

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1996-1997

3 JUILLET 1997

PROJET DE DECRET

CONTENANT LE PREMIER AJUSTEMENT
DU BUDGET GENERAL DES DEPENSES
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1997(1)

— PARTIM POUR CE QUI CONCERNE SES COMPETENCES

AVIS

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
A LA COMMISSION DES FINANCES, DU BUDGET, DES AFFAIRES GENERALES,
DE L'ORGANISATION DE L'ASSEMBLEE, DU REGLEMENT ET DE LA COMPTABILITE
PAR M. **MASSY**

(1) Voir Doc. n° 5 - II (1996-1997) n°s 1 et 2.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique(1) a examiné au cours de ses réunions des 18 juin, 24 juin et 3 juillet 1997 le projet de décret contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1997, partim pour ce qui concerne ses compétences.

I. EXPOSE DE M. ANCION, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, DU SPORT ET DES RELATIONS INTERNATIONALES

Le ministre précise tout d'abord que le présent examen budgétaire continue à s'inscrire dans les choix et priorités de la politique budgétaire initiée depuis 1995 en matière d'enseignement supérieur, d'allocations et prêts d'études et de recherche scientifique.

Il en vient ensuite à l'analyse des lignes de force que présente le premier ajustement 1997 des budgets de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

En ce qui concerne le premier ajustement 1997, les moyens dévolus aux politiques de l'enseignement supérieur, de l'enseignement artistique, des prêts et allocations d'études ainsi que de la recherche scientifique sont ajustés à concurrence de 394,2 millions globalement, ou encore de seulement 1,1 p.c. par rapport au budget voté initialement pour 1997.

(1) Ont participé aux travaux de la commission:

MM. Poty (président), Antoine, Barbeaux, Bodson, Cheron, Mme Cogels-Le Grelle, M. Dehu, Ducarme, Mme Dupuis, MM. Ficherouille, Hazette, Istasse, Melin, Mouton, Neven, Mme Persoons, MM. Santkin, Scharff, Sénéca, Mme Stengers, MM. van Eyll, Massy (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission:

M. Walry, membre du Parlement;

M. Ancion, 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. Vince et De Paoli, représentant le cabinet de Mme Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement;

Mmes Gabriel, Biver, MM. Weber, Buelen, Carette, Horward, Poncelet et Jauniaux, représentant le cabinet du ministre Ancion;

Mme Vandeputte, MM. Vanderijst et Wallée, représentant le cabinet du ministre Van Cauwenberghe;

MM. Franck et Delvaux, experts du groupe PS;

MM. Jeanmart et Henin, experts du groupe PRL-FDF;

Mme Deheneffe et M. Belleflamme, experts du groupe PSC;

M. Nollet, expert du groupe ECOLO.

L'essentiel de ces ajustements est la conséquence de l'application des mesures décrétales votées récemment par le Parlement francophone.

Le ministre fournit les explications suivantes:

1^o En matière d'enseignement supérieur non universitaire, la constitution des trente hautes écoles, et plus particulièrement l'application de l'article 35 du décret-programme du 25 juillet 1996 accompagnant le vote du budget 1997 de ce type d'enseignement, a nécessité une série de redressements et de transferts entre niveaux d'enseignements afin d'assurer une imputation correcte et identifiable des dépenses de traitement et de fonctionnement des hautes écoles.

C'est ainsi que des transferts complémentaires de nature technique et neutres budgétairement ont été opérés au départ des budgets de l'enseignement obligatoire vers les budgets des hautes écoles à concurrence de 89 millions à l'occasion du présent feuillet, portant ainsi l'ensemble des transferts opérés en 1997 à 292,8 millions.

Toujours en ce qui concerne les hautes écoles, et suite au vote par le Parlement du plan d'accompagnement des mesures de fin de carrière, il a été également tenu compte du coût des mises à la retraite anticipée au sein du budget ajusté pour un montant global de 214,4 millions.

En effet, comme pour le personnel définitif en congé de maternité — dont le coût pour 1997 représente quelque 26 millions, le ministre a obtenu du Gouvernement que ces dépenses supplémentaires et non prévues initialement ne soient pas à charge des hautes écoles et que, partant, elles puissent dès lors procéder aux remplacements éventuels.

2^o En matière d'enseignement artistique, la même logique de neutralité budgétaire a prévalu à l'ajustement, puisque des moyens supplémentaires de l'ordre de 27,8 millions ont été alloués aux établissements en vue de couvrir, d'une part, l'impact budgétaire lié au plan d'accompagnement social précité et, d'autre part, les rectifications de crédits sollicitées par l'administration et confirmées par l'Inspection des finances.

3^o Pour le surplus, et pour ce qui a trait aux autres divisions organiques, l'ajustement 1997 est essentiellement technique et globalement équilibré, sauf en ce qui concerne le contentieux universitaire, pour lequel un crédit de 35,5 millions a été dégagé afin de rencontrer les charges du passé en la matière.

Il s'agit en l'occurrence d'appliquer le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 5 décembre 1996, qui a condamné

tant l'Etat fédéral que la Communauté française à payer globalement plus de 141,6 millions à l'ULB et à l'UCL au titre d'allocations de fonctionnement pour les années 1989 à 1995, dont elles avaient été indûment privées.

*
* *

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

Enseignement artistique à horaire réduit

Budget des dépenses

Suite aux opérations de contrôle des dépenses, il a été décidé de ne pas proposer d'ajustement du fait que les crédits initialement inscrits au budget s'avèrent suffisants pour assurer une liquidation régulière des subventions-traitements et de fonctionnement.

Budget des recettes

Pour mettre fin à la constante diminution des recettes consécutives à la perception d'un droit d'inscription dans l'enseignement artistique à horaire réduit, le Gouvernement a décidé d'augmenter le montant du droit d'inscription de 500 francs à partir du 1^{er} septembre 1997.

La mise en application de cette mesure devrait assurer une recette supplémentaire de plus ou moins 11 millions de francs.

Par ailleurs, l'Administration a été invitée à faire respecter les délais de paiement de ces droits d'inscription afin que les recettes puissent être encaissées avant la fin de l'année budgétaire à laquelle elles se rapportent.

Promotion sociale

Concernant la division organique 56 relative à l'enseignement de promotion sociale, des crédits supplémentaires à hauteur de 220 millions sont affectés à ce niveau d'enseignement lors du premier ajustement. Globalement, 150 millions viennent alimenter les articles « traitement » et 70 millions complémentaires concernent les crédits destinés au paiement des dotations et subventions de fonctionnement.

En ce qui concerne les dépenses de traitement, le ministre souligne qu'après ajustement, elles s'élèveront à 3,970 millions soit à peine 60 millions de plus que lors du budget ajusté 1996.

Si l'on considère que le paiement de la prime de fin d'année représente plus de cent millions,

que le paramètre endogène en promotion sociale est évalué à 1 p.c., c'est-à-dire à 40 millions et que les dépenses 1996 n'ont entraîné le paiement de la dernière tranche d'indexation qu'à partir de mai, il faut donc constater qu'en terme réel les dépenses de traitement sont, après ajustement, en diminution d'une centaine de millions alors que depuis 5 ans, leur augmentation était nettement supérieure à l'inflation.

C'est évidemment l'une des conséquences des mesures prises par le Gouvernement de la Communauté française de manière à améliorer la maîtrise des dépenses en promotion sociale comme dans l'ensemble des secteurs de la Communauté française, pour respecter le plan budgétaire pluriannuel.

La principale de ces mesures est évidemment le gel de 8 p.c. de la dotation-période des établissements, annoncée lors de la discussion relative au second ajustement 1996.

Ce gel n'implique cependant pas une économie de 8 p.c. dès le moment où :

- les formations supprimées ont généralement un coût unitaire inférieur au coût moyen (fonction accessoire, temporaire),

- le gel de 8 p.c. ne porte que sur le personnel enseignant, qui ne représente qu'un petit 80 p.c. des dépenses de personnel (il ne porte pas sur les fonctions de direction et d'encadrement),

- le taux de consommation par les établissements de leur dotation de période augmentera sans nul doute,

- le nombre d'agents en disponibilité a légèrement augmenté,

- les cofinancements FSE sont en voie d'augmentation et dès le moment où ils sont préfinancés par la Communauté française, ils entraînent d'abord une augmentation des dépenses,

- une partie non négligeable de l'effort se fera sur le dernier trimestre de l'année, via notamment une diminution des engagements de temporaires en novembre et en décembre. L'impact des économies ne sera donc pleinement visible qu'en 1998.

Reste qu'un coup d'arrêt est donc donné à la croissance des dépenses de ce secteur.

70 millions supplémentaires sont consacrés au paiement des dépenses de fonctionnement. Ils permettront d'enfin payer, dans le réseau subventionné, des subventions de fonctionnement pour les formations organisées en régime 1 (formation modulaire).

En effet, la base réglementaire pour ce type de paiement faisait défaut jusqu'à présent et seules les formations de régime 2, devenues

minoritaires, bénéficiaient de subventions de fonctionnement. A partir de l'année scolaire 1996-1997, l'équité sera rétablie, puisqu'un arrêté réglant le versement de subvention de fonctionnement en régime 1 a été approuvé par le Gouvernement.

Le ministre ajoute que l'augmentation des crédits prévus pour les dépenses de fonctionnement est aussi une conséquence de l'augmentation du nombre d'étudiants exemptés du droit d'inscription. Le nombre d'étudiants exemptés est passé de 62 417 en 1993-1994 à 69 990 en 1995-1996. Or, les droits d'inscription sont considérés comme une avance sur les frais de fonctionnement. Dès le moment où le montant total de ces droits diminue, les crédits budgétaires doivent donc augmenter en compensation.

Orientation politique

Le ministre en vient maintenant à quelques considérations plus générales sur la politique menée dans ce secteur.

Les synergies inter-opérateurs

Le ministre rappelle qu'il a toujours prôné des synergies plus grandes entre les différents acteurs de formation, tout en étant attentif à la spécificité de chacun.

Ces synergies prennent la forme. Une convention-cadre est finalisée entre le Forem et l'enseignement de promotion sociale qui prévoit notamment une programmation concertée, une information améliorée des publics potentiels, une harmonisation accrue du statut des stagiaires, des tables de correspondance des contenus de formation et une gestion en commun de certaines ressources (locaux, matériel, etc.).

Par ailleurs, l'enseignement de promotion sociale sera partenaire actif des différents mécanismes de coordination qui se mettent en place dans la foulée du parcours d'insertion et notamment les carrefours formation et les commissions locales de coordination.

Maîtrise budgétaire, autonomie, responsabilisation

Sur un plan budgétaire, le ministre avait indiqué que le gel des 8 p.c. annoncé fin 1996 était une mesure temporaire qui laisserait place à une réforme plus globale. Initialement, il avait envisagé une réforme radicale et l'instauration d'un mode de gestion du type « hautes écoles ». En approfondissant cette piste et suite aux multiples concertations informelles qui ont été menées, il est cependant apparu que la prescrip-

tion immédiate de ce remède risquait de « tuer le malade plutôt que de le guérir ».

En effet:

— changer radicalement les règles alors que les établissements n'ont pas encore digéré le gel de 8 p.c. risque de les fragiliser de manière importante;

— en outre, actuellement un nombre important d'établissements n'ont pas la taille et la structure de gestion requise pour assumer sans transition une autonomie de gestion totale;

— enfin, le grand nombre d'établissements rend délicat la substitution d'un système à un autre sans rupture d'équilibre.

Le Gouvernement a donc décidé de développer de manière progressive les principes d'autonomie, de responsabilité et de coordination. C'est notamment l'objet des articles du décret-programme relatifs à l'enseignement de promotion sociale qui seront soumis à l'examen de la commission très prochainement.

Discussion

M. Antoine soutient tout d'abord la volonté du Gouvernement d'avoir revu à la hausse les droits d'inscription, en matière d'enseignement artistique à horaire réduit. Il trouve en effet normal qu'il y ait une forme de responsabilisation des adultes fréquentant les académies.

Il rappelle qu'il est important de maintenir le principe de gratuité jusqu'à 12 ans et, d'autre part, que le montant demandé ne peut pas être considéré comme une infraction au Pacte de New-York.

En effet, dans le cadre d'un recours en annulation d'un décret, imposant à partir de l'année académique 1993-1994 un droit d'inscription dans l'enseignement artistique à horaire réduit organisé ou subventionné par la Communauté française, la Cour d'arbitrage a estimé que ces droits d'inscription ne pouvaient pas être considérés comme un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement en cause. Il n'y avait dès lors pas d'infraction au Pacte de New-York car le décret ne constituait pas une régression par rapport à la situation existant avant 1983.

Il souhaite ensuite faire plusieurs remarques concernant de l'enseignement de promotion sociale. Cet enseignement correspond à un véritable besoin puisqu'on est passé dans les années 1990, de 100 000 à 160 000 étudiants et il est important que la Communauté française maintienne la capacité de certification en la matière.

Le décret avait été revu en 1991 par le ministre Ylief. Ce décret était fort ambitieux et généreux. Très vite s'est posé le problème des

moyens. Le ministre Van Cauwenberghe a été contraint de tirer la sonnette d'alarme. Différentes mesures ont déjà été prises. Il s'agit maintenant d'envisager une réforme plus globale du secteur.

M. Antoine dit ensuite souhaiter que l'autonomie des établissements soit accrue et rejoint le ministre dans son idée d'instaurer un mode de gestion du type «hautes écoles». Il souhaiterait avoir une idée des arrêtés d'application de l'article 87 du décret de 1991.

Il insiste fortement sur les différentes formes de collaboration et de synergies qui peuvent exister (collaboration avec le Forem, la formation professionnelle) de même que sur la nécessaire relation entre la promotion sociale et la formation continuée.

Et M. Antoine, après avoir remercié le ministre d'avoir dégagé des subventions pour les formations du régime 1, conclut son intervention en disant tout son espoir dans le décret-programme annoncé.

M. van Eyll se réjouit du fait que M. Antoine ait plaidé pour l'autonomie des établissements, à l'inverse de ce qui s'est fait dans le cadre du projet sur les missions. Si les établissements n'ont pas la liberté et la responsabilité suffisantes, ils ne seront en effet pas capables de concrétiser les directives de la Communauté française.

En matière d'enseignement artistique à horaire réduit, 11 millions de recettes supplémentaires sont attendus suite à l'augmentation des droits d'inscription. M. van Eyll estime qu'il s'agit là d'un apport bien modeste réalisé au niveau des recettes comparé à l'effort demandé aux familles.

Mme Stengers se dit frustrée par ce projet qui consiste en fait en un simple exercice comptable alors que la commission ne dispose pas encore du décret-programme, pourtant nécessaire pour la rentrée scolaire.

Elle se réjouit des passerelles envisagées entre le Forem et la promotion sociale. S'il y avait moyen d'organiser de telles synergies, cela pourrait s'avérer fort intéressant.

Par contre, elle souhaiterait être rassurée en matière d'enseignement artistique à horaire réduit. 26 écoles en Communauté française ont été fort traumatisées par un avant-projet. Et un article récent du journal *Le Soir* parle de tour de vis dans les écoles d'art.

M. Massy se dit sensible aux propos de M. Antoine lorsque celui-ci a évoqué les synergies Forem et promotion sociale.

M. Melin appuie l'intervention de M. Massy tout en attirant l'attention des commissaires sur le fait qu'il faudrait également envisager de

facturer une partie du coût des formations aux entreprises privées qui font appel aux différents services.

M. Santkin se dit également frustré car ce n'est pas à travers un ajustement budgétaire que l'on entame un débat essentiel sur les points évoqués par M. Antoine.

Il dit sa satisfaction en ce qui concerne l'effort fait pour coordonner certains acteurs comme le Forem, la promotion sociale, ...

Il rappelle son attachement à l'enseignement de promotion sociale mais cela n'empêche pas qu'il puisse y avoir certains abus et que certains éléments doivent être corrigés.

Il plaide enfin pour l'enseignement artistique mais surtout pour que celui-ci dispose de plus de moyens. L'état de délabrement de certains établissements (comme le Conservatoire de musique de Bruxelles) est déplorable. Il faudrait pourtant essayer d'encourager les jeunes à participer à plus d'activités culturelles.

Suite aux interventions des commissaires, le ministre Van Cauwenberghe apporte les réponses suivantes.

En matière d'enseignement artistique, il est clair que le décret qui n'interviendra qu'au 1^{er} septembre 1998 doit être repensé suite aux remarques du Conseil d'Etat. Il peut rassurer Mme Stengers puisque rien ne figure dans le décret-programme sur l'enseignement artistique à horaire réduit. L'article du *Soir* cité vise en fait l'enseignement artistique supérieur et pas l'enseignement à horaire réduit.

Revenant à l'enseignement de promotion sociale, le ministre reconnaît que le décret de 1991 était ambitieux et généreux et qu'il s'est vite trouvé confronté aux dures réalités de son application.

Il précise ensuite que les arrêtés d'application de l'article 87 sont en cours d'élaboration.

Concernant le rapprochement Forem-promotion sociale, le ministre précise que les différents acteurs sont conscients des contraintes budgétaires. Cela contribuera, espère-t-il, à faciliter les contacts.

Sur la question de la suggestion de faire financer certaines formations par le privé, le ministre répond que cela se passe déjà actuellement. La Société Générale de Banque par exemple a signé une convention par laquelle elle indemnise pour les formations données à leurs employés.

Quant à la question de savoir si la promotion sociale doit facturer le coût des formations au Forem, rien n'est prévu dans le contrat de gestion. La prudence s'impose car si l'on avance

vers cette solution, il faut prévoir un contrôle du Forem sur les formations dispensées.

La convention-cadre en voie de finalisation entre le Forem et l'enseignement de promotion sociale prévoit par contre le principe d'une modernisation des statuts, ce qui est un élément important. Par exemple, actuellement le chômeur qui suit un enseignement de formation professionnelle reçoit 40 farancs/heure; celui qui suit la formation du Forem ne reçoit rien.

III. VOTES

Par 9 voix contre 1, la commission de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique 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 le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1997, partim pour les matières relevant de ses compétences.

Le présent avis a été approuvé à l'unanimité des membres présents.

Le Rapporteur

Le Président

Chr. MASSY

Fr. POTY