



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1992-1993

10 DECEMBRE 1992

PROJET DE DECRET

ORGANIQUE CREANT DES FONDS BUDGETAIRES
ET DESIGNANT LES FONDS BUDGETAIRES FIGURANT
AU BUDGET GENERAL DES DEPENSES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES, DES AFFAIRES GENERALES
ET DU REGLEMENT
PAR M. M. HARMEGNIES

(1) Voir doc. Conseil 72 (1992-1993) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement (1) a consacré ses réunions du 2 décembre 1992 à l'examen du projet de décret créant des Fonds budgétaires et désignant les fonds budgétaires figurant au Budget général des Dépenses de la Communauté française.

EXPOSE DE M. LE MINISTRE-PRESIDENT

Jusqu'à cet exercice budgétaire 1992, les budgets de dépenses de la Communauté française comportaient une « section particulière — Titre IV » abritant un nombre important de fonds budgétaires.

Comme vous le savez, l'Exécutif a décidé d'appliquer, à partir de l'année budgétaire 1993, les réformes concernant la présentation et la comptabilité publique, contenues dans la loi du 28 juin 1989, cet objectif devant être pleinement atteint avec le budget 1994.

En ce qui concerne les fonds, cette loi, en son article 5, devenu le 17 juillet 1991 l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, autorise l'existence de fonds budgétaires correspondant à une affectation de recettes, à condition :

— d'une part, qu'un crédit dit organique, c'est-à-dire un crédit autre qu'un décret budgétaire, crée ces fonds;

— et, d'autre part, qu'il n'y ait plus aucune alimentation à charge d'autres crédits budgétaires.

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Mayeur (président), Biefnot, Cheron, Daerden, Mme de T'Serclaes, MM. Flagothier, Grimberghs, Guillaume, Maingain, Mairesse, Marchal, Piérard, Taminaux, Tomas et M. Harmegnies (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission :

MM. Poty, Severin et Winkel, membres du Conseil;
M. Lebrun, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, de l'Aide à la jeunesse et des Relations internationales;

Mme De Galan, ministre des Affaires sociales et de la Santé;

M. Ingberg, directeur de cabinet de M. le ministre-président;

M. Cadiat, directeur de cabinet de M. le ministre de l'Education;

M. Pirard, Mme Lacourte et M. Blanchart, membres du cabinet de M. le ministre-président;

M. Degros, membre du cabinet de M. le ministre Lebrun;

Mme Machtens et M. Lombet, fonctionnaires de la Cour des comptes;

M. Bertholomé, secrétaire du groupe PS;

M. Libois, secrétaire du groupe Ecolo/FDF;

M. Delvaux, expert du groupe PS.

Ainsi, un examen de l'ensemble des fonds existant en 1992 a été opéré et il a paru opportun d'organiser, dans un certain nombre de cas, des affectations de recettes particulières à certaines dépenses, dans des fonds budgétaires au sens de l'article 45 dont je viens de parler.

Les raisons de cette affectation sont essentiellement de deux ordres :

1. Assurer la « lisibilité » de certaines opérations budgétaires, vis-à-vis d'autorités extérieures à la Communauté. Je songe ici aux contributions de l'Etat, de la Loterie nationale, ou encore de la Région wallonne, qui sont allouées à la Communauté dans une intention d'affectation très précise.

2. Assurer un fonctionnement efficace de l'administration, situation qui se présente lorsqu'un recouvrement effectif des recettes est subordonné à leur utilisation au sein du service récupérateur. Il s'agit, pour ces derniers, de montants peu importants.

Le montant total des recettes ainsi affectées est de 1 milliard 668 millions que vous trouverez également dans le projet de budget des Voies et Moyens de 1993.

Le projet qui est soumis à votre accord vise à donner, conformément à la loi, le fondement d'un décret organique à ces fonds budgétaires. Vous trouverez en annexe la liste des 20 fonds en question. Cette liste indique, par fonds, la nature des recettes affectées et l'objet des dépenses autorisées.

Il y avait lieu aussi de régler le problème des soldes et encours constatés sur les fonds existant en 1992 et qui seront supprimés au 31 décembre 1992. Tel est l'objet de l'article 4 : ces soldes sont transférés sur les allocations de base qui, en quelque sorte, succèdent aux fonds supprimés, de manière à garantir l'apurement de l'encours des engagements et à ne pas porter atteinte à des droits de tiers. Vous trouverez en annexe 2 une table de concordance mettant en rapport, d'une part, les fonds « ancienne manière » supprimés au 31 décembre 1992 et, d'autre part, les allocations de base leur succédant dans les budgets de 1993.

L'article 2, paragraphe 2, du projet maintient en activité les fonds supprimés, de manière purement transitoire et, en toute hypothèse, pas au-delà du premier semestre 1993. Il s'agit ainsi de tenir compte de certaines difficultés d'ordre technique ou matériel dans le passage de la présentation de 1992 à celle de 1993.

L'article 5 du projet précise les indices de disposition des fonds. Il s'agit d'une précision usuelle en matière de fonds et il a été convenu pour l'essentiel de conserver les indices qui

étaient en vigueur pour les fonds correspondants, en 1992.

Le projet ici examiné a fait l'objet, d'une part, de l'avis de la Cour des comptes, et, d'autre part, de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Une remarque importante du Conseil d'Etat visait la création de trois nouveaux fonds. En réalité, l'un de ces trois fonds, le «Fonds des actions communes de l'Exécutif avec le soutien du Fonds d'impulsion pour la politique des immigrés» doit être créé, dès 1992, par le projet de décret d'ajustement qui est, par ailleurs, également soumis à vos travaux. Les deux autres fonds, à savoir le «Fonds destiné au financement des CPAS de la Région wallonne, à l'exception de ceux de la Région de langue allemande» et le «Fonds d'aide aux politiques sociales de la santé» ont donc fait l'objet d'un article spécifique, les articles 2 et 3 respectivement, du présent projet afin de satisfaire à la remarque du Conseil d'Etat.

Une autre critique du Conseil d'Etat concernait la possibilité ouverte à l'Exécutif d'opérer des transferts entre les soldes, selon les besoins constatés. Cette disposition, contestée également par la Cour des comptes, a été supprimée.

Enfin, le Conseil d'Etat a fait des réserves concernant l'application aux fonds des indices «A», «B» et «C» qui permettent de préciser le mode de disposition de leurs avoirs. J'observerai que dans son avis sur le projet de loi qui allait devenir la loi de réformes de la comptabilité publique du 28 juin 1989, le Conseil d'Etat déclarait ceci: «On sait que les fonds budgétaires sont rangés selon le mode dont il peut être disposé des deniers de ces fonds. Cette classification est actuellement désignée dans la loi budgétaire par une lettre (A, B ou C). Si l'on confie la décision de créer ces fonds à la loi (matérielle), il s'indique de faire également déterminer par celle-ci quelles sont les règles en matière de dépenses qui seront applicables dans le cas particulier.»

Je pense que vous serez d'accord avec moi pour estimer que, dans l'esprit du législateur spécial, les dispositions réglant les budgets et la comptabilité publique, mais aussi les pratiques administratives consacrées de longue date, doivent être les mêmes tant pour l'Etat que pour les Communautés et Régions. C'est pour cette raison que l'article 5 fixant les indices a été maintenu.

Quant aux observations de la Cour des comptes qui portaient sur un certain nombre de précisions terminologiques, elles ont été prises en compte dans le projet qui vous est soumis.

En conclusion, le projet qui vous est présenté constitue une étape importante et indispensable dans l'adaptation des budgets de la Communauté française aux nouvelles normes de la présentation budgétaire et, à ce titre, je vous demande donc de lui accorder votre soutien.

DISCUSSION GENERALE ET DISCUSSION DES ARTICLES

Mme de T'Serclaes se réjouit que l'Exécutif, par ce décret, a pris, conformément à la loi, des dispositions en vue d'une nouvelle organisation des fonds budgétaires.

Pour la clarté du travail parlementaire, Mme de T'Serclaes demande au ministre de fournir, en annexe au rapport, la liste des Fonds budgétaires qui existaient antérieurement, qui subsistent dans leur forme actuelle et qui devront figurer ultérieurement dans ce décret.

Le représentant du ministre précise que cette liste figure dans la section particulière du Budget des Dépenses, mais il la fournit néanmoins à la Commission afin de la joindre en annexe au présent rapport (annexe).

M. Cheron estime positive l'harmonisation du budget selon les normes prescrites par la comptabilité publique.

De nombreux fonds budgétaires sont maintenus dans la section particulière du budget malgré leur réduction en nombre (seul un tiers des fonds existant dans le budget 1992 est maintenu dans le budget 1993). Des fonds qui avaient été créés en nombre pour, comme le rappelle la Cour des comptes, «occulter l'évolution réelle des recettes et des dépenses, camoufler, ou estomper, les effets pervers de certaines décisions politiques, ou encore, pour mettre en exergue certaines politiques populaires».

Ces fonds budgétaires sont l'exemple de cette totale latitude financière dont dispose l'Exécutif; des fonds budgétaires dont certains restent encore alimentés par des reports spéciaux de crédits et par des transferts d'articles budgétaires parfois sans rapport particulier avec l'objet du fonds.

Il cite en exemples: le «Fonds de développement de la presse écrite» et le «Fonds d'aide aux politiques sociales et de santé».

La Cour des comptes déplore ainsi à propos du «Fonds de développement de la presse écrite» destiné à aider la presse écrite en compensation des pertes de revenus dues à l'introduction de la publicité commerciale à la RTBF (TV et radio) que l'utilisation des recettes affectées à ce fonds (170 millions en 1993) «n'est

régie par aucune disposition à caractère normatif permanent. L'Exécutif répartit ces crédits en fonction de certains critères (importance de la diffusion, tirage...) mais sans préciser la manière dont il est tenu compte de ceux-ci ».

Des rapports financiers clairs entre presse écrite et pouvoir politique restent une garantie essentielle de l'indépendance de celle-ci. Or, la transparence n'est point la règle aujourd'hui.

Par ailleurs, à propos du « Fonds d'aide aux politiques sociales et de santé », la Cour des comptes note que « les termes utilisés pour décrire, tant les recettes affectées que les dépenses autorisées, sont trop généraux et globaux. Ils ne permettent pas de déterminer avec précision l'objet du fonds ».

De plus, il interroge le ministre sur l'absence d'un fonds pour la création cinématographique et audiovisuelle.

Enfin, M. Cheron termine son intervention en déplorant que l'Exécutif se contente d'annexer une liste reprenant les fonds budgétaires. Il se demande si cette manière est correcte sur le plan légistique.

Le représentant du ministre précise que la réorganisation des fonds a été répartie en deux étapes qui conduisent à la totale suppression des fonds à la section particulière du Titre IV dans le budget de 1994.

Il s'avère en effet que certains fonds, tels le Fonds 81, et l'OPJ, nécessitent plus de temps à être restructurés.

Indépendamment de ce phénomène, il existe des fonds qui s'apparentent à des comptes de trésorerie qui permettent le paiement du personnel pour lequel un financement régional est accordé. Ces comptes de trésorerie sont, par définition, déficitaires eu égard au retard de remboursement des subventions. L'Exécutif a opté pour le maintien des fonds apparentés à des comptes de trésorerie.

En ce qui concerne le Fonds d'aide au développement de la presse écrite, le représentant du ministre rappelle que l'Exécutif applique les dispositions de la loi du 6 février 1987 relative à la répartition des aides aux organes de presse. Cette répartition est fixée annuellement par arrêté de l'Exécutif étant donné la disparition éventuelle de certains organes de presse.

De plus, cette répartition doit être évaluée au regard de pertes encourues qui dépendent de la diffusion et de l'audience des journaux.

En ce qui concerne le Fonds d'aide des politiques sociales et de santé, le représentant du ministre des Affaires sociales précise que les remarques de la Cour des comptes étaient basées sur le texte de l'avant-projet.

Afin de répondre aux observations de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat qui estimaient que la formulation des dépenses était trop vague, l'Exécutif a défini les types de dépenses autorisées sur base de l'affectation des recettes. Il s'agit des subventions de fonctionnement, d'équipement et d'investissement à des institutions concernées par les politiques sociales et de santé.

M. Cheron réplique que les critères appliqués dans la répartition aux organes de presse ne lui donnent pas toutes les garanties quant au respect du pluralisme.

VOTES

Les articles 1 à 6 ont été adoptés par 9 voix contre 2.

L'ensemble du projet de décret a été adopté par 10 voix contre 2.

Le rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 8 membres présents, au cours de la réunion du 10 décembre 1992.

Le Rapporteur,
M. HARMEGNIES.

Le Président,
Y. MAYEUR.

**LISTE DES FONDS SUBSISTANT EN 1993 DANS LA SECTION PARTICULIERE
DU BUDGET DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE**

Ministère de la Culture et des Affaires sociales

- 60.02 A Fonds de soins médico-socio-pédagogiques créé en vue du paiement des frais de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation des handicapés belges et étrangers (arrêté royal du 10 novembre 1967)
- 60.03 A Fonds destiné au paiement des subsides d'entretien, d'éducation et de traitement de mineurs d'âges autres que ceux confiés aux institutions publiques de protection de la jeunesse (loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse)
- 60.09 A Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales de la Communauté française
- 66.07 A Exécution de l'arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand — aide aux familles
- 66.08 A Exécution de l'arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand — secteur santé
- 66.09 B Fonds de création cinématographique et audiovisuelle
- 66.10 A Exécution de l'arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand — secteur culture et communication
- 66.14 A Exécution de l'arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand — secteur sport et tourisme
- 66.18 A Fonds des sports — rémunérations
- 66.25 A Rémunérations des agents contractuels subventionnés, attachés au ministère de la Culture et des Affaires sociales
- 66.51 C Fonds des sports
- 67.01 B Fondations, donations, legs et prix
- 67.02 B Recettes diverses de la Communauté à répartir ultérieurement
- 70.09 C Hôpital psychiatrique de Mons — Fonds d'exploitation
- 70.10 C Hôpital psychiatrique de Tournai — Fonds d'exploitation

Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation

- 60.30 B Fonds destiné aux allocations d'études (loi du 19 juillet 1971)
- 60.31 C Fonds destiné aux prêts d'études (décret du 8 juin 1983)
- 60.53 A Opérations du Fonds budgétaire des Bâtiments scolaires de la Communauté moyennant alimentation par le compte ouvert au Crédit communal de Belgique en application de l'article 5, § 3, du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires

- 60.54 A Opérations du Fonds des Bâtiments scolaires de l'Enseignement officiel subventionné moyennant alimentation par le compte ouvert au Crédit communal de Belgique en application de l'article 8, § 4, du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires
- 66.38 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés de l'enseignement fondamental
- 66.39 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés de l'enseignement spécial
- 66.40 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés de l'enseignement de promotion sociale
- 66.41 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés de l'enseignement secondaire
- 66.42 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés de l'enseignement supérieur non universitaire
- 66.43 B Rémunérations des agents contractuels subventionnés du secrétariat général et des services communs
- 66.48 B Fonds pour la qualification agricole et l'éducation sociale et économique (arrêté royal du 23 août 1974)
- 66.49 A Exécution de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand
- 67.02 B Fondations, donations, legs et prix
- 70.02 C Budgets agrégés des services de la Communauté à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté
- 70.04 C Budgets agrégés des services de la Communauté à gestion séparée pour les centres PMS de la Communauté
- 70.20 C Etablissements d'instructions ressortissant au ministère de l'Éducation — Fonds d'exploitation