à l'examen ne prévoyant à nouveau pas de crédits pour années antérieures, la situation ne pourra pas non plus être régularisée en 1996.

2.5. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française (AB 41.23 des DO 51, 52, 53, 55, 56, 92, 93 et AB 41.01 de la DO 83)

Comme déjà signalé lors de l'examen du budget initial pour 1996, il semble que les nouveaux besoins financiers résultant de la revalorisation des échelles de traitement du personnel ouvrier contractuel ne pourraient être couverts par les dotations prévues au budget 1996. Ils devront donc être trouvés dans le solde budgétaire cumulé depuis la mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion séparée. Or, si la situation est globalement satisfaisante, elle masque des disparités. Certains établissements, qui ne peuvent déjà pas assumer normalement la totalité de leurs obligations, pourront difficilement trouver dans les ressources de l'année 1996, les sommes nécessaires à la couverture de ces charges supplémentaires.

De même, les besoins nouveaux provoqués par les mesures de restructuration et de redéploiement de l'enseignement secondaire, qui interviendront au 1^{er} septembre 1996 et qui auront des incidences sur l'enseignement fondamental et l'enseignement supérieur non universitaire, pourront, vraisemblablement, être rencontrés par les soldes budgétaires constitués durant les années précédentes. Il n'en demeure pas moins que les allocations de base auraient

dû être revues en fonction des nouvelles restructurations.

3. Dette aux investissements immobiliers des institutions universitaires (tableau IV)

La dette universitaire indirecte est composée, essentiellement, d'emprunts conclus par les six institutions libres auprès de la CGER pour financer leurs investissements académiques, dont les charges sont entièrement supportées par la Communauté française.

Fin 1995, la Communauté française a procédé à une renégociation globale de ces emprunts en menant à bien deux opérations. L'encours de 11,6 milliards de francs a été remboursé anticipativement, puis réemprunté à un taux nettement inférieur à celui des conventions antérieures, moyennant le paiement d'une indemnité de réemploi de 612 millions de francs. Ensuite, la moitié du capital a été swappé pour passer du taux flottant à un taux fixe.

Sur le plan budgétaire, la restructuration de la dette CGER a eu pour effet de porter l'échéance des intérêts (près de 425 millions de francs) à janvier 1997. En raison d'un disponible insuffisant sur l'allocation de base 44.08.11 (929,4 millions de francs réduits à 795,4 millions de francs par reventilation, et portés à 1 400,9 millions de francs à l'ajustement) l'indemnité de réemploi, due en janvier 1996, n'a pu être honorée à cette date et a, dès lors, été préfinancée par la CGER. Cette dernière opération a engendré une charge d'intérêt supplémentaire de 10 millions de francs, à verser en juillet 1996 en même temps que l'indemnité. Le paiement de ces frais non récurrents explique, malgré l'économie retirée de la renégociation des emprunts, le maintien de l'allocation de base à un niveau identique à celui de 1995.

DEUXIEME PARTIE: LES PROJETS DE BUDGET POUR 1997

I. ANALYSE GENERALE

Présenté au cours du mois de juin 1996 (1), le projet de budget de l'année 1997 peut susciter certaines interrogations quant à la pertinence de ses estimations. En effet, les paramètres intervenant dans la détermination des masses transférées par l'Etat fédéral ne peuvent encore être fixés avec une précision suffisante. De

même, la consommation des crédits de l'année ne peut encore être correctement évaluée.

Ces incertitudes sont renforcées par la constatation que le budget de 1997 intègre une série de réformes, notamment en matière d'enseignement, qui ne sont pas encore connues ou qui n'ont pas encore été adoptées par le Conseil et dont, par conséquent, l'impact budgétaire ne peut être vérifié.

Dans de telles conditions, la Cour n'est en mesure ni d'apprécier complètement les estimations budgétaires pour 1997, ni de remplir de manière satisfaisante sa mission d'information du Conseil.

De plus, les années 1996 et 1997 sont des années capitales pour l'avenir structurel et financier de la Communauté française. Plusieurs réformes sont, en effet, en voie d'achèvement, d'autres sont en phase d'initialisation, d'autres encore doivent suivre. La plupart des secteurs d'enseignement seront touchés: secondaire, supérieur, promotion sociale, artistique, PMS, etc. Il est clair que vu leur ampleur, les mesures adoptées auront un impact appréciable sur la croissance des coûts.

Il convient dès lors de rester prudent quant à l'évaluation des économies générées par ces décisions, car de nombreuses variables interviennent et les instruments administratifs d'information restent encore trop peu performants. En outre, l'administration, est elle-même dans une phase de restructuration et elle doit encore mettre en place les moyens uniformisés et coordonnés pour l'exercice de son contrôle interne.

Malgré ces réserves, la Cour tient toutefois à souligner la sensible amélioration, qui se manifeste dans la qualité des documents budgétaires ainsi que la volonté de rencontrer plusieurs remarques qu'elle avait formulées. Ainsi, les dispositifs budgétaires sont à présent précédés de notes justificatives, même si leur contenu laisse encore à désirer tout comme, d'ailleurs, celui des programmes justificatifs accompagnant les budgets administratifs. L'exposé général du budget, qui contient les notes de politique générale, détermine à présent le solde net à financer et les subsides facultatifs sont énumérés dans le dispositif budgétaire (1).

1. Les équilibres budgétaires

Hors produit d'emprunts et section particulière, le projet de budget pour 1997 est établi au montant de 231 113,2 millions de francs en

(1) Echéance légalement fixée pour le vote de l'ajustement du budget de l'année en cours (Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat — art. 19).

(1) Conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois précitées.

recettes et au total de 241 240,2 millions de francs en dépenses.

<i>(en millions de francs)</i>	
Opérations	Montants
Recettes	231 113,2
Dépenses	241 240,2
Solde brut à financer	10 127,0
Amortissements	3 500,0
Solde net à financer	6 627,0

Il s'en dégage un solde net à financer *ex ante* de 6 627 millions de francs. Pour 1997, le Conseil supérieur des Finances a fixé la norme d'endettement admissible pour la Communauté française à 6,6 milliards de francs (emprunt de soudure inclus) ou à 9,6 milliards de francs (emprunt de soudure exclu). Le déficit estimé pour 1997 respecte apparemment les recommandations de cette instance. Il convient à nouveau de relever que ce résultat intègre, en recettes, le report des moyens non utilisés, en dépenses, du

budget de l'année précédente, dont la prise en considération fait l'objet de réserves, à la fois, de la part de la Cour des Comptes et du Conseil supérieur des Finances.

1.1. Les estimations de recettes pour 1997

Les prévisions de recettes pour 1997 atteignent, hors produit d'emprunts, un montant total de 231 113,2 millions de francs contre une rentrée globale de 224 099,2 millions de francs escomptée en 1996, ce qui donne une progression de 3,13 p.c., légèrement supérieure au taux d'inflation de 2 p.c. retenu par le gouvernement communautaire(1). La Cour attire l'attention sur le fait que ce taux, qui reste entaché d'une relative incertitude, est important pour la fixation des recettes de la Communauté française.

(1) Le même taux a évidemment été utilisé pour le calcul des dépenses.

Recettes	Budget ajusté pour 1996 (en millions de francs)	Budget initial pour 1997 (en millions de francs)	Ecart 1996-1997 (%)
Recettes courantes et de capital			
RRT	9 090,0	9 521,8	4,75
IPP	49 602,0	52 939,9	6,73
TVA	148 032,3	153 574,0	3,74
FNGS	65,1	65,1	—
Et. étr.	1 409,0	1 464,9	3,97
Correction définitive:	271,6	—	—
— Cotisation de responsabilisation	60,5	—	—
— Dotations Région wallonne et COCOF	211,1	—	—
Recettes diverses:	3 696,1	4 298,8	16,31
— Moyens non utilisés du budget précédent	1 220,5	1 700,0	39,29
— Autres	2,475,6	2 598,8	4,98
Recettes affectées:	6 340,7	6 275,7	-1,02
— MCAS	1 440,6	1 454,6	0,97
— MERF	4 900,1	4 821,1	-1,61
Emprunt de soudure	5 592,4	2 973,0	-46,84
Total	224 099,2	231 113,2	3,13
Produits d'emprunts			
— SNF de 1996	6 107,6	6 627,0	8,50
— Amortissements de la dette directe et indirecte	3 500,0	3 500,0	—
Total	9 607,6	10 127,0	5,41
Total général	233 706,8	241 241,5	3,22

De même, l'évaluation à 1 700 millions de francs du versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1996 apparaît peu réaliste. En effet, pour les exercices 1994 et 1995, les montants ont été fixés, définitivement et respectivement, à 1 872,6 et 1 220,5 millions de francs. Le mouvement à la baisse résulte d'une diminution progressive, au cours des derniers exercices, des crédits tombant légalement en annulation.

1.2 Les dépenses

Pour 1997, les moyens d'action ont été estimés à 241 152,4 millions de francs et les moyens de paiement atteignent la somme de 241 240,2 millions de francs, ce qui donne, par rapport à l'exercice précédent, une croissance de l'ordre de 3 p.c., équivalente à la progression observée au niveau des prévisions de recettes.

Entités	Budget ajusté pour 1996 (en millions de francs)	Budget initial pour 1997 (en millions de francs)	Ecart 1996-1997 (%)
Dotation CCF (1)			
CND	462,7	—	—
MCAS			
CND	27 695,3	28 760,0	3,84
CDE	555,9	529,3	-4,79
CDO	653,0	617,1	-5,50
CV	1 440,6	1 454,6	0,97
CAA	22,0	—	—
Total			
Moyens d'action	29 713,8	30 743,9	3,47
Moyens de paiement	29 810,9	30 831,7	3,42
MERF			
CND	171 799,0	178 241,7	3,75
CDE	400,0	400,0	—
CDO	300,0	400,0	33,33
CV	4 900,1	4 821,1	-1,61
CAA	23,1	—	—
Total			
Moyens d'action	177 122,2	183 462,8	3,58
Moyens de paiement	177 022,2	183 462,8	3,64
Dettes publiques			
CND	9 976,9	9 184,7	-7,94
Dotation RW & COCOF			
CND	16 434,1	17 761,0	8,07
Totaux			
CND	226 368,0	233 947,4	3,35
CDE	955,9	929,3	-2,78
CDO	953,0	1 017,1	6,73
CV	6 340,7	6 275,7	-1,03
CAA	45,1	—	—
Total			
Moyens d'action	233 709,7	241 152,4	3,18
Moyens de paiement	233 706,8	241 240,2	3,22

(1) En 1997, la dotation au CCF est inscrite au budget du MCAS, lequel regroupe également tous les cabinets ministériels.

Cette progression globale s'accompagne de quelques mouvements à la baisse sur les crédits dissociés du MCAS, les crédits variables du MERF et les moyens consacrés à la dette

publique où il est plus marqué (près de 8 p.c.). La croissance la plus notable se réalise, quant à elle, au niveau des dotations versées à la Région wallonne et à la COCOF (8,07 p.c.).

(en millions de francs)

	Recettes		Dépenses	
	1996	1997	1996	1997
MERF	2 303,0	2 373,5	2 275,0	2 575,0

Les dépenses envisagées (2 575 millions de francs) sont légèrement supérieures aux recettes attendues (2 373,5 millions de francs) en 1997. Cette différence sera financée par le solde reporté de l'exercice budgétaire 1996, lequel a été évalué à 1 778,1 millions de francs.

Quant aux mouvements des services à gestion séparée, ils sont estimés à quelque 6 milliards de francs en 1997, volume identique à celui de l'exercice précédent.

(en millions de francs)

	Solde au 1 ^{er} janvier 1997	Recettes	Dépenses	Solde au 31 décembre 1997
Centre du cinéma et de l'audiovisuel	247,3	425,2	672,5	—
Budgets agrégés des établissements scolaires de la Communauté française	2 115,0	5 229,4	5 119,1	2 225,3
Budgets agrégés des centres PMS de la Communauté française	114,5	113,9	107,0	121,4
Ferme agronomique FSAGx	13,3	6,9	6,5	13,7
Centre de Frameries	10,0	73,9	67,5	16,4
Centre de Tihange	4,4	21,5	20,4	5,5
Total	2 504,5	5 870,8	5 993,0	2 382,3

1.3. La section particulière et les services à gestion séparée

Les opérations des fonds budgétaires maintenus dans la section particulière, par dérogation à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, se chiffrent à 2,3 milliards de francs et sont en légère progression par rapport aux prévisions de l'exercice précédent.

2. Le projet de budget des voies et moyens pour 1997

Les remarques de la Cour sur le projet de budget des voies et moyens pour 1997 concernent, comme précédemment, la dérogation au régime d'imputation des recettes, la prise en recette des crédits inutilisés de l'exercice précédent et le mode de perception de l'impôt communautaire. Elles portent également sur l'estimation de certaines recettes.

2.1. Le dispositif du projet de budget des voies et moyens pour 1997

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

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

2.1.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de 1996 (article 6)

Comme en 1995 et en 1996, les crédits non utilisés au cours de l'exercice précédent pourront être inscrits comme une recette de l'année. Le montant des crédits inutilisés en 1996 sera toutefois réduit à concurrence des dépassements constatés, puis majoré ou diminué du boni ou du mali résultant, selon le cas, de la confrontation entre les prévisions et les réalisations de recettes. Ces montants seront arrêtés dans le courant du

premier trimestre de 1997 pour être versés, par virement dans les écritures, à l'article 08.03 du budget des recettes de l'année.

Les objections de la Cour relatives à ce procédé et les arguments que le ministre a apportés en réponse ont donné lieu à un débat parlementaire en commission.

2.2. Les tableaux du projet de budget des voies et moyens pour 1997

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

D'après les informations dont dispose la Cour, les remarques relatives à la perception de la redevance radio et télévision restent valables, à savoir que:

— les dispositions communes adoptées en mai 1994 par les Communautés sur base de l'article 5*bis*, § 5, de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions, modifiée par la loi du 16 juillet 1993, en vue d'obtenir, le deuxième jour ouvrable du mois qui suit la perception, le versement direct sur leurs comptes respectifs du produit de la redevance radio et télévision perçu par Belgacom, devraient, éventuellement, prendre la forme d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles à soumettre à l'approbation des Conseils communautaires;

— et la perception de la redevance par la Communauté française nécessiterait la mise en place d'une procédure administrative adéquate pour permettre de suivre les versements opérés par Belgacom (désignation d'un comptable, etc.).

2.2.2. Versement correspondant aux moyens non utilisés du budget de l'année 1996 (article 08.03)

Cet article est destiné à valoriser en recette le total, estimé à 1 700 millions de francs, des crédits restés disponibles en 1996 tant sur les montants accordés pour 1996 que sur ceux reportés de 1995, déduction faite des dépassements de crédits constatés, et augmentés ou réduits du résultat de la confrontation entre les prévisions et les réalisations de recettes pour 1996.

Au regard des sommes enregistrées au cours des deux exercices précédents, le résultat escompté en 1997 semble peu réaliste.

2.2.3. Parties attribuées des produits de l'IPP (article 46.01) et de la TVA (article 46.02) et intervention de l'Etat dans le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers (article 46.05)

L'estimation du montant global des moyens transférés par l'Etat fédéral est basée sur un taux d'inflation de 2 p.c. alors que l'indice retenu pour 1996 est de 1,47 p.c. et que l'inflation est actuellement maîtrisée.

2.2.4 Produits de la vente ou de l'octroi de tous autres droits réels sur des immeubles (article 76.01)

La tranche 1997 de l'indemnité versée par la Région wallonne et la COCOF, via les six Sociétés publiques d'Administration des Bâtiments scolaires(1), s'élève à 2 973 millions de francs et correspond à l'échelonnement fixé dans la projection pluriannuelle des finances de la Communauté française.

Le produit total de cette opération, qui atteint les 40,6 milliards de francs et qui avait été initialement étalé sur trois années, sera, selon l'échelonnement actuel, complètement épuisé en 1998.

Etalement de l'emprunt de soudure

<i>(en millions de francs)</i>		
1993 à 1996	1997	1998
35 550,4	2 973,0	2 076,6

L'article 42 du projet de décret contenant le budget général des dépenses pour 1997 vise à adapter au nouvel étalement de l'indemnité la garantie accordée par la Communauté aux emprunts contractés par les SPABS en vue de financer l'achat des bâtiments scolaires.

3. Le projet de budget général des dépenses pour 1997

3.1. Le dispositif

Comme déjà relevée plus avant, la tendance à améliorer la lisibilité et la qualité des documents budgétaires ainsi que la volonté de respecter les règles budgétaires se traduisent également au

(1) Au début du mois de juillet 1993, les assemblées législatives de la Communauté française, de la Région wallonne et de la COCOF ont adopté, sur la base de l'article 138 de la Constitution, les décrets organisant ce transfert et créant la (les) société(s) de droit public.

niveau du projet de budget général des dépenses pour 1997. Le dispositif est précédé de justifications et les subventions facultatives font l'objet d'une disposition spéciale.

Toutefois, le dispositif budgétaire comporte toujours une série de dérogations aux lois sur la comptabilité de l'Etat qui appellent les mêmes remarques et observations de la Cour.

Elles concernent la redistribution d'allocations de base, d'une part, entre différents programmes (article 41) et, d'autre part, entre crédits de nature différente (article 14), le maintien de fonds dans les sections particulières (articles 4, 44, 45 et 46), les créances d'années antérieures pouvant être supportées par des crédits accordés pour l'année en cours (articles 21 et 32), la couverture de dépenses de l'année 1997 par des subventions accordées en 1996 (articles 38 et 39), ainsi que la possibilité pour les crédits variables afférents aux rémunérations des ACS et des agents émargeant au FBI ainsi qu'au Fonds des sports de présenter une situation débitrice (articles 5 et 20).

Au sujet de ces crédits variables, la Cour rappelle que ces dépenses sont partiellement couvertes par des apports extérieurs à la Communauté française et seraient plus correctement inscrites au budget sous la forme de crédits ordinaires.

De plus, le dispositif prolonge encore d'un an la possibilité d'utiliser la ligne de crédit ouverte, en 1993, auprès du Crédit communal de Belgique pour le financement des travaux relatifs aux infrastructures culturelles et sportives (article 23).

3.2. *Les organismes d'intérêt public et les institutions universitaires*

L'amélioration observée en 1995 dans la communication des budgets des organismes d'intérêt public de la catégorie B (obligation imposée par la loi du 16 mars 1954) est poursuivie puisque le budget pour 1997 du Fonds communautaire de Garantie des Bâtiments scolaires, approuvé par le ministre de tutelle, est joint au budget administratif du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation.

Par contre, les budgets du Centre hospitalier universitaire de Liège, de l'Office de la Naissance et de l'Enfance et de la Radio-Télévision belge de la Communauté française font, comme auparavant, toujours défaut, ainsi d'ailleurs que ceux des institutions universitaires, manquement compréhensible en raison du dépôt précoce du projet de budget pour 1997.

II. ANALYSE DES PROJETS DE BUDGET ADMINISTRATIF POUR 1997

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

1. Ministère de la Culture et des Affaires sociales (tableau 1)

1.1. *Enfance — subvention à l'ONE (DO 25 — AB 41.01.12)*

Le montant de la dotation versée par la Communauté à l'ONE est porté, pour 1997, à 4 378,4 millions de francs contre 4 257,8 millions de francs en 1996, soit une augmentation de 2,8 p.c.

En 1996, le budget de l'institution présente, pour la première fois, un déficit évalué à 420 millions de francs. Cette situation s'explique par divers événements exceptionnels.

Tout d'abord, l'organisme a remboursé, sur décision du Gouvernement, une somme de 100 millions de francs à la trésorerie communautaire. Il a également versé un complément de 160 millions de francs au fonds des pensions. Ensuite, la volonté d'étendre les capacités d'accueil des crèches a entraîné une dépense supplémentaire de quelque 100 millions de francs, auxquels s'ajoute la prise en charge, à concurrence de 80 millions de francs, de dépenses subsidiées auparavant par la Loterie nationale.

D'après les informations actuellement disponibles, il semble que le déficit pourrait être circonscrit à quelque 300 millions de francs grâce à une réduction envisagée de l'allocation destinée au développement des capacités d'accueil des crèches et au paiement par la Loterie nationale des subsides restant dus pour 1995. Ainsi réduit, les réserves constituées par l'ONE devraient permettre de couvrir ce déficit.

Afin d'éviter le développement d'un déficit structurel, il conviendrait toutefois de déposer un budget 1997 en équilibre et de procéder à des choix de gestion car en l'absence de moyens nouveaux, les marges de manœuvre de l'ONE se restreindraient fortement, d'autant que la révision générale des barèmes du personnel (y compris la revalorisation correspondante des subsides aux milieux d'accueil) qui n'a pas encore été appliquée, impliquerait un coût supplémentaire récurrent de 136 millions de francs.

1.2. Aide à la jeunesse (DO 33)

Le projet de budget pour 1997 intègre une modification fondamentale qui répond aux observations antérieures de la Cour à l'encontre de la globalisation de la majorité des moyens consacrés à l'aide à la jeunesse sur une seule allocation de base (33.03.14), laquelle supportait des subventions de nature très diverses.

L'allocation de base incriminée est maintenant remplacée par treize allocations de base différentes, opération qui améliore sensiblement la transparence du budget.

Les prochains efforts devraient porter sur la qualité des informations communiquées dans le programme justificatif, ainsi que sur une révision du programme 1 (jeunes en danger et jeunes délinquants), lequel pourrait, par exemple, être scindé en deux programmes distincts en fonction du type d'intervention.

Quant aux crédits proposés pour 1997, il n'est pas possible de porter une appréciation sur leurs montants dans l'état actuel des données disponibles. Toutefois, certaines dépenses semblent avoir été omises à savoir celles liées aux deux services organisant des maisons familiales, les remboursements d'indus aux caisses d'allocations familiales, ainsi que les frais des établissements non agréés pouvant héberger, occasionnellement, trois mineurs au maximum.

Hormis ces considérations générales, certaines allocations de base appellent les commentaires suivants.

Tout d'abord, la qualification de « bicommunautaires » mentionnée dans le libellé de l'allocation de base 33.26.14 paraît erronée dans la mesure où elle supporte le subventionnement des frais spéciaux encourus par les IMP de l'agglomération bruxelloise.

Ensuite, l'allocation de base 33.27.14 (subventions des programmes d'aide particuliers et occasionnels encadrés par des services non agréés) fait double emploi avec l'allocation de base 33.10.14. De plus, ces programmes d'aide particulière font parfois appel à des services agréés et les dépenses ne pourront pas être liquidées puisqu'elles n'ont toujours pas été définies par un arrêté du Gouvernement (v. infra).

Relevons encore que l'allocation de base 33.28.14 (subventions des mesures d'aide et de protection mises en œuvre par les services d'hébergement) concentre quelque 70 p.c. des crédits du programme 1 et 67,4 p.c. de ceux de la DO 33 en vue de permettre le subventionnement des institutions d'hébergement.

De plus, l'allocation de base 41.05.14 destinée à financer l'observatoire permanent de l'aide

à la jeunesse, chargé de développer des outils d'évaluation quantitative et qualitative permettant une programmation des besoins du secteur basée sur des éléments scientifiques et objectifs et dont la création est inscrite dans la déclaration gouvernementale, serait plus judicieusement insérée au sein du programme d'activités 15 consacré aux études et recherches scientifiques.

Il convient encore de rappeler, qu'en raison du défaut d'adoption d'arrêts par le Gouvernement communautaire, le remboursement des frais exposés par les CPAS en faveur des jeunes en difficulté (AB 12.72.11), ainsi que certaines dépenses décidées, à titre d'aide individuelle, par les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse (AB 33.10.14), demeurent sans effet.

1.3. Hôpitaux universitaires (DO 38 — PA 12)

Le montant de 18,3 millions de francs inscrit au titre d'intervention dans les charges d'intérêt des emprunts (AB 41.31) implique que la Communauté française prévoit une diminution de 1,7 million par rapport à l'année précédente. Si la crainte d'une insuffisance des montants prévus pour 1996 est légitime, pour 1997, par contre, la réduction envisagée semble raisonnable au regard des amortissements déjà effectués et des révisions quinquennales des conditions des prêts en cours.

Par contre, malgré une augmentation de 1,7 million de francs du montant consacré aux subventions à la construction, l'aménagement et l'équipement des hôpitaux universitaires (AB 61.33), le montant de 38,7 millions de francs prévu pour 1997 reste dérisoire par rapport aux besoins réels du secteur. De plus, la remarque concernant l'adoption de crédits dissociés exprimée pour l'ajustement 1996 reste également valable pour le budget 1997.

2. Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (tableau II)

2.1. Traitements et subventions-traitements

Les crédits traitements et subventions-traitements inscrits au budget 1997 s'élèvent à 131 174,2 millions de francs. Ils sont en augmentation de 3 417,2 millions de francs par rapport au montant inscrit dans le projet d'ajustement 1996 et en diminution de 27 millions de francs par rapport à celui de 1995.

Toutefois, les crédits de l'enseignement supérieur sont globalisés avec ceux prévus pour le fonctionnement des hautes écoles. Afin de pouvoir faire une comparaison valable, les montants inscrits en 1996 pour le fonctionnement doivent être soustraits, soit 1 243,5 mil-

lions de francs. Le calcul ainsi rectifié aboutit à la somme de 129 930,7 millions de francs en traitements, soit 2 173,7 millions de francs de plus que celle inscrite dans le projet d'ajustement du budget 1996 et 1 270,5 millions de francs de moins qu'en 1995.

Tenant compte des réserves formulées quant à l'impact des mesures d'économie et quant à la sous-estimation des coûts de certaines mesures et de certaines DO, il n'est pas certain que les crédits prévus seront suffisants.

Par ailleurs, le report du paiement de l'allocation de fin d'année ne générerait des économies que sur le seul exercice 1996. Le budget 1997 prévoit donc normalement le paiement de cette allocation, ce qui explique certains écarts entre les crédits prévus en 1996 et ceux de 1997.

Tel qu'annoncé dans l'exposé des motifs du projet de décret relatif à la rationalisation des chargés de mission, les traitements ou subventions-traitements des agents en mission seront imputés sur des allocations de base spécifiques prévues dans chaque division organique. Le projet de budget comporte bien ces allocations de base mais aucun montant n'y a encore été porté.

2.1.1. Enseignement fondamental (DO 51)

Les crédits sollicités pour 1997 s'élèvent à 39 608 millions de francs et sont en augmentation de 2 030,8 millions de francs par rapport à ceux du projet d'ajustement du budget 1996. Cet accroissement représente 59 p.c. de la hausse globale des crédits.

Cette hausse relative importante (l'enseignement fondamental représente environ 30 p.c. du total des rémunérations) s'explique par le fait qu'aucune mesure d'économie ne concerne l'enseignement fondamental, au contraire des autres niveaux d'enseignement(1), et que le budget intègre la première tranche de la revalorisation des salaires des instituteurs(trices) maternels (lles).

2.1.2. Enseignement secondaire (DO 52)

Les crédits prévus en 1997 pour la rémunération du personnel de l'enseignement secondaire s'élèvent à 62 454,4 millions de francs, soit une diminution de 172,4 millions de francs par rapport au projet de budget 1996 ajusté et de 2 447,2 millions de francs par rapport à celui de 1995. La différence entre le montant prévu en 1996 et en 1997 paraît faible au regard des

prévisions d'économies faites par le Gouvernement sur base du décret du 2 avril 1996, lesquelles concernent 1 902 charges, représentant environ 2 000 millions de francs.

Cet écart réduit résulte de l'inscription de crédits pour le paiement de l'allocation de fin d'année et du coût des mises en disponibilité. En effet, une perte d'emploi ne génère pas nécessairement une économie immédiate puisqu'elle se traduit souvent par une mise en disponibilité par défaut d'emploi, laquelle entraîne un traitement d'attente et donc le maintien d'une charge budgétaire(1).

2.1.3. Enseignement spécial (DO 53)

Les crédits prévus pour 1997 pour un montant de 9 378,8 millions de francs sont en hausse de 434,2 millions de francs par rapport au projet d'ajustement du budget de l'année en cours. Ce dernier montant représente 12,7 p.c. de l'augmentation totale alors que la DO ne représente que 7,1 p.c. de l'ensemble des dépenses. La différence s'explique, principalement, par le fait que les mesures d'économies ne concernent pas ce type d'enseignement.

Par ailleurs, il convient de souligner que dans l'exposé général du budget, il est fait état de l'attention particulière qui sera portée sur les charges d'encadrement paramédical, pour lequel la non-application des circulaires a été critiquée à plusieurs reprises par la Cour des Comptes.

2.1.4. Enseignement supérieur non universitaire (DO 55)

Les traditionnelles allocations de base relatives aux traitements et subventions-traitements, à la dotation pour l'enseignement de la Communauté ainsi qu'aux subventions forfaitaires ont disparu du projet de budget. Ils ont, en effet, été remplacés, sauf pour les écoles d'architecture, par une allocation de fonctionnement aux Hautes Ecoles. Cet aménagement formel constitue la traduction budgétaire du projet de décret sur le financement des Hautes Ecoles et devrait, selon le souhait du Gouvernement, conduire à une plus grande responsabilisation de gestion dans le chef des pouvoirs organisateurs calquée sur le modèle du mode de financement des universités.

Les nouvelles allocations de base globalisent donc les montants nécessaires aux dépenses de

(1) A l'exception de l'enseignement spécial — DO 53 où une évolution similaire est observée.

(1) Il convient cependant de signaler que, lorsque la mise en disponibilité vise un membre du personnel âgé de plus de 60 ans, l'article 165 du statut administratif le conduit immédiatement à la pension d'office.

fonctionnement et de personnel. Cette modification ne permet pas la comparaison avec les crédits des années précédentes, dans la mesure où il est maintenant impossible de déterminer sur base de l'acte prévisionnel, les parts respectives de chacun de ces deux postes. Toutefois, en globalisant les montants correspondants pour 1996, on obtient 10 216,1 millions de francs tandis que, pour 1997, les crédits s'établissent à 9 977,4 millions de francs soit une diminution de 238,7 millions de francs (1).

De toute manière, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les implications financières de cette réforme qui est toujours dans sa phase de mise en place.

Signalons également que le Gouvernement a prévu trois allocations de base destinées à couvrir les répercussions sur le personnel des décisions prises en matière de fusion des établissements et de création des Hautes Ecoles.

Enfin, une nouvelle allocation de base a été créée (01.01.84) pourvue d'un montant de 20 millions de francs en vue de couvrir les frais de fonctionnement et de traitement des commissaires du Gouvernement.

2.2. *Politique de lutte contre l'échec scolaire et de discriminations positives*

Les moyens consacrés à la politique de lutte contre l'échec scolaire et de discriminations positives sont répartis sur trois divisions organiques.

La DO 40 (Secrétariat général) reprend, dans un programme 5, les montants réservés aux zones d'éducation prioritaires (ZEP) et au Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI) qui coordonnent, essentiellement des projets parapédagogiques fondés sur l'amélioration des relations interpersonnelles dans et autour de l'école.

Le programme 8 de la DO 51 (Enseignement préscolaire et enseignement primaire) a pour objectif de centraliser tous les moyens de lutte contre l'échec scolaire dans l'enseignement primaire en améliorant l'apprentissage de base et en renforçant la formation des maîtres.

La DO 52 (Enseignement secondaire — programme 8) prend en charge les dépenses relatives aux initiatives et aux relations entre les écoles, les médias et les théâtres en vue de rencontrer les problèmes de violence dans les écoles et de financer les mesures complémentaires

bénéficiant aux établissements confrontés à la gestion de situations sociales difficiles.

Les moyens budgétaires s'élevaient à 894,8 millions de francs en 1996 et ceux prévus pour 1997 passent à 1 056,8 millions de francs, soit une hausse de 162 millions de francs dont 150 sont consacrés au financement de mesures de discriminations positives dans l'enseignement secondaire.

Les moyens accordés en 1995 pour les projets ZEP et FIPI (DO 40 - P. 5) ont été sous utilisés. En effet, sur 75 millions de francs, seuls 54,6 millions de francs ont été utilisés pour les ZEP et 16,2 millions de francs sur un montant de 110 millions de francs dans le cadre du FIPI. Ce montant a été ramené à 45 millions de francs pour les exercices 1996 et 1997.

A cet égard, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'une clarification des objectifs poursuivis et d'une plus grande coordination des actions et initiatives prises dans le cadre des ZEP ou du FIPI. En effet, la philosophie de l'un comme de l'autre de ces cadres d'action présente des points de convergence.

Ainsi, la mise en place d'un organe unique ayant pour mission, notamment, de coordonner plus efficacement les diverses initiatives prises ou susceptibles d'être développées en vue d'une utilisation rationnelle des moyens mis à la disposition d'une politique générale fondée sur la recherche de solutions concrètes à des problèmes sociaux aigus pourrait être envisagée. Par ailleurs, cet organe présenterait l'avantage de constituer un interlocuteur unique vis-à-vis des initiateurs de projets facilitant de cette manière la préparation des dossiers d'agrégation des projets.

2.3. *Secrétariat général et services communs (DO 40)*

L'observation formulée par la Cour en 1996 concernant l'inscription, au sein du programme de subsistance 04, d'une allocation de base relative aux rémunérations des agents détachés dans le cadre de la réalisation de l'action sociale du ministère afin de mieux cerner le coût de cette action, a été suivie d'effet et ces allocations apparaissent au projet de budget pour 1997. Cependant, aucun crédit n'est inscrit en regard de ces allocations nouvelles.

2.4. *Enseignement universitaire (DO 54)*

Selon les informations recueillies officiellement par la Cour, des dispositions relatives à l'enseignement universitaire, prévues dans un décret-programme qui sera déposé incessamment auront des conséquences sur le finance-

(1) En excluant l'école des traducteurs-interprètes de Mons, qui constitue un cas particulier et dont les crédits ne connaissent pas de fluctuation.

ment des institutions universitaires, puisqu'elles élargissent notamment les critères de non-subsidiabilité des étudiants.

Ces dispositions, qui influenceront le budget de l'exercice 1997, auraient dû être prises avant que le projet de budget ne soit présenté au Conseil de la Communauté française, de manière à pouvoir en mesurer les conséquences budgétaires et apprécier en connaissance de cause, les chiffres proposés par le Gouvernement. Cette nécessité était d'autant plus grande que le projet de budget est présenté six mois avant le début de l'exercice budgétaire concerné.

2.5. Enseignement de promotion sociale (DO 56)

Par rapport aux crédits ajustés de 1996 (3 773 millions de francs), les moyens accordés pour 1997 (3 824,1 millions de francs) connais-

sent une augmentation de 51,1 millions de francs.

Comme pour les crédits ajustés de 1996, la Cour s'interroge sur leur adéquation aux besoins réels eu égard aux divergences constatées tant sur les références en matière de charges d'enseignants à prendre en compte pour l'établissement du niveau des coûts à supporter, que sur la nécessité de mettre en œuvre des tableaux de bord reflétant avec précision la réalité des coûts de fonctionnement répartis sur toute l'année, dans un secteur qui connaît des difficultés budgétaires récurrentes.

2.6. Dotations aux services à gestion séparée de l'enseignement organisé par la Communauté française (AB 41.23 des DO 51, 52, 53, 55, 56, 92, 93 et AB 41.01 de la DO 83)

L'évolution des crédits de fonctionnement entre le projet de budget ajusté pour 1996 et le projet de budget pour 1997 varie, selon les niveaux d'enseignement, de la manière suivante :

DO/AB	Budget 1996 ajusté (en millions de francs)	Budget 1997 (en millions de francs)	Pourcentage (%)
51/41.23.23	321,1	377,6	+ 17,6
52/41.23.23	2 536,8	2 623,5	+ 3,42
52/41.23.53	47,3	50,0	+ 5,71
53/41.23.23	420,0	420,0	—
55/41.23.23	(pm) 193,2	—	—
55/41.23.53	(pm) 342,6	—	—
55/41.23.23	72,9	67,1	- 7,96
83/41.01.23	108,6	108,4	- 0,19
92/41.23.41	40,6	42,0	+ 3,45
93/41.23.21	56,0	74,5	+ 33,4
Total	3 603,3	3 763,1	+ 4,43

Hors enseignement supérieur non universitaire (DO 55) qui subit une réforme complète (v. supra), les crédits bénéficient globalement d'une augmentation de l'ordre de 4,43 p.c. Les besoins de l'enseignement primaire (DO 51) semblent être rencontrés avec l'augmentation constatée. En ce qui concerne les centres PMS (DO 93), la majoration compense la diminution de 45,2 millions de francs qui a été opérée lors de l'ajustement du budget 1996.

Au niveau de l'enseignement secondaire (DO 52), il semble peu probable que l'augmentation prévue puisse couvrir, à la fois, la deuxième régularisation générale des barèmes et les frais inhérents à la restructuration et au redéploiement de l'enseignement secondaire.

Les crédits de l'enseignement spécial (DO 53) restent semblables à ceux de 1996. Les moyens de l'enseignement de promotion sociale (DO 56),

qui avaient été augmentés de 17,9 millions de francs en 1996, sont à présent diminués de 5,8 millions de francs. Pour l'enseignement artistique (DO 83) et l'organisation des études (DO 92), les crédits sont restés pratiquement les mêmes.

3. Dette liée aux investissements immobiliers des institutions universitaires (DO 35)

3.1. Création de nouvelles allocations de base

L'allocation de base 44.23.11 réservée à la subvention accordée à la Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL) pour le remboursement des charges d'emprunts liés aux investissements immobiliers de l'institution a été remplacée, conformément aux souhaits de la Cour, par

deux nouvelles allocations de base 90.01.11 et 44.40.11 destinées, respectivement, au remboursement du capital (5,9 millions de francs) et au paiement des intérêts (2,5 millions de francs).

3.2. Restructuration de la dette CGER

La récente renégociation, menée par la Communauté française, des emprunts que les institutions universitaires libres avaient contractés auprès de la CGER pour financer leurs investissements immobiliers académiques (v. supra) se traduit, au projet de budget pour 1997, par une forte diminution du montant des allocations de base 48.08.11 (intérêts) et 91.02.00 (amortissements).

Ainsi, la première allocation de base qui s'élevait à 1 434 millions de francs en 1995 est passée à 1 400 millions de francs en 1996 pour atteindre 711 millions de francs en 1997, ce qui représente une baisse de 689 millions de francs par rapport à 1996.

La restructuration de la dette CGER a également reporté la première échéance d'amortissement d'un montant de quelque 3 milliards de francs à l'an 2001.

4. Dotations spéciales à la Région wallonne et à la COCOF (tableau IV)

Au budget ajusté de 1996, les dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la COCOF pour les matières communautaires transférées ont été recalculées en stricte application des dispositions décrétales.

Pour 1997, ces dotations s'élèvent à 17 641,3 millions de francs. Fixées selon les dispositions prescrites par l'article 7, § 3, 2^o, du

décret II du 19 juillet 1993, elles ont toutefois été établies sur la base d'un coefficient égal à 90 p.c. Pour mémoire, en 1996, c'est un coefficient de 95 p.c. qui avait été retenu.

Toutefois, dans la réalité des faits, ce coefficient équivaldra à 100 p.c., dans la mesure où la Communauté française a décidé, à partir de 1997, de rétribuer les Sociétés publiques d'Administration des Bâtiments scolaires (SPABS) pour l'occupation des bâtiments scolaires dont elle leur a cédé la propriété. Pour cette année, la charge budgétaire de ces loyers, qui figure à la DO 89, a été fixée à 1 074,1 millions de francs.

L'encaissement de cette recette par les SPABS, parfaitement autorisé par l'article 9 du décret du 5 juillet 1993 portant création de six Sociétés de droit public d'Administration des Bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, devrait leur permettre de supporter les charges des emprunts qu'elles ont contractés pour financer l'opération d'acquisition d'une partie du parc immobilier scolaire de la Communauté, en lieu et place de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

L'on pourrait considérer que la Communauté française intervient déjà dans les charges de l'emprunt dit de soudure puisque les dotations spéciales versées à la Région wallonne et à la COCOF sont majorées d'un montant annuel forfaitaire (fixé à 3,3 milliards de francs pour 1996 et à 4,4 milliards de francs à partir de 1997), lequel est réparti entre la Région wallonne et la COCOF suivant une clé (actuellement fixée à 75/25 p.c.) déterminée de commun accord entre les trois gouvernements concernés et établie proportionnellement aux emprunts contractés pour l'achat de bâtiments scolaires par les six SPABS.

ANNEXE 2

Réponses de la Cour des Comptes aux questions de Monsieur D. Ducarme

1. Quelles solutions plus conformes aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat pourraient être apportées aux dérogations prévues au dispositif du projet de décret contenant l'ajustement du budget pour 1996?

A l'exception de l'article 5, lequel permettra un réaménagement souple et rapide des crédits entre les programmes de la DO 55 en raison de la mise en application, au 1^{er} septembre 1996, des nouveaux mécanismes de financement des Hautes Ecoles, les autres dispositions auraient pu être évitées par une augmentation des crédits de l'année (art. 2) et l'inscription de crédits supplémentaires pour années antérieures (art. 7 et 8).

2. Hôpitaux universitaires

L'allocation de base 61.33.12 vise les subventions accordées aux hôpitaux universitaires pour leurs travaux de construction, d'aménagement et d'équipement.

La longueur des procédures administratives et les délais d'exécution des travaux s'accommodent mal des crédits non dissociés. En effet, la promesse ferme de subvention, si elle vaut engagement, ne veut pas dire ordonnancement ou liquidation de la dépense, lesquelles peuvent survenir plus d'un an après l'engagement ferme et nécessitent alors le vote de crédits supplémentaires pour années antérieures.

De plus, la technique de répartition des moyens disponibles, basée sur le « droit de tirage » calculé en fonction du nombre de lits, conduit à allouer à chaque institution des sommes à ce point dérisoires que l'autorité a été forcée de méconnaître le plafond fixé et d'organiser un système de compensation permettant d'attribuer à une institution le crédit d'une année non utilisé par une autre, avec la possibilité pour cette dernière de pouvoir garder son « droit » en réserve et le mobiliser, éventuellement, sur les crédits des années suivantes. On en est ainsi arrivé à la mise en place d'une comptabilité parallèle et informelle qui n'offre aucune garantie pour les institutions et méconnaît le principe de l'annualité budgétaire. L'inscription des crédits dissociés est plus adaptée au type de dépense visé et permettrait une planification des interventions de la Communauté française.

Enfin, une somme de 37 millions par an pour cinq hôpitaux universitaires paraît dérisoire face aux investissements dans ce secteur. Ainsi, par exemple, le prix d'une table d'opération peut atteindre les 8 millions de francs et l'équipement

complet d'une simple salle d'opération peut dépasser le montant total de l'allocation de base.

3. Les chargés de missions

La gestion des chargés de mission revêt deux aspects: une partie administrative, soit l'identification du motif du congé ou de la disponibilité, ainsi que la localisation de l'intéressé (point de départ et point d'arrivée) et une partie pécuniaire, soit le paiement, ou non, du traitement, ou d'un traitement d'attente, ainsi que la demande et le suivi du remboursement.

La configuration actuelle du traitement des dossiers est le reflet de la structure du département et de la différence entre les styles de gestion d'après les réseaux.

En fonction du niveau ou type d'enseignement, les questions relatives au personnel de l'enseignement subventionné sont gérées par différentes directions générales (DG de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur; direction de l'enseignement spécial). Cette division du travail se double, pour les enseignements primaire et secondaire, d'une déconcentration en bureaux régionaux (Mons, Liège, Namur et Bruxelles).

Les personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française sont, par contre, gérés, tous niveaux et types confondus, dans une seule direction d'administration.

Les dossiers individuels sont également traités différemment suivant le type d'enseignement. Pour l'enseignement subventionné, chaque agent (fixateur-liquidateur) gère tous les aspects de la carrière, tandis que, pour l'enseignement de la Communauté française, la carrière pécuniaire et le paiement du traitement, le recrutement et la carrière administrative, les congés et les disponibilités pour maladie, les congés et disponibilités diverses, les disponibilités par défaut d'emploi et réaffectations sont chacun traités par un service différent.

Cette répartition se retrouve exactement dans la gestion des congés et des disponibilités pour missions. Pour l'enseignement subventionné, chaque agent liquidateur s'occupe du suivi de tout le dossier (mise en mission, paiement du traitement, demande de remboursement)(1). Dans certains services, on assiste

(1) Dans les bureaux régionaux, les demandes de remboursements sont centralisées par les chefs administratifs.

toutefois à une certaine tendance à la centralisation par un agent de la partie administrative du dossier. De plus, dans le cadre de la future application du nouveau décret, plusieurs services sont déjà dotés d'un comptable qui sera chargé uniquement des remboursements.

Pour l'enseignement de la Communauté française, un service spécifique est chargé de gérer tous les dossiers administratifs de mission. Il dispose d'un fichier informatisé en circuit fermé, non accessible aux autres services. Les agents liquidateurs s'occupent uniquement du paiement du traitement ou du traitement d'attente. Un autre agent est chargé de centraliser les demandes de remboursement.

En conclusion, il n'existe donc, actuellement, aucun fichier informatisé central accessible de manière générale qui permettrait de couvrir tous les aspects du problème.

4. La réforme de l'enseignement secondaire

Au sujet de la probabilité d'un maintien ou d'un accroissement provisoire des coûts engendrés par la réforme de l'enseignement secondaire, il est intéressant de se référer aux effets des mesures de rationalisation prises précédemment, lesquelles ont entraîné peu de nouvelles mises en disponibilité par défaut d'emploi mais, au contraire, une très nette tendance à l'accroissement des pertes partielles de charges.

Il est fort probable que ces mêmes comportements se reproduiront dans une proportion non

déterminable avec l'actuelle réforme. En effet, les mesures n'entreront en application qu'à partir de l'année scolaire prochaine et il est, par conséquent, tout à fait impossible de prévoir déjà dans quelle mesure elles permettront d'atteindre les objectifs poursuivis, d'autant que les effets de ces mesures dépendront de la capacité du département d'en contrôler de manière coordonnée la réalisation sur le plan des attributions des enseignants.

5. Enseignement universitaire (DO 54)

Les allocations de fonctionnement des institutions universitaires (AB 41.12, 41.13 et 41.14 du programme 1 et AB 44.12, 44.13, 44.14, 44.15, 44.16 et 44.17 du programme 2) ont été calculées par la cour sur la base :

— des dispositions de la loi de financement et de contrôle des institutions universitaires du 27 juillet 1971;

— des statistiques définitives des populations estudiantines de chaque institution universitaire, établies au 1^{er} février 1995;

— des coûts forfaitaires pour l'année budgétaire 1996, fixés par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mars 1996;

— du décalage d'une année budgétaire à la suivante des montants correspondants à la prime de programmation sociale du personnel des institutions universitaires à charge de l'allocation de fonctionnement (soit 2,3 % des allocations de fonctionnement pour les traitements);

— des compensations suite à la suppression du moratoire de 1993.

		Universités CF	Universités libres	Totaux
(1)	AF 1996 avec coef. réducteur	5 021 414 134	11 062 602 634	16 084 016 768
(2)=11/12 de (1)	11/12 AF 1996			
(3)	1/12 AF 1995			
(4)	Compensation moratoire			
(5)	Montant à reporter au budget 1997	93 161 693	207 814 800	300 976 492
(6)=(2)+(3)+(4)-(5)	AF sur budget 1996 (calculs Cour)	4 980 116 990	10 791 488 401	15 771 605 392
(7)	Budget 1996 ajusté	4 972 500 000	10 774 900 000	15 747 400 000
(8)=(7)-(6)	Ecart (6) & (7)	- 7 616 990	- 16 588 401	- 24 205 392

L'application de ces mesures donne un montant global d'allocations de fonctionnement pour 1996 de 15 771,6 millions de francs (4 980,1 millions de francs pour les institutions de la Communauté française et 10 791,5 millions de francs pour les universités libres). Quant au projet de budget ajusté pour 1996, il prévoit une somme globale de 15 747,4 millions de francs (4 972,5 millions de francs pour les institutions

officielles et 10 774,9 millions de francs pour les universités libres). La confrontation aboutit à une insuffisance globale de 24,2 millions de francs (7,6 millions de francs pour les universités de la Communauté et 16,6 millions de francs pour les institutions libres) par rapport au résultat obtenu par la méthode de calcul habituelle et sans que la Cour soit en mesure d'en expliquer l'origine.

ANNEXE — LISTE DES ABREVIATIONS

AB	Allocation de base
COCOF	Commission communautaire française
DO	Division organique
CPMS	Centre psycho-médico-social
IMS	Inspection médicale scolaire
MCAS	Ministère de la Culture et des Affaires sociales
MERF	Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation
PA	Programme d'activités
SPABS	Société publique d'Administration des Bâtiments scolaires