



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1995-1996

27 JUIN 1996

PROJET DE DECRET

CONTENANT L'AJUSTEMENT DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1996(1)
— PARTIM POUR LES MATIERES RELEVANT DE SA COMPETENCE

AJUSTEMENT DU BUDGET ADMINISTRATIF

DU MINISTERE DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE
ET DE LA FORMATION

AVIS

DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION PRESENTE PAR M. **DUPONT**
A LA COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET,
DES AFFAIRES GENERALES, DE L'ORGANISATION DE L'ASSEMBLEE,
DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
AU SUJET DE L'AVIS PRESCRIT PAR L'ARTICLE 49
DU REGLEMENT DU CONSEIL

(1) Voir doc. Conseil n° 5-II-1 (1995-1996) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de l'Éducation⁽¹⁾ a consacré ses réunions des 25 et 27 juin 1996 à l'examen du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses du budget administratif du ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996 — partim pour les matières relevant de sa compétence.

**I. EXPOSÉ DE MME ONKELINX,
MINISTRE-PRÉSIDENTE
DU GOUVERNEMENT,
CHARGÉE DE L'ÉDUCATION,
DE L'AUDIOVISUEL, DE L'AIDE
À LA JEUNESSE, DE L'ENFANCE
ET DE LA PROMOTION DE LA SANTÉ**

En ce qui concerne l'ajustement 1996, l'exposé de la ministre-présidente est divisé en deux parties. La première vise à donner une vue d'ensemble et la deuxième est consacrée à l'examen propre à chaque niveau d'enseignement.

Avant d'apporter des éléments d'informations sur l'ajustement 1996 du secteur de l'enseignement obligatoire, la ministre-présidente rappelle les grandes lignes de force du budget initial.

Le budget initial de l'enseignement obligatoire s'élevait à 124 076,6 millions de francs, soit

pour 1996 une réduction de plus de 5 milliards de francs par rapport au budget ajusté 1995.

Cette réduction des dépenses s'inscrivait dans les objectifs fixés dans le cadre du plan pluriannuel. Cette économie correspond au résultat attendu des mesures déjà arrêtées au cours de l'été 1995 et de celles qui ont été décidées lors de l'élaboration du budget initial.

Pour rappel, les mesures structurelles d'économies les plus importantes trouvent leur origine dans les réformes suivantes:

1. Modification du régime des congés de maladie dont l'impact estimé s'élevait à 1 850 millions de francs. Ce montant a été retiré des différentes allocations de base relatives au personnel enseignant au prorata du montant affecté à ces dernières.

Lors du présent ajustement, l'évaluation de l'impact de cette mesure a pu être affinée.

2. Redéploiement des écoles de l'enseignement secondaire (695 millions de francs en 1996; 2 600 millions de francs à partir de 1997).

3. Diminution de l'écart entre norme organique et charge budgétaire.

L'impact de cette mesure structurelle, comme celui des congés de maladie, a été réparti au prorata des AB se rapportant aux traitements du personnel enseignant.

4. Fusion des Inspections médicales scolaires (IMS) et des Centres psycho-médico-sociaux (PMS) (25 millions de francs en 1996; 100 millions de francs à partir de 1997).

5. Rationalisation et contrôle accentué des missions et disponibilités accordées dans l'enseignement. Cette mesure devrait se traduire non seulement par une diminution du nombre des missions, mais aussi par un nombre de remboursements plus important. C'est la raison pour laquelle son impact est repris dans le cadre des recettes de la Communauté (150 millions de francs en 1996; 300 millions de francs à partir de 1997).

En outre, la « prime de fin d'année » 1996 n'est due et exigible qu'à partir du 1^{er} janvier 1997.

La ministre-présidente en vient ensuite à l'ajustement 1996.

Lors de son élaboration, il est apparu que l'impact de 1 850 millions de francs prévu dans le cadre de la réforme des congés de maladie ne serait pas atteint.

En effet, le Comité permanent de contrôle budgétaire, organe mis en place par le Gouvernement de la Communauté française et chargé de suivre l'évolution des différentes mesures d'économie, a constaté que la mesure relative à

(1) Ont participé aux travaux de la commission:

Mme Corbisier-Hagon (Présidente), M. Antoine, Mme Bouarfa, M. Deffet et Mme Dupuis (en remplacement de M. Bayenet, excusé), MM. Deghilage, Drouart, Hazette, Léonard, Malisoux (en remplacement de M. Deghilage, excusé), Mathieu, Neven, Mme Salmon-Verbayst, MM. Sénéca, Tabay, Mme Toussaint-Richardeau, MM. van Eyll et Dupont (rapporteur).

Assistaient également à la réunion:

M. Cheron, membre du Conseil;

Mme Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement, chargée de l'Éducation, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la Jeunesse, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé;

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

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

M. Dchoyre, auditeur près la Cour des comptes;

M. Vince, directeur de cabinet de Mme la ministre-présidente;

MM. Louis et Leroy, membres du cabinet de Mme la ministre-présidente;

M. Franck, expert du groupe PS;

Mme Maquet, expert du groupe PS;

M. Jeanmart, expert du groupe PRL-FDF;

M. Belleflamme, expert du groupe PSC.

la modification du régime des congés de maladie porterait finalement sur un montant de 1 200 millions avec pour corollaire un moindre impact de cette mesure évalué à 647,5 millions pour l'enseignement obligatoire.

A cette moindre économie, s'ajoute une dépense non prévue de 200 millions en relation avec les classes d'été.

La ministre-présidente en vient enfin à la deuxième partie de cet exposé, consacrée à l'examen propre de chaque niveau d'enseignement.

Le budget de l'enseignement fondamental s'élève à 41 814 millions à l'ajustement pour un budget initial de 41 102,3 millions. Pour rappel, les crédits initiaux se caractérisaient par la reconduction des crédits spécifiques de soutien en faveur des écoles défavorisées (les discriminations positives), soit 250 millions répartis entre l'école de la réussite (150 millions) et la formation en cours de carrière des équipes éducatives. Cette augmentation trouve son origine dans la répartition de la provision index d'un montant d'un peu plus de 1 300 millions de francs, lesquels ont été répartis sur les différentes allocations de base relatives au personnel des différents niveaux d'enseignement ainsi que dans la répartition du moindre impact de la réforme des « congés de maladie » et le surcoût lié aux classes d'été.

Le budget de l'enseignement secondaire s'élève à 71 448,8 millions pour un budget initial de 70 210,2 millions. Cette augmentation s'explique par un moindre impact de la réforme des congés de maladie et par l'augmentation des allocations de base relatives aux dépenses de personnel suite à l'intégration de la provision index.

Le budget de l'enseignement spécial s'élève à 10 024,7 millions pour un budget initial de 9 866,6 millions. Cette augmentation de 158,1 millions trouve son origine dans la redistribution de la provision index et dans le moindre impact de la réforme des congés de maladie.

Le budget de l'Organisation des Etudes s'élève à 322,7 millions pour un budget initial de 326,5 millions. Cette diminution correspond à la compensation d'une demande de crédits années antérieures pour un montant de 1,2 million et d'une actualisation des crédits.

Le budget des centres PMS s'élève à 2 304,3 millions contre un budget initial de 2 252,2 millions. Cette augmentation de 52,3 millions peut se justifier par la répartition de la provision index et un moindre impact de la réforme des congés de maladie.

II. EXPOSE DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AU PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET DU MINISTERE DE L'EDUCATION POUR 1996

Lors de l'examen du budget initial pour 1996, la Cour avait tenté d'appréhender l'impact financier des mesures d'économies décidées en 1995. A la lumière des données issues des premiers mois d'exécution, il est maintenant possible d'en proposer une nouvelle analyse. En outre, plusieurs autres réformes ont été adoptées ou sont en voie de l'être. Etant donné leur étalement dans le temps, les commentaires généraux qui vont suivre seront relatifs tant au projet d'ajustement du budget de 1996 qu'au projet de budget pour 1997.

En ce qui concerne la réforme du régime des congés et disponibilités pour maladie, il se confirme que tout en étant très positif, le rendement global n'atteindra pas les deux milliards escomptés par le Gouvernement.

Pour le seul aspect de la réduction du nombre de congés suscitant remplacement l'économie dégagée peut, sur base des dernières statistiques disponibles, être estimée à environ un milliard de francs.

Par contre, pour ce qui a trait à l'impact des mesures sur l'évolution du nombre de mises en disponibilité couplée à 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 contrôleurs internes et externes.

Il est dès lors impossible de se prononcer valablement sur l'ensemble des économies dégagées par cette réforme.

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 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 les différents systèmes de gestion utilisés.

L'enseignement secondaire est quant à lui 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 dans le cadre de la fin de carrière professionnelle, pourraient peut-être déboucher sur le maintien et même sur l'accroissement provisoires des coûts.

Quoiqu'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 conviendra 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 en lieu et place de pertes d'emploi ou de mise en disponibilité par défaut 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 de la liquidation des traitements.

La Cour a par ailleurs 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.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les situations résultant de l'application du décret du 2 avril 1996, il semble que l'objectif des 2 000 emplois libérés fixé par le Gouvernement soit atteint. Il faudra cependant tenir compte d'un coût budgétaire supplémentaire au cas où la proportion de remplacements serait 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.

Afin d'évaluer le coût réel des nouvelles dispositions, il serait utile de mettre rapidement en place une procédure administrative pour la collecte d'informations permettant de connaître le sort des emplois libérés.

En ce qui concerne spécifiquement l'ajustement des crédits relatifs aux traitements et subventions-traitements pour 1996, la Cour observe que la part la plus importante de l'accroissement 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 est quant à lui produit par la surestimation de l'impact des mesures d'économie.

En ce qui concerne les crédits prévus pour l'enseignement secondaire, les mesures qui viennent d'être adoptées n'auront que peu d'impact en 1996 étant donné le court laps de temps pendant lequel elles seront appliquées et du fait qu'elles seront partiellement compensées par les dépenses liées aux mises en disponibilité.

A propos de l'enseignement spécial, la Cour rappelle que l'écart entre charges organiques et budgétaires y est toujours proportionnellement le plus élevé de tous les types d'enseignement.

III. DISCUSSION

Le rapporteur signale qu'en accord avec les membres de la commission, il a été procédé à une seule discussion portant à la fois sur le projet de décret relatif à l'ajustement du budget des dépenses de l'année budgétaire 1996 et sur le projet de décret contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1997 [voir document 4-II 1 (1995-1996) n° 2].

M. Drouart, demande si des retraites ont été opérés dans la masse salariale en raison des grèves et, si oui, si ces recettes nouvelles ont été réaffectées?

En ce qui concerne la répartition de la provision d'index, le même intervenant voudrait qu'on lui confirme que l'inscription n'en est effectuée qu'une fois que l'indexation a réellement eu lieu. Cela signifie que, sans tenir compte de la prime de fin d'année (environ 3 p.c. de la masse salariale), la masse salariale de 1997 équivaut à la masse salariale de 1996 ajustée et multipliée par le coefficient endogène lié au vieillissement du personnel enseignant. De même, le budget de 1997 ajusté devrait alors refléter l'indexation répartie sur la masse salariale.

Le directeur de cabinet de Mme la ministre-présidente confirme que ce calcul est exact et précise qu'il convient d'y ajouter l'impact du solde de l'indexation: il faudra tenir compte d'une indexation sur 12 mois en 1997 contre 7 mois en 1996.

Le même intervenant demande des explications relatives aux classes d'été pour les maternelles, évoquées par Mme la ministre-présidente.

Enfin, le même commissaire souhaiterait également des explications sur les crédits supplémentaires inscrits aux allocations de base 11.03.21 et 43.01.30, respectivement aux programmes 2 et 3 de la division relative à l'enseignement secondaire: si l'on comprend bien le programme justificatif, des cotisations ONSS auraient été payées en retard pour des trimestres différents.

Ainsi qu'il est indiqué *supra*, il y a lieu de se référer à la discussion portant sur le projet de

décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997 [doc. 4-II 1 (1995-1996) n° 2] qui relate l'ensemble des réponses aux interventions des commissaires.

IV. VOTES

Par 8 voix contre 4, la Commission de l'Education recommande l'adoption par la Commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité du projet de décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996 — partim pour les matières relevant de ses compétences.

Par 8 voix contre 3 et 1 abstention, la Commission de l'Education déclare que les programmes et allocations de base du budget administratif du ministère de l'Education, de la Formation et de la Recherche scientifique sont conformes au contenu et aux objectifs du budget général des dépenses de la Communauté française ajustement pour l'année budgétaire 1996 — partim pour les matières relevant de ses compétences.

La commission a décidé de faire confiance à la Présidente et au rapporteur pour la rédaction du présent avis.

Le rapporteur,

C. DUPONT.

La Présidente,

A.-M. CORBISIER-HAGON.