



Cour des comptes

35^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française

Fascicule II



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement de la Communauté française
Bruxelles, octobre 2023



Cour des comptes

35^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française

Fascicule II



Rapport adopté le 26 octobre 2023 par la chambre française de la Cour des comptes

PARTIE I	9
Organismes administratifs publics de type 1 et 2	9
Chapitre 1	
Périmètre et objectifs des contrôles	10
1.1 Introduction	10
1.1.1 Classification des organismes du périmètre de la Communauté française	10
1.1.2 Contrôle externe des comptes et budgets des organismes	10
1.1.3 Application du décret WBFIn II	11
Chapitre 2	
Présentation synthétique des comptes 2022	13
2.1 Compte d'exécution du budget	13
2.1.1 Recettes	13
2.1.2 Dépenses	14
2.2 Synthèse du bilan	17
Chapitre 3	
Contrôle des comptes 2019 à 2022 de l'organisme administratif public de type 1 : Etnic	19
3.1 Introduction	19
3.2 Méthode	20
3.3 Communication des résultats de contrôle	20
3.4 Principaux constats	21
3.4.1 Comptabilité générale	21
3.4.2 Processus d'élaboration des budgets	21
3.4.3 Exécution des crédits d'engagement	22
3.4.4 Gestion des actifs informatiques	23
3.4.5 Prestations faisant l'objet de refacturations à d'autres entités publiques du périmètre	23
3.5 Conclusion	23
Chapitre 4	
Contrôle des comptes des organismes administratifs publics de type 2	25
4.1 Synthèse des résultats des contrôles des organismes de type 2	25
PARTIE II	27
Services administratifs à comptabilité autonome	27
Chapitre 1	
Services administratifs à comptabilité autonome	29
1.1 Introduction	29
1.1.1 Périmètre et objectifs de contrôle	29
1.1.2 Reddition des comptes	29
1.1.3 Méthode	30
1.1.4 Phase contradictoire	30
1.1.5 Déclaration de contrôle	30

1.2	Phase 1 : analyse des comptes annuels 2022 pris dans leur ensemble	31
1.2.1	Exécution du budget	31
1.2.2	Solde à reporter	32
1.2.3	Trésorerie	34
1.2.4	Encours des engagements	35
1.3	Phase 2 : examen individuel des comptes annuels 2022 et de l'organisation comptable de chaque Sacca	37
1.3.1	Contrôle interne et audit interne	40
1.3.2	Tenue des comptabilités générales et budgétaires	40
1.3.3	Conclusion	41
1.4	Phase 3 : Contrôle du SGPGI	42
1.4.1	Contexte	42
1.4.2	Contrôle des recettes	42
1.4.3	Contrôle des dépenses	43
1.4.4	Encours des engagements	44
1.4.5	Contrôle interne	44
1.5	Plan européen de relance et de résilience – Sacca CUR	45
1.6	Synthèse des résultats	48
	PARTIE III	58
	Services éducatifs à comptabilité autonome	58
	Chapitre 1	
	Services éducatifs à comptabilité autonome	60
1.1	Contexte	60
1.2	Portée du contrôle	60
1.3	Reddition des comptes	61
1.3.1	Sacca hors hautes écoles	61
1.3.2	Hautes écoles	62
1.4	Phase contradictoire	63
1.5	Déclaration de contrôle	63
1.6	Suivi de la mise en place de WBE	63
1.6.1	Introduction	63
1.6.2	Mesures mises en œuvre en 2022	63
1.6.3	Impact de l'entrée en vigueur du décret WBFIn II	64
1.7	Présentation synthétique des comptes	65
1.7.1	Établissements scolaires	65
1.7.2	Hautes écoles	66
1.8	Organisation de la comptabilité et des contrôles internes	69
1.8.1	Systèmes comptables	69
1.8.2	Tenue de la comptabilité	70
1.8.3	Organisation des contrôles	71
1.9	Contrôle approfondi des hautes écoles	73
1.9.1	Contrôle interne	73
1.9.2	Comptabilité budgétaire	77
1.9.3	Comptabilité générale	79
1.10	Tableaux de synthèse des résultats	81
1.10.1	Sacca hors hautes écoles	81
1.10.2	Hautes écoles	83

PARTIE IV	89
Universités	89
Chapitre 1	
Périmètre et objectifs de contrôle	90
1.1 Introduction	90
1.2 Méthode	91
1.3 Communication des résultats des contrôles	91
Chapitre 2	
Constats transversaux	92
2.1 Reddition des comptes	92
2.2 Cadre comptable et budgétaire	92
2.3 Exhaustivité des comptes	92
2.4 Comptes de sections	92
2.5 Vérification du ratio de dépenses de personnel de 80 %	93
Chapitre 3	
Constats et commentaires spécifiques	94
3.1 Université Saint-Louis-Bruxelles	94
3.1.1 Fusion entre l'USL-B et l'UCL	94
3.1.2 Présentation synthétique des comptes	94
3.1.3 Tenue de la comptabilité	95
3.1.4 Dispense de versement de précompte professionnel	96
3.2 Université libre de Bruxelles	96
3.2.1 Présentation synthétique des comptes	96
3.2.1 Suivi des constats clés	97
3.2.2 Tenue de la comptabilité	97
3.2.3 Contrôle interne	98
3.2.4 Hôpital Érasme	98
3.2.5 Réactions suite à la transmission du rapport de contrôle	99
Chapitre 4	
Conclusion	100
PARTIE V	101
Solde de financement	101
Chapitre 1	
Avant-propos	102
Chapitre 2	
Détermination de l'objectif budgétaire	103
2.1 Contexte et environnement européen	103
2.2 Objectifs et trajectoires budgétaires pour la Belgique et la Communauté française	104

2.2.1	Programme de stabilité 2022-2025 pour la Belgique	104
2.2.2	Avis du Conseil de l'Union européenne sur le programme de stabilité	105
2.2.3	Évaluation des réalisations budgétaires 2022 par la Commission européenne	105
2.2.4	Trajectoire de la Communauté française	106

Chapitre 3

Soldes budgétaires des services du gouvernement de la Communauté française et solde de financement établi par l'Institut des comptes nationaux 107

3.1	Solde budgétaire des services du gouvernement de la Communauté française	107
3.2	Solde de financement	108
3.2.1	Solde budgétaire de la Communauté française et de son périmètre	109
3.2.2	Solde net à financer	110
3.2.3	Solde de financement du regroupement économique (ICN)	110
3.2.4	Solde de financement SEC de la Communauté française	110

PARTIE VI

114

Dette

114

Chapitre 1

Définitions des différentes notions de dette 115

1.1	Introduction	115
1.1.1	Dettes présentées dans le compte général de l'administration	115
1.1.2	Dettes définies par l'Agence de la dette	116
1.1.3	Dettes rapportées par l'ICN	116
1.2	Réconciliation des différentes notions	117

Chapitre 2

Dette brute consolidée 119

2.1	Évolution de la dette brute consolidée entre 2018 et 2022	119
-----	---	-----

Chapitre 3

Dette directe 121

3.1	Évolution de la dette directe entre 2018 et 2022	121
3.2	Profil de la dette directe	123
3.2.1	Structure de la dette à long terme et respect des critères de gestion de l'Agence de la dette	123
3.3	Coût de la dette directe	126
3.3.1	Taux implicite calculé par l'Agence de la dette	126

Chapitre 4

Dette indirecte 127

4.1	Évolution de la dette indirecte entre 2018 et 2022	127
4.2	Composition de la dette indirecte	128
4.2.1	Dettes garanties par la Communauté française	128
4.2.2	Emprunts souscrits par des institutions reprises dans le périmètre de consolidation	128
4.2.3	Mission déléguée et financement alternatif	128

4.2.4	Titres de créances	128
4.2.5	Dettes commerciales	129
4.2.6	Leasing financier (crédit-bail)	129
Chapitre 5		
Évaluation externe		130
Chapitre 6		
Conclusions		131
PARTIE VII		133
Audits spécifiques		133
Chapitre 1		
Contrôle des comptes du CHU de Liège		134
1.1	Introduction	134
1.2	Méthode	134
1.3	Communication des résultats des contrôles	134
1.4	Principaux constats	135
1.4.1	Présentation synthétique des comptes	135
1.4.2	Reddition des comptes	135
1.4.3	Présentation légale des comptes	136
1.4.4	Tenue de la comptabilité	136
1.4.5	Contrôle interne	137
1.4.6	Marchés publics	137
1.5	Conclusion	137
Chapitre 2		
Dépenses des cabinets des membres du gouvernement et de leurs services d'appui		138
2.1	Introduction	138
2.1.1	Portée de l'audit et méthode	138
2.1.2	Procédure	139
2.1.3	Cadre juridique	139
2.2	Suivi des recommandations spécifiques au changement de législature	140
2.2.1	Recommandations non mises en œuvre	140
2.2.2	Recommandation partiellement mise en œuvre	140
2.2.3	Recommandation mise en œuvre	141
2.3	Aspects budgétaires	141
2.3.1	Évolution des crédits depuis 2014	141
2.3.2	Consommation des crédits	143
2.4	Personnel des cabinets	144
2.4.1	Respect des dispositions réglementaires spécifiques aux cabinets ministériels	144
2.4.2	Situation actuelle	145
2.4.3	Évolution de l'effectif au 31 décembre	146
2.4.4	Rémunérations	146

2.4.5	Code de déontologie	147
2.4.6	Collaborateurs des ministres sortis de charge	147
2.5	Inventaires	148
2.5.1	Réglementation	148
2.5.2	Enregistrement des biens	149
2.5.3	Suivi des biens	149
2.5.4	Programme d'inventaire	150
2.5.5	Procédures de contrôle	151
2.6	Contrôle interne relatif aux achats	151
2.6.1	Réglementation	151
2.6.2	Commande et réception des achats	152
2.6.3	Marchés publics	152
2.7	Conclusions et recommandations	153
Chapitre 3		
Suivi des recommandations formulées dans les audits thématiques		155
3.1	Introduction	155
3.2	Objectifs de développement durable - Programme 2030 de l'ONU : mise en œuvre, suivi et rapportage par les pouvoirs publics en Belgique (<i>preparedness review</i>)	156
3.2.1	Audit	156
3.2.2	Suivi	157
3.2.3	En synthèse	160
3.3	La politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse	160
3.3.1	Audit	160
3.3.2	Suivi	161
3.3.3	En synthèse	163
3.4	La gestion des allocations d'études	163
3.4.1	Audit	163
3.4.2	Suivi	163
3.4.3	En synthèse	168
Chapitre 4		
Comptage des élèves 2023		169
4.1	Rôle de la Cour des comptes	169
4.2	Résultats du contrôle du comptage des élèves 2023	170
4.3	Effets du contrôle de la Cour sur la clé de répartition des recettes TVA attribuées	171

Organismes administratifs publics de type 1 et 2

PARTIE



Chapitre 1

Périmètre et objectifs des contrôles

1.1 Introduction

1.1.1 Classification des organismes du périmètre de la Communauté française

Le décret WBFIn II¹ est pleinement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Il fixe principalement les règles relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget, à la tenue de la comptabilité générale, au rapportage et au contrôle des organismes qui relèvent du périmètre de la Communauté française. Ces règles diffèrent selon le type d'organisme auquel elles s'appliquent.

Trois types d'organisme ont été déterminés² :

- Organisme de type 1 : l'Entreprise publique des technologies numériques de l'information et de la communication (Etnic) ;
- Organismes de type 2 : l'Académie de recherche et d'enseignement (Ares), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Fonds Écureuil, l'Institut interréseaux de la formation professionnelle continue (IFPC), l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) ;
- Organismes de type 3 : les unités du secteur 13.12 de la Communauté française à l'exception de celles classées parmi les organismes de type 1 ou 2 et des Saca.

Certains organismes du périmètre de la Communauté française ont été extraits du champ d'application du décret³, à savoir principalement des entités qui relèvent de l'enseignement supérieur : les universités, les hautes écoles subventionnées, les écoles supérieures des arts subventionnées, les pôles académiques et le patrimoine des hautes écoles organisées par la Communauté française.

1.1.2 Contrôle externe des comptes et budgets des organismes

Le décret confie d'une part, le contrôle externe des comptes et budgets des différents organismes à la Cour des comptes (pour les organismes de type 1 et 2) et prévoit d'autre part, que ces comptes doivent être certifiés (pour tous les organismes qui bénéficient d'une dotation).

1 Décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française.

2 Article 3 du décret WBFIn II. Cette disposition est entrée en vigueur dès la promulgation du décret, le 19 mars 2021.

3 À l'exception de son article 39.

1.1.2.1 Contrôle de la Cour des comptes

L'article 55⁴ du décret précise les missions de contrôle de la Cour des comptes à l'égard des organismes de type 1 et 2. Il y est notamment prévu que la Cour « *est chargée du contrôle de la comptabilité générale et budgétaire* » de ces organismes.

1.1.2.2 Certification du compte général

Le chapitre IV du décret WBFIn II prévoit la certification des comptes des différents organismes, selon les modalités suivantes :

- Pour les organismes de type 1 : la certification du compte général est réalisée par la Cour des comptes. Il est par ailleurs prévu que cette certification « *accompagne les observations de la Cour lors du dépôt du compte général au Parlement* »⁵.
- Pour les organismes de type 2 et 3 : sans préjudice du décret Transparence⁶, la certification du compte général des organismes qui bénéficient d'une dotation doit être réalisée par « *au moins un commissaire aux comptes inscrit au registre public de l'Institut des réviseurs d'entreprise* »⁷.

Pour rappel, le décret Transparence prévoit, pour certains organismes de type 2 et 3, l'intervention, le rôle et les missions⁸ d'un collège des commissaires aux comptes. Ces derniers sont désignés par le gouvernement de la Communauté française, « *pour moitié parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise et pour moitié parmi les membres de la Cour des comptes* »⁹. Il est entré en vigueur le 21 février 2003.

1.1.3 Application du décret WBFIn II

Pour les organismes qu'il vise, le décret WBFIn II abroge la loi du 16 mars 1954¹⁰, qui établissait notamment leur classification¹¹ et les principes relatifs à la tenue et au contrôle de leur comptabilité générale et budgétaire.

La plupart des dispositions du décret s'appliquent selon le calendrier suivant :

- En 2022, elles encadraient l'élaboration des budgets 2023.
- En 2023, elles s'appliquent à l'exécution des budgets 2023.
- En 2024, elles s'appliqueront à l'élaboration des comptes de l'exercice 2023.

4 Cet article se fonde sur l'article 10 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

5 Article 56 du décret WBFIn II.

6 Décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française.

7 Article 57 du décret WBFIn II.

8 Les missions de ces commissaires sont décrites aux articles 48 à 51 du décret Transparence. Il est notamment prévu que les commissaires établissent « *annuellement un rapport écrit et circonstancié conformément à l'article 143 du code des sociétés* ». Ce rapport doit notamment contenir l'avis du Collège sur le fait que « *les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'organisme public, compte tenu des dispositions légales et réglementaires qui les régissent et si les justifications données l'annexe sont adéquates* ».

9 Article 45.

10 Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics.

11 Organismes de type A, B ou C.

Compte tenu de ce calendrier, les règles relatives au contrôle des organismes fixées par le décret, telles que décrites ci-dessus, sont applicables aux comptes 2023. En outre, pour les organismes qui y étaient soumis, le référentiel comptable applicable aux comptes de l'année 2022 était encore la loi du 16 mars 1954.

Plusieurs dispositions du décret WBFIn II étaient toutefois entrées en vigueur dès la promulgation du décret, soit le 19 mars 2021, et sont applicables depuis lors. Outre la classification des organismes (voir le [point 1.1.1 Classification des organismes du périmètre de la Communauté française](#)), il s'agit principalement des suivantes :

- la disposition¹² qui porte sur la transposition de l'obligation imposée par l'Union européenne de reportages mensuels, annuels et spécifiques des données budgétaires et comptables, actuellement coordonnés par la cellule d'informations financières ou CIF¹³ ;
- pour les organismes de type 1 et 2 :
 - les dispositions relatives à la gestion de leurs réserves et au remboursement à la Communauté française, après approbation de leur compte général, des montants inscrits dans leurs réserves disponibles¹⁴ ;
 - la disposition qui impose la centralisation de leur trésorerie auprès du caissier de la Communauté française¹⁵.

Pour les exercices 2021 et 2022, ces dispositions – dont, particulièrement pour les organismes de type 1 et 2, celle relative au remboursement des réserves disponibles (voir le [point 2.1 Compte d'exécution du budget](#)) – ont impacté la tenue de la comptabilité et l'élaboration des comptes des organismes.

¹² Article 39.

¹³ Cellule d'informations financières.

¹⁴ Articles 9, § 1^{er}, et 40, dernier alinéa.

¹⁵ Article 18.

Chapitre 2

Présentation synthétique des
comptes 2022

2.1 Compte d'exécution du budget

Le tableau suivant présente une synthèse des comptes d'exécution du budget des organismes de type 1 et 2.

Tableau 1 – Synthèse des CEB 2022 (crédits de liquidations) des OAP de type 1 et 2 (en milliers d'euros)

CEB 2022	Etnic	Ares	CSA	Fonds Écureuil	IFPC	ONE	WBE	TOTAL
Moyens alloués par la Communauté française	99.712	8.531	3.405	6.686	7.288	589.228	34.428	749.279
Moyens alloués par d'autres niveaux de pouvoir		29.500				12.355	177	42.032
Autres recettes	3.246	504	252	116.753	44	7.927	22	128.748
Total des recettes (1)	102.958	38.535	3.657	123.439	7.332	609.511	34.627	920.060
Dépenses des organismes	88.632	31.804	3.489	117.748	6.958	587.979	26.906	863.517
Remboursements des réserves 2020 et 2021	34.012	772	NA ¹⁶		3.333	38.705	24.106	100.928
Total des dépenses (2)	122.644	32.576	3.489	117.748	10.292	626.683	51.013	960.956
Solde budgétaire (1) - (2)	-19.686	5.959	168	5.690	-2.959	-17.173	-16.385	-44.386
Solde budgétaire corrigé du remboursement des réserves	14.326	6.731	168	5.690	373	21.532	7.721	56.543

Source : Cour des comptes

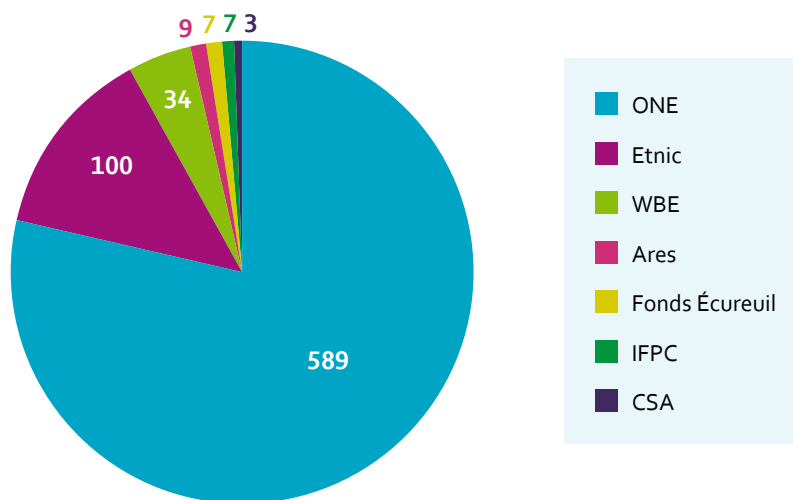
2.1.1 Recettes

Comme le montre le tableau ci-dessus, 81 % du total des recettes des OAP de type 1 et 2 (749,3 millions d'euros) sont directement financés par le budget de la Communauté française. Ces moyens, composés des dotations des organismes et de subventions qui leur sont octroyées, représentent un peu plus de 5 % du total des dépenses de la Communauté française.

¹⁶ Le remboursement des réserves du CSA, à hauteur de 225,5 milliers d'euros n'a pas été imputé comme une opération budgétaire dans la comptabilité de l'organisme. Le total des recettes de l'administration liées au remboursement des réserves des OAP tiennent compte de ce montant et s'élève dès lors à environ 101 millions d'euros pour l'année 2022.

Le graphique suivant expose la répartition entre les différents organismes des moyens alloués aux organismes par la Communauté française en 2022.

Graphique 1 – Répartition des dépenses allouées aux organismes administratifs publics de type 1 et 2 en 2022 (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, à partir des comptes 2022 des OAP

Le reste des recettes des organismes, soit 19 % (170,8 millions d'euros,) est principalement composé des récupérations d'avances de fonds versées à des tiers par le Fonds Écureuil (116,8 millions d'euros) et des moyens alloués par d'autres niveaux de pouvoir (42,0 millions d'euros). Ces moyens concernent essentiellement l'Ares (29,5 millions d'euros) et l'ONE (12,4 millions d'euros).

Pour l'Ares, il s'agit des moyens octroyés à l'organisme par l'État fédéral dans le cadre de ses missions liées à la coopération académique au développement et à des projets similaires et humanitaires¹⁷. Au sujet de l'ONE, le montant se compose notamment de moyens alloués par Actiris (convention ACS) et par l'État fédéral (Fonds Maribel social).

2.1.2 Dépenses

2.1.2.1 Remboursement des réserves

En 2022, une part significative des dépenses des OAP (10,4 %, soit 100,9 millions d'euros) concerne le remboursement de leurs réserves à l'administration. Ces remboursements ont été sollicités par le gouvernement de la Communauté française en vertu de l'article 40 du décret WBFIn II (voir le [point 1.1.3 Application du décret WBFIn II](#)).

Afin de rembourser ces montants, des crédits budgétaires ont été inscrits dans les budgets de dépenses de l'exercice 2022 des organismes concernés. En contrepartie, les moyens perçus par l'administration ont été imputés dans ses recettes. Même si ces opérations ont permis d'améliorer le déficit de l'administration en 2022, elles n'ont pas d'impact sur le solde de financement de l'entité Communauté française fixé par l'Institut des comptes nationaux (ICN). En effet, ces

¹⁷ Article 21 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études.

opérations se sont neutralisées puisqu'elles ont été opérées au sein du même périmètre. Le tableau suivant présente le détail des remboursements pour chaque organisme.

Tableau 2 – *Détail des montants remboursés par les OAP de type 1 et 2 en application de l'article 40 du décret WBFIn II (en milliers d'euros)*

	Etnic	Ares	CSA	Fonds Écureuil	IFPC	ONE	WBE	TOTAL
Réserves 2020	22.145	142	-	-	2.372	22.899	7.221	54.779
Réserves 2021	11.867	630	-	-	962	15.805	16.886	46.149
Total	34.012	772	N/A¹⁶		3.333	38.705	24.106	100.928

Source : Cour des comptes, à partir des comptes d'exécution du budget 2022 des OAP

Les montants remboursés en 2022 (100,9 millions d'euros) se composent, d'une part, des réserves disponibles qui apparaissaient au bilan à la clôture des comptes 2020 et, d'autre part, de celles qui ont été déterminées à la clôture des comptes 2021.

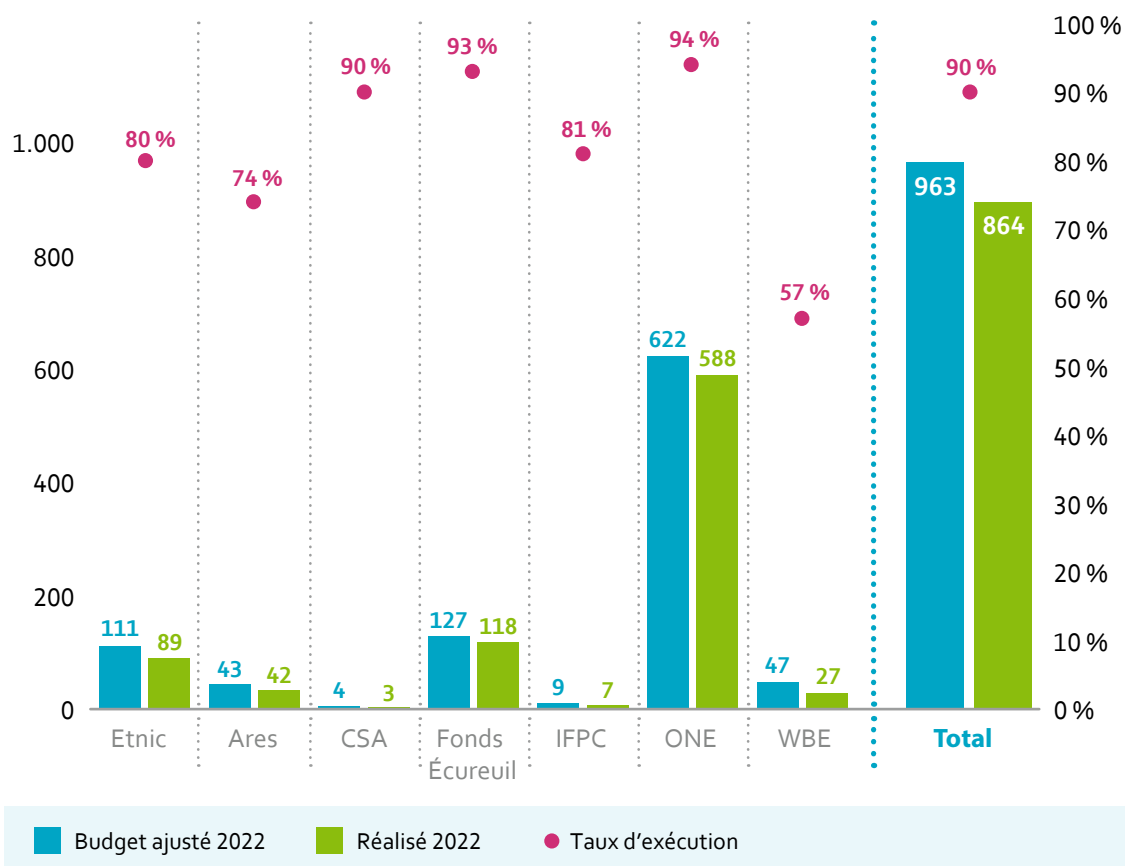
Les réserves disponibles au bilan à la clôture des comptes 2020 reflétaient les sous-consommations budgétaires, ce qui inclut donc la trésorerie accumulée par ces organismes au cours des exercices 2020 et antérieurement. Les montants à rembourser ont été, à cette date, évalués à 54,8 millions d'euros. Les montants remboursés à la clôture des comptes 2021 (46,1 millions d'euros) traduisaient quant à eux la sous-consommation budgétaire de ces organismes au cours de la seule année 2021.

Le [tableau 1](#) montre par ailleurs que si l'on soustrait du total des dépenses celles relatives aux remboursements des réserves disponibles reversées à la Communauté française en 2022, les soldes budgétaires des organismes sont systématiquement positifs et représentent, de manière agrégée, un montant total de 56,4 millions d'euros (environ 6 % du total de leurs recettes). Les dépenses propres à l'année 2022 de ces organismes ont donc été inférieures aux moyens dont ils disposaient, avec pour conséquence la constitution de nouvelles réserves.

2.1.2.2 Consommations des crédits budgétaires de liquidation

Le [graphique 2](#) présente les consommations réelles en 2022 des crédits de liquidation fixés lors de l'ajustement budgétaire. Afin de fournir une meilleure perception de ces niveaux de consommation, les montants liés aux remboursements des réserves disponibles ont été exclus.

Graphique 2 – Consommations des crédits des budgets ajustés 2022 (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, à partir des comptes 2022 des OAP

En moyenne, les consommations par les différents organismes de leurs crédits de liquidation se sont élevées à 90 % des montants fixés lors de l'ajustement budgétaire. Ces niveaux oscillent entre 57 % (pour WBE)¹⁸ et 94 % (pour l'ONE). Au total, un peu moins de 100 millions d'euros de dépenses n'ont pas été exécutées.

La Cour des comptes observe que le taux de sous-exécution des dépenses (10 %) est particulièrement élevé dès lors que les ajustements budgétaires ont été finalisés à la fin de l'année 2022¹⁹. À ce stade de l'exercice budgétaire, les prévisions de dépenses auraient dû être mieux maîtrisées.

¹⁸ Depuis sa création en 2019, l'organisme présente un inexécuté important qui s'explique principalement par la mise en œuvre de son plan de recrutement plus lente que prévue.

¹⁹ Décret du 14 décembre 2022 contenant l'ajustement du budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2022, annexe 4.

2.2 Synthèse du bilan

Le tableau suivant présente synthétiquement le bilan des organismes de type 1 et 2. La colonne « total » est présentée à titre indicatif, car les éventuels retraitements comptables qui devraient être réalisés afin de tenir compte des opérations réciproques n'ont pas été effectués.

Tableau 3 – Présentation synthétique du bilan 2022 des organismes de type 1 et 2 (en milliers d'euros)

Actif	Etnic	Ares	CSA	Fonds Écureuil	IFPC	ONE	WBE	TOTAL
Actifs immobilisés	6.495	217	33		39	36.638	155	43.577
Actifs circulants	41.151	53.985	1.085	126.818	4.008	198.245	25.774	451.066
<i>Dont trésorerie</i>	29.342	53.249	1.055	126.818	3.832	48.823	22.968	303.530
Total de l'actif	47.646	54.202	1.118	126.818	4.047	234.883	25.929	494.643

Passif	Etnic	Ares	CSA	Fonds Écureuil	IFPC	ONE	WBE	TOTAL
Capitaux propres	22.470	33.944	617	126.797	362	124.400	16.416	324.997
<i>Dont réserves disponibles et indisponibles</i>	15.975	27.854	595	126.797	362	110.981	16.416	298.980
Provisions	339	10.093		4	-	38.360	2.277	51.074
Dettes	24.837	10.165	501	18	3.685	72.122	7.236	118.563
Total du passif	47.646	54.202	1.118	126.818	4.047	234.883	25.929	494.643
Résultat de l'exercice	2.409	26.450	168	5.690	-600	14.913	-10.637	38.394

Source : Cour des comptes, à partir des comptes 2022 des OAP

Les actifs des OAP sont principalement constitués de leur trésorerie, qui représentaient à la clôture des comptes 2022 un montant total de 303,5 millions d'euros, soit 61 % du total²⁰. Les actifs immobilisés représentent moins de 10 % du total et se composent en grande majorité des actifs incorporels de l'ONE²¹ et des actifs informatiques dont l'Etnic est propriétaire.

²⁰ Pour l'Ares, dont la trésorerie s'élève à 53,2 millions d'euros, il s'agit principalement de moyens versés par l'État fédéral à l'organisme dans le cadre de ses missions liées à la coopération au développement. Par ailleurs, les trésoreries de l'Ares et du CSA ne sont pas reprises dans l'état global déterminé par le caissier des services du gouvernement, alors que l'article 18 du décret WBFIn II le prévoit.

²¹ Il s'agit de développements informatiques destinés à des logiciels utilisés par l'organisme dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Le passif des organismes se compose essentiellement de leurs réserves (disponibles et indisponibles), qui représentent 60 % du montant total, soit 299,0 millions d'euros²². Leurs dettes (118,6 millions d'euros, soit 24 %) sont principalement des dettes contractées auprès de fournisseurs et des dettes sociales.

²² Dans sa décision du 20 juillet 2023, le gouvernement de la Communauté française a fixé à 55,7 millions d'euros le montant total que les organismes de type 1 et 2 devront rembourser en application de l'article 40 du décret WBFin II. Il s'agit d'un montant établi sur la base des réserves présentées dans leur bilan à la clôture des comptes de l'année 2022.

Chapitre 3

Contrôle des comptes 2019 à 2022 de l'organisme administratif public de type 1 : Etnic

3.1 Introduction

La réforme de la politique du numérique et de l'informatique en Communauté française, initiée en 2016, s'est concrétisée par deux décrets promulgués le 25 octobre 2018 : le décret relatif à l'Entreprise publique des technologies numériques de l'information et de la communication de la Communauté française, ci-après dénommé « décret Etnic »²³ et le décret relatif au cadre de gouvernance de la politique du numérique et de l'informatique en Communauté française, ci-après dénommé « décret Gouvernance ».

Ces deux décrets, complétés de leurs arrêtés d'exécution²⁴, ont pour objectifs de faire évoluer l'Etnic vers une organisation « qui assure un équilibre entre souplesse, contrôle et transparence »²⁵ et d'améliorer le pilotage des projets informatiques et numériques des différentes entités de la Communauté française.

Le décret Etnic prévoit que l'organisme réalise des missions de service public pour ses bénéficiaires, « dans le cadre commun de gouvernance de la politique du numérique et de l'informatique »²⁶ de la Communauté française²⁷. Ces missions sont principalement les suivantes²⁸ :

- l'organisation informatique, qui comprend notamment :
 - l'identification, l'analyse, la spécification, la traduction, l'acquisition ou le développement, l'exploitation et le contrôle des solutions informatiques qui visent à répondre aux besoins de ses bénéficiaires ;
 - l'acquisition et l'inventaire régulièrement mis à jour du matériel informatique nécessaire pour les bénéficiaires ;
- l'organisation d'un service d'entrepôt de données informatiques nécessaires pour les bénéficiaires ;
- l'accomplissement de missions de consultance, en lien avec ses missions, visant à offrir de l'expertise en la matière aux bénéficiaires.

23 Ce décret abroge le décret constitutif de l'organisme du 27 mars 2002 portant création de l'entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française.

24 L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 février 2019 fixe les dispositions relatives aux modalités en matière de fonctionnement du comité stratégique du numérique, de communication et de collaboration entre les différentes instances, de rédaction et de suivi du plan stratégique, ci-après dénommé « arrêté du 20 février 2019 », et l'arrêté du gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret Etnic, ci-après dénommé « arrêté du 1^{er} mars 2019 ».

25 Exposé des motifs du projet de décret Etnic.

26 Article 3 du décret Etnic.

27 Ce cadre commun est fixé selon les dispositions prévues par le décret Gouvernance.

28 Article 3 du décret Etnic.

Les bénéficiaires de l'Etnic sont essentiellement les services du gouvernement de la Communauté française, les cabinets ministériels des membres du gouvernement, les organismes d'intérêt public et toute autre structure relevant du comité de secteur XVII.

Par ailleurs, dans le cadre de cette réforme, le cadre de gouvernance de l'organisme a été modifié. En effet, le décret Etnic prévoit qu'il est désormais²⁹ directement soumis à l'autorité du ministre qui a l'informatique administrative dans ses attributions³⁰. De plus, le décret soustrait l'organisme du champ d'application du « décret Transparence ».

Le décret Gouvernance établit les principes généraux de la politique du numérique et de l'informatique en Communauté française ainsi que ses différentes instances de gouvernance dans lesquelles sont représentés le gouvernement de la Communauté française, l'Etnic et ses bénéficiaires.

Les deux décrets sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et les deux arrêtés d'exécution le 1^{er} avril 2019.

3.2 Méthode

La Cour des comptes a procédé d'une part, en 2022, au contrôle des comptes relatifs aux exercices 2019 à 2021³¹ et d'autre part, en 2023, au contrôle des comptes relatifs à l'exercice 2022. La Cour a procédé dans ce cadre à une vérification :

- financière des rubriques du bilan et du compte de résultats afin de vérifier la fiabilité, l'exactitude et l'exhaustivité des comptes annuels ;
- de l'application des dispositions prévues dans les règles d'évaluation ;
- du respect, par l'entité, de ses obligations réglementaires en matière de comptabilité et de budget.

La Cour des comptes a par ailleurs opéré le suivi des observations et recommandations émises dans le cadre de ses précédents contrôles.

3.3 Communication des résultats de contrôle

Les résultats des contrôles ont été communiqués par courrier, respectivement le 20 décembre 2022 en ce qui concerne le contrôle des comptes 2019 à 2021 et le 30 août 2023 en ce qui concerne le contrôle des comptes 2022, au vice-président et ministre du Budget du gouvernement de la Communauté française avec copie à l'administrateur général de l'Etnic.

29 Le décret Etnic prévoit que l'organisme est désormais de type A (article 20). Jusqu'alors, l'Etnic était un organisme de type B et le pouvoir de contrôle était exercé à l'intervention des commissaires du gouvernement. En vertu du décret WBFIn II (voir le [point 1.1 Introduction](#) de la partie I), l'Etnic est aujourd'hui un organisme administratif public de type 1.

30 En l'occurrence le ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement.

31 Pour ce contrôle, la Cour des comptes a essentiellement examiné les comptes de l'année 2021. Lorsque des constats le justifiaient, le contrôle a été étendu aux opérations des exercices 2019 et 2020.

3.4 Principaux constats

3.4.1 Comptabilité générale

La Cour des comptes a formulé plusieurs observations et recommandations relatives à la tenue de la comptabilité de l'Etnic au cours de ses contrôles. La Cour a principalement constaté l'obsolescence des règles d'évaluation au regard du nouveau cadre légal et réglementaire ainsi que des lacunes dans les procédures d'inventaire et de réconciliation lors des opérations de clôture.

Par ailleurs, plusieurs erreurs qui relèvent de la technique comptable ont été constatées dans le cadre de l'analyse des rubriques du bilan et du compte de résultats. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de mesures correctrices et n'apparaissent plus dans les comptes 2022. D'autres, principalement des erreurs de classification, restent cependant d'actualité.

3.4.2 Processus d'élaboration des budgets

Plusieurs dispositions du nouveau cadre légal et réglementaire applicable à l'Etnic³² visent à améliorer le processus d'élaboration des budgets de l'organisme. Celles-ci requièrent notamment de l'Etnic que son budget soit élaboré en cohérence avec :

- la stratégie générale de la Communauté française en matière de politique du numérique et de l'informatique ;
- l'évaluation, la gestion et la planification des demandes informatiques adressées à l'Etnic par ses différents bénéficiaires ;
- les ressources et moyens disponibles ou nécessaires à l'organisme pour être en mesure d'assurer la mise en œuvre des demandes qui lui sont formulées.

Deux dispositions fixées par l'arrêté du 1^{er} mars 2019 se révèlent particulièrement importantes.

La première³³ disposition porte sur la mise en œuvre du « processus de gestion de la demande », qui vise à qualifier, évaluer et planifier les demandes adressées à l'Etnic par ses bénéficiaires, dans lequel doit s'intégrer le processus d'élaboration budgétaire de l'organisme.

La seconde³⁴ prévoit qu'un « *plan de gestion de capacité est rédigé par l'Etnic et est soumis annuellement au ministre, en alignement sur le calendrier de l'exercice d'élaboration du budget initial et ajusté* ». Il doit permettre « *de mesurer la performance, d'anticiper les limites de capacité de la structure et de prendre les actions correctrices qui s'imposent pour optimiser les activités, les projets et les services fournis* ».

La Cour des comptes a observé que le processus et le plan décrits ci-avant n'étaient pas établis dans le respect des dispositions fixées par l'arrêté précité.

Dans sa réponse, l'Etnic a précisé poursuivre la mise en œuvre de différents projets importants et complexes en lien avec le processus d'élaboration du budget. Les effets de ces initiatives ne sont toutefois pas perceptibles dans les comptes et budgets des exercices contrôlés.

³² Décrets Etnic et Gouvernance ainsi que leurs arrêtés d'exécution.

³³ Article 3 de l'arrêté du 1^{er} mars 2019.

³⁴ Article 6 de l'arrêté du 1^{er} mars 2019.

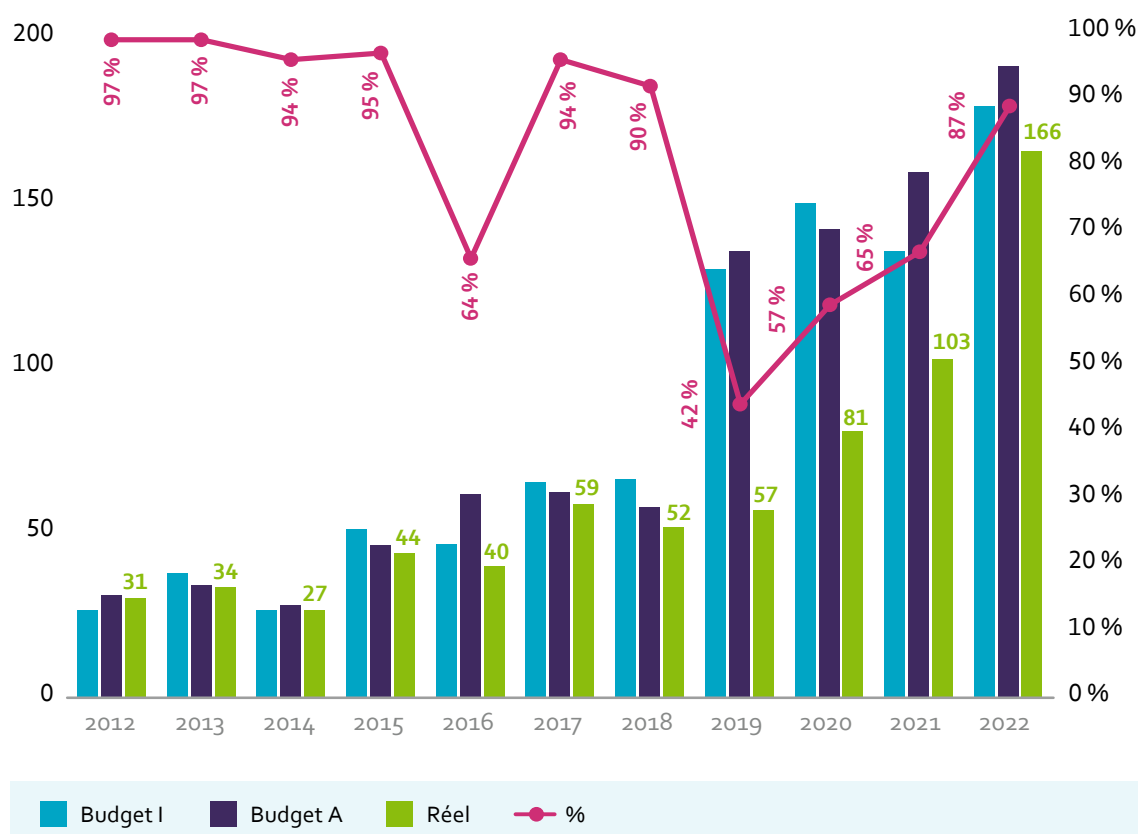
3.4.3 Exécution des crédits d'engagement

Depuis l'exercice 2019, les crédits d'engagement fixés aux budgets initiaux et ajustés ont chaque année augmenté de manière significative, jusqu'à atteindre un total de 191,6 millions d'euros à l'ajustement budgétaire de l'année 2022, soit un montant plus de trois fois supérieur à celui de l'exercice 2018 (58,0 millions d'euros). Ces augmentations s'expliquaient par la nécessité d'octroyer des moyens budgétaires supplémentaires en vue de permettre à l'organisme de développer ses activités à la suite de l'entrée en vigueur du décret Etnic. Ceux-ci étaient principalement destinés à couvrir de nouvelles dépenses de personnel, de sous-traitances et de projets informatiques³⁵.

Ces moyens budgétaires accordés n'ont toutefois été que partiellement utilisés par l'organisme, comme en témoignent les faibles taux d'exécution observés en 2019, 2020 et 2021, respectivement 42 %, 57 % et 65 % en regard du budget ajusté. En 2022, 87 % des crédits d'engagement prévus au budget ajusté ont été utilisés. Cette situation reflète un retard dans la mise en œuvre de la réforme de la politique du numérique et de l'informatique.

Le graphique suivant expose l'évolution, entre 2012 et 2022, des crédits d'engagement prévus dans les budgets (initiaux et ajustés) de l'Etnic ainsi que les montants réellement exécutés.

Graphique 3 – Évolution des crédits d'engagement (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, à partir des données SAP de l'Etnic

³⁵ Notamment les projets informatiques visant au support de la mise en place des axes d'amélioration du pacte d'excellence, le projet relatif au nouveau système de gestion des ressources humaines en Communauté française (SIRH), abandonné en 2020, le projet relatif à l'évolution du système SAP visant à répondre aux obligations légales fixées dans le décret WBFIn I, etc.

L'Etnic a justifié les sous-utilisations observées au cours des exercices 2019 à 2021 de la manière suivante :

- Le passage d'un organisme d'intérêt public de type B vers un organisme de type A³⁶ a eu pour effet de modifier les instances de gouvernance, entraînant notamment un accroissement des délais de mise en œuvre des marchés publics.
- Des retards ont été accusés dans la mise en œuvre de projets, en raison, d'une part, de la période de transition qui a suivi le changement du ministre de tutelle, et, d'autre part, de la crise sanitaire survenue en 2020.
- L'Etnic s'est vue dans l'impossibilité de mobiliser les ressources pour utiliser les moyens supplémentaires qui lui ont été accordés en cours d'année.

3.4.4 Gestion des actifs informatiques

Dans le cadre de ses contrôles, la Cour des comptes a formulé plusieurs observations au sujet de la gestion des actifs informatiques, dont l'incapacité de l'organisme à produire un inventaire fiable et exhaustif de l'ensemble de son patrimoine en fin d'exercice. La Cour a notamment constaté qu'il n'est pas possible de quantifier de manière certaine le matériel que l'Etnic met à disposition de ses différents bénéficiaires.

L'Etnic a indiqué qu'en début d'année 2023, la gestion des actifs informatiques a fait l'objet d'une réorganisation, de nouvelles responsabilités ont été définies et un nouveau logiciel de gestion d'actifs est désormais utilisé.

3.4.5 Prestations faisant l'objet de refacturations à d'autres entités publiques du périmètre

La Cour des comptes a contrôlé plusieurs prestations refacturées par l'Etnic à l'ONE et à WBE. La Cour a observé que certaines prestations ne sont pas encadrées par une convention-cadre conforme aux dispositions prévues par la législation et la réglementation³⁷. Elle a par ailleurs constaté que les mesures de contrôle interne relatives au suivi de ces prestations sont insuffisantes. Il en résulte un risque que certaines prestations refacturées par l'Etnic à ces organismes soient déjà couvertes par sa dotation globale.

L'Etnic a informé avoir mis en œuvre plusieurs démarches en lien avec ces constats, dont l'élaboration d'un modèle de convention-cadre et de ses annexes, qui devra être approuvé par le gouvernement. En outre, l'organisme prévoit de disposer, dès le premier semestre de l'exercice 2024, d'un nouvel outil qui lui permettra de mieux distinguer les projets et missions qui doivent être facturés de ceux couverts par sa dotation globale.

3.5 Conclusion

Dans le cadre de son contrôle des comptes 2019 à 2021, la Cour des comptes a formulé plusieurs observations et recommandations. Elles concernaient principalement la tenue de la comptabilité, le processus d'élaboration des budgets et leur sous-exécution, la gestion des actifs informatiques et l'encadrement des refacturations effectuées par l'Etnic à l'adresse de certains de ses bénéficiaires.

³⁶ Terme et classification de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Dorénavant, depuis WBFIn II, le terme « organisme administratif public » et la classification en type 1, 2 et 3 sont utilisés.

³⁷ D'une part, les refacturations à l'ONE sont encadrées par des conventions incomplètes et obsolètes et, d'autre part, certaines prestations facturées à WBE, dans le cadre d'un projet particulier, n'ont pas fait l'objet d'une convention.

Le contrôle des comptes 2022 a montré que la plupart des recommandations formulées antérieurement sont toujours en attente de résolution. L'organisme justifie son retard par une mise en œuvre qui dépend le plus souvent de projets et réorganisations en cours, lesquels peuvent concerner plusieurs départements de l'Etnic.

Bien que le taux d'exécution des crédits d'engagement prévus au budget ajusté 2022 était supérieur à celui des exercices précédents, les mécanismes et outils qui ont pour but d'assurer la cohérence entre le processus d'élaboration des budgets de l'Etnic et le processus plus général visant à qualifier, évaluer et planifier les demandes qui lui sont adressées par ses bénéficiaires ne sont toujours pas mis en place conformément au cadre légal et réglementaire applicable à l'organisme. L'Etnic a indiqué poursuivre la mise en œuvre de différentes démarches en lien avec ces obligations.

La gestion des actifs informatiques a fait l'objet en 2023 d'une réorganisation, de nouvelles responsabilités ont été définies et un nouveau logiciel de gestion d'actifs est désormais utilisé. La Cour des comptes a cependant relevé l'absence d'un inventaire fiable et exhaustif à la clôture des comptes 2022.

Chapitre 4

Contrôle des comptes des organismes administratifs publics de type 2

4.1 Synthèse des résultats des contrôles des organismes de type 2

Le tableau suivant présente d'une part, les opinions rendues sur les comptes 2022 des organismes de type 2 par les collèges des commissaires au sein desquels la Cour des comptes est représentée et d'autre part, les principales observations qu'ils ont formulées dans le cadre de leurs missions.

Tableau 4 – Synthèse des résultats des contrôles des comptes 2022 des organismes de type 2

OAP	Contrôle des comptes 2022	
	Opinion du collège	Principales observations
Ares	Sans réserve	<p>Gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les procès-verbaux du conseil d'administration ne sont pas signés. <p>Contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les inventaires réalisés sont incomplets. • Les rôles et accès donnés aux utilisateurs du logiciel comptable ne permettent pas d'assurer le respect du principe de séparation des fonctions. • Certaines dépenses sont enregistrées dans la comptabilité sans avoir fait l'objet d'une double approbation. • Le principe de comptabilisation simultanée en comptabilité générale et budgétaire n'est pas garanti.
Fonds Écureuil	Sans réserve	<p>Gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des membres du conseil d'administration n'ont pas été désignés conformément à l'article 5 du décret constitutif. <p>Contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> • La séparation entre les fonctions de gestion et de comptabilisation ainsi que la supervision des enregistrements comptables ne sont pas assurées.
IFPC	Sans réserve	<p>Règles d'évaluation et plan comptable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les règles d'évaluation et le nouveau plan comptable n'ont pas été approuvés formellement par les ministres du Budget et de tutelle. <p>Contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le processus d'inventaire gagnerait à être formalisé.

OAP	Contrôle des comptes 2022	
	Opinion du collège	Principales observations
ONE	Sans réserve	<p>Comptabilité générale</p> <ul style="list-style-type: none"> Le principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice sur lesquels ils portent n'est pas toujours respecté. Des provisions pour risques et charges sont constituées alors que les conditions nécessaires ne sont pas réunies. <p>Comptabilité budgétaire</p> <ul style="list-style-type: none"> Certains principes budgétaires ne sont pas respectés, comme la spécialité et la non-compensation des recettes et dépenses. <p>Contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> Certaines tâches clés/procédures, gagneraient à être formalisées (élaboration des estimations budgétaires, calcul des subsides et de la prise en compte des indexations, modalités de liquidation des subsides, contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions, description des tâches et répartition des fonctions au sein des services).
WBE	Sans réserve	<p>Règles d'évaluation et plan comptable</p> <ul style="list-style-type: none"> Les règles d'évaluation n'ont jamais été approuvées formellement par le ministre. <p>Contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> La procédure liée aux achats n'est pas actualisée. Aucune convention n'a été signée entre l'Etnic et WBE pour la mise à disposition du matériel IT. Absence de procédure de comptabilisation des subventions reçues. Absence d'inventaire physique des immobilisations incorporelles et corporelles réconcilié avec l'inventaire comptable.

Source : Cour des comptes

Services administratifs à comptabilité autonome

PARTIE



Abréviations

Arrêté du 18 janvier 2017	Arrêté du gouvernement de la Communauté française fixant les règles générales applicables au budget et à la comptabilité des services administratifs à comptabilité autonome
Arrêté royal du 10 novembre 2009	Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune
CEB	Compte d'exécution du budget
Décret du 20 décembre 2011	Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française
Décret du 9 février 2023	Décret du 9 février 2023 visant l'intégration de la comptabilité générale des services administratifs à comptabilité autonome dans celle des services d'administration générale et des cabinets ministériels de la Communauté française
Loi du 16 mai 2003	Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes
RRF	Plan européen « Recovery and Resilience Facility »
Saca	Service administratif à comptabilité autonome
Saca AEF	Agence pour l'éducation et la formation tout au long de la vie
Saca AEQES	Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur
Saca CCA	Centre du cinéma et de l'audiovisuel
Saca CUR	Cellule Urgence et Redéploiement
Saca FBCF	Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement de la Communauté française
Saca FBOS	Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné
Saca FCP	Fonds de création de places dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire
Saca FG	Fonds de garantie des bâtiments scolaires
Saca FSE	Agence Fonds social européen
Saca MRM	Musée royal de Mariemont
Saca OPC	Observatoires des politiques culturelles
Saca Piebs	Plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires du Service général des infrastructures scolaires subventionnées créé par l'article 20 du décret-programme du 14 décembre 2022
Saca PPT	Programme prioritaire de travaux
Saca SFMQ	Service francophone des métiers et des qualifications
Saca SGPGI	Service général du patrimoine et de la gestion immobilière du Secrétariat général créé par l'article 37 du décret-programme du 15 décembre 2021

Chapitre 1

Services administratifs à comptabilité autonome

1.1 Introduction

1.1.1 Périmètre et objectifs de contrôle

En application de l'article 73 du décret du 20 décembre 2011, la Cour des comptes a procédé à l'examen des comptes annuels 2022 des Saca.

Conformément à la loi du 16 mai 2003, le Parlement de la Communauté française a adopté, dans son décret du 20 décembre 2011, les règles relatives au budget et à la comptabilité applicables aux services du gouvernement et aux cabinets ministériels. Son titre X énumère les dispositions applicables aux Saca.

L'arrêté du 18 janvier 2017 du gouvernement de la Communauté française, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, fixe, quant à lui, les règles générales applicables au budget et à la comptabilité.

En 2023, un décret modificatif du décret du 20 décembre 2011 a été soumis puis adopté par le Parlement en date du 9 février 2023. Ce décret prévoit notamment, d'ici le 1^{er} janvier 2028 au plus tard, l'intégration de la comptabilité générale de chaque Saca dans celle du ministère³⁸ et élargit le périmètre à certifier par la Cour des comptes. La Cour des comptes renvoie à ses commentaires formulés dans le chapitre 2 du fascicule I^{er} du 35^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française.

1.1.2 Reddition des comptes

Le délai légal de transmission des comptes annuels à la Cour des comptes est fixé au plus tard le 15 juillet suivant l'année budgétaire à laquelle ils se rapportent. Cinq Saca³⁹ ont transmis leurs comptes de manière tardive, à savoir les 17 et 18 juillet. Le Saca Piebs n'a pas transmis ses comptes annuels de manière officielle ; une version officieuse a été communiquée en date du 3 août 2023.

³⁸ L'exposé des motifs précise en outre que le compte de récapitulation des opérations budgétaires « présentera, quant à lui, les opérations budgétaires globalisées (entité visée à l'article 3, alinéa 1^{er} du décret du 20 décembre 2011 et Saca) afin de permettre une réconciliation aisée entre la comptabilité générale globalisée et les comptabilités budgétaires. »

³⁹ Les Saca concernés sont le FG, FBOS, FCP, PPT et SGPGI.

1.1.3 Méthode

La Cour des comptes a exercé sa mission de contrôle des Saca en trois phases sur la base des comptes annuels officiels et officieux transmis :

- Première phase : analyse des comptes annuels des Saca pris dans leur ensemble ;
- Deuxième phase : examen individuel du compte annuel de chaque Saca sur la base d'une grille de contrôle établie conformément à la réglementation applicable et aux respects des prescrits comptables ;
- Troisième phase : contrôle approfondi du Saca SGPGI.

Concernant les Saca SGPGI et Piebs, la Cour des comptes a procédé en outre à un examen de leurs comptabilités économiques dans le cadre de sa mission de certification des comptes. Les constatations et recommandations relatifs à cette mission sont dès lors repris dans le fascicule I^{er} du 35^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française.

1.1.4 Phase contradictoire

Le projet de rapport de la Cour des comptes a été communiqué le 5 octobre 2023 au secrétaire général du ministère de la Communauté française, au fonctionnaire dirigeant de la direction générale du budget et des finances (DGBF) et aux directeurs de cabinet du ministre du Budget du gouvernement de la Communauté française. Le ministère et le cabinet ont communiqué leurs commentaires par courriel le 16 octobre 2023. Ces éléments sont intégrés de manière synthétique dans le rapport.

1.1.5 Déclaration de contrôle

En sa séance du 26 octobre 2023, la Cour des comptes a déclaré clôturée la vérification des comptes annuels des services administratifs à comptabilité autonome de la Communauté française pour l'année 2022 et a adopté le présent rapport.

Les comptes de ces services, arrêtés par la Cour et destinés d'une part, à être transmis au Parlement de la Communauté française conformément à l'article 73, alinéa 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 et, d'autre part, à être insérés dans le projet de décret portant approbation du compte général visé à l'article 44, § 2, du décret précité, figurent dans l'annexe au présent fascicule.

1.2 Phase 1 : analyse des comptes annuels 2022 pris dans leur ensemble

1.2.1 Exécution du budget

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique l'exécution du budget des recettes et des dépenses des quinze Saca, et le solde budgétaire qui s'en dégage⁴⁰. Les opérations pour tiers réalisées par l'AEF et le FSE n'y sont pas intégrées.

Tableau 5 – Exécution du budget 2022 hors solde reporté (en milliers d'euros)⁴¹

SACA	Recettes		Dépenses				Solde (4)=(1)-(3)
	Prévisions	Droits constatés (1)	Crédits d'engagement		Crédits de liquidation		
			Prévisions	Réalisations (2)	Prévisions	Réalisations (3)	
AEF	2.108,0	2.258,4	2.260,6	1.770,6	2.260,6	1.763,7	494,7
AEQES	1.120,0	1.120,0	1.088,7	1.019,5	1.115,1	873,5	246,5
CCA	24.627,5	24.337,3	24.466,3	24.277,5	24.466,3	21.858,3	2.478,9
FSE	5.859,1	4.539,6	-	-	5.942,2	4.640,1	-100,5
MRM	1.718,2	1.752,5	1.911,5	1.908,1	1.911,5	1.776,7	-24,1
OPC	199,4	190,3	339,4	61,8	349,4	310,5	-120,2
SFMQ	796,0	583,4	796,0	374,2	796,0	374,2	209,3
FBCF	53.505,0	63.878,5	119.913,9	89.867,7	84.256,7	84.379,9	-20.501,4
FG	2.550,0	2.571,9	2.081,1	2.365,7	8.912,3	8.295,6	-5.723,7
FBOS	22.394,0	22.394,0	35.653,0	32.587,8	29.096,9	20.187,1	2.206,9
FCP	10.271,0	10.271,0	18.679,9	0,0	1.761,5	3.169,0	7.102,0
CUR	167.960,0	5.405,7	231.590,0	135.458,6	165.165,0	68.645,5	-63.239,7
PPT	68.285,0	68.313,9	68.285,0	50.150,8	42.000,0	42.000,0	26.313,9
SGPGI	198.468,0	198.527,2	0,0	86.390,2	0,0	82.504,0	116.023,2
Piebs	1.000.000,0	1.000.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.000.000,0
Total	1.559.861,2	1.406.143,7	507.065,4	426.232,4	368.033,4	340.778,1	1.065.365,7

Source : comptes d'exécution transmis à la Cour des comptes

⁴⁰ Le solde budgétaire est obtenu par la différence entre les recettes imputées (droits constatés) et les dépenses liquidées en application de l'article 29, § 4, du décret du 20 décembre 2011.

⁴¹ Les calculs étant effectués avec plusieurs décimales, une différence, due aux arrondis automatiques, pourrait apparaître entre un total et la somme des éléments qui le composent.

Ce tableau appelle les observations générales suivantes :

- Les montants réalisés en recettes⁴² ont un taux sensiblement inférieur aux prévisions pour l'ensemble des Saca (90,1 %). Cette diminution se justifie par l'absence dans le compte d'exécution de la CUR de la dotation allouée par la Communauté française d'un montant de 163 millions d'euros⁴³. En intégrant cette recette, les recettes imputées sont légèrement supérieures aux prévisions (+9,2 millions d'euros).
- Hors Saca SGPGI et FSE⁴⁴, les taux de réalisation en dépenses sont de 67 % pour les crédits d'engagement et de 70,2 % pour les crédits de liquidation. Ces taux sont légèrement supérieurs par rapport à l'exercice précédent qui étaient de respectivement de 63,2 % et 59,6 %.
- Le solde budgétaire global dégagé par l'exécution des budgets (1.065,4 millions d'euros) représente 75,8 % du total des droits constatés sur l'exercice. Ce ratio se justifie essentiellement par la dotation du Saca Piebs pour laquelle aucune exécution des dépenses n'est effective en 2022.
- Les Saca FBCF et le FG présentent chacun un solde budgétaire négatif de respectivement 20,5 et 5,7 millions d'euros. Ces soldes négatifs sont couverts par des excédents de recettes d'années antérieures.

1.2.2 Solde à reporter

Le solde à reporter est un mécanisme propre aux Saca qui leur permet d'utiliser, au cours de l'exercice suivant, les disponibilités budgétaires restées libres d'engagement en fin d'exercice. Il est obtenu en additionnant le solde reporté de l'exercice précédent⁴⁵, le résultat des opérations de l'année (droits réalisés en recettes diminués des engagements) et les opérations d'annulation et de réduction d'engagements d'exercices antérieurs⁴⁶.

⁴² La majorité des moyens des Saca provient de dotations de fonctionnement à charge du budget des dépenses de la Communauté française.

⁴³ Le service n'a pas renseigné cette recette dans son compte d'exécution du budget au motif de sa perception en 2023, en méconnaissance du principe de droit constaté.

⁴⁴ Les calculs des taux de réalisation ne tiennent pas compte des données du SGPGI en l'absence des prévisions budgétaires renseignées dans son compte d'exécution du budget et du FSE qui ne dispose pas d'une comptabilité d'engagements.

⁴⁵ Le solde reporté constitue le premier poste de recettes du budget des Saca.

⁴⁶ Les annulations et réductions d'engagements d'exercices antérieurs ont pour conséquence de libérer des crédits d'engagement réservés au cours de ces exercices.

Tableau 6 – Solde à reporter (en milliers d'euros)

SACA	Solde à reporter en 2022 à la clôture des comptes 2021	Solde reporté au 01.01.2022 à l'ouverture des comptes 2022	Opérations ex. ant.	Résultat 2022	Solde à reporter en 2023
AEF	1.390,8	791,3	-	487,8	1.279,0
AEQES	2.572,6	2.160,3	144,7	100,5	2.405,5
CCA	-1.219,8	38.005,0	-	59,8	38.064,8
FSE	-	-	-	-	-
MRM	-265,1	848,4	-	-155,5	692,9
OPC	124,7	124,7	22,5	128,5	275,6
SFMOQ	773,6	773,6	-	209,3	982,9
FBCF	155.819,7	155.852,4	2.949,6	-25.989,2	132.812,8
FG	15.020,4	14.762,1	519,4	206,2	15.487,7
FBOS	48.549,3	48.549,3	1.121,3	-10.193,8	39.476,8
FCP	8.478,5	8.408,9	-	10.271,0	18.679,9
CUR	150.821,7	150.821,7	1.289,5	-130.052,9	22.058,3
PPT	4.044,7	5.750,0	877,6	18.163,1	24.790,6
SGPGI	-	84.619,2	-	112.137,1	196.756,2
Piebs	-	-	-	1.000.000,0	1.000.000,0
Total	386.111,1	511.466,7	6.924,6	975.371,8	1.493.763,0

Source : comptes d'exécution transmis à la Cour des comptes

À l'instar des années précédentes, la Cour des comptes observe une rupture dans l'enchaînement des soldes reportés calculés au 31 décembre 2021 avec celui repris au 1^{er} janvier 2022 pour un montant agrégé de +40,7 millions d'euros. Cette situation concerne huit Saca⁴⁷ contre cinq à l'exercice précédent :

- Pour les Saca AEQES, MRM, FBCF, FG, FCP et PPT, cette rupture se justifie par des corrections effectuées au-delà de la reddition des comptes.
- Le CCA a modifié son solde reporté au 1^{er} janvier 2022 afin de le rapprocher de sa trésorerie. Il le justifie par la perte des données comptables survenue au cours de l'exercice 2016⁴⁸. La Cour des comptes constate que la méthode utilisée par le CCA fausse de manière significative le calcul de son solde reporté. Sur la base du compte d'exécution du budget de l'exercice 2020, la Cour évalue le solde reporté, c'est-à-dire le solde libre d'engagement budgétaire, au 31 décembre 2022 à 5,8 millions d'euros au lieu de 38 millions d'euros.
- Pour l'AEF, celui-ci a également modifié son solde reporté afin d'assurer erronément un lien avec le résultat comptable corrigé des écritures non budgétaires. La Cour lui recommande de corriger ce solde dans le respect des prescrits budgétaires. En réponse, l'AEF tient compte des recommandations de la Cour et procédera aux corrections nécessaires.

⁴⁷ Les Saca concernés sont l'AEF, l'AEQES, le CCA, le MRM, le FBCF, le FG, le FCP et le PPT.

⁴⁸ Cour des comptes, 30^e Cahier d'observations – Fascicule II, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, novembre 2018, p. 46, www.courdescomptes.be.

La Cour des comptes formule par ailleurs les constatations et recommandations suivantes :

- Le SGPGI renseigne un solde reporté au 1^{er} janvier 2022 alors qu'il s'agit de son premier compte d'exécution du budget. Le Service général du patrimoine et de la gestion immobilière n'a pas répondu à la sollicitation de la Cour pour justifier cette situation à la clôture de l'audit.
- L'Agence FSE tient sa comptabilité budgétaire sous la seule optique des crédits de liquidation, ce qui ne lui permet dès lors pas de déterminer son solde à reporter.

1.2.3 Trésorerie

Le solde des trésoreries à la clôture de l'exercice 2022 est établi sur la base des comptes de gestion réalisés par les services⁴⁹. Ces soldes ont également été corroborés avec la confirmation bancaire.

Tableau 7 – Situation de trésorerie (en milliers d'euros)

	Situation au 31/12/2021	Situation au 31/12/2022	Variation
Fonds propres			
AEF	1.590,7	2.062,6	471,9
AEQES	2.574,6	2.824,9	250,3
CCA	38.072,4	39.422,6	1.350,1
FSE	3.087,3	3.773,2	685,9
MRM	2.080,7	1.807,6	-273,1
OPC	523,3	358,6	-164,7
SFMQ	773,6	1.060,4	286,8
FBCF	282.176,1	261.669,7	-20.506,4
FG	48.886,0	43.162,2	-5.723,7
FBOS	156.931,1	159.138,0	2.206,9
FCP	80.835,1	87.937,1	7.102,0
CUR	188.365,6	118.724,5	-69.641,1
PPT	103.493,4	130.945,7	27.452,4
SGPGI	-	126.217,3	126.217,3
Piebs	-	-	-
Sous-total fonds propres	909.390,0	979.104,5	69.714,5
Fonds de tiers			
AEF	28.005,0	25.827,0	-2.177,9
FSE	44.760,7	121.155,2	76.394,5
FG	182,4	182,4	0,0
Sous-total fonds de tiers	72.948,0	147.164,6	74.216,6
Total	982.337,9	1.126.269,0	143.931,1

⁴⁹ Pour le Musée royal de Mariemont, une discordance de 7,20 euros est constatée entre le solde de caisse renseigné dans le bilan et celui dans le compte de gestion. Le Musée royal de Mariemont n'a pas été en mesure de justifier cette discordance.

La situation de trésorerie des Saca, hors fonds gérés pour compte de tiers, présente une augmentation de 7,7 % par rapport à l'exercice précédent (+69,7 millions d'euros). Cette variation se justifie par la création du nouveau Saca SGPGI et des moyens qui lui ont été alloués, notamment pour assurer l'exécution des encours transférés par la Communauté française (+126,2 millions d'euros). Néanmoins, cette variation est majoritairement compensée par l'accélération de la mise en œuvre des projets du Saca FBCF par prélèvement dans ses réserves (-20,5 millions d'euros) et par la variation de trésorerie du Saca CUR (-69,6 millions d'euros)⁵⁰.

La Cour des comptes rappelle que la trésorerie des Saca est en partie grevée d'engagements qui n'ont pas encore fait l'objet d'un flux financier, soit environ aux deux tiers à la clôture des comptes 2022. Elle en présente l'analyse au [point 1.2.4 Encours des engagements](#).

Les fonds de tiers relatifs aux agences FSE et AEF sont liés à la gestion des projets européens tandis que celui relatif au Fonds de garantie intègre trois comptes qui enregistrent les subsides en intérêts à charge de l'État fédéral, dont les accords de principe avaient été octroyés avant la communautarisation.

1.2.4 Encours des engagements

La Cour des comptes a procédé à l'analyse des encours des engagements budgétaires⁵¹ relatifs aux opérations courantes de l'ensemble des services en rapprochant ces derniers avec la trésorerie au 31 décembre 2022. En dehors du FSE qui ne tient pas de comptabilité des engagements, les Saca⁵² disposent d'une trésorerie agrégée libre d'engagements de 324,4 millions d'euros.

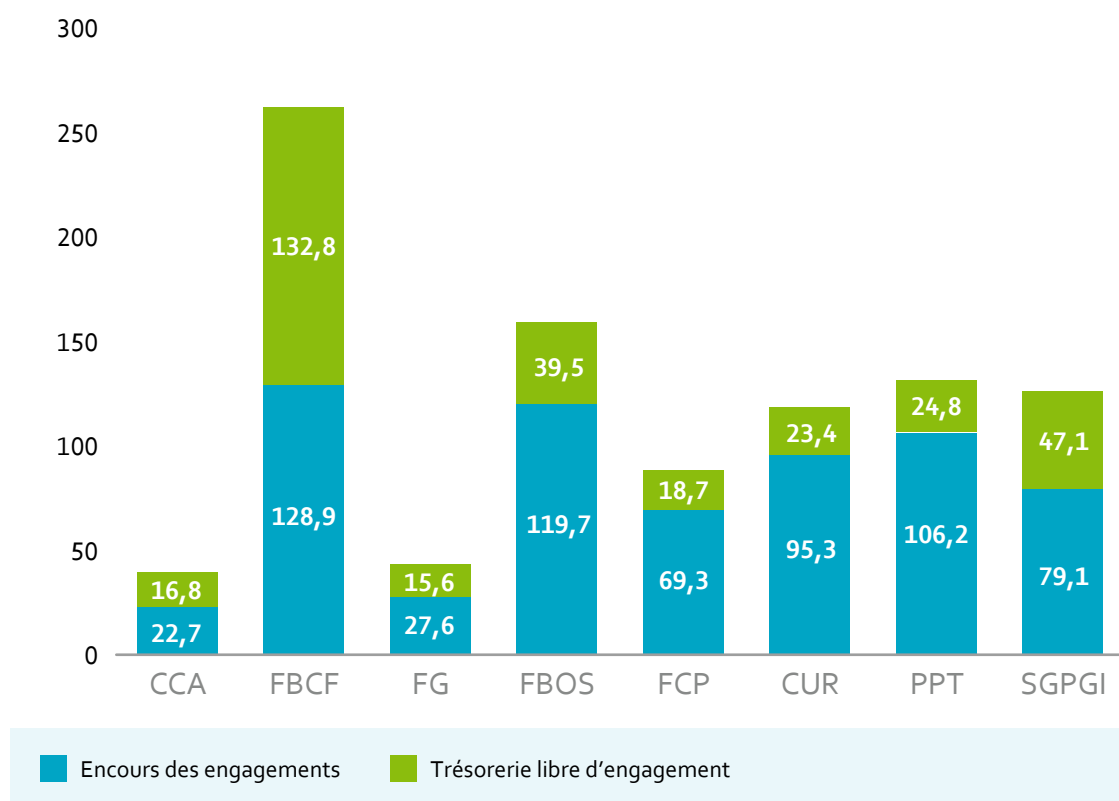
Le graphique suivant détaille la situation pour les Saca disposant d'une trésorerie en fonds propres supérieure à 10 millions d'euros.

⁵⁰ Cette variation se justifie par la perception en janvier 2023 de sa dotation 2022 d'un montant de 163 millions d'euros.

⁵¹ Pour le SGPGI, l'analyse tient compte de l'encours des engagements communiqué au cours de l'audit approfondi des comptes 2022 qui s'est déroulé sur base de comptes provisoires. Le SGPGI n'a pas confirmé ce montant à la clôture de l'audit malgré la sollicitation de la Cour des comptes.

⁵² Les données du Musée royal de Mariemont ne sont pas intégrées dans cette analyse. Le document transmis relatif aux encours des engagements au 31 décembre 2022 n'est pas probant.

Graphique 4 – Encours et trésorerie libre d'engagements (en millions d'euros)



Au regard du total des soldes de trésorerie⁵³ des Saca à la clôture de l'exercice (979,1 millions d'euros), seul un tiers d'entre eux (324,4 millions d'euros) sont libres d'engagement budgétaire. Ce montant de 324,4 millions d'euros doit par ailleurs être relativisé, entre autres, par les éléments suivants :






- Le montant des promesses de principe de subsides octroyées par le FBOS (43,8 millions d'euros), lesquelles n'ont pas encore grevé les crédits d'engagement, qui ne seront frappés qu'au moment de la promesse ferme.
- Le FBCF informe que la trésorerie libre d'engagement est en deçà des moyens budgétaires affectés aux projets spécifiques dans le cadre de la prochaine programmation (6 millions d'euros).
- Un montant estimé⁵⁴ de 13,4 millions d'euros d'encours d'engagements à la clôture de l'exercice 2022 reste à transférer de la Communauté vers le Saca SGPGI (voir le [point 1.4.4 Encours des engagements](#)).

⁵³ Fonds propres.

⁵⁴ Le SGPGI n'a pas confirmé ce montant malgré la sollicitation de la Cour des comptes (voir le [point 1.4.1 Contexte](#)).

1.3 Phase 2 : examen individuel des comptes annuels 2022 et de l'organisation comptable de chaque Saca

La Cour des comptes a procédé à l'analyse de certains éléments de contrôle interne et de la tenue des comptabilités mis en place par les Saca. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de cette analyse, accompagné d'informations complémentaires pour différents points. Un code est attribué à la mise en œuvre en fonction de leur avancement de la manière suivante.

Légende	
	Mise en œuvre complète
	En cours de mise en œuvre – finalisation à court terme envisagée
	Absence de mise en œuvre
	Non applicable
	Non contrôlé

	AEF	AE- QES	CCA	FSE	MRM	OPC	SFMQ	FBCF	FG	FBOS	FCP	CUR	PPT	SGP- GI
1. Contrôle interne et audit interne														
Généralités														
Existence des procédures budgétaires et comptables écrites	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓
Mise en œuvre d'un contrôle interne répondant aux objectifs fixés (art. 46 du décret du 20 décembre 2011)	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	✗
Analyse de l'effectivité du système de contrôle interne	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Existence d'un audit interne indépendant	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sauvegarde des actifs														
Existence d'un inventaire physique annuel complet	✓	✓	n.a.	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	n.a.	✗	✗	✗
Réconciliation de l'inventaire physique avec l'inventaire comptable	✓	n.a.	n.a.	✓	n.a.	✓	✓	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Séparation de fonctions et désignation des acteurs financiers														
Désignation des acteurs financiers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Organisation d'une séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable-trésorier	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gestion et contrôle des données fournisseurs exercés par une cellule externe au service en cas de cumul de la fonction de comptable et de trésorier	n.a.	✓	n.a.	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.	✓	n.a.
Gestion et contrôle des données clients exercés par une cellule externe au service en cas de cumul de la fonction de comptable et de trésorier	n.a.	✗	n.a.	n.a.	✗	n.a.	✗	✗	✗	✗	✗	n.a.	✗	n.a.
Contrôle des receveurs - trésoriers														
Reddition du compte de gestion 2022 du receveur-trésorier et transmission à la Cour avant le 1 ^{er} mars 2023	✓	✓	~	✓	~	✓	✓	~	~	~	~	✓	~	✓

	AEF	AE- QES	CCA	FSE	MRM	OPC	SFMQ	FBCF	FG	FBOS	FCP	CUR	PPT	SGP- GI
2. Tenue des comptabilités générales et budgétaires														
Reddition des comptes annuels au plus tard le 15 juillet 2023	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	~	~	~	✓	~	~
Complétude des comptes annuels :														
- bilan et compte de résultats	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- compte d'exécution du budget	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mise en place d'une comptabilité en partie double	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comptabilité budgétaire en lien avec la comptabilité générale	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mise en place d'une comptabilité des engagements	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Existence de règles d'évaluation	✓	✓	~	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓
Respect du principe d'enregistrement des recettes sur la base des droits constatés	✓	✗	~	✓	~	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	~
Concordance entre les prévisions budgétaires renseignées dans le CEB et celles approuvées par le Parlement	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗
Dépassements de crédits limitatifs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Concordance entre les dépenses du CEB et les données du logiciel comptable	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗
Établissement d'une liste des droits et engagements hors bilan	✓	✓	✗	✗	✗	✗	n.a.	✗	✗	✗	✗	~	✗	✗
3. Réconciliation entre les comptabilités économique et budgétaire⁵⁵														
Réconciliation entre le solde budgétaire et le résultat comptable	n.a.	✓	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Réconciliation entre le solde budgétaire et la variation de la trésorerie	n.a.	✓	✓	n.a.	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Réconciliation entre le solde reporté majoré de l'encours des engagements avec les capitaux propres	n.a.	✓	✗	n.a.	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗

55 Cette réconciliation n'est pas effective pour les Agences européennes eu égard à la scission budgétaire des opérations courantes et pour ordre dans le cadre de la gestion des fonds européens.

1.3.1 Contrôle interne et audit interne

1.3.1.1 Mise en œuvre d'un contrôle interne répondant aux objectifs légaux fixés

L'article 46 du décret du 20 décembre 2011 prévoit la mise en place d'un système de contrôle interne de ses processus et de ses activités visant à donner une assurance raisonnable d'une maîtrise des risques concernant notamment :

1. la conformité des décisions aux lois, décrets, arrêtés, circulaires, règlements et contrats ;
2. le respect des phases d'engagements et de liquidations des dépenses et de la correcte constatation des droits à l'égard des tiers ;
3. la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
4. l'accomplissement des objectifs assignés ;
5. la fiabilité et l'intégrité des données opérationnelles et financières ;
6. la bonne gestion financière ;
7. la protection du patrimoine ;
8. la conservation des pièces et de valeurs détenues par les trésoriers ;
9. la gestion des approvisionnements et des fournitures nécessaires au fonctionnement et à l'activité de l'entité.

Le dispositif de contrôle interne mis en œuvre présente une maturité à des degrés différents en fonction des Saca concernés. Certains présentent de nombreuses carences et ne répondent pas à de multiples exigences de l'article 46 du décret du 20 décembre 2011, notamment les points 1^o, 2^o, 5^o et 7^o.

Opérationnelle depuis l'exercice 2023, la cellule de support aux Saca prépare des mesures de contrôles complémentaires pour les Saca intégrés dans le périmètre comptable du ministère⁵⁶ pour une mise en œuvre dès l'année 2024.

1.3.2 Tenue des comptabilités générales et budgétaires

1.3.2.1 Dépassements de crédits limitatifs

Les Saca FBCF et FG présentent respectivement des dépassements de crédits de liquidation (123,2 milliers d'euros) et de crédits d'engagement (284,6 milliers d'euros) par rapport aux budgets ajustés approuvés par le Parlement.

Bien que ces services disposent de réserves suffisantes pour couvrir ces dépenses, le principe de non-dépassement des crédits limitatifs doit être strictement respecté.

1.3.2.2 Imputation des recettes sur la base des droits constatés

L'article 16, § 1^{er}, 1^o, du décret du 20 décembre 2011 impose comme critère d'imputation des recettes celui des droits constatés durant l'année budgétaire. Pour qu'un droit soit constaté, quatre conditions doivent être remplies⁵⁷ :

⁵⁶ La Cour des comptes renvoie à ses commentaires formulées dans le chapitre 2 du fascicule 1^{er} de son 35^e Cahier d'observations : 35^e Cahier d'observations – Fascicule 1^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2023, www.courdescomptes.be.

⁵⁷ Article 19 de l'arrêté royal du 10 novembre 2009.

- Le montant est déterminé de manière exacte.
- L'identité du débiteur ou du créancier est déterminable.
- L'obligation de payer existe.
- Une pièce justificative est en possession de l'entité.

La Cour des comptes constate que seuls trois Saca imputent leurs recettes sur la base des droits constatés, trois autres Saca respectent partiellement ce principe et enfin huit Saca le font sur une base de caisse, au moment de leur perception.

1.3.3 Conclusion

La Cour des comptes constate que les dispositifs de contrôle interne existants au sein des Saca ne répondent pas entièrement aux exigences fixées à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011. Ceux-ci ne garantissent pas la protection du patrimoine et la fiabilité et intégrité des données opérationnelles et financières.

En réponse, la cellule de support aux Saca⁵⁸ assurera le suivi des recommandations en lien avec le contrôle interne adressées aux différents Saca et apportera toute l'expertise et le soutien nécessaires.

L'intégration des comptabilités économiques de l'ensemble des Saca dans celle du ministère effective au plus tard au 1^{er} janvier 2028 réglera de fait certains constats. En effet, cette intégration conduira à une harmonisation des plans comptables et des règles d'évaluation entre les Saca et l'entité du ministère.

À l'issue de son analyse de certains éléments de contrôle interne et de la tenue des comptabilités mis en place par les Saca, la Cour des comptes recommande de :

- mettre en place un contrôle interne rencontrant les objectifs visés à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011 ;
- veiller à la reddition des comptes de gestion des receveurs-trésoriers et des comptes annuels dans les délais fixés par la réglementation ;
- respecter le principe d'imputation des opérations sur la base des droits constatés ;
- veiller à la concordance entre les prévisions de dépenses approuvées par le Parlement et celles renseignées dans les comptes d'exécution du budget ;
- veiller à la concordance entre les données du logiciel comptable et les comptes annuels transmis ;
- établir la liste des droits et engagements hors bilan et la justifier ;
- mettre en œuvre les différentes réconciliations avant la clôture des comptes afin de mettre en évidence de possibles anomalies et procéder à leurs corrections ;
- mettre en œuvre, pour l'Agence FSE, une comptabilité des engagements et distinguer au sein de son compte d'exécution du budget les opérations pour ordre.

58 La cellule de support aux Saca mise en place au sein de la DGBF afin notamment d'accompagner les Saca du ministère dans l'évolution de leurs comptabilités ainsi que dans le renforcement du contrôle interne.

1.4 Phase 3 : Contrôle du SGPGI

1.4.1 Contexte

La Cour des comptes n'a pas été en mesure d'exercer un contrôle approfondi du SGPGI en vertu de la mission de contrôle qui lui est conférée par le décret du 20 décembre 2011.

En effet, le manque de réactivité de l'administration a engendré de nombreux retards dans le calendrier des travaux d'audit, lequel avait pourtant été fixé de commun accord avec cette dernière. C'est ainsi que malgré une période de deux mois entre les premières demandes et la clôture de l'audit, de nombreux éléments sollicités font défaut.

La Cour des comptes observe par ailleurs un manque de maîtrise générale du Saca SGPGI sur ses comptabilités budgétaire et économique. En témoigne notamment son incapacité à justifier une discordance significative de 9.443,4 milliers d'euros pour les crédits d'engagement et de 24,8 milliers d'euros pour les crédits de liquidation renseignés dans le CEB avec ceux consommés enregistrés dans le logiciel comptable. Le Saca SGPGI n'est par ailleurs pas en mesure d'effectuer les différentes réconciliations de base entre ses comptabilités.

1.4.2 Contrôle des recettes

Sur la base d'une analyse exhaustive, la Cour des comptes constate les éléments suivants :

- Une recette de 23,9 millions d'euros relative à la dotation 2022 allouée par la Communauté française a été enregistrée sur l'exercice 2023 en lieu et place de l'exercice 2022 ;
- Comme le SGPGI s'y était engagé⁵⁹, à défaut d'établissement des comptes annuels 2021, la dotation de 16,3 millions d'euros allouée en 2021 par la Communauté française a été intégrée dans les recettes de l'exercice 2022 ;
- Les recettes n'intègrent pas les notes de crédit sur les achats relatifs à des exercices précédents. Ces dernières sont enregistrées en diminution des dépenses pour un total agrégé de 31,5 milliers d'euros au cours de l'exercice 2022 ;
- Les indemnités d'assurance sont enregistrées dans une rubrique inadéquate⁶⁰.

La Cour des comptes recommande :

- de veiller au respect de la césure et du principe d'annualité budgétaire ;
- de respecter le schéma comptable adéquat dans le cadre des notes de crédit sur achats relatifs à des exercices antérieurs ;
- d'enregistrer les indemnités d'assurance perçue au sein de la rubrique adéquate.

59 Cour des comptes, 34^e Cahier d'observations – Fascicule II, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2022, p. 73, www.courdescomptes.be.

60 L'opération a été enregistrée sous une rubrique de prestations de services facturées au lieu d'une rubrique de transfert de revenus.

1.4.3 Contrôle des dépenses

La Cour des comptes a procédé à une analyse de 76,8 % du total des crédits de liquidation consommés⁶¹ au cours de l'exercice 2022. Son contrôle a porté tant sur la phase d'engagements que sur celle de liquidations. Les constats sont les suivants.

1.4.3.1 Phase d'engagements

- Un montant de 1.700,0 milliers d'euros a fait l'objet d'un engagement budgétaire, sans justification particulière, pour couvrir à titre provisionnel des potentielles charges locatives, loyers et taxes. Le SGPGI précise que cette situation ne sera plus rencontrée dès l'exercice 2023 ;
- Absence de pièces justificatives probantes dans le logiciel comptable, plus particulièrement la lettre de passation de commande ou la notification d'attribution du marché signée. La césure comptable pour ces opérations ne peut dès lors pas être vérifiée sans retourner auprès des différents gestionnaires. Le SGPGI précise qu'il assure un engagement budgétaire préalable à l'engagement juridique et, de ce fait, tous les documents signés ne sont effectivement pas repris dans le logiciel comptable.
- Les charges récurrentes telles que les loyers, charges locatives, précomptes immobiliers et autres taxes sont imputées en méconnaissance du principe d'annualité du budget. Le service justifie cette situation, d'une part, par une optimisation des disponibilités budgétaires et, d'autre part, par un manque d'effectifs au cours de l'exercice 2022 pour assurer le suivi correct et l'enregistrement des factures dans l'exercice adéquat.

La Cour des comptes recommande de veiller au respect des prescrits budgétaires et de mettre en œuvre une procédure interne de suivi des charges récurrentes ainsi que veiller à l'enregistrement comptable dans le correct exercice.

1.4.3.2 Phase de liquidations

- Certaines opérations ne sont pas inscrites au budget de manière individualisée. Cette situation nuit à la traçabilité des opérations, génère des erreurs au niveau de la césure et crée un risque de double imputation d'une même opération.
- Dans le cadre du dossier du Country Hall, une indemnité de 14,7 millions d'euros a été enregistrée en investissements alors qu'il s'agit d'une dépense de fonctionnement.
- Non-respect du principe d'annualité :
 - Au cours de l'exercice 2022, quatorze factures présentent des erreurs de césure⁶². Le SGPGI confirme adapter le moment d'imputation en fonction des disponibilités budgétaires ;
 - Un montant agrégé de 780,7 milliers d'euros enregistré sur l'exercice 2023 concerne des factures datées de 2022 et relatives à cet exercice ;
 - Sur base des éléments transmis dans le cadre du dossier Country Hall, la Cour des comptes n'est pas en mesure de déterminer la correcte césure de cette dépense (14,7 millions d'euros)⁶³.

61 En dehors des investissements (codes SEC 7) dont l'analyse a été effectuée dans le cadre de la certification du compte général de la Communauté française (voir Cour des comptes, 35^e Cahier d'observations — Fascicule I^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2023, www.courdescomptes.be).

62 Pour un impact maximal de 3,45 millions d'euros.

63 La Cour des comptes renvoie à ses commentaires formulées dans le chapitre 3, au point 3.2.2.4 *Nouveaux constats et informations complémentaires* du 35^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}, disponible sur www.courdescomptes.be.

- La codification budgétaire SEC était absente pour dix factures (314,4 milliers d'euros) ou erronée pour deux factures (28 milliers d'euros). Le SGPGI informe la Cour des comptes qu'il s'agit de cas isolés générés à l'entame de la tenue de sa comptabilité.

La Cour des comptes recommande :

- de respecter strictement les principes budgétaires d'annualité et de spécialité ;
- d'enregistrer chaque opération individuellement dans le logiciel comptable.

1.4.4 Encours des engagements

Lors de la création du Saca SGPGI, les budgets de la Communauté française et du Saca ont prévu respectivement le transfert d'encours des engagements d'un montant de 98,1 millions d'euros. À la suite d'un problème informatique, l'encours a été partiellement transféré. Un montant estimé⁶⁴ de 13,4 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2022 reste à transférer de la Communauté vers le Saca SGPGI.

La Cour des comptes constate par ailleurs que l'encours du Saca SGPGI n'intègre pas des engagements relatifs à des subventions notifiées en 2002 et 2012 auprès de deux bénéficiaires, dont le montant subsistant s'élève à 13,6 millions d'euros⁶⁵.

1.4.5 Contrôle interne

Lors de l'examen des différentes procédures internes, la Cour des comptes constate les éléments suivants :

- absence de constatation des droits à la charge des tiers par l'ordonnatrice du service en contra-vention à l'habilitation qui lui est confiée par l'article 2, 6^o, du décret du 20 décembre 2011 ;
- manque d'homogénéité dans la comptabilisation des charges annuelles récurrentes : tantôt elles sont enregistrées sur la base d'une correcte césure, tantôt elles sont enregistrées au moment de la réception de la facture sans tenir compte de l'année à laquelle elles se rapportent ;
- présence de lacunes en termes de séparation des fonctions de la matrice des rôles du logiciel comptable fournie.

La Cour des comptes recommande de :

- respecter les habilitations dévolues à l'ordonnatrice au niveau de la constatation des droits à la charge des tiers ;
- fixer une méthode unique dans la prise en charge des dépenses annuelles récurrentes et l'appliquer strictement;

En réponse, le SGPGI informe la Cour des comptes que ces recommandations font d'ores et déjà l'objet d'un plan d'actions en cours d'exécution avec la Direction générale du budget et des finances afin d'y répondre au mieux pour les prochains exercices comptables et budgétaires.

⁶⁴ Le SGPGI n'a pas confirmé ce montant malgré la sollicitation de la Cour des comptes (voir le [point 1.4.1 Contexte](#)).

⁶⁵ Montant communiqué par le SGPGI.

1.5 Plan européen de relance et de résilience – Sacra CUR

Le contexte général du plan de relance et de résilience a été décrit dans le précédent Cahier d'observations⁶⁶ de la Cour des comptes. La Cour renvoie dès lors à celui-ci pour cette description.

Au cours de l'exercice 2022, les prévisions et réalisations de ce plan sont présentées dans le tableau suivant établi par l'administration⁶⁷.

Tableau 8 – Prévisions et consommations budgétaires 2022 du RRF (en milliers d'euros)

CUR	Recettes		Dépenses				Solde (4)=(1)-(3)
	Prévisions	Droits constatés (1)	Crédits d'engagement		Crédits de liquidation		
			Prévisions	Réalisations (2)	Prévisions	Réalisations (3)	
Préfinancement	123.710	123.710	137.978	77.366	62.479	26.263	97.447
<i>Bâtiments scolaires</i>			28.000	0	1.000	0	
<i>Informatique ONE</i>			8.300	0	8.300	0	
<i>Infrastructures culturelles</i>			9.518	0	1.904	0	
<i>Numérisation culture-médias</i>			8.256	5.260	4.105	2.604	
<i>Infrastructures sportives et IPPJ</i>			0	0	5.442	1.379	
<i>Infrastructures universitaires</i>			35.000	35.000	991	0	
<i>Plateforme environnement et transition énergétique</i>			18.512	18.511	12.397	7.405	
<i>Stratégie numérique pour l'enseignement</i>			30.392	18.594	28.340	14.875	
Provision TVA et RH	9.250	9.250	14.126	7.044	10.245	3.913	5.337
<i>Renforcement RH</i>			449	436	449	436	
<i>Bâtiments scolaires</i>			1.680	0	60	0	
<i>Informatique ONE</i>			1.743	0	1.743	0	
<i>Infrastructures culturelles</i>			949	0	85	0	
<i>Numérisation culture-médias</i>			1.050	421	315	0	
<i>Infrastructures sportives et IPPJ</i>			0	0	1.447	83	
<i>Infrastructures universitaires</i>			0	0	0	0	
<i>Plateforme environnement et transition énergétique</i>			3.888	3.887	1.555	1.555	
<i>Stratégie numérique pour l'enseignement</i>			4.367	2.300	4.591	1.840	

⁶⁶ Cour des comptes, *34° Cahier d'observations – Fascicule II*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2022, p. 76, www.courdescomptes.be.

⁶⁷ Ce tableau n'intègre pas les dépenses relatives au traitement du personnel de l'enseignement qui sont enregistrées dans le budget du ministère (sur la base de l'information transmise par l'administration, ces dépenses s'élèvent à 17,7 millions d'euros à la clôture de l'exercice 2022).

1.5.1 État d'avancement des projets

En raison d'une croissance économique en 2021 plus favorable que prévu, la Commission européenne a confirmé le 30 juin 2022 une diminution de l'enveloppe de subventions allouée à la Belgique (4,5 milliards d'euros au lieu des 5,9 initialement estimés).

L'enveloppe allouée à la Communauté française dans le cadre du RRF a ainsi été revue à 378,0 millions d'euros⁶⁸ au lieu des 495,0 initialement fixés. Le gouvernement a réparti cette enveloppe en huit axes de la manière suivante :

Tableau 9 – Répartition de l'enveloppe par axe (en milliers d'euros)

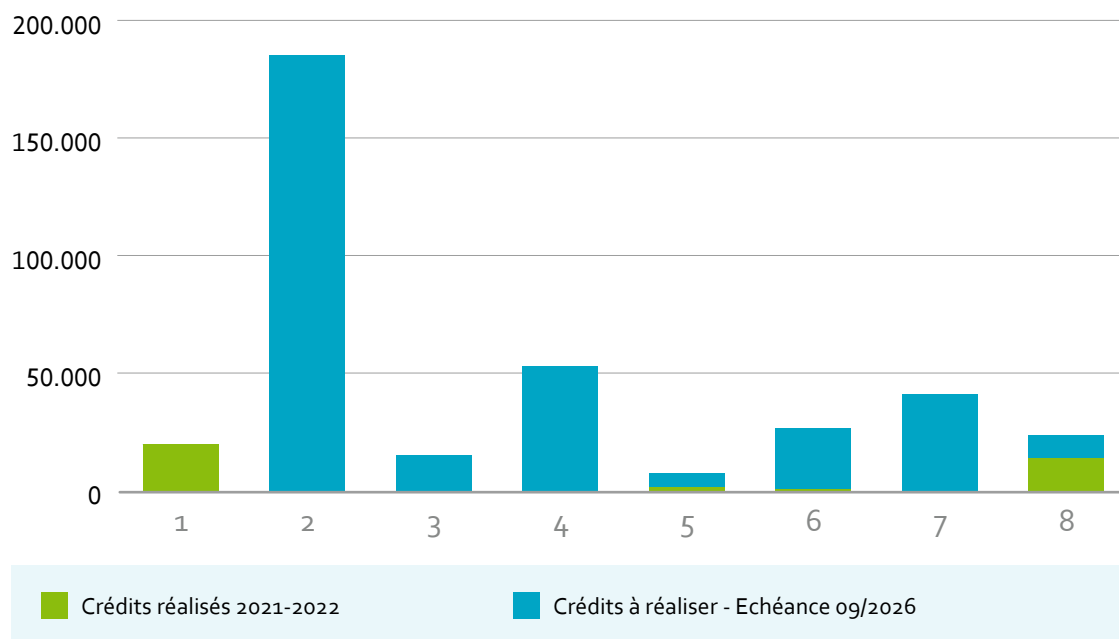
Axe	Montant
1. Accompagnement personnalisé des élèves (AB traitements)	20.558
2. Bâtiments scolaires	185.878
3. Informatique ONE	16.110
4. Infrastructures culturelles	53.754
5. Numérisation culture-médias	8.556
6. Infrastructures sportives et IPPJ	27.212
7. Infrastructures universitaires	41.474
8. Stratégie numérique pour l'enseignement	24.435
Total	377.978

L'enveloppe allouée est destinée à couvrir des dépenses liées à des projets au cours des années 2021 à 2026⁶⁹. Après deux années, soit le tiers de cette période, les crédits budgétaires liquidés sur le projet RRF représentent un peu plus de 10 % de l'enveloppe. Le graphique suivant expose les dépenses budgétaires imputées (crédits de liquidation) au cours des exercices 2021 et 2022 en regard de l'enveloppe encore disponible.

⁶⁸ Ce montant intègre l'accompagnement personnalisé des élèves dans l'enseignement obligatoire (AB Traitements) pour 20,6 millions d'euros.

⁶⁹ Le délai pour l'exécution complète des projets étant fixée à septembre 2026 par la Commission européenne.

Graphique 5 – État des réalisations au 31 décembre 2022 par projets (en milliers d'euros)



L'administration estime sur la base de ses projections pouvoir respecter ce délai pour l'ensemble des projets retenus selon le rythme suivant : 20 % des dépenses seront réalisées en 2023, 35 % le seront en 2024, 60 % le seront en 2025 et 100 % le seront en septembre 2026. La Cour des comptes constate cependant que cette projection n'est pas étayée d'éléments probants lui permettant de la valider.

Le constat dressé par ailleurs l'an dernier par la Cour des comptes relatif à l'absence d'un tableau centralisé détaillé⁷⁰ par projet demeure inchangé.

La Cour des comptes recommande d'établir un tableau centralisé permettant un pilotage budgétaire pluriannuel de l'ensemble des projets retenus dans le cadre du RRF en regard des objectifs à atteindre.

⁷⁰ Ce tableau devrait reprendre, entres autres, le montant budgétisé, la consommation des crédits, la projection des consommations par année jusqu'au terme du projet, les objectifs à atteindre et, enfin, les moyens alloués par la Communauté française au Saca en termes de préfinancement ainsi que la libération des subventions allouées par l'Union européenne au bénéfice de la Communauté française.

1.6 Synthèse des résultats

Le tableau de synthèse ci-dessous reprend les principales recommandations formulées par la Cour des comptes à l'issue de l'examen des comptes 2022 des Saca ainsi que celles formulées antérieurement.

1.6.1.1 Recommandations suivies ou en cours de suivi

Tableau 10 – Synthèse des recommandations suivies ou en cours de suivi

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021		Les données renseignées dans le compte d'exécution du budget du PPT sont sous-évaluées tant en dépenses qu'en recettes, car le principe des droits constatés n'est pas toujours respecté.	Veiller à respecter strictement le principe des droits constatés.	Le service précise que les corrections du compte d'exécution du budget 2021 sont déjà effectives et que ce dernier sera transmis prochainement à la Cour des comptes.
2021		Le compte d'exécution du budget du MRM ne reprend que les crédits d'engagement.	Respecter les prescrits budgétaires.	
2021		L'approbation par le Parlement des comptes annuels 2020 des Saca fait défaut.	Régulariser la situation avant l'approbation des comptes annuels 2021.	Cette situation sera régularisée dans le décret portant approbation du compte général 2021 de la Communauté française.
2015	1.3.3	Anomalies dans les tables de concordances provisoires.	L'intégration à terme de l'ensemble des Saca dans la comptabilité du ministère permettra de résoudre ce constat.	
2021	1.3.3	Absence de règles d'évaluation établies par le MRM et le FBOS.	Établir sans délai ses règles d'évaluation. L'intégration à terme de l'ensemble des Saca dans la comptabilité du ministère permettra de résoudre ce constat.	
2020		Certains bâtiments scolaires relevant de la propriété du FBCF ont été valorisés au bilan de la Communauté française.	L'intégration à terme de l'ensemble des Saca dans la comptabilité du ministère permettra de résoudre ce constat.	

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2019		Le tableau de suivi des garanties du FG par réseau d'enseignement à destination du conseil de gestion et de l'Agence de la dette n'intègre pas les données en clôture d'exercice.	Établir les tableaux de suivi à destination du conseil de gestion ou encore de l'Agence de la dette à la clôture de l'exercice et assurer une concordance entre ces deux tableaux.	Mise en œuvre d'une application de concert avec le service de l'Agence de la dette afin d'assurer la concordance.
2019		Engagement des frais de fonctionnement du FBOS en une fois en début d'exercice sans respect des conditions d'un droit constaté.	Procéder à l'engagement sur la base d'une pièce justificative constatant l'existence et l'étendue exacte de l'obligation.	Le service s'engage à procéder à l'engagement sur la base d'une pièce justificative constatant l'existence et l'étendue exacte de l'obligation dès l'exercice 2022.
2019		En dehors de la première tranche, les documents justificatifs de l'engagement du FBOS sont détenus par les antennes régionales.	Implémenter la transaction SAP afin de dématérialiser ces documents au sein du logiciel comptable ou, à défaut, conserver une copie de ces derniers au siège central de la comptabilité.	Le FBOS s'engage à dématérialiser ses documents à partir de l'exercice 2022.
2019		Le solde reporté du FCP n'est pas affecté par réseau.	Intégrer au sein du compte d'exécution du budget le solde reporté affecté par réseau.	Le service a communiqué la répartition du solde reporté par réseau. À partir de l'exercice 2022, la dotation du FCP ne fait plus l'objet d'une répartition par réseau.
2021	1.3.3	Les dispositions qui régissent respectivement la création et la gestion des Saca CUR et PPT ne stipulent pas que les règles d'évaluation de la Communauté française leur sont applicables.	L'intégration à terme de l'ensemble des Saca dans la comptabilité du ministère permettra de résoudre ce constat.	
2021		La manière de comptabiliser les récupérations des subventions indues ou injustifiées par le Saca CUR contrevient aux principes des droits constatés, de spécialité budgétaire et de classification économique.	Enregistrer les opérations dans les comptabilités économique et budgétaire au moment de l'envoi des courriers de demande de remboursement.	Ce constat a été mis en œuvre en 2022. Cependant, il demeure un problème de paramétrage qui génère un souci d'ordre technique à l'édition du CEB à partir du logiciel comptable.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021		Le financement conjoint des Saca PPT et FBCF d'un même investissement en faveur du réseau WBE engendre une scission comptable de cet investissement.	L'intégration à terme de l'ensemble des Saca dans la comptabilité du ministère permettra de résoudre ce constat.	
2021		L'encours des engagements du PPT est constitué d'un peu plus d'un cinquième d'engagements pris en 2018 et antérieurement.	Intensifier ses efforts dans l'analyse de l'encours des engagements.	Le service analyse actuellement le bien-fondé du maintien de certains projets dans l'encours des engagements et a d'ores et déjà procédé à des désengagements à hauteur de 877,5 milliers d'euros.

1.6.1.2 Recommandations non suivies ou nouvelles

Tableau 11 – Synthèse des recommandations non suivies ou nouvelles

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2015	1.1.2 1.3	Transmission des comptes annuels et des comptes de gestion hors délai.	Veiller à la reddition des comptes dans les délais fixés par la réglementation.	Le CCA veillera à transmettre son prochain compte de gestion dans les délais fixés.
2022	1.1.2	Non-transmission du compte d'exécution du budget du Piebs	Transmettre son compte d'exécution du budget dans les délais fixés par la réglementation.	
2018	1.2.2 1.3	Enregistrement sur la base du paiement pour les Saca AEQES, OPC, FBCF, FG, FBOS, FCP, PPT et CUR	Veiller à ce que l'ensemble des droits à l'égard des tiers soient constatés par l'ordonnateur et communiqués au receveur. Respecter le principe d'imputation des opérations sur la base des droits constatés.	L'OPC mettra en œuvre cette recommandation. Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2018	1.2.2	Rupture dans l'enchaînement des soldes reportés entre deux exercices pour les Saca AEF, AEQES, CCA, MRM, FBCF, FG, FCP et PPT.	Veiller au correct report du solde reporté. Pour le CCA et l'AEF, déterminer une méthodologie afin d'établir un solde reporté correct.	Les Saca AEQES, MRM, FBCF, FG, FCP et PPT justifient cette rupture par des corrections effectuées au-delà de la reddition des comptes. L'AEF procédera aux corrections nécessaires.
2016	1.2.2 1.3	Le compte d'exécution du budget du FSE ne reprend que les crédits de liquidation.	Mettre en œuvre une comptabilité des engagements.	L'administration précise que la remarque concernant l'Agence FSE n'est valable que pour les crédits de fonctionnement et non pour les fonds gérés pour tiers. L'Agence FSE est en attente du support de la cellule de support aux Saca pour la mise en conformité de sa comptabilité budgétaire.
2019		Absence de fixation, pour le SFMQ, du cadre de fonctionnement et des moyens alloués par les parties de l'accord de coopération.		Le SFMQ informe que le projet d'arrêt relatif aux moyens de fonctionnement n'est toujours pas abouti.
2022	1.3	Les dispositifs de contrôle interne existants au sein des Saca ne répondent pas entièrement aux exigences fixées à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011.	Mettre en place un contrôle interne rencontrant les objectifs visés à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011.	La cellule de support aux Saca apportera son expertise et soutiendra les Saca en matière de contrôle interne.
2019	1.3	Absence d'inventaire physique des biens immeubles et meubles constitutifs du patrimoine pour les Saca MRM, FBCF, FG, FBOS, CUR, PPT et SGPGI	Établir un inventaire physique sans délai et assurer sa mise en concordance avec les actifs immobilisés.	Le Saca CUR précise que l'inventaire sera tenu de manière exhaustive dès l'exercice 2023. Le MRM précise qu'il est en attente de la mise en œuvre par l'Etnic d'un outil permettant d'établir un inventaire informatisé. Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2019	1.3	La gestion interne des fichiers clients du logiciel SAP ne respecte pas le principe de séparation des tâches pour les Saca AEQES, MRM, FBCF, FG, FBOS, FCP et PPT.	Déléguer sans délai la gestion du fichier clients SAP à une cellule indépendante des Saca pour lesquels il y a un cumul de la fonction de comptable - trésorier.	L'OPC précise ne pas être concerné pour ses comptes 2022 mais rencontrera cette problématique à court terme. Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2021	1.3	Les montants des prévisions budgétaires en dépenses reprises dans les comptes d'exécution du budget des Saca FSE, MRM, FG, FCP et SGPGI ne concordent pas avec ceux renseignés dans les budgets joints aux budgets de la Communauté française.	Veiller à la concordance entre les prévisions de dépenses approuvées par le Parlement et celles renseignées dans les comptes d'exécution du budget.	Le contrôle de concordance de ces données sera effectué par la cellule de support aux Saca.
2021	1.3	Dépassements de crédits limitatifs pour le FBCF et le FG. Les services disposent de réserves budgétaires pour leurs couvertures.	Respecter les procédures budgétaires et régulariser ces dépassements.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2019		Absence, dans les budgets et le compte d'exécution du budget de l'Agence FSE, des opérations pour ordre gérées dans le cadre des projets européens.	Renseigner, pour les budgets et son compte d'exécution du budget futurs, les opérations pour ordre affectées par projet.	L'Agence FSE précise que la possibilité d'exclure les opérations pour ordre des comptes budgétaires est actuellement discutée dans le cadre de l'actualisation de l'accord de coopération.
2017		Absence de programme fonctionnel et opérationnel dans les comptes d'exécution du budget.	Pour les Saca concernés par la prise en charge de ses frais de fonctionnement, respecter le principe de la spécialité budgétaire.	

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021	1.3	En dehors de l'AEF, l'AEQES, SFMQ et le CUR, la liste des droits et engagements hors bilan respectifs n'a pas été transmise.	Établir la liste des droits et engagements hors bilan et la justifier.	L'OPC transmettra cette liste en annexe de ses comptes 2023. Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires. Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2019		Possibilité de contourner la comptabilité budgétaire au moyen d'un compte d'attente de la comptabilité générale dans le logiciel SAP.	Limiter dans le temps et/ou bloquer cette possibilité au sein de SAP.	
2019		Manque de formation des agences européennes sur l'utilisation du logiciel SAP.	Organiser des formations internes adaptées en regard de l'activité du service sur l'utilisation du logiciel SAP.	Les recommandations adressées à l'AEF ne pourront être mises en œuvre qu'une fois que ses agents bénéficieront d'une formation « comptabilité budgétaire » appropriée à ses spécificités.
2020	1.3	Absence de mesures de contrôle interne visant la réconciliation entre les comptabilités budgétaire et générale. Des discordances sont relevées pour le CCA, le MRM et le SGPGI.	Mettre en œuvre les différentes réconciliations avant la clôture des comptes afin de mettre en évidence de possibles anomalies et procéder à leurs corrections.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2021		Les créances à un an au plus de l'AEF présentent un solde créditeur à la clôture de l'exercice.	Reclasser les comptes à l'actif ou au passif du bilan dans le respect de leur nature débitrice ou créditrice.	
2020	1.3	Discordances entre les données du logiciel comptable et le compte d'exécution du budget de l'AEF, FSE, MRM, FG, CUR et SGPGI.	Veiller à la concordance entre les données du logiciel comptable et les comptes annuels transmis.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2020	1.3	Gestion des budgets des dépenses courantes et des répartitions de crédits au moyen d'un support informatique distinct du logiciel comptable du FSE.	Intégrer la gestion des budgets et des répartitions de crédits dans l'outil comptable.	La comptabilité budgétaire sera mise en conformité avec l'appui de la cellule de support aux Saca.
2019		Le compte d'exécution du budget du FSE est une extrapolation erronée de la comptabilité générale.	Tenir une comptabilité budgétaire régulière et conforme au cadre réglementaire.	La comptabilité budgétaire sera mise en conformité avec l'appui de la cellule de support aux Saca.
2019		Non-intégration des budgets initiaux ou ajustés (crédits d'engagement et/ou de liquidation), du FBCF, FCP et FG dans l'outil comptable.	Intégrer les budgets initiaux ou ajustés au sein du logiciel SAP.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2019		Absence de déclaration de créance établie par les pouvoirs organisateurs bénéficiant de subventions allouées par le FBOS, le FG ou encore le FCP.	Systématiser l'établissement d'une déclaration de créance par les pouvoirs organisateurs.	Les services peuvent veiller, lors de l'envoi des accords de promesses de subvention, à annexer un document type permettant au bénéficiaire, lors de l'introduction d'une demande de paiement, de communiquer à la fois ses coordonnées bancaires et d'adresser une déclaration de créance en bonne et due forme. Un rappel sera envoyé aux antennes régionales.
2019		Absence de rapport au conseil de la Communauté française sur l'utilisation en cours de l'exercice des crédits affectés aux bâtiments scolaires pour les quatre Fonds des bâtiments scolaires.	Respecter l'article 3 du décret du 5 février 1990.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2020		Les investissements du FBCF sont enregistrés directement dans des comptes de charges. Selon le service, il s'agit d'un problème de paramétrage du logiciel comptable.	Adapter le logiciel sans délai.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2019		Les aménagements sont comptabilisés au sein du FBCF alors que ceux-ci sont liés à des actifs immobilisés enregistrés au bilan d'autres entités (SPABS).	Rapprocher la valeur des investissements réalisés par le FBCF de l'actif auquel il se rapporte, en vue d'éviter une sous-évaluation des actifs dans la comptabilité de l'entité dont ils relèvent.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2020		Processus internes tacites ou non centralisés au sein du service pour le FBCF.	Notifier l'ensemble des processus internes et règles d'évaluation afin de disposer à terme d'un guide administratif et financier.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2019		Manque significatif de procédure et de rigueur dans le suivi des recouvrements dans le cadre des appels à la garantie du FG.	Établir des procédures en matière de suivi des recouvrements et comptabiliser le droit dès l'établissement de la convention de remboursement.	Le FG précise qu'un tableau de suivi, dans le cadre des appels à la garantie, existe et qu'il est régulièrement mis à jour. L'intégration des droits constatés dans le logiciel comptable permettra un meilleur suivi des créances et l'automatisation des rappels.
2019		Absence d'arrêté ou de convention dans le cadre de l'octroi des subventions en intérêts par le FG.	Formaliser ces subventions afin de les conformer aux articles 57 à 62 du décret du 20 décembre 2011.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2021		Les actifs immobilisés renseignés au bilan n'intègrent pas la partie d'immeuble, plateau de bureaux, acquise par le FBOS en 2014.	Intégrer cet actif au sein de la comptabilité économique.	Les Saca des Fonds des bâtiments scolaires sont en cours d'exécution de plans d'actions afin de répondre au mieux aux différentes recommandations.
2018		Les engagements du FCP s'effectuent sur la base de la promesse de subvention.	Procéder à l'engagement sur la base de l'accord ferme de subvention.	Le FCP est d'avis que les accords du gouvernement sur les dossiers d'un appel à projets et le courrier transmis au pouvoir organisateur qui en découle doivent se traduire par un engagement budgétaire.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021		Absence de suppléance de la comptable de la CUR en charge, entre autres, du contrôle des liquidations.	Prévoir une suppléance.	
2021	1.5.1	Le pilotage budgétaire pluriannuel du RRF par la CUR présente des lacunes.	Établir un tableau centralisé permettant un pilotage budgétaire pluriannuel de l'ensemble des projets retenus dans le cadre du RRF en regard des objectifs à atteindre.	
2021		Des investissements sont comptabilisés au sein du PPT alors que ceux-ci sont liés à des actifs immobilisés enregistrés au bilan d'autres entités (SPABS).	Comptabiliser les investissements réalisés ou financés par le PPT à l'actif auquel ils se rapportent au sein d'une seule entité comptable.	
2021		La liste des projets éligibles par le PPT excède le seuil décrétoal. À défaut de moyens complémentaires alloués pour les couvrir, l'exécution des projets reliquataires bloquera immanquablement la sélection de nouveaux projets.	Respecter des prescrits légaux et établir un plan budgétaire pluriannuel afin d'assurer un pilotage efficient.	
2021		La quasi-totalité des projets ont nécessité une dérogation du gouvernement à la suite du dépassement des plafonds de subvention et d'investissement en vigueur pour le PPT.	Limiter le recours à cette dérogation ou adapter la législation	
2021		Les deux rapports prévus dans le décret du 16 novembre 2007 n'ont pas été produits par le Saca PPT.	Établir ces deux rapports dans le respect du décret du 16 novembre 2007.	Le PPT confirme l'absence du rapport sur l'utilisation des moyens budgétaires. Il informe que, pour des raisons de simplification administrative, les données relatives aux classes créées sont intégrées aux données à disposition du gouvernement dans le cadre de l'approbation des zones en tension démographique.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2022	1.4.2	Les recettes n'intègrent pas les notes de crédit sur achat relatives à des exercices précédents. Elles sont reprises en diminution des dépenses.	Respecter le schéma comptable adéquat dans le cadre des notes de crédit sur achats relatifs à des exercices antérieurs.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.2	Les indemnités d'assurance sont enregistrées au sein d'une rubrique inadéquate.	Enregistrer les indemnités d'assurance perçue au sein de la rubrique adéquate.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.3	Non-respect des conditions des droits constatés et/ou de l'annualité pour certains engagements dont notamment les charges récurrentes annuelles.	Veiller au respect des prescrits budgétaires et mettre en œuvre une procédure interne de suivi des charges récurrentes et veiller à l'enregistrement comptable dans le correct exercice.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.3	Non-respect de la césure et absence de codification SEC pour certaines pièces de dépense.	Respecter strictement les principes budgétaires d'annualité et de spécialité.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.3	Enregistrement de certaines opérations de manière non individualisée.	Enregistrer chaque opération individuellement dans le logiciel comptable.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.5	Les droits à la charge des tiers ne sont pas approuvés par l'ordonnatrice.	Respecter les habilitations dévolues à l'ordonnatrice au niveau de la constatation des droits à la charge des tiers.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.
2022	1.4.5	Manque d'homogénéité dans la comptabilisation des charges annuelles récurrentes.	Fixer une méthodologie unique dans la prise en charge des dépenses annuelles récurrentes et l'appliquer strictement.	Le SGPGI répondra au mieux aux différentes recommandations pour les prochains exercices comptables et budgétaires.

Services éducatifs à comptabilité autonome

PARTIE



Abréviations

AGE	Administration générale de l'enseignement
Arrêté du gouvernement du 18 janvier 2017	Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2017 fixant les règles générales applicables au budget et à la comptabilité des services administratifs à comptabilité autonome
Arrêté du gouvernement du 23 janvier 2014	Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 23 janvier 2014 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et comptes des hautes écoles organisées par la Communauté française
Arrêté du gouvernement du 5 juin 2019	Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2019 déterminant les modalités de transfert vers Wallonie-Bruxelles Enseignement
Arrêté royal du 29 décembre 1984	Arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de la Communauté française
CDPA	Centre de dépaysement et de plein air
Centre PMS	Centre psycho-médico-social
Décret du 20 décembre 2011 (WBFin)	Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française
Décret du 4 février 2021 (WBFin II)	Décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française
Décret spécial du 7 février 2019	Décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française
DGBF	Direction générale du budget et des finances
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire
DGESVR	Direction générale de l'enseignement supérieur, de l'enseignement tout au long de la vie et de la recherche scientifique
DGOF	Direction générale Organisation et Finances
ESA	École supérieure des arts
HE2B	Haute école Bruxelles-Brabant
HEAJ	Haute école Albert Jacquard
HECH	Haute école Charlemagne
HEH	Haute école en Hainaut
HERS	Haute école Robert Schuman
Seca	Service éducatif à comptabilité autonome
WBE	Wallonie-Bruxelles Enseignement

Chapitre 1

Services éducatifs à comptabilité autonome

1.1 Contexte

Bien que l'organisation des Seca soit confiée à WBE depuis sa création par le décret spécial du 7 février 2019⁷¹, celui-ci ne les gère opérationnellement que depuis le 1^{er} janvier 2020.

L'avenir et l'organisation des Seca sont étroitement liés aux modalités du décret WBFIn II qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022⁷². Celui-ci introduit la notion « Seca », qui remplace la notion « Saca de l'enseignement ». Les règles minimales prévues pour les Saca par le décret du 20 décembre 2011 restent applicables aux Seca. Le décret charge WBE de déterminer les modalités d'application de ces règles minimales, sous le contrôle du commissaire du gouvernement, pour le 1^{er} janvier 2025 au plus tard.

L'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de la Communauté française reste d'application pour les Seca, à l'exception des hautes écoles, jusqu'à son abrogation, au plus tard le 1^{er} janvier 2025⁷³.

L'arrêté du 23 janvier 2014 exécute les dispositions du décret du 20 décembre 2011 et fixe les règles minimales qui s'imposent aux hautes écoles organisées en services éducatifs à comptabilité autonome. Celui-ci devra être adapté afin de répondre aux prescrits du décret WBFIn II.

1.2 Portée du contrôle

Le contrôle de la Cour des comptes sur les Seca a pour objectif d'évaluer les mesures de contrôle interne mises en place par l'administration et WBE pour s'assurer de la bonne gestion financière et de la fiabilité des comptes produits par les établissements, au regard des principes de régularité, de légalité et d'exhaustivité et dans le respect des prescrits de l'arrêté du 23 janvier 2014 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et comptes.

L'analyse des comptes des établissements scolaires repose cette année sur l'analyse transversale des données électroniques disponibles ainsi que sur un contrôle approfondi des comptes 2021 des cinq hautes écoles, les comptes relatifs à l'exercice 2022 n'étant pas encore clôturés par ces dernières à l'entame des contrôles.

71 La mise en œuvre du décret spécial a été analysée par la Cour des comptes dans le cadre du contrôle du compte général 2019 de WBE, 32^e Cahier d'observations – Fascicule II, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, novembre 2020, p. 78, www.courdescomptes.be.

72 En pratique, les dispositions du décret encadreront l'élaboration des budgets 2023 des Seca. Elles s'appliqueront à l'exécution de ces budgets en 2023 et à l'élaboration des comptes 2023 en 2024.

73 En application de l'article 65 de WBFIn II.

La Cour des comptes a également poursuivi son examen des modalités de la mise en place de WBE et de son impact sur les mesures de contrôle interne en vigueur au sein des établissements scolaires.

1.3 Reddition des comptes

1.3.1 Seca hors hautes écoles

Au 31 décembre 2022, la Communauté française compte 341 Seca, dont 138 établissements relevant de l'enseignement secondaire (y compris 19 internats autonomes), 50 établissements de l'enseignement primaire, 57 établissements de l'enseignement spécialisé (y compris 14 homes d'accueil), 12 internats de l'enseignement supérieur, 29 établissements de l'enseignement de promotion sociale, 41 centres PMS, 4 centres techniques, 5 ESA et 5 hautes écoles.

Le délai de transmission des comptes par le ministre du Budget⁷⁴ à la Cour des comptes est fixé au 15 juillet de l'année suivante par l'article 73, alinéa 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011.

Au 15 juillet 2023, la Cour des comptes a reçu 302 comptes 2022 (89 %) ⁷⁵. Ce chiffre est inchangé au 15 septembre 2023.

Tableau 12 – Nombre de comptes manquants par année au 15 septembre 2023

Type d'établissement	2018	2019	2020	2021	2022
Primaire	0	0	0	0	5
Secondaire	1	1	1	1	19
Internats autonomes	0	0	0	0	1
Internats autonomes du supérieur	0	0	0	0	0
Promotion sociale	0	0	0	0	0
Centres PMS	0	0	0	0	0
Centres techniques	0	0	0	0	0
Homes d'accueil	0	0	0	0	1
Spécialisé	0	0	0	0	3
ESA	0	0	1	5 ⁷⁶	5
Total	1	1	2	6	34

Source : Cour des comptes

⁷⁴ Depuis sa création, la compétence de transmission des comptes à la Cour est déléguée à WBE.

⁷⁵ En comparaison, 204 comptes 2021 (soit 58 %) avaient été transmis dans les délais.

⁷⁶ La Cour des comptes a reçu les comptes 2021 de deux ESA, mais ceux-ci ne sont pas signés.

1.3.2 Hautes écoles⁷⁷

En application de l'arrêté du 23 janvier 2014⁷⁸, les hautes écoles sont tenues de remettre un compte annuel, lequel contient, au moins, un compte d'exécution du budget, un bilan et un compte de résultats, une situation de trésorerie, établis par section, dressés après une mise en concordance avec l'inventaire physique.

La Cour des comptes relève que les derniers comptes des hautes écoles communiqués de manière officielle sont relatifs à l'année 2019⁷⁹.

La Cour rappelle que les documents prévus par l'arrêté doivent lui être communiqués le 15 juillet de l'année qui suit l'année budgétaire au plus tard⁸⁰.

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B
Reddition des comptes annuels au plus tard le 15 juillet	✗	✗	✗	✗	✗
Complétude du compte annuel transmis non officiellement à la Cour des comptes :					
• Compte de résultat et bilan	✓	✓	✓	✓	✓
• Compte d'exécution du budget et situation de la trésorerie	✗	✗	✗	✗	✓
Transmission des comptes avec les remarques et considérations du commissaire du gouvernement	✗	✗	✗	✗	✗
Reddition du compte de gestion 2022 du receveur - trésorier et transmission à la Cour avant le 15 juillet 2023	✗	✗	✗	✗	✗
Approbation des comptes par le Parlement via le décret budgétaire portant approbation du compte général 2021 de la Communauté française	✓	✓	✓	✓	✓

Légende	
✓	Mise en œuvre complète
⌚	En cours de mise en œuvre – finalisation à court terme envisagée
✗	Absence de mise en œuvre
n.a.	Non applicable
n.c.	Non contrôlé

La Cour des comptes recommande au ministre du Budget et à WBE de transmettre les comptes de gestion et les comptes annuels complets des Seca dans les délais prévus.

⁷⁷ Les constats repris dans le tableau ci-dessous concernent les comptes 2021 des hautes écoles (voir le point 1.2 Portée du contrôle).

⁷⁸ Article 20, 14^o.

⁷⁹ WBE a toutefois envoyé une copie des comptes 2020 et 2021 des 5 hautes écoles, par mail, le 3 septembre 2022.

⁸⁰ Article 73 du décret du 20 décembre 2011.

1.4 Phase contradictoire

Le projet de rapport de la Cour des comptes a été communiqué le 4 octobre 2023 au secrétaire général du ministère de la Communauté française, au fonctionnaire dirigeant de la DGBF, au fonctionnaire dirigeant de WBE et aux directeurs de cabinet du ministre du Budget du gouvernement de la Communauté française. WBE a répondu à la Cour par courriel le 13 octobre 2023. Ces réponses sont prises en compte dans le présent document.

1.5 Déclaration de contrôle

En sa séance du 26 octobre 2023, la Cour des comptes a déclaré clôturée la vérification des comptes annuels des services éducatifs à comptabilité autonome de la Communauté française pour l'année 2022 et a adopté le présent rapport.

Les comptes de ces services, arrêtés par la Cour des comptes et destinés, d'une part, à être transmis au Parlement de la Communauté française conformément à l'article 73, alinéa 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 et, d'autre part, à être insérés dans le projet de décret portant approbation du compte général visé à l'article 44, § 2, du décret précité, figurent dans l'annexe au présent fascicule⁸¹.

1.6 Suivi de la mise en place de WBE

1.6.1 Introduction

Le pacte pour un enseignement d'excellence a prévu, dès la rentrée scolaire 2018, la mise en œuvre d'un nouveau cadre de pilotage contractualisant les relations entre le pouvoir régulateur et les écoles⁸², lequel implique une réorganisation de l'AGE et, plus particulièrement, la séparation des fonctions de pouvoir régulateur et de pouvoir organisateur.

Le décret spécial du 7 février 2019 a créé un organisme public autonome auquel la Communauté française délègue les compétences de pouvoir organisateur de l'enseignement.

Le décret spécial s'applique aux établissements d'enseignement organisés par la Communauté française, à l'exception des universités et des centres de dépassement et de plein air (CDPA)⁸³.

1.6.2 Mesures mises en œuvre en 2022

L'article 63 du décret spécial organise le transfert du personnel du ministère de la Communauté française vers WBE. L'arrêté du gouvernement du 5 juin 2019 déterminant les modalités de transfert vers WBE prévoit deux types de transfert de personnel : les transferts d'office et les transferts volontaires. En outre, certains membres du personnel du ministère sont placés sous l'autorité de l'administrateur général de WBE, dans la mesure où ils agissent dans la sphère des compétences attribuées à WBE⁸⁴.

⁸¹ Les comptes des écoles sont synthétisés via une extraction de la base de données AD-Lexicomptes, données disponibles à la date du 29 août 2023. Celle-ci fournit les mêmes données que celles agrégées dans le [tableau 13](#) et le [tableau 14](#) du présent rapport. Les comptes des hautes écoles ne sont pas intégrés dans cette annexe (voir le [point 1.3 Reddition des comptes](#)).

⁸² Groupe central du pacte pour un enseignement d'excellence, Avis n°3, Objectif stratégique 2.1. Voir www.enseignement.be.

⁸³ Article 1^{er}, 1^o, du décret spécial du 7 février 2019.

⁸⁴ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 août 2019 désignant les membres du personnel du ministère placés sous l'autorité fonctionnelle de l'administrateur général de WBE.

Pour rappel, 57 transferts de membres du personnel avaient eu lieu au 1^{er} septembre 2019 dans le cadre de la création de WBE : 50 transferts d'office et 7 sur une base volontaire.

En vertu de l'article 34 du décret spécial, WBE peut également avoir recours à du personnel contractuel pour, entre autres, répondre à des besoins temporaires et exceptionnels et accomplir des tâches auxiliaires et spécifiques, dont le gouvernement a fixé la liste⁸⁵.

En 2022, WBE a recruté 46 nouveaux collaborateurs, dont deux mandataires internes⁸⁶. En outre, 3 membres du personnel ont obtenu un poste à mandat.

Au 31 décembre 2022, l'organisme comptait 163 membres du personnel, dont 10 mandataires, 47 agents statutaires et 106 agents contractuels.

En février 2022, le directeur général de la DGOF a démissionné. Son successeur a été désigné le 1^{er} novembre 2022.

En 2023, WBE a déjà finalisé le recrutement de 44 nouveaux membres⁸⁷. Plusieurs recrutements sont encore en cours ou sont prévus dans les prochaines semaines⁸⁸.

L'auditeur interne de WBE a quitté ses fonctions en mars 2023. WBE n'a pas prévu de le remplacer, mais plutôt de renforcer son service de contrôle interne et de faire appel au service commun d'audit. WBE a également recruté un directeur général adjoint en charge de l'enseignement supérieur et de promotion sociale au sein de la direction générale du pilotage et des affaires pédagogiques.

1.6.3 Impact de l'entrée en vigueur du décret WBFIn II

Les articles 18 et 37 du décret WBFIn II⁸⁹ prévoient l'intégration des comptes bancaires des Seca dans l'état global de la Communauté française.

La Cour des comptes constate que seule une partie des comptes bancaires des hautes écoles, dont le solde cumulé s'élève à 35,3 millions d'euros sur un total de 66,2 millions d'euros, y est incluse.

La Cour des comptes recommande d'intégrer l'ensemble des comptes des Seca dans l'état global de la Communauté française.

Dans sa réponse, WBE considère que les comptes des sections II (conseil social) et III (patrimoine) ne doivent pas être intégrés dans l'état global dans la mesure où il s'agit d'entités juridiques distinctes des Seca. WBE indique également qu'aucun compte de placement n'est intégré à l'état global, pour des raisons techniques.

⁸⁵ Arrêté du gouvernement du 22 mai 2019 fixant la liste des tâches spécifiques et auxiliaires pour WBE.

⁸⁶ Directeurs.

⁸⁷ En 2023, quinze membres du personnel ont quitté WBE.

⁸⁸ Ces recrutements concernent environ 24 nouveaux membres du personnel.

⁸⁹ Ces articles sont entrés en vigueur à la date de publication du décret au Moniteur belge, soit le 19 mars 2021.

1.7 Présentation synthétique des comptes

1.7.1 Établissements scolaires

Les tableaux qui suivent présentent, de manière synthétique, les principales données transmises par les différents établissements, extraites de la base de données AD-Lexicomptes par la DGBF⁹⁰. Cette base regroupe les données comptables et budgétaires enregistrées par chaque Seca dans le logiciel comptable Logicompta⁹¹.

Le tableau ci-dessous présente les soldes d'exécution, agrégés par niveau d'enseignement, sous l'optique des droits et engagements. Ces données ne sont pas mises en parallèle avec celles des années antérieures. En effet, l'enregistrement des données comptables dans AD-Lexicomptes n'étant pas exhaustif pour tous les types d'établissements⁹², une comparaison pluriannuelle ne serait pas pertinente.

Tableau 13 – Exécution du budget⁹³ (en milliers d'euros)

Type d'établissement	Recettes			Dépenses	Solde
	Dotation	Autres recettes	Total		
Primaire	11.508,9	3.626,0	15.134,9	15.593,7	-458,8
Secondaire	128.949,0	35.135,2	164.084,3	160.560,4	3.523,9
Internats autonomes	5.101,4	4.110,1	9.211,5	9.032,3	179,2
Internats autonomes du supérieur	2.373,6	3.512,9	5.886,6	5.807,8	78,8
Promotion sociale	1.794,0	5.040,3	6.834,3	6.794,4	39,8
Centres PMS	3.607,8	273,8	3.881,6	3.515,9	365,7
Centres techniques	1.511,0	1.844,8	3.355,8	3.384,5	-28,7
Homes d'accueil	2.518,1	1.994,2	4.512,3	4.780,2	-267,9
Spécialisé	19.574,2	3.943,6	23.517,8	23.201,5	316,3
ESA	939,4	375,1	1.314,6	1.191,5	123,1
Total	177.877,5	59.856,1	237.733,6	233.862,1	3.871,5

Source : Cour des comptes sur la base des données extraites d'AD-Lexicomptes

Les recettes autres que celles de la dotation sont majoritairement composées des pensions des élèves internes (13,9 millions d'euros), des recettes d'intendance⁹⁴ (11,4 millions d'euros), des droits d'inscription dans les écoles de promotion sociale (3,3 millions d'euros) et des fabrications techniques⁹⁵ (1,9 million d'euros).

⁹⁰ Cette base de données n'inclut pas les comptes des hautes écoles.

⁹¹ Lors de sa consultation, elle contenait les données de 332 établissements.

⁹² Les comptes des Seca non clôturés dans Logicompta ne sont pas disponibles dans AD-Lexicomptes.

⁹³ Une différence due aux arrondis automatiques pourrait apparaître entre un total et la somme des éléments qui le composent.

⁹⁴ Recettes liées à la vente de repas.

⁹⁵ Vente d'objets produits ou prestations rémunérées de services.

Les dépenses principales supportées par ces établissements sont les charges salariales et apparentées (65,3 millions d'euros), les dépenses énergétiques (37,5 millions d'euros), les dépenses d'intendance⁹⁶ (22,8 millions d'euros) et les dépenses liées à l'entretien et aux réparations diverses (22,9 millions d'euros).

Tableau 14 – État de la situation active et passive au 31 décembre 2022 (en milliers d'euros)

Type d'établissement	Actif				Passif			
	Disponibles	Créances à recouvrer	Marchandises et inventaire	Total	Dettes	Fonds de réserve	Solde bénéficiaire	Total
Primaire	19.287,6	247,4	4.152,2	23.687,2	959,3	1.317,6	21.410,3	23.687,2
Secondaire	202.822,1	2.794,1	56.705,1	262.321,3	12.314,6	13.395,4	236.611,3	262.321,3
Internats autonomes	11.571,3	674,9	2.298,6	14.544,8	1.423,0	878,8	12.242,9	14.544,8
Internats autonomes du supérieur	6.193,9	368,4	1.735,0	8.297,3	818,8	591,4	6.887,0	8.297,3
Promotion sociale	10.845,3	77,6	3.111,7	14.034,6	340,3	581,7	13.112,6	14.034,6
Centres PMS	7.699,2	11,9	1.499,6	9.210,7	143,5	325,2	8.742,0	9.210,7
Centres techniques	2.301,7	248,5	2.693,8	5.244,0	282,4	226,3	4.735,3	5.244,0
Homes d'accueil	5.179,9	364,5	1.613,2	7.157,5	461,6	478,8	6.217,2	7.157,5
Spécialisé	37.151,6	438,8	8.742,6	46.333,1	2.110,2	2.148,3	42.074,5	46.333,1
ESA	2.424,1	74,4	548,3	3.046,9	47,6	74,3	2.925,0	3.046,9
Total	305.476,7	5.300,6	83.100,0	393.877,3	18.901,3	20.017,8	354.958,2	393.877,3

Source : Cour des comptes sur la base des données extraites d'AD-Lexicomptes

Les données reprises dans ces tableaux sont à examiner au regard des commentaires formulés par la Cour des comptes dans les points suivants ainsi que ses précédents cahiers d'observations.

1.7.2 Hautes écoles

Le tableau ci-dessous présente synthétiquement le bilan et compte de résultats des cinq hautes écoles pour l'année 2021.

⁹⁶ Dépenses liées à la confection des repas.

⁹⁷ Il s'agit des valeurs bancaires et des valeurs en caisse.

Tableau 15 – Synthèse du bilan (en euros)

Compte		HEH	HERS	HEAJ	HE2B	HECH
Actifs immobilisés		981.738	15.617.675	913.040	468.551	1.132.882
I	Frais d'établissement	-	-	-	-	-
II	Immobilisations incorporelles	4.041	31.864	20.084	3.205	-
III	Immobilisations corporelles	977.697	6.085.811	891.964	465.346	1.131.913
IV	Immobilisations financières	-	9.500.000	993	-	969
Actifs circulants		9.514.986	12.461.310	16.272.554	16.946.892	16.606.774
V	Créances à plus d'un an	-	-	-	700.000	13.537
VI	Stocks et commandes en cours d'exécution	75.817	75.835	35.541	73.770	286.284
VII	Créances à un an au plus	1.964.059	48.039	336.855	1.416.981	754.279
VIII	Placements de trésorerie	-	-	-	-	-
IX	Valeurs disponibles	7.374.912	12.300.743	15.987.406	14.619.963	15.552.674
X	Comptes de régularisation	100.199	36.693	-87.248	136.178	-
Total actif		10.496.724	28.078.985	17.185.595	17.415.442	17.739.656

Compte		HEH	HERS	HEAJ	HE2B	HECH
Capitaux propres		9.461.100	27.165.253	15.477.711	15.947.834	17.512.932
I	Capital	5.248.558	17.674.520	2.320.593	8.585.754	9.416.614
III	Plus-value de réévaluation	-	-	-	-	-
IV	Réserves	368.708	320.200	207.539	678.337	542.944
V	Bénéfice/perte (-) reporté(e)	3.843.834	9.099.073	12.949.579	6.683.743	7.553.374
VI	Subsides en capital	-	71.459	-	-	-
Provisions et impôts différés		-	-	106.426	-	-
VII	Provisions pour risques et charges	-	-	106.426	-	-
Dettes		1.035.625	913.732	1.601.458	1.467.609	226.725
VIII	Dettes à plus d'un an	-	-	75.892	700.000	1.285
IX	Dettes à un an au plus	1.022.705	388.156	1.246.382	767.609	224.090
X	Comptes de régularisation	12.920	525.576	279.184	-	1.350
Total passif		10.496.724	28.078.985	17.185.595	17.415.442	17.739.656

Source : Cour des comptes

Tableau 16 – Synthèse du compte de résultats (en euros)

	Compte	HEH	HERS	HEAJ	HE2B	HECH
I	Ventes et prestations	23.411.276	18.424.815	16.266.846	8.748.385	25.159.520
A	Chiffre d'affaires	242.221	426.700	16.296	12.279	141.795
B	Variation des stocks	-	-	-	-	-
C	Productions immobilisées	-	-	-	-	-
D	Produits liés (à l'enseignement S1, au social S2 et au patrimoine S3)	22.722.884	17.544.775	15.631.863	7.346.509	24.232.067
E	Autres produits d'exploitation	446.170	453.340	618.686	1.389.597	785.657
F	Produits d'exploitation non récurrents	-	-	-	-	-
II	Coûts des ventes et prestations	22.801.750	18.487.704	15.199.795	5.793.759	22.835.365
A	Approvisionnement et fournitures	74.055	22.326	11.669	-3.799	72.923
B	Services et biens divers	1.709.674	2.233.068	1.719.542	2.520.984	2.289.002
C	Rémunérations, charges sociales et pensions	20.041.384	14.923.446	12.080.085	1.922.917	19.164.614
D	Amortissements et réductions de valeur	266.015	529.980	520.579	275.142	265.038
E	Réductions de valeur sur stocks, commandes en cours d'exécution et sur créances commerciales	-	-	-	-	-
F	Provisions pour risques et charges	-	-	106.426	-	-
G	Autres charges d'exploitation	710.623	778.884	761.493	1.078.515	1.043.789
H	Charges d'exploitation non récurrentes	-	-	-	-	-
III	Bénéfice / Perte d'exploitation	609.526	-62.889	1.067.052	2.954.626	2.324.154
IV	Produits financiers	18	-	-	-	-
V	Charges financières	2.082	130	202	874	7.257
VI	Bénéfice / Perte courante	607.462	-63.019	1.066.850	2.953.752	2.316.897
VII	Produits exceptionnels	-	-	61	2.394	-
VIII	Charges exceptionnelles	6.815	69.373	90	14.849	-
IX	Bénéfice / Perte de l'exercice	600.648	-132.393	1.066.821	2.941.297	2.316.897

Source : Cour des comptes

Lors du contrôle des cinq hautes écoles, la Cour des comptes a constaté d'importantes disparités dans les méthodes de comptabilisation de certaines rubriques comptables, limitant les possibilités d'analyse transversale et de consolidation des comptes. Il s'agit, par exemple, de la comptabilisation :

- des dépenses liées aux rémunérations du personnel contractuel⁹⁸ ;
- de la part liée au personnel de l'allocation globale, communiquée par l'administration générale de l'enseignement⁹⁹ ;
- de certains types de dépenses sur des sections différentes¹⁰⁰.

Les données reprises dans ces tableaux sont à examiner au regard des commentaires formulés par la Cour des comptes dans les points suivants.

La Cour des comptes recommande à WBE de clarifier et d'uniformiser les méthodes de comptabilisation dans les hautes écoles et veiller à leur correcte application.

Dans sa réponse, WBE informe qu'elle va remettre en place un groupe de travail en vue d'harmoniser les pratiques comptables.

1.8 Organisation de la comptabilité et des contrôles internes

1.8.1 Systèmes comptables

1.8.1.1 Seca (hors hautes écoles)

Depuis l'exercice 2002, les Seca utilisent le logiciel comptable standard Logicompta, développé en interne au sein de la DGEO. Une nouvelle version de ce logiciel, plus conviviale, est disponible depuis juin 2020.

Lors de ces précédents contrôles¹⁰¹, la Cour des comptes a observé que Logicompta laisse la possibilité au comptable d'effectuer des paiements manuels¹⁰², à défaut de liaison exclusive de ce logiciel avec l'application bancaire de paiement en ligne.

Ce risque est toutefois limité par la mise en œuvre d'une mesure de contrôle interne. En effet, depuis 3 ans, les comptables sont tenus de transmettre à WBE, lors de la clôture des comptes annuels, la liste des comptes bancaires modifiés, ainsi que les raisons de ces changements. Les paiements réalisés directement dans l'application bancaire sont en outre régulièrement vérifiés par le service de back office du contrôle interne¹⁰³, afin de détecter une fraude éventuelle.

98 Voir le point 1.9.3.2 Commentaires sur certaines rubriques ou opérations.

99 La part liée au personnel de l'allocation globale est, soit :

- comptabilisée sur base de documents provisoires (HEAJ, HERS et HECH) ;
- comptabilisée sur base de documents définitifs, impliquant la reddition tardive des comptes (HEH) ;
- non comptabilisée (HE2B).

100 HE2B comptabilise erronément les dépenses et les recettes liées à la mobilité des étudiants sur la section 3. HECH et HEAJ les comptabilisent erronément sur la section 1.

101 Cour des comptes, « Services administratifs à comptabilité autonome pour l'année 2018 », 31^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2019, p. 43-86, www.courdescomptes.be.

102 Le comptable peut notamment modifier les coordonnées du bénéficiaire et le montant.

103 Au sein de la DGOF.

1.8.1.2 Hautes écoles

Depuis l'exercice 2014¹⁰⁴, les hautes écoles tiennent une comptabilité générale en partie double. Pour ce faire, elles utilisent le logiciel BOB¹⁰⁵.

La Cour des comptes constate à nouveau que le paramétrage actuel du logiciel présente plusieurs lacunes :

- Il ne permet pas la tenue d'une comptabilité budgétaire.
- Il laisse la possibilité au comptable d'effectuer des paiements manuels, ce qui augmente le risque de fraude¹⁰⁶.
- Il ne garantit pas le principe d'irréversibilité des écritures¹⁰⁷.

La Cour des comptes recommande de paramétrer le logiciel comptable afin de garantir l'irréversibilité des écritures comptables et d'exclure la possibilité d'effectuer des paiements manuels pour limiter le risque de fraude lié à ces derniers. La Cour recommande également d'adapter le logiciel comptable afin de permettre la tenue d'une comptabilité budgétaire.

1.8.2 Tenue de la comptabilité

L'article 16 de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 énumère les tâches du comptable justiciable de la Cour des comptes, à savoir :

- le maniement et la garde des fonds et des valeurs ;
- la confection et la conservation des documents comptables (état semestriel des recettes et dépenses, compte de gestion, compte d'exécution du budget et état de la situation active et passive) ;
- la tenue de la comptabilité patrimoniale ;
- l'établissement périodique de l'inventaire du patrimoine.

Un vade-mecum, mis à jour en 2015, détaille les différents aspects de la gestion comptable.

Les règles minimales reprises à l'article 68 du décret du 20 décembre 2011 sont applicables aux Seca. WBE, avec l'accord du commissaire du gouvernement, doit déterminer les modalités d'application de ces règles au plus tard le 1^{er} janvier 2025¹⁰⁸.

Lors de ses contrôles précédents, la Cour des comptes a constaté des manquements récurrents dans la tenue de la comptabilité des établissements scolaires (absence de réconciliation entre l'inventaire physique et patrimonial tenu dans Logicompta, absence de règles précises pour l'activation des biens, enregistrement des factures, des recettes et des dépenses avec retard, absence de mise à jour de la base de données des tiers). La Cour avait recommandé à WBE de mettre en œuvre les mesures nécessaires, notamment le renforcement de la formation des comptables et leur encadrement lors de leur prise de fonction, en vue de permettre aux établissements de respecter

¹⁰⁴ Depuis l'exercice 2016 pour HE2B.

¹⁰⁵ Depuis 2022, HEAJ utilise un nouveau logiciel comptable, dont les fonctionnalités sont équivalentes.

¹⁰⁶ À défaut de liaison exclusive du logiciel avec l'application bancaire de paiement en ligne.

¹⁰⁷ Le logiciel est utilisé en mode « expert » par l'ensemble des hautes écoles, ce qui laisse la possibilité aux comptables de modifier ou supprimer des écritures qui ont fait l'objet d'une centralisation.

¹⁰⁸ Article 69, § 3, du décret WBFIn II.

les prescrits de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 et des circulaires qui le complètent et, par la suite, les prescrits de WBFin II.

Dans ses précédentes réponses, WBE avait rappelé l'existence du service d'appui aux établissements, lequel peut écoler un comptable nouvellement entré en fonction ou intervenir lors de toute demande ponctuelle. Ce service a formé de nombreux comptables et chefs d'établissement à l'utilisation du logiciel Logicompta. Il communique régulièrement des informations utiles aux établissements via des newsletters et un extranet accessible aux comptables. WBE continuera à mettre en évidence l'importance de la réalisation d'un inventaire physique et apportera les éléments de clarification éventuellement nécessaires, notamment dans le cadre de la détermination des normes et procédures mises en place en application du décret WBFin II.

1.8.3 Organisation des contrôles

Le décret du 20 décembre 2011¹⁰⁹ prévoit l'obligation, pour chaque Saca, de mettre en place un contrôle interne, lequel peut être évalué par le service d'audit interne. Les modalités de ce contrôle interne sont fixées par l'arrêté du 18 janvier 2017. Les Seca étant exclus du champ d'application de cet arrêté, le contrôle interne y reposait toujours sur les dispositions de l'arrêté royal du 29 décembre 1984, à l'exception des hautes écoles¹¹⁰.

Le décret WBFin II charge WBE de mettre en place, à partir du 1^{er} janvier 2022, un contrôle interne dont les objectifs sont les suivants¹¹¹ :

- la conformité des décisions aux lois, décrets, arrêtés, circulaires, règlements et contrats ;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- l'accomplissement des objectifs assignés ;
- la fiabilité et l'intégrité des données opérationnelles et financières ;
- la bonne gestion financière,
- la protection du patrimoine.

À la suite de la création de WBE, le contrôle des Seca est exercé, dans la pratique, par le :

- service de la vérification comptable de la DGEO¹¹² et la cellule de vérification comptable de la DGESVR¹¹³, au sein de l'AGE, agissant en tant que pouvoir régulateur ;
- service de contrôle interne de WBE, agissant en tant que pouvoir organisateur.

1.8.3.1 Wallonie-Bruxelles Enseignement

L'organisme WBE est chargé d'assurer la compétence de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française. Il possède toutes les prérogatives et attributions d'un pouvoir organisateur nécessaires à l'exercice de ses missions.

¹⁰⁹ Articles 46 et 70 du décret du 20 décembre 2011.

¹¹⁰ Arrêté du gouvernement du 23 janvier 2014.

¹¹¹ Article 49 du décret WBFin II.

¹¹² Ce service contrôle la gestion financière des établissements scolaires de l'enseignement obligatoire organisé et subventionné par la Communauté française.

¹¹³ Ce service contrôle la gestion financière des établissements de l'enseignement supérieur et de promotion sociale organisé et subventionné par la Communauté française.

Le service d'appui aux établissements, et plus particulièrement la direction générale Organisation et Finances, a pour mission d'apporter une assistance comptable et administrative aux établissements du réseau WBE. Ce service a, par exemple, simplifié la procédure de remise des comptes semestriels à établir au 30 juin et a rédigé plusieurs documents types et manuels à l'attention des établissements.

En 2022, WBE a revu l'organisation du contrôle interne des établissements. Le service de contrôle interne comprend désormais deux départements : un service de back office du contrôle interne et un service de front office du contrôle interne.

Bien que la circulaire transmise aux chefs d'établissement en février 2020¹¹⁴ doive être mise à jour au regard de la réorganisation du contrôle interne, les modalités qu'elle prévoit restent d'application. L'objectif de ce contrôle est de « *veiller au respect des processus, à la conformité du prescrit et règles d'usage afin de pouvoir limiter les incidents (risques, non-conformités), optimiser la gestion et aider le pouvoir organisateur à améliorer ses performances globales* ».

La circulaire dispose que la cellule de contrôle formulera des observations et recommandations qui peuvent générer plusieurs types d'actions :

- des actions correctives instantanées visant à éliminer immédiatement une non-conformité détectée ;
- des actions préventives visant à éliminer une non-conformité potentielle ;
- des actions « cause principale » visant à éliminer les facteurs à l'origine d'une non-conformité ;
- des exceptions (déviations autorisées préalablement à une procédure ou à une spécification pour un élément et pour une période définie dans le temps).

Ces éléments sont synthétisés dans un rapport communiqué au chef d'établissement. La circulaire prévoit également la diffusion de notes préventives ou particulières qui ont pour objectif de sensibiliser les divers acteurs financiers à certaines problématiques et certains processus à respecter.

En 2022, les contrôles effectués par le service de contrôle interne ont principalement porté sur le cycle des dépenses. Le service a également mené, en 2022, des missions de collecte d'informations à la demande des services centraux de WBE.

Actuellement, aucun agent de ce service n'est spécifiquement affecté au contrôle des hautes écoles. Toutefois, dans sa réponse, WBE indique que des recrutements sont en cours à cet effet.

1.8.3.2 Établissements

Lors de ses contrôles précédents, la Cour des comptes a mis en évidence que dans la presque totalité des établissements, le comptable cumulait les fonctions de comptable et de trésorier dans le cycle des dépenses.

Cette pratique est en contradiction avec la règle de contrôle interne qui veut que ces deux fonctions soient séparées afin de maîtriser le risque de fraude. Dans ses précédents rapports, la Cour des comptes avait recommandé de veiller au respect de ce principe.

¹¹⁴ Circulaire n° 74.80 de Wallonie-Bruxelles Enseignement du 24 février 2020, Contrôle financier WBE dans le cadre du pilotage de ses structures scolaires et assimilées, www.wbe.be.

WBE avait marqué son accord sur cette recommandation et s'était engagée à en tenir compte, dans la mesure de ses capacités et des normes qui lui sont imposées, notamment en termes de nombre de membres du personnel administratif octroyés aux établissements.

La Cour des comptes relève que le risque de fraude n'est toujours pas davantage maîtrisé.

Dans sa réponse, WBE confirme son accord sur cette recommandation, mais précise que le statut et les normes d'application déterminant le nombre de membres du personnel, ainsi que les fonctions pouvant être désignées dans un établissement, ne prévoient pas la distinction suggérée. Dans la pratique, de nombreux établissements ne disposent pas d'un cadre suffisant pour mettre en place cette distinction, nonobstant sa pertinence. Un travail de révision du profil de fonction des comptables nommés au sein des établissements de WBE est en cours. Il abordera la question de la distinction entre les fonctions de trésorier et de comptable.

1.9 Contrôle approfondi des hautes écoles

La Cour des comptes a procédé à l'audit des comptes 2021 des cinq hautes écoles du réseau WBE. Les principales observations et recommandations sont synthétisées dans les chapitres suivants.

1.9.1 Contrôle interne

La Cour des comptes a procédé à l'analyse de certains éléments de contrôle interne mis en place par WBE et par les hautes écoles. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de cette analyse, accompagné d'informations complémentaires pour différents points.

	HECH	HERS	HEAJ ¹¹⁵	HEH	HE2B
Généralités					
Établissement des règles d'évaluation	✗	✗	✗	✗	✗
Existence des procédures budgétaires et comptables écrites	~	~	~	~	~
Mise en œuvre d'un contrôle interne répondant aux objectifs fixés (art. 46 du décret du 20 décembre 2011)	~	~	~	~	~
Existence d'un audit interne	✗	✗	✗	✗	✗
Respect de la législation relative aux marchés publics	~	~	~	~	~
Respect de la circulaire 5409 relative à l'occupation des locaux	~	~	n.a.	~	~
Sécurisation des actifs					
Existence d'un inventaire physique annuel incluant le petit matériel non amortissable	✗	✗	✗	✗	✗
Réconciliation de l'inventaire physique avec l'inventaire comptable	✗	✗	✗	✗	✗
Séparation de fonctions et désignation des acteurs financiers					

¹¹⁵ L'approbation des dépenses à la HEAJ se fait via un module spécifique du logiciel comptable. Pour des raisons organisationnelles, ce module n'a pas fait l'objet d'une analyse lors de l'audit des comptes 2021.

	HECH	HERS	HEAJ ¹²⁵	HEH	HE2B
Désignation des acteurs financiers	✗	✓	✓	✓	✗
Organisation d'une séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable-trésorier	✓	✓	✓	✓	✓
Cycle des dépenses et des recettes					
Approbation des bons de commande par l'ordonnateur	~	✗	n.c.	~	~
Utilisation systématique de bons de commande pour les dépenses non récurrentes	~	~	~	~	~
Approbation des factures par l'ordonnateur	~	~	n.c.	~	✗
Approbation des droits à charge des tiers par l'ordonnateur	~	~	~	✓	✗

1.9.1.1 Généralités

Règles d'évaluation

L'arrêté du 23 janvier 2014 prévoit, en son article 17, que des règles d'évaluation, notamment en ce qui concerne les évaluations des éléments des bilans, les constitutions et ajustements d'amortissements, les réductions de valeur et provisions pour risques et charges ainsi que les réévaluations, soient définies par WBE et communiquées à l'ensemble des hautes écoles dans le cadre d'une circulaire.

À ce jour, cette circulaire n'a pas encore été rédigée. Dans sa réponse au 34^e Cahier d'observations de la Cour des comptes, WBE avait indiqué que les règles d'évaluation applicables pour l'élaboration de ses comptes 2021 étaient également applicables pour les comptes des hautes écoles.

La Cour des comptes a constaté, lors de ces contrôles, que les hautes écoles n'avaient pas connaissance de cette disposition et n'appliquaient pas ces règles d'évaluation.

Dans sa réponse, WBE indique que les aspects de ce point seront clarifiés dans le cadre de la remise en place du groupe de travail.

Mise en œuvre du contrôle interne

L'article 46 du décret WBFIn prévoit la mise en place d'un système de contrôle interne de ses processus et de ses activités visant à donner une assurance raisonnable d'une maîtrise des risques concernant notamment :

- 1° la conformité des décisions aux lois, décrets, arrêtés, circulaires, règlements et contrats ;
- 2° le respect des phases d'engagements et de liquidation des dépenses et de la correcte constatation des droits à l'égard des tiers ;
- 3° la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- 4° l'accomplissement des objectifs assignés ;
- 5° la fiabilité et l'intégrité des données opérationnelles et financières ;
- 6° la bonne gestion financière ;
- 7° la protection du patrimoine ;
- 8° la conservation des pièces et de valeurs détenues par les trésoriers ;
- 9° la gestion des approvisionnements et des fournitures nécessaires au fonctionnement et à l'activité de l'entité.

Le dispositif de contrôle interne mis en œuvre par les hautes écoles présente de nombreuses carences et ne répond pas à de multiples exigences de l'article 46 du décret WBFIn, notamment les points 1°, 2°, 5° et 7°.

Dans sa réponse, WBE indique qu'elle assurera le suivi de ce point dans le cadre de la remise en place du groupe de travail.

Marchés publics

Pour rappel, une circulaire¹¹⁶ encadre le respect de la réglementation en matière de marchés publics. Toutefois, celle-ci date de 2013 et n'a pas été mise à jour après les récentes modifications du cadre réglementaire relatif aux marchés publics.

Lors de l'analyse d'un échantillon de dépenses, la Cour des comptes a constaté les manquements suivants :

- absence de mise en concurrence pour les dépenses de mazout¹¹⁷ et les dépenses liées aux photocopieurs¹¹⁸ ;
- absence de mise en concurrence pour les dépenses liées aux professeurs invités facturant des heures de cours¹¹⁹ ;
- absence de preuve de mise en concurrence pour certains marchés de faible montant¹²⁰ ;
- non-transmission des informations relatives aux marchés publics pour certaines dépenses d'un montant supérieur à 30.000 euros HTVA¹²¹.

Dans sa réponse, WBE indique qu'elle rédige un mémo « marchés publics » et que des ateliers sont organisés pour dispenser, à l'ensemble des établissements organisés par WBE, des informations à jour sur la réglementation et les modalités en vigueur.

Occupation des locaux

La loi du 29 mai 1959¹²² autorise les chefs d'établissement à mettre leurs locaux à disposition d'autres établissements du réseau WBE ou à disposition de tiers selon les modalités reprises dans la circulaire 5409¹²³ du 15 septembre 2015. Ces conventions ont pour objectif de préciser les droits et obligations des parties et les éventuelles charges locatives.

¹¹⁶ Circulaire n° 4395 de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 24 avril 2013, Procédure d'achat de fournitures, de travaux et de services pour les établissements du réseau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, www.enseignement.be.

¹¹⁷ HEH, HE2B, HEAJ, HERS.

¹¹⁸ HEH, HE2B, HECH.

¹¹⁹ HE2B, HEAJ, HERS, HECH.

¹²⁰ HEH, HE2B, HERS, HECH.

¹²¹ HERS.

¹²² Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

¹²³ Circulaire n° 5409 de la Fédération Wallonie-Bruxelles du 15 septembre 2015, Occupation conjointe à titre récurrent de bâtiments scolaires et occupation temporaire de locaux scolaires par des tiers, www.enseignement.be.

La Cour des comptes constate plusieurs manquements aux dispositions prévues par la circulaire :

- occupation sur la base de conventions historiques, non renouvelées annuellement ou renouvelées tacitement¹²⁴ ;
- conventions non signées par les parties prenantes¹²⁵ ;
- occupation de locaux à des sociétés commerciales¹²⁶.

Dans sa réponse, WBE indique que les différentes hautes écoles concernées s'engagent à régulariser les manquements constatés.

1.9.1.2 Sécurisation des actifs

La Cour des comptes constate l'absence d'un inventaire détaillé des biens meubles constitutifs du patrimoine dans les cinq hautes écoles. Par conséquent, l'inventaire physique n'est pas réconcilié avec l'inventaire comptable.

Dans certains établissements¹²⁷, les écritures de déclassement de biens ne sont pas¹²⁸ (ou partiellement¹²⁹) enregistrées dans la comptabilité.

De plus, la Cour des comptes a relevé des discordances entre les actifs immobilisés du bilan et les montants repris dans les tableaux d'amortissements en annexe des comptes¹³⁰.

Elle constate également un manque d'homogénéité dans les durées et les taux d'amortissement appliqués par les cinq hautes écoles.

1.9.1.3 Conclusion

À l'exception de la mise en œuvre de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable trésorier, la Cour des comptes observe que les dispositifs de contrôle interne liés aux processus comptables, budgétaires et d'inventaire, mis en place par WBE et par les cinq hautes écoles sont insuffisants. Le respect des procédures de marchés publics n'est par ailleurs pas systématiquement garanti.

La Cour des comptes recommande aux hautes écoles:

- d'établir des procédures budgétaires et comptables écrites ;
- de mettre en place un contrôle interne rencontrant les objectifs visés à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011 ;
- de respecter la législation relative aux marchés publics et mettre à jour la circulaire relative aux marchés publics ;
- de prévoir une convention, respectant les modalités de la circulaire, pour chaque occupation de locaux ;

¹²⁴ HEH, HERS, HECH.

¹²⁵ HE2B, HERS.

¹²⁶ HEH.

¹²⁷ HECH n'a pas déclassé de biens en 2021.

¹²⁸ HEH, HE2B et HERS.

¹²⁹ HEAJ.

¹³⁰ HEH et HERS, ainsi que HE2B, HECH et HEAJ pour des montants non significatifs.

- d'établir un inventaire physique complet (y compris du petit matériel non amortissable) et le mettre à jour annuellement ;
- de réconcilier l'inventaire physique et l'inventaire comptable.
- de veiller au respect des prescrits légaux et réglementaires en matière de processus comptable.

La Cour des comptes recommande à WBE de :

- transmettre les règles d'évaluation applicables aux hautes écoles de manière formelle et veiller à leur correcte application ;
- mettre en place un audit interne indépendant ;
- désigner officiellement tous les acteurs financiers.

Dans sa réponse, WBE indique sa volonté, dans le cadre du groupe de travail, de mettre en place un cadre dans lequel les hautes écoles devront s'inscrire pour l'établissement de procédures budgétaires et comptables écrites.

WBE a compilé et envoyé l'ensemble des actes de désignation, qui concernent des désignations antérieures à sa création. WBE va prochainement faire une nouvelle désignation et mettra un processus en place qui sera appliqué à l'avenir.

La Cour des comptes considère que les documents reçus pour HECH et HE2B ne sont pas suffisants.

1.9.2 Comptabilité budgétaire

La Cour des comptes a procédé à l'analyse des projets de budget des hautes écoles et des documents relatifs à l'exécution de ces budgets. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de cette analyse, accompagné d'informations complémentaires pour différents points.

1.9.2.1 Projet de budget

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B ¹³¹
Établissement d'un budget pour les trois sections	✓	✓	✓	✓	n.c.
Le budget reprend la codification SEC et est décliné par PCMN	✗	✗	~	✗	✗
Les budgets de la Section I, auxquels sont joints les budgets des Sections II et III, sont approuvés par le Conseil d'administration	✓	✓	~	~	~
Transmission des budgets pour approbation au commissaire du gouvernement	✓	✓	~	✓	n.c.
Le budget est accompagné des documents requis, à savoir :					
<ul style="list-style-type: none"> • un rapport synthétique établi par les autorités de la haute école ; 	✗	✗	✗	✗	n.c.

131 HE2B n'a pas été en mesure de transmettre certains documents relatifs à l'élaboration des budgets initiaux et ajustés 2021.

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B ¹³¹
• une information sur le cadre du personnel ;	✗	✗	✗	✗	n.c.
• les remarques et considérations du commissaire du gouvernement.	✗	✗	✗	✗	n.c.
Présence des budgets en annexe des budgets de la Communauté française	✗	✗	✗	✗	✗
Approbation des budgets par le Parlement	✗	✗	✗	✗	✗

Approbation des budgets par le Parlement

Les hautes écoles sont tenues de transmettre leurs projets de budget pour approbation au commissaire du gouvernement selon un échéancier établi par ce dernier. En application de l'article 16 de l'arrêté du gouvernement du 23 janvier 2014, la transmission du budget doit se faire dans le respect du calendrier du budget de la Communauté française.

La Cour des comptes relève que le délai pour la transmission du projet de budget initial 2021 était fixé au 18 décembre 2020¹³². Ce délai est donc postérieur au vote des budgets initiaux 2021 de la Communauté française par le Parlement, le 9 décembre 2020.

La Cour des comptes recommande de :

- veiller à la complétude des documents qui accompagnent le budget ;
- faire approuver les budgets, tout d'abord, par le conseil d'administration de l'établissement, ensuite, par le commissaire du gouvernement et, enfin, par le Parlement ;
- prévoir un délai de transmission des projets de budget des hautes écoles compatible avec celui de la Communauté française ;
- annexer les budgets des hautes écoles au budget général des dépenses de la Communauté française.

Dans la réponse adressée par WBE, les directeurs-présidents soulignent que, dans le cadre de l'approbation de leurs projets de budgets par leur conseil d'administration respectif, un rapport détaillé est produit ainsi qu'une information détaillée au sujet du cadre du personnel. Les commissaires du gouvernement, qui siègent au conseil d'administration, disposent de l'ensemble des documents et informations et sont amenés à faire part de leurs remarques et observations dont il est dûment tenu compte.

La Cour des comptes estime toutefois que ces documents ne rencontrent pas les exigences de l'arrêté du 23 janvier 2014.

WBE indique également qu'elle a récemment mis en place un échéancier afin d'organiser la transmission des documents budgétaires des hautes écoles vers leur pouvoir organisateur et permettre un meilleur respect des délais de transmission à l'ensemble des instances concernées.

132 Selon l'échéancier du commissaire du gouvernement.

1.9.2.2 Exécution du budget

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B
Mise en place d'une comptabilité budgétaire	✗	✗	~	✗	✗
Suivi de l'exécution à minima trimestriel du budget (avec copie au commissaire du gouvernement)	✗	✗	✗	✗	✗

Comme indiqué dans les précédents cahiers d'observations de la Cour des comptes¹³³, les tableaux d'exécution du budget et de la situation de la trésorerie, dont les modèles sont joints en annexe de l'arrêté du 23 janvier 2014, présentent de nombreuses lacunes et erreurs conceptuelles.

À la suite des remarques de la Cour, un groupe de travail a été mis en place au sein de l'AGE afin d'établir un nouveau modèle de tableau. Depuis que la compétence de pouvoir organisateur sur les cinq hautes écoles a été déléguée à WBE, ce groupe de travail ne s'est plus réuni. WBE a toutefois initié l'identification de projets spécifiques aux hautes écoles et rencontre régulièrement les représentants des hautes écoles.

La Cour des comptes recommande :

- d'adapter les modèles des tableaux d'exécution du budget et de la situation de la trésorerie afin de se conformer aux exigences de la réglementation en vigueur ;
- de mettre en œuvre une comptabilité budgétaire intégrée dans le logiciel comptable ;
- de prévoir un suivi régulier de l'exécution du budget et en informer le commissaire du gouvernement.

1.9.3 Comptabilité générale

La Cour des comptes a procédé au contrôle des différentes rubriques des bilans et comptes de résultats des hautes écoles en regard du référentiel applicable. Le tableau ci-dessous reprend les résultats de cette analyse, accompagné d'informations complémentaires pour différents points.

1.9.3.1 Respect du référentiel

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B
Mise en place d'une comptabilité en partie double	✓	✓	✓	✓	✓
Mise en œuvre d'une comptabilité analytique selon les modalités de l'arrêté du 23 janvier 2014	~	~	~	~	~
Enregistrement comptable suivant le schéma fixé des transferts entre sections	✗	✗	✗	✗	✗
Enregistrement comptable des engagements en fin d'exercice	✗	✗	~	✗	✗
Calcul du fonds de réserve	✓	✓	✓	✓	✓

¹³³ Cour des comptes, « Hautes écoles organisées par la Communauté française – Nouveau cadre budgétaire et comptable », 27^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, janvier 2016, p. 79, www.courdescomptes.be.

	HECH	HERS	HEAJ	HEH	HE2B
Respect du principe de césure	✗	~	✗	~	~
Réconciliation de l'inventaire des stocks avec les montants enregistrés au bilan	✓	✓	~	~	~
Reclassement des comptes généraux à l'actif ou au passif selon leur nature débitrice ou créditrice	✗	✗	✗	✗	✗
Les comptes 58 de virements internes sont soldés à la clôture de l'exercice	✗	✗	✓	✓	✗

Césure

À la suite de l'analyse d'un échantillon de dépenses et de recettes dans chaque établissement, la Cour des comptes constate les éléments suivants :

- non-respect de la césure pour certaines dépenses¹³⁴ ;
- non-respect de la césure pour toutes les dépenses concernées¹³⁵ ;
- comptabilisation de recettes sur l'exercice comptable correspondant à leur perception et non à la constatation du droit¹³⁶.

1.9.3.2 Commentaires sur certaines rubriques ou opérations

Créances

Le logiciel comptable ne permettant pas d'éditer un historique des créances encore ouvertes par date, la Cour des comptes n'a pas été en mesure d'analyser en détail l'encours des créances. Toutefois, dans quatre¹³⁷ hautes écoles, la Cour a constaté l'existence de créances non justifiées.

Comptabilisation des dépenses de rémunérations

La comptabilisation des dépenses salariales des membres du personnel contractuel s'effectue en deux temps. Le salaire mensuel est versé le dernier jour ouvrable du mois au plus tard par le service comptable de la haute école. Toutefois, le calcul du salaire, effectué par les directions déconcentrées régionales¹³⁸, est transmis au début du mois suivant. Afin de pallier cette situation, les services comptables des hautes écoles effectuent eux-mêmes un calcul supplémentaire des salaires ou font appel à un secrétariat social. Du point de vue comptable, certaines hautes écoles effectuent les corrections éventuelles au cours du mois, d'autres le font le mois suivant.

Ce double calcul du salaire augmente la charge de travail des équipes comptables et le risque d'erreur.

Lors de l'analyse des dépenses salariales, la Cour des comptes a d'ailleurs relevé des erreurs significatives dans les cinq établissements, relatives à la césure, à l'établissement des obligations fiscales, ainsi que des anomalies dans les rémunérations enregistrées au bilan et compte de résultats.

Par ailleurs, aucune haute école n'a comptabilisé de provision pour les pécules de vacances.

¹³⁴ HEH, HE2B, HERS.

¹³⁵ HEAJ, HECH.

¹³⁶ HE2B, HEAJ, HEH, HECH.

¹³⁷ HEH, HERS, HE2B et HECH.

¹³⁸ Du Service général de la gestion des personnels de l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles (WBE) au sein de l'AGE.

1.9.3.3 Conclusion

La Cour des comptes observe que certaines dispositions de l'arrêté du 23 janvier 2014 relatives notamment à la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ainsi qu'à l'enregistrement comptable des transferts entre sections et des engagements en fin d'exercice ne sont pas respectés. Le principe de césure n'est également pas toujours respecté. Par ailleurs, la méthode de calcul des salaires des membres du personnel contractuel n'est pas uniforme et des erreurs significatives ont été constatées dans les cinq hautes écoles.

La Cour des comptes recommande de :

- mettre en œuvre une comptabilité analytique selon les modalités de l'arrêté du 23 janvier 2014, tenant compte des coûts transversaux ;
- veiller au correct enregistrement des transferts entre sections et des engagements en fin d'exercice, selon les prescrits de l'arrêté du 23 janvier 2014 ;
- veiller au respect de la césure ;
- s'assurer de l'exhaustivité des stocks comptabilisés au bilan ;
- reclasser les comptes généraux à l'actif ou au passif selon leur nature débitrice ou créditrice ;
- solder les comptes généraux 58 des virements internes lors de la clôture comptable ;
- assurer le suivi du recouvrement des créances et procéder régulièrement aux annulations des droits qui s'avèrent définitivement irrécouvrables ;
- mettre en œuvre une méthodologie de gestion de la rémunération homogène au sein des cinq hautes écoles en adéquation avec leurs besoins et obligations ;
- comptabiliser une provision pour pécule de vacances.

Dans sa réponse, WBE indique qu'une comptabilité analytique existe dans l'ensemble des hautes écoles. À la suite de la remarque de la Cour des comptes, celles-ci veilleront à faire évoluer celle-ci afin qu'elle corresponde aux prescrits de l'arrêté du 23 janvier 2014.

WBE rappelle que le calcul des salaires relève des agents des directions déconcentrées de l'AGE. WBE indique son intention de prendre contact avec l'AGE à ce sujet, car les comptabilisations sur une base provisoire des documents envoyés tardivement posent problème.

1.10 Tableaux de synthèse des résultats

1.10.1 Seca hors hautes écoles

Le tableau de synthèse ci-dessous reprend les principales recommandations formulées par la Cour des comptes à l'issue de l'examen des comptes 2022 des Seca (hors hautes écoles) ainsi que celles formulées antérieurement.

1.10.1.1 Recommandations non suivies ou nouvelles

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2016	1.8.1.1	Le logiciel comptable laisse la possibilité d'effectuer des paiements manuels à défaut de liaison exclusive avec l'application bancaire de paiement en ligne. Ce type de paiements a été constaté de manière occasionnelle dans un établissement. Le risque est toutefois mitigé par la mise en œuvre de mesures de contrôle interne.	Adapter le logiciel Logicompta afin d'assurer une liaison exclusive avec l'application bancaire.	WBE développe un outil numérique dont l'objectif est de permettre un monitoring des opérations bancaires. Cet outil est en phase de test et les informations disponibles pourront être exploitées prochainement par le service de contrôle interne de WBE.
2016	1.8.2	Recommandations de la Cour des comptes liées à la tenue d'une comptabilité conforme à l'arrêté royal du 29 décembre 1984 et des circulaires qui le complètent.	Mettre en place des règles précises pour l'activation des biens et renforcer la formation des comptables ainsi que leur encadrement lors de prise de fonction.	WBE continuera à mettre en évidence l'importance de la réalisation d'un inventaire physique et apportera les éléments de clarification éventuellement nécessaires, notamment dans le cadre de la détermination des normes et des procédures mises en place en application du décret WBFIn II.
2016	1.8.3	Séparation de fonction entre le comptable et le trésorier non respectée.	Respecter le principe de séparation des fonctions de comptable et de trésorier afin de limiter les risques de fraude.	WBE confirme son accord sur cette recommandation mais précise que le statut et les normes d'application déterminant le nombre de membres du personnel ainsi que les fonctions pouvant être désignées dans un établissement, ne prévoient pas la distinction suggérée. Dans la pratique, de nombreux établissements ne disposent pas d'un cadre suffisant pour mettre en place cette distinction, nonobstant sa pertinence. Un travail de révision du profil de fonction des comptables nommés au sein des établissements de WBE est en cours, qui abordera la question de la distinction entre les fonctions de trésorier et de comptable.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021		Absence de mise en concurrence régulière des fournisseurs - Circulaire encadrant le respect de la réglementation en matière de marchés publics.	Mettre à jour la circulaire et veiller à la correcte application de la réglementation relative aux marchés publics.	WBE rédige un mémo « marchés publics » et organise des ateliers pour dispenser, à l'ensemble des établissements organisés par WBE, des informations à jour sur la réglementation et les modalités en vigueur.

1.10.2 Hautes écoles

Le tableau de synthèse ci-dessous reprend les principales recommandations formulées par la Cour des comptes à l'issue de l'examen des comptes 2021 des hautes écoles ainsi que celles formulées antérieurement.

1.10.2.1 Recommandations non suivies ou nouvelles

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2020	1.3	Les derniers comptes communiqués de manière officielle sont relatifs à l'année 2019.	Transmettre les comptes de gestion et les comptes annuels des Seca dans les délais prévus.	WBE a récemment mis en place un échéancier afin d'organiser la transmission des documents des hautes écoles vers leur pouvoir organisateur et permettre un meilleur respect des délais de transmission à l'ensemble des instances concernées.
2022	1.6.3	Seule une partie des comptes bancaires des hautes écoles est incluse dans l'état global de la Communauté française.	Intégrer l'ensemble des comptes des Seca dans l'état global de la Communauté française.	WBE considère que les comptes des sections II (conseil social) et III (patrimoine) ne doivent pas être intégrés dans l'état global dans la mesure où il s'agit d'entités juridiques distinctes des Seca. WBE indique également qu'aucun compte de placement n'est intégré à l'état global, pour des raisons techniques.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021	1.7.2	Les comptes des hautes écoles présentent d'importantes disparités dans les méthodes de comptabilisation de certaines rubriques comptables, limitant les possibilités d'analyse transversale et de consolidation des comptes.	Clarifier et uniformiser les méthodes de comptabilisation dans les hautes écoles et veiller à leur correcte application.	WBE va remettre en place un groupe de travail en vue d'harmoniser les pratiques comptables. Les recettes et les dépenses liées à la mobilité des étudiants seront comptabilisées sur la section adéquate dès 2024.
2018	1.8.1.2	Le logiciel utilisé ne permet pas de tenir une comptabilité budgétaire. Il ne dispose pas d'une liaison exclusive avec l'application de paiement. Lorsqu'il est utilisé en mode « expert », le principe d'irréversibilité des écritures n'est pas respecté.	Paramétrer le logiciel comptable afin de garantir l'irréversibilité des écritures comptables et d'exclure la possibilité d'effectuer des paiements manuels pour limiter le risque de fraude lié à ces derniers. Adapter le logiciel comptable afin de permettre la tenue d'une comptabilité budgétaire.	WBE prendra en compte cette recommandation dans son travail de remise en ordre administrative actuellement en cours, lequel s'inscrira dans le cadre plus général de la mise en œuvre des missions confiées à WBE par le décret WBFIn II.
2021	1.9.1	Les procédures budgétaires et comptables rédigées par les hautes écoles sont peu nombreuses.	Établir des procédures budgétaires et comptables écrites.	Dans le cadre du groupe de travail, WBE souhaite mettre en place un cadre dans lequel les hautes écoles devront s'inscrire pour l'établissement de procédures budgétaires et comptables écrites.
2021	1.9.1	Le dispositif de contrôle interne mis en œuvre par les hautes écoles présente de nombreuses carences et ne répond pas à de multiples exigences de l'article 46 du décret WBFIn, notamment les points 1 ^o , 2 ^o , 5 ^o et 7 ^o .	Mettre en place un contrôle interne rencontrant les objectifs visés à l'article 46 du décret du 20 décembre 2011.	WBE assurera le suivi de ce point dans le cadre de la remise en place du groupe de travail.
2021	1.9.1	Absence de mise en concurrence régulière des fournisseurs - Circulaire encadrant le respect de la réglementation en matière de marchés publics obsolète.	Respecter la législation relative aux marchés publics et mettre à jour la circulaire relative aux marchés publics.	WBE rédige un mémo « marchés publics » et organise des ateliers pour dispenser, à l'ensemble des établissements organisés par WBE, des informations à jour sur la réglementation et les modalités en vigueur.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021	1.9.1	Non-respect des dispositions prévues par la circulaire organisant l'occupation de locaux (HECH, HERS, HEH et HE2B).	Prévoir une convention, respectant les modalités de la circulaire, pour chaque occupation de locaux.	Les différentes hautes écoles concernées s'engagent à régulariser les manquements constatés.
2021	1.9.1	Absence d'un inventaire détaillé des biens meubles constitutifs du patrimoine. Par conséquent, l'inventaire physique n'est pas réconcilié avec l'inventaire comptable.	Établir un inventaire physique complet (y compris du petit matériel non amortissable) et le mettre à jour annuellement. Réconcilier l'inventaire physique et l'inventaire comptable.	
2021	1.9.1	Absence d'approbation systématique des bons de commande, des factures et des droits à charge des tiers par l'ordonnateur. Absence d'utilisation systématique de bons de commande pour les dépenses non récurrentes.	Veiller au respect des prescrits légaux et réglementaires en matière de processus comptable.	
2014	1.9.1	Les règles d'évaluation applicables pour l'élaboration des comptes 2021 de WBE sont également applicables pour les comptes des hautes écoles.	Transmettre les règles d'évaluation applicables aux hautes écoles et veiller à leur correcte application.	Les aspects de ce point seront clarifiés dans le cadre de la remise en place du groupe de travail.
2021	1.9.1	Absence d'audit interne indépendant.	Mettre en place un audit interne indépendant.	
2021	1.9.1	Les documents attestant de la désignation officielle du comptable n'ont pas été communiqués (HECH et HE2B).	Désigner officiellement tous les acteurs financiers.	WBE a compilé et envoyé l'ensemble des actes de désignation, qui concernent des désignations antérieures à sa création. WBE va prochainement faire une nouvelle désignation et mettra un processus en place qui sera appliqué à l'avenir. La Cour des comptes considère que les documents reçus pour HECH et HE2B ne sont pas suffisants.

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021	1.9.2.1	Les budgets 2021 des hautes écoles ne sont pas accompagnés de l'ensemble des documents requis par l'arrêté du 23 janvier 2014.	Veiller à la complétude des documents qui accompagnent le budget.	Les directeurs-présidents soulignent que, dans le cadre de l'approbation de leurs projets de budgets par leur conseil d'administration respectif, un rapport détaillé est produit ainsi qu'une information détaillée au sujet du cadre du personnel. Les commissaires du gouvernement, qui siègent au conseil d'administration, disposent de l'ensemble des documents et informations et sont amenés à faire part de leurs remarques et observations dont il est dûment tenu compte. La Cour des comptes estime toutefois que ces documents ne rencontrent pas les exigences de l'arrêté du 23 janvier 2014.
2021	1.9.2.1	Absence d'approbation formelle des budgets par le conseil d'administration et de transmission au commissaire du gouvernement (HEAJ et HE2B).	Faire approuver les budgets, tout d'abord, par le conseil d'administration de l'établissement, ensuite par le commissaire du gouvernement et, enfin, par le Parlement.	
2021	1.9.2.1	Le délai fixé par l'échéancier du commissaire du gouvernement pour la transmission du projet de budget initial 2021 est postérieur à la date du vote des budgets initiaux 2021 de la Communauté française par le Parlement.	Prévoir un délai de transmission des projets de budget des hautes écoles compatible avec celui de la Communauté française.	WBE a récemment mis en place un échéancier afin d'organiser la transmission des documents des hautes écoles vers leur pouvoir organisateur et permettre un meilleur respect des délais de transmission à l'ensemble des instances concernées.
2021	1.9.2.1	Les budgets 2021 des hautes écoles ne sont pas annexés au budget général des dépenses de la Communauté française.	Annexer les budgets des hautes écoles au budget général des dépenses de la Communauté française.	

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2014	1.9.2.2	Les modèles de tableaux d'exécution du budget et de la situation de la trésorerie présentent de nombreuses lacunes et erreurs conceptuelles.	Adapter les modèles des tableaux d'exécution du budget et de la situation de la trésorerie afin de se conformer aux exigences de la réglementation en vigueur.	WBE prendra en compte cette recommandation dans son travail de remise en ordre administrative actuellement en cours, lequel s'inscrira dans le cadre plus général de la mise en œuvre des missions confiées à WBE par le décret WBFIn II.
2021	1.9.2.2	Absence de mise en place d'une comptabilité budgétaire.	Mettre en œuvre une comptabilité budgétaire intégrée dans le logiciel comptable.	
2021	1.9.2.2	Absence de suivi de l'exécution à minima trimestriel du budget.	Prévoir un suivi régulier de l'exécution du budget et en informer le commissaire du gouvernement.	
2021	1.9.3	Absence de mise en œuvre d'une comptabilité analytique selon les modalités de l'arrêté du 23 janvier 2014, tenant compte des coûts transversaux.	Mettre en œuvre une comptabilité analytique selon les modalités de l'arrêté du 23 janvier 2014, tenant compte des coûts transversaux.	WBE indique qu'une comptabilité analytique existe dans l'ensemble des hautes écoles. À la suite de la remarque de la Cour des comptes, les hautes écoles veilleront à faire évoluer celle-ci afin qu'elle corresponde aux prescrits de l'arrêté du 23 janvier 2014.
2021	1.9.3	Non-respect des schémas comptables fixés par l'arrêté du 23 janvier 2014 pour les transferts entre sections et des engagements en fin d'exercice.	Veiller au correct enregistrement des transferts entre sections et des engagements en fin d'exercice, selon les prescrits de l'arrêté du 23 janvier 2014.	HEAJ a mis en place les actions correctives relatives à l'enregistrement des transferts entre sections.
2021	1.9.3	Non-respect du principe de césure.	Veiller au respect de la césure.	
2021	1.9.3	Absence de réconciliation de l'inventaire des stocks avec les montants enregistrés au bilan (HEAJ, HEH et HE2B).	S'assurer de l'exhaustivité des stocks comptabilisés au bilan.	
2021	1.9.3	Les créances à un an au plus et les fournisseurs présentent, respectivement, un solde créditeur et débiteur à la clôture de l'exercice.	Reclasser les comptes généraux à l'actif ou au passif du bilan selon leur nature débitrice ou créditrice.	

Première occurrence	Point du présent rapport	Observation	Recommandation	Réponse de l'administration
2021	1.9.3	Les comptes 58 de virements internes ne sont pas soldés à la clôture de l'exercice (HECH, HERS et HE2B).	Solder les comptes généraux 58 des virements internes lors de la clôture comptable.	
2021	1.9.3	Identification de créances non justifiées (HECH, HERS, HEH et HE2B).	Assurer le suivi du recouvrement des créances et procéder régulièrement aux annulations des droits qui s'avèrent définitivement irrécouvrables.	
2021	1.9.3	La méthodologie de calcul des salaires des membres du personnel contractuel n'est pas uniforme et des erreurs significatives ont été constatées.	Mettre en œuvre une méthodologie de gestion de la rémunération homogène au sein des 5 hautes écoles en adéquation avec leurs besoins et obligations.	WBE rappelle que le calcul des salaires relève des agents des directions déconcentrées de l'AGE. WBE indique son intention de prendre contact avec l'AGE à ce sujet, car les comptabilisations sur une base provisoire des documents envoyés tardivement posent problème.
2021	1.9.3	Absence de provision pour pécule de vacances.	Comptabiliser une provision pour pécule de vacances.	

Universités

PARTIE

IV

Chapitre 1

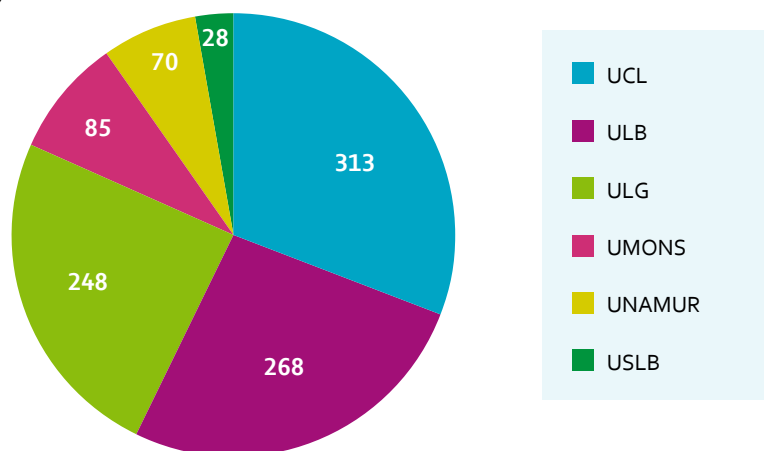
Périmètre et objectifs de contrôle

1.1 Introduction

Les moyens alloués aux institutions universitaires par la Communauté française représentent en 2022 environ un milliard d'euros, soit 7 % du total de ses dépenses¹³⁹. Ces moyens sont dans leur grande majorité (95 %) inscrits dans la division organique du budget général des dépenses relative à l'enseignement universitaire (DO 54), qui contient principalement les allocations de fonctionnement des différentes institutions¹⁴⁰. Par ailleurs, la division organique relative à la recherche scientifique (DO 45) comporte deux articles de base liés aux subventions prévues par le décret du 30 janvier 2014 relatif au financement de la recherche dans les universités¹⁴¹. Ces subventions s'élevaient en 2022 à environ 41 millions d'euros.

Le graphique suivant présente la répartition des moyens alloués par la Communauté française aux différentes universités en 2022.

Graphique 6 – Répartition des dépenses allouées aux institutions universitaires en 2022 (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, sur la base des données issues du compte général de l'année 2022 de la Communauté française

La Cour des comptes a contrôlé les comptes l'Université Saint-Louis-Bruxelles (USL-B) pour les années 2019 à 2022 et de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) pour les années 2018 à 2020. Ces comptes ont été établis en application de l'arrêté du 12 avril 1999 du gouvernement de la Communauté française fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des

¹³⁹ Hors section particulière.

¹⁴⁰ Ces allocations sont déterminées selon les règles prévues dans la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

¹⁴¹ D'une part, les subventions pour le financement des actions de recherche concertées au sein des universités et, d'autre part, les subventions pour le financement des fonds spéciaux pour la recherche au sein des universités.

comptes des institutions universitaires¹⁴², tel que modifié par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009¹⁴³.

1.2 Méthode

Les contrôles ont été effectués sur la base de l'article 43, § 2, de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires. La Cour des comptes a examiné ces comptes en effectuant :

- le suivi des recommandations des années précédentes ;
- le contrôle par sondage des postes du bilan et du compte de résultats pour évaluer la fidélité et la fiabilité des comptes annuels ;
- le contrôle du respect, par l'université, de ses obligations réglementaires en matière de comptabilité ;
- l'analyse des opérations de clôture ;
- l'examen des transferts entre les différentes sections du compte de résultats ;
- la vérification du ratio des dépenses du personnel prévu par la loi du 27 juillet 1971.

1.3 Communication des résultats des contrôles

Les résultats des contrôles ont été communiqués par courrier, respectivement le 21 février 2023 pour l'ULB et le 5 septembre 2023 pour l'USL-B, au vice-président et ministre du Budget du gouvernement de la Communauté française, ainsi qu'à la ministre de l'Enseignement supérieur, avec copie aux recteurs, présidents du conseil d'administration, administrateurs généraux et directeurs des services financiers des universités.

¹⁴² Ci-après dénommé « arrêté du 12 avril 1999 ».

¹⁴³ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009 portant modification de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999, ci-après dénommé « arrêté du 14 mai 2009 ».

Chapitre 2

Constats transversaux

2.1 Reddition des comptes

La Cour des comptes a réalisé son contrôle des comptes annuels 2019 sur la base des comptes transmis formellement¹⁴⁴ par le ministre du Budget en date du 28 octobre 2021. Les années suivantes ont été contrôlées sur la base des comptes officiels en l'absence de transmission formelle.

La Cour des comptes recommande de veiller à une transmission des comptes dans les délais prévus et de prendre les actions nécessaires afin de résorber les retards de transmission constatés.

2.2 Cadre comptable et budgétaire

La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises des lacunes en ce qui concerne les cadres budgétaire et comptable applicable à l'ensemble des universités. Dans son 30^e Cahier d'observations¹⁴⁵ adressé au Parlement de la Communauté française, la Cour a plus particulièrement formulé une série de recommandations relatives à :

- la présentation d'une comptabilité budgétaire exhaustive basée sur les notions de crédits d'engagement et de liquidation, et permettant d'établir un compte d'exécution du budget¹⁴⁶ ;
- la redéfinition et l'homogénéisation des règles d'évaluation relatives aux immobilisations ;
- la suppression des dispositions de l'arrêté du 12 avril 1999 dérogeant à la réglementation comptable, notamment en matière de provisions pour risques et charges.

Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet et le référentiel d'information comptable des universités demeure inchangé.

2.3 Exhaustivité des comptes

La Cour des comptes constate que plusieurs annexes à produire sont absentes, notamment les rapports synthétiques accompagnant les budgets et comptes. La Cour recommande aux deux universités de s'assurer de l'exhaustivité des rapports et annexes tel qu'imposé par l'arrêté du 12 avril 1999.

2.4 Comptes de sections

Les états financiers des universités comprennent un rapportage spécifique qui a pour objectif de mettre en relation les charges avec leurs sources de financement. Les universités doivent, dans

¹⁴⁴ Selon la procédure prévue par l'article 43 de la loi du 27 juillet 1971.

¹⁴⁵ Cour des comptes, 30^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française – Fascicule II, p. 61 à 65, www.courdescomptes.be.

¹⁴⁶ Aucun des rapports officiels prévus par l'arrêté du 12 avril 1999 ne fournit un rapport déterminant le solde budgétaire de l'université. L'article 3, § 4, laisse aux universités la faculté de définir les rapports qui leur sont nécessaires pour leur suivi budgétaire, tout en imposant un « caractère intégré » entre ces rapports et la forme légale prévue par l'arrêté.

ce cadre, présenter les produits et les charges en six sections¹⁴⁷ selon leur nature, telle qu'elle est définie par le cadre budgétaire et comptable fixé par la loi du 27 juillet 1971 et par l'arrêté du 12 avril 1999.

Lorsqu'une opération est enregistrée dans une section et que sa nature a, en tout ou partie, trait à celle d'une ou plusieurs autres sections, des transferts entre les sections concernées doivent être opérés. Là aussi, le cadre budgétaire et comptable applicable aux institutions universitaires définit les règles qui encadrent ces transferts¹⁴⁸. Ces dispositions visent à garantir la transparence des transferts opérés.

À l'occasion de son contrôle des deux universités, la Cour des comptes a constaté à plusieurs reprises que des opérations n'étaient pas comptabilisées dans les sections idoines et que des transferts entre sections étaient réalisés en contravention avec le cadre légal et réglementaire. La Cour a de plus constaté des lacunes dans le contrôle interne relatif au processus d'élaboration des comptes de sections.

Ces erreurs et lacunes ont un impact significatif sur la qualité, la transparence et la fiabilité des données présentées dans les comptes de sections. Il est dès lors très difficile, voire impossible, de mettre en relation l'origine et l'objectif du financement d'une section avec les charges qui sont comptabilisées dans cette dernière.

2.5 Vérification du ratio de dépenses de personnel de 80 %

L'article 40, § 3, de la loi du 27 juillet 1971 impose aux universités une limite de 80 % au ratio calculé entre, d'une part, les coûts salariaux des membres du personnel de la section I et, d'autre part, le montant de l'allocation annuelle de fonctionnement additionné du complément d'allocation visé à l'article 34 de cette même loi et des autres recettes éventuelles du budget de l'institution. L'arrêté du 12 avril 1999, en son article 8, détaille la méthodologie de calcul à appliquer.

Chaque année, les deux universités font apparaître dans leurs comptes un ratio inférieur au seuil légal. Cependant, les contrôles réalisés par la Cour des comptes sur les comptes de sections lui permettent de conclure que les seuils présentés par les universités ne sont pas représentatifs du véritable poids des charges de personnel au sein de section I. La Cour n'est dès lors pas en mesure de confirmer que le seuil fixé par la loi du 27 juillet 1971 est respecté.

¹⁴⁷ Les distinctions opérées sont les suivantes : section I « enseignement, de recherche et d'administration », section II « secteur social », section III « patrimoine non affecté » ; sections IVa « programmes de recherche financés par le secteur public » et IVb « prestations pour tiers à l'attention du secteur privé » ; section V « dons et legs dont l'affectation est prédéterminée » ; section VI « investissements immobiliers destinés à l'enseignement, la recherche et l'administration ».

¹⁴⁸ Articles 5, 7^o ; 6, 7^o ; 7 ; 10 de l'arrêté du 12 avril 1999 et article 39bis de la loi du 27 juillet 1971. Ces dispositions portent notamment sur l'utilisation de comptes spécifiques pour leur enregistrement et sur l'obligation du rapportage des motifs des transferts opérés.

Chapitre 3

Constats et commentaires spécifiques

3.1 Université Saint-Louis-Bruxelles

3.1.1 Fusion entre l'USL-B et l'UCL

Le contrôle des comptes de l'USL-B a été réalisé dans un contexte de fusion. En effet, le 18 mai 2017, le conseil d'administration de l'Université catholique de Louvain (UCL) et l'assemblée générale de l'USL-B ont voté en faveur de la fusion de leurs deux institutions. Les modalités de fonctionnement, de financement et le transfert des habilitations relatives à cette fusion ont été fixés par le décret du 14 décembre 2022 organisant la fusion entre l'UCL et l'USL-B¹⁴⁹.

La fusion est prévue pour la prochaine rentrée de l'année académique, soit le 14 septembre 2023¹⁵⁰. La date d'effet comptable est, quant à elle, fixée rétroactivement au 1^{er} janvier 2023. Le schéma directeur élaboré par le comité de pilotage en date du 7 avril 2017 prévoit que cette fusion s'opérera par l'apport à titre gratuit par l'assemblée générale de l'USL-B à l'UCL.

Un régime transitoire sera d'application à la date de la fusion et sera suivi, au plus tôt dans les trois ans, par un régime définitif. « Ces deux régimes diffèrent par le mode de distribution des ressources, par l'organisation des facultés et des instituts et par les compétences dévolues au conseil de Saint-Louis »¹⁵¹.

3.1.2 Présentation synthétique des comptes

Les comptes au 31 décembre 2022 ont été établis dans un contexte de fusion qui entraînera la dissolution de l'ASBL USL-B mais la poursuite de ses activités au sein de l'UCL. Lors de la clôture des comptes, l'organe d'administration de l'USL-B a dès lors décidé de maintenir l'application de ses règles d'évaluation dans une perspective de continuité.

Les deux tableaux suivants présentent de manière synthétique les bilans et comptes de résultats.

¹⁴⁹ Ci-après dénommé « décret fusion ».

¹⁵⁰ Saint-Louis-Bruxelles, *L'Université Saint-Louis - Bruxelles deviendra bientôt UCLouvain Saint-Louis - Bruxelles*, page mise à jour le 22/06/2023, www.usaintlouis.be.

¹⁵¹ Schéma directeur de la fusion entre l'UCL et l'USL-B élaboré par le comité de pilotage en date du 7 avril 2017.

Tableau 17 – Synthèse de l'actif et du passif (en milliers d'euros)

Actif	PCMN	2022	2021	Variation EUR	Variation %
Actifs immobilisés	20/28	20.011	20.979	-968	-5%
Actifs circulants	29/58	48.395	41.734	6.661	16%
Total de l'actif		68.406	62.713	5.693	9%

Passif	PCMN	2022	2021	Variation EUR	Variation %
Capitaux propres	10/15	47.794	46.749	1.045	2%
Provisions et impôts différés	16	4.282	2.251	2.031	90%
Dettes	17/49	16.330	13.713	2.617	19%
Total du passif		68.406	62.713	5.693	9%

Source : comptes annuels

Tableau 18 – Synthèse du compte de résultats (en milliers d'euros)

	PCMN	2022	2021	Variation EUR	Variation %
Ventes et prestations	70/76	38.622	35.691	2.931	8%
Coût des ventes et prestations (-)	60/66	37.320	34.121	3.199	9%
Résultat d'exploitation	70/66A	1.301	1.570	-269	-17%
Produits financiers	75	28	13	15	115%
Charges financières (-)	65	278	137	141	103%
Résultat de l'exercice	70/66	1.051	1.446	-395	-27%

Source : comptes annuels

3.1.3 Tenue de la comptabilité

Le contrôle de la Cour des comptes a permis de constater que certaines opérations de clôture n'ont pas été réalisées en fin d'exercice comme le reclassement des dettes sociales et le reclassement des dettes à long terme de modération salariale. De plus, la Cour a relevé qu'un compte de provision pour risques et charges a été mouvementé via le compte de résultats sans contrepartie dans un compte idoine au bilan. Elle a enfin relevé un problème d'exhaustivité relatif à un compte bancaire qui n'est pas repris dans le bilan. Ces remarques relèvent essentiellement de la technique comptable.

3.1.4 Dispense de versement de précompte professionnel

En vertu de l'article 2753 du code des impôts sur les revenus (CIR 92), les universités ou hautes écoles qui paient des rémunérations à des chercheurs sont dispensées de verser 80 % du précompte professionnel au Trésor¹⁵².

Jusqu'en 2020, l'USL-B appliquait la dispense de versement de précompte professionnel uniquement sur les rémunérations du personnel scientifique. À titre informatif, le produit comptabilisé relatif à cette dispense s'élève à 620,1 milliers d'euros au 31 décembre 2022 (et aux alentours des 550 milliers d'euros pour les années 2016 à 2021).

En 2021, elle a décidé d'intégrer, dans la base de calcul impactée par la dispense, le personnel sous statut académique en fonction complète, arguant l'affectation statutaire de ce personnel à la recherche scientifique. En effet, au-delà des activités d'enseignement, ces membres, détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur et liés à un centre de recherche de l'université, sont tenus sur la base de leur statut d'effectuer des activités de recherche scientifique à mi-temps.

À la suite de cette décision, l'USL-B a entrepris des démarches administratives afin de réclamer une partie du précompte professionnel versé sur les revenus de 2016 à 2021¹⁵³.

Le montant total de précompte professionnel réclamé par l'USL-B pour lequel aucune décision formelle n'a encore été rendue par l'administration fiscale s'élève à 7.814,6 milliers d'euros. Cette somme ne comprend pas le précompte professionnel lié à l'année de revenus 2022. Celui-ci fera l'objet d'une déclaration rectificative et d'une comptabilisation sur l'exercice 2023.

3.2 Université libre de Bruxelles

3.2.1 Présentation synthétique des comptes

Les deux tableaux suivants présentent de manière synthétique les bilans et comptes de résultats de l'ULB.

Tableau 19 – Synthèse de l'actif et du passif (en milliers d'euros)

Bilan	PCMN	2020	2019	Variation EUR	Variation %
Actifs immobilisés	20/28	625.669	643.413	-17.744	-3%
Actifs circulants	29/58	372.366	323.584	48.782	15%
Total de l'actif		998.035	966.997	31.038	3%

¹⁵² Entre autres, aux conditions que l'entièreté du précompte professionnel soit retenue sur les rémunérations des chercheurs et que ces derniers soient détenteur d'un diplôme de docteur ou de master.

¹⁵³ Les réclamations sont possibles dans un délai de cinq ans à partir du 1^{er} janvier de l'année pour laquelle le précompte est dû.

Bilan	PCMN	2020	2019	Variation EUR	Variation %
Capitaux propres	11/15	747.241	728.331	18.910	3%
Provisions et impôts différés	16	53.238	42.821	10.417	24%
Dettes	17/49	197.556	195.845	1.711	1%
Total du passif		998.035	966.997	31.038	3%

Source : comptes annuels

Tableau 20 – Synthèse du compte de résultats (en milliers d'euros)

	Codes	2020	2019	Variation EUR	Variation %
Ventes et prestations	70/76	411.915	409.938	1.977	0%
Coût des ventes et prestations (-)	60/66	402.585	423.748	-21.163	-5%
Résultat d'exploitation	70/66A	9.330	-13.810	23.140	-168%
Produits financiers	75	3.092	3.007	85	3%
Charges financières (-)	65	1.514	1.497	17	1%
Résultat de l'exercice	70/66	10.908	-12.300	23.208	-189%

Source : comptes annuels

3.2.1 Suivi des constats clés

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 12 avril 1999, les contrôles successifs de la Cour des comptes¹⁵⁴ portant sur les comptes annuels de l'ULB ont mis en évidence de nombreuses anomalies significatives qui l'ont conduite à formuler de lourdes critiques sur les états financiers de l'université, que ce soit au sujet de la tenue de la comptabilité, de la présentation et du contenu des états financiers ou encore de l'établissement des comptes.

La Cour des comptes constate que la situation n'a pas évolué au cours des exercices 2018 à 2020.

3.2.2 Tenue de la comptabilité

L'examen du bilan et du compte de résultats des années 2018 à 2020 a notamment révélé ou confirmé les constats généraux suivants :

- Les actifs repris au bilan de l'ULB ne sont ni exhaustifs, ni correctement valorisés.
- Des règles et principes comptables tels que la césure comptable, la prudence, le rattachement des charges aux produits, l'enregistrement des opérations dans les comptes appropriés, la structure et la permanence du plan comptable, ou encore l'existence et la documentation des pièces justificatives pour chaque opération comptable ne sont pas respectées.

¹⁵⁴ Soit le contrôle des comptes 2002-2003, 2004-2009, 2010-2013 et 2014-2017, dont les principaux constats et recommandations ont fait l'objet d'articles respectivement repris dans les 18^e, 24^e, 28^e et 31^e cahiers d'observations de la Cour adressés au Parlement de la Communauté française.

- Des schémas comptables incorrects, de nature à sous-estimer le résultat économique de l'ULB (et par conséquent ses réserves) et à surestimer plusieurs postes du passif (comme les plus-values de réévaluation, les subsides ou les provisions) sont adoptés. Ces schémas nuisent à la lisibilité des états financiers et à la transparence des opérations comptabilisées. Ce constat est par ailleurs renforcé par l'impossibilité pour l'ULB de justifier certaines opérations.

La Cour des comptes observe que les états financiers de l'ULB relatifs aux années 2018 à 2020 ne reflètent pas une image fidèle de la situation économique de l'université.

3.2.3 Contrôle interne

3.2.3.1 Processus d'élaboration des comptes annuels

La Cour des comptes observe que les mesures de contrôle interne relatives aux processus comptables sont lacunaires, voire inexistantes. Aucun contrôle n'est par ailleurs mené, que cela soit par un département distinct de l'ULB ou par une entité externe, sur le budget et les comptes annuels avant leur approbation par l'assemblée plénière.

Cette situation génère des risques importants d'inexactitudes dans la préparation et la présentation des états financiers. La réalisation de ces risques a d'ailleurs pu être relevée à plusieurs reprises par la Cour des comptes lors de ses contrôles.

3.2.3.2 Cycle des achats

La Cour des comptes observe que l'ULB n'applique que partiellement la loi sur les marchés publics. C'est en particulier le cas pour les prestations de consultance telles que les conseils financiers et autres domaines d'expertise qui ne font pas l'objet d'une procédure de marchés publics. La Cour recommande à l'ULB de procéder à une analyse de ses contrats de consultance afin de s'assurer que ceux-ci ont été conclus dans le cadre d'une procédure régulière de marché public. Elle recommande également de mettre en place des mesures de contrôle interne qui lui permettent de garantir la sauvegarde de ses actifs.

3.2.4 Hôpital Erasme

L'Hôpital Erasme est l'hôpital académique de l'ULB. L'Hôpital Erasme et l'ULB disposent de la même personnalité juridique mais constituent deux entités comptables distinctes. La comptabilité de l'Hôpital Erasme est donc tenue de manière dissociée de celle de l'ULB.

Dans cette situation, l'article 17 de l'arrêté du 12 avril 1999 prévoit que les comptes de l'Hôpital Erasme¹⁵⁵ doivent être joints à ceux de l'ULB lors de la transmission officielle au gouvernement. La Cour des comptes constate que les comptes de l'Hôpital Erasme ne sont pas joints, en contradiction avec l'article précité.

Bien que distinctes, les comptabilités des deux entités sont significativement impactées par leurs nombreuses interactions, notamment liées à des avances de trésorerie à court terme et des prêts octroyés par l'ULB à l'Hôpital Erasme. De très nombreuses prestations font par ailleurs l'objet

¹⁵⁵ Les comptes de l'hôpital universitaire constituent une septième section.

d'un mécanisme de refacturations entre les deux entités comptables. Celles-ci sont essentiellement de deux types : d'une part, des prestations réalisées par le personnel d'une entité au bénéfice de l'autre et, d'autre part, des prestations effectuées par des sociétés externes qui adressent leurs factures à l'entité comptable qui n'en a pas bénéficié.

La Cour des comptes a examiné les opérations comptables réciproques ainsi que le mécanisme comptable de refacturations. La Cour observe en particulier que l'identification précise des créances¹⁵⁶ et dettes réciproques, ainsi que la définition des modalités de leur remboursement, ne sont pas, à ce jour, assurées. Elle relève que, dans l'éventualité où une scission de l'ULB et de l'Hôpital Érasme en deux entités juridiques distinctes devait être envisagée, la clarification de ces éléments constituera un enjeu majeur.

3.2.5 Réactions suite à la transmission du rapport de contrôle

3.2.5.1 Réaction de l'ULB

La Cour des comptes a été informée de l'existence de démarches récemment entreprises par l'ULB, lesquelles pourraient être de nature à répondre à certaines de ses recommandations formulées par rapport à la tenue de la comptabilité.

Dans sa réponse, l'ULB précise en outre qu'une cellule de contrôle interne liée au département de l'administration financière a été créée au début de l'année 2022. De plus, un nouvel équivalent temps plein a été affecté à l'équipe en charge de l'élaboration des comptes. Ces changements organisationnels ont notamment pour objectif d'améliorer les processus de contrôle interne.

Concernant les marchés publics, l'ULB a informé qu'elle compte procéder dans les deux prochaines années à une mise en concurrence des prestataires en charge des missions précitées, et ce, dans le respect de la législation en matière de marchés publics pour ces prestations.

3.2.5.2 Réaction des ministres du Budget et de tutelle

Dans un courrier conjoint daté du 26 avril 2023, le ministre du Budget et la ministre de tutelle ont informé la Cour des comptes avoir pris connaissance du rapport et avoir demandé à l'Université libre de Bruxelles de lui transmettre, par l'intermédiaire du commissaire du gouvernement et du délégué du ministre du Budget, une « *feuille de route des actions à entreprendre pour lever les difficultés soulevées par la Cour* ».

¹⁵⁶ Au 31 décembre 2020, les créances totales (à plus d'un an et à moins d'un an) relatives à l'Hôpital Érasme reprises dans le bilan de l'ULB s'élevaient à 64,7 millions d'euros.

Chapitre 4

Conclusion

Le contrôle de la Cour des comptes des deux universités met en évidence plusieurs constats communs.

Tout d'abord, la Cour des comptes estime qu'une adaptation du cadre comptable défini dans l'arrêté du 12 avril 1999 tel que modifié par l'arrêté du 14 mai 2009¹⁵⁷ permettrait de résoudre les problèmes rencontrés par les universités, particulièrement en ce qui concerne la tenue et la présentation d'une comptabilité budgétaire, la redéfinition et l'homogénéisation des règles d'évaluation et la suppression des dispositions de l'arrêté dérogeant à la réglementation comptable, notamment en matière de provisions pour risques et charges.

Ensuite, la Cour des comptes observe que les informations financières et comptables ne peuvent être utilisés à des fins d'analyse, en raison de différents manquements aux règles de la comptabilité par sections. Ces manquements nuisent par ailleurs au contrôle du respect des dispositions du cadre réglementaire, notamment en ce qui concerne les transferts entre sections et le ratio d'affectation des recettes aux frais de personnel de la section du budget ordinaire.

Enfin, la Cour des comptes constate que certains rapports et annexes prescrits par la réglementation font défaut.

Par ailleurs, la Cour des comptes formule au chapitre 3 de la présente partie des constats et recommandations spécifiques à chaque université en ce qui concerne la tenue de la comptabilité et le contrôle interne.

¹⁵⁷ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009 portant modification de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1999 fixant les règles d'établissement et de présentation des budgets et des comptes des institutions universitaires.

Solde de financement

PARTIE



Chapitre 1

Avant-propos

Le présent article expose les résultats de l'exécution du budget des services du gouvernement de la Communauté française pour l'année 2022.

Après le rappel de l'objectif budgétaire de la Communauté française pour l'année 2022, l'article présente les soldes budgétaires réalisés, le calcul du solde de financement établi par l'Institut des comptes nationaux (ICN) et leurs évolutions respectives.

Chapitre 2

Détermination de l'objectif budgétaire

2.1 Contexte et environnement européen

Les institutions européennes ont activé, en mars 2020, la clause dérogatoire générale¹⁵⁸ prévue par le pacte de stabilité et de croissance en raison de la crise sanitaire et économique.

Le climat d'incertitude, accru par les risques élevés de détérioration des perspectives économiques résultant de la guerre en Europe, l'augmentation des prix de l'énergie et les perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement, a entraîné le maintien de cette clause en 2023. Toutefois, elle devrait être désactivée en 2024.

À la demande de la Commission, les États membres ont néanmoins déposé fin avril 2022 leurs programmes de stabilité 2022-2025 sans tenir compte de cette éventuelle prolongation, et rédigé ceux-ci moyennant le respect des principes budgétaires applicables en situation économique ordinaire, à savoir la mise en place d'une stratégie budgétaire qui facilite la réduction des déficits publics, qui assure la soutenabilité de la dette publique et qui réponde au souci de coordination économique européenne. Ils ont également été encouragés à promouvoir leur politique d'investissements durables.

En outre, parmi les mesures destinées à réduire l'impact socio-économique de la pandémie, l'Union européenne a mis en place en 2021 la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui constitue un des instruments majeurs de l'Union en matière de politique d'investissement. Les moyens mis à la disposition des États membres doivent être utilisés pour des projets d'investissement répondant à différentes conditions en termes d'objectifs, d'exécution et de planification.

La part à laquelle la Belgique a droit dans ce cadre s'élève à 4,5 milliards d'euros, dont quelque 378,0 millions d'euros reviendraient à la Communauté française. Un montant de 770 millions d'euros (dont 64,3 millions d'euros pour la Communauté française) a déjà été versé en 2021 à titre de préfinancement par l'Union européenne. Le versement du solde dépendra de la réalisation effective des objectifs (jalons et cibles) repris dans le plan déposé par la Belgique.

En principe, le versement des tranches de la FRR était prévu à partir de 2022. Cependant, en raison du retard dans la réalisation de certains jalons, la Belgique n'a introduit la demande de versement de la première tranche de 847 millions d'euros auprès de la Commission que fin septembre 2023.

La Commission européenne devrait prendre une décision au sujet du versement de cette première tranche dans le courant de l'année 2023. Le retard dans la réalisation de certains jalons pourrait

¹⁵⁸ Pour rappel, cette clause ne suspend pas les mécanismes européens de contrôle des finances publiques nationales mais permet aux États membres de s'écarter temporairement de la trajectoire budgétaire qu'ils sont normalement tenus de respecter.

toutefois la conduire à suspendre une partie du paiement de ladite tranche. L'accord de coopération du 19 décembre 2022 entre l'état fédéral, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'utilisation de la facilité pour la reprise et la résilience prévoit que le montant non versé sera supporté par l'entité défaillante.

En outre, le comité de concertation du 15 mars 2023 a validé la répartition entre les différentes entités du montant total supplémentaire de 282 millions d'euros du plan européen REPowerEU¹⁵⁹, dont 23,5 millions d'euros reviendraient à la Communauté française, en sus des 378,0 millions d'euros précités.

Un projet d'addendum complet au plan pour la reprise et la résilience qui intègre l'utilisation prévue des subsides RePowerEU devra être soumis à l'Union européenne par la Belgique.

2.2 Objectifs et trajectoires budgétaires pour la Belgique et la Communauté française

2.2.1 Programme de stabilité 2022-2025 pour la Belgique

La Belgique a déposé son programme de stabilité 2022-2025 auprès de la Commission européenne le 30 avril 2022. Il avait été préalablement soumis à la conférence interministérielle des ministres des Finances du 29 avril 2022, qui en ont pris acte.

Ce programme contient une trajectoire budgétaire à moyen terme qui se fonde sur les prévisions économiques du Bureau fédéral du plan du 24 février 2022 et ne tient donc pas compte des conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dès lors, ces estimations présentaient un degré élevé d'incertitude, d'autant qu'elles ne tenaient pas compte non plus de la réactivation possible de la clause générale dérogatoire en 2023.

Dans son avis d'avril 2022¹⁶⁰, le Conseil supérieur des finances a retenu comme objectif un solde nominal de financement de -12,9 milliards d'euros en 2025 (-2,2 % du PIB)¹⁶¹ et un solde structurel de 12,4 milliards d'euros (-2,1 % du PIB)¹⁶² pour l'ensemble des pouvoirs publics.

La dette publique passerait de 108 % du PIB en 2022 à 110,1 % du PIB en 2025 et la part des charges d'intérêt se stabiliserait à 1,4 % du PIB au cours de la même période.

Pour l'entité II (communautés, régions et pouvoirs locaux), le programme de stabilité prévoit que le solde structurel devrait se réduire de -1,4 % du PIB à -0,5 % du PIB entre 2022 et 2025. Cette trajectoire a été établie au départ de la situation budgétaire à politique inchangée des pouvoirs publics concernés, telle qu'estimée par le Bureau fédéral du plan en février 2022, sur laquelle a été appliqué un effort annuel de 0,07 % du PIB.

¹⁵⁹ Plan qui doit servir à financer des mesures visant généralement à accroître la résilience, la sécurité et la durabilité du système énergétique de l'Union grâce à la diminution de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et à la diversification des approvisionnements énergétiques au niveau de l'Union.

¹⁶⁰ Conseil supérieur des Finances, *Avis en préparation du programme de stabilité 2022-2025*, avril 2022.

¹⁶¹ Le programme de stabilité prévoit un solde nominal de -15,9 milliards d'euros (2,7 % du PIB) en 2025, au lieu de -28,3 milliards (-5,2 %) en 2022.

¹⁶² Le programme de stabilité retient un solde structurel de -15,3 milliards d'euros (-2,6 % du PIB) en 2025, au lieu de 26,5 milliards (-4,9 %) en 2022.

Conformément à la méthodologie retenue par la Commission européenne dans le cadre de la clause dérogatoire générale, les mesures pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie, en dépit de leur caractère temporaire, ne sont pas neutralisées pour la détermination du solde structurel dans le programme de stabilité. Il en est de même des mesures relatives à l'augmentation du prix de l'énergie et à la crise ukrainienne.

2.2.2 Avis du Conseil de l'Union européenne sur le programme de stabilité

Le 23 mai 2022, la Commission a adopté un rapport¹⁶³ contenant les recommandations visant à fonder l'avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique. Ce rapport met notamment en évidence que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires, établi par le gouvernement belge, est fondé sur une croissance du PIB réel de 3,0 % en 2022 alors que, selon ses prévisions du printemps 2022, la Commission évalue cette croissance à 2,0 %. Cet écart s'explique principalement par l'établissement des projections macroéconomiques du gouvernement belge avant le début de la guerre russo-ukrainienne et son impact sur la croissance économique.

2.2.3 Évaluation des réalisations budgétaires 2022 par la Commission européenne

L'activation de la clause dérogatoire générale ne suspendant pas les procédures prévues dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, la Commission a, par conséquent, remis le 24 mai 2023 le rapport prévu par l'article 126, § 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁶⁴, lequel analyse la situation budgétaire pour l'année 2022 et les projections pour les années 2023 et suivantes de chaque État membre, au regard des critères du déficit et de la dette requis par le traité. Ce rapport conclut que le déficit public de la Belgique en 2022 (-3,9 %) a dépassé la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. La dette des administrations publiques (105,1 % du PIB) dépasse également la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité, mais elle a diminué à un rythme satisfaisant. Le dépassement des deux critères s'appliquerait également aux projections pour l'année 2023.

Néanmoins, conformément à la communication du 8 mars 2023, la Commission a proposé de ne pas ouvrir de nouvelles procédures de déficit excessif au printemps 2023. Elle proposera au Conseil d'engager de telles procédures au printemps 2024, si nécessaire, au regard des données d'exécution réelles de 2023.

Le 26 avril 2023, la Commission européenne a déposé auprès du Parlement européen son projet de règlement portant réforme de la gouvernance budgétaire¹⁶⁵, en vue d'une adoption sous forme de texte législatif d'ici fin 2023 afin que les dispositions qu'il contient puissent servir de base à l'examen, lors du semestre européen du printemps 2024, des programmes de stabilité nationaux 2024-2027.

¹⁶³ Commission européenne, *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2022*, Bruxelles, 23 mai 2022, COM(2022) 602 final, www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶⁴ Commission européenne, *Rapport établi conformément à l'article 126, § 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Bruxelles, mai 2023, COM(2023) 631 final, www.eur-lex.europa.eu.

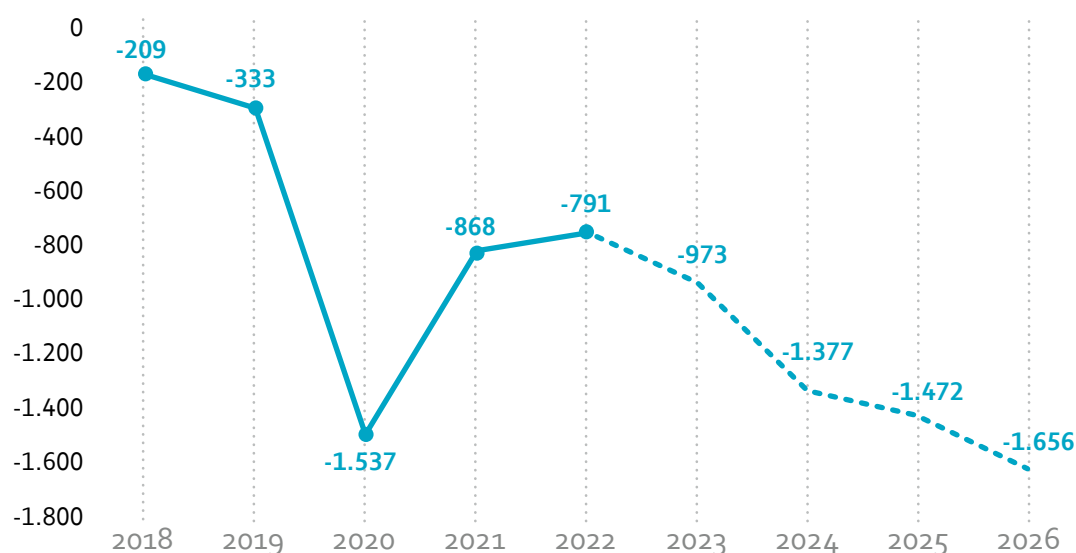
¹⁶⁵ Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil*, 26 avril 2023, COM(2023)240 final, 32 p., www.ec.europa.eu.

Pour la Belgique, cette réforme implique de réduire le déficit du solde de financement sous les 3 % du PIB d'ici 2026, et d'adopter des mesures structurelles suffisantes pour réduire l'endettement de manière satisfaisante et pérenne après une période transitoire de quatre années. La Commission pourra éventuellement étendre cette période transitoire à 7 ans si la Belgique met en place les réformes structurelles recommandées par les autorités européennes en matière, notamment, de soutenabilité des finances publiques et d'amélioration de la compétitivité de l'économie.

2.2.4 Trajectoire de la Communauté française

Le graphique 7 expose la trajectoire 2018 à 2026 du solde de financement SEC de la Communauté française. Celle-ci est basée d'une part, sur le solde réel calculé par l'ICN entre 2018 et 2022 ainsi que d'autre part, sur la projection pluriannuelle présentée par le gouvernement dans l'exposé général du budget initial de l'année 2023. Cette projection prévoit une dégradation constante du solde de financement, qui atteindrait -1,7 milliard d'euros en 2026.

Graphique 7 – Évolution du solde de financement SEC (en millions d'euros)



- Solde de financement SEC établi par l'ICN
- - - Projection pluriannuelle établie par le gouvernement de la Communauté française (exposé général du budget initial 2023)

Source : graphique établi par la Cour des comptes sur la base des données de l'ICN et de l'exposé général du budget initial 2023

Chapitre 3

Soldes budgétaires des services du gouvernement de la Communauté française et solde de financement établi par l'Institut des comptes nationaux

3.1 Solde budgétaire des services du gouvernement de la Communauté française

Le solde budgétaire, tel qu'il résulte de l'exécution du budget des recettes et du budget des dépenses des services du gouvernement de la Communauté française, correspond à la différence entre l'ensemble des recettes et des dépenses, en termes de droits constatés.

Tableau 21 – Solde budgétaire 2022 des services du gouvernement de la Communauté française (hors section particulière, en milliers d'euros)

Compte d'exécution du budget	Budget ajusté	Réalisé	Écart
Recettes (hors section particulière)	11.860.321	11.850.426	-9.895
Dépenses (hors section particulière)	14.634.375	14.480.089	-154.286
Solde budgétaire	-2.774.054	-2.629.663	144.391

Source : tableau établi par la Cour des comptes sur la base du compte général

Le solde budgétaire extrait du compte général s'élève à -2.629,7 millions d'euros. Il présente un résultat plus favorable de 144,4 millions d'euros par rapport à la prévision du budget ajusté 2022. Cette amélioration s'explique pour l'essentiel par la sous-exécution de crédits budgétaires inscrits au budget général des dépenses, à hauteur de 154,3 millions d'euros¹⁶⁶.

Dans le cadre de son contrôle du compte général 2022, la Cour des comptes a identifié des pratiques comptables adoptées par l'administration qui contreviennent aux principes budgétaires¹⁶⁷. Certaines d'entre elles sont de nature à influencer le solde budgétaire des services du gouvernement de la Communauté française. Leur impact ne peut toutefois être évalué avec précision.

¹⁶⁶ Dans le cadre de l'ajustement, le gouvernement avait estimé une sous-exécution de 135 millions d'euros.

¹⁶⁷ La Cour des comptes renvoie à ses commentaires formulés dans le fascicule I^{er} de son 35^e Cahier d'observations : Cour des comptes, 35^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2023, www.courdescomptes.be.

3.2 Solde de financement

Le solde de financement détermine le besoin de financement net en termes SEC. Il est calculé par l'ICN sur la base du solde budgétaire des services du gouvernement et des recettes et dépenses des institutions appartenant au périmètre de consolidation de la Communauté française, moyennant notamment l'élimination d'opérations internes¹⁶⁸. Ce résultat fait ensuite l'objet de corrections liées à l'application des normes SEC.

L'ICN établit, en octobre, le solde de financement SEC de la Communauté française de l'année précédente, sur la base du rapportage des données du regroupement économique des recettes et des dépenses effectué au mois de mai auprès de la base documentaire générale (BDG)¹⁶⁹ par l'administration de la Communauté française.

Le calcul est réalisé indépendamment du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les données budgétaires du compte général et des comptes annuels 2022 des Saca, eu égard aux échéances actuelles de transmission¹⁷⁰ et de certification¹⁷¹. L'ICN n'est donc pas en mesure d'intégrer les constats formulés par la Cour des comptes dans le cadre de la certification du compte général.

Le tableau ci-dessous présente le passage du solde budgétaire de la Communauté française au solde de financement, arrêté par l'ICN dans sa publication d'octobre 2023¹⁷². Il est calculé par celui-ci sur la base des données communiquées par l'administration.

Tableau 22 – Solde de financement de l'année 2022 (en millions d'euros)

Solde de financement 2022	ICN – Clôture définitive
Solde budgétaire de la Communauté française	-2.630
Solde budgétaire des entités du périmètre Communauté française	1.410
Corrections SEC appliquées par l'administration et écarts de consolidation	387
Solde budgétaire de la Communauté française et de son périmètre	-833
Recettes relatives aux emprunts (codes 9)	42
Dépenses relatives aux emprunts (codes 9)	44
Solde net à financer	-830
Recettes relatives aux octrois de crédits et participations (codes 8)	9
Dépenses relatives aux octrois de crédits et participations (codes 8)	12
Solde de financement du regroupement économique	-827
Différence entre intérêts payés et intérêts courus	21

¹⁶⁸ Dénommée « regroupement économique » (RE), la synthèse de l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses est réalisée selon les critères de la classification économique.

¹⁶⁹ SPF Stratégie et appui.

¹⁷⁰ Il s'agit du 30 juin pour le compte général du ministère et du 15 juillet pour les comptes annuels des Saca.

¹⁷¹ Il s'agit du 31 octobre.

¹⁷² Institut des comptes nationaux, *Comptes nationaux ; comptes des administrations publiques 2022*, octobre 2023, www.inr-icn.fgov.be/fr.

Solde de financement 2022	ICN – Clôture définitive
Financement alternatif	21
Correction infrastructures hospitalières (amortissement)	21
Correction moment d'enregistrement	-52
Swaps	26
Total des corrections SEC présentées par l'ICN	36
Solde de financement SEC de la Communauté française	-791

Source : Cour des comptes, sur la base des données de l'ICN, administration de la Communauté française

3.2.1 Solde budgétaire de la Communauté française et de son périmètre

En 2022, la différence entre le solde budgétaire des services du gouvernement (-2.630 millions d'euros) et le solde budgétaire du périmètre de la Communauté française (-833 millions d'euros) s'élève à 1.797 millions d'euros. Cette différence s'explique principalement par l'impact du solde des entités qui relèvent du périmètre de la Communauté française, lequel s'est amélioré par rapport aux prévisions budgétaires, ainsi que par les corrections opérées par l'administration avant la transmission des données à l'ICN.

3.2.1.1 Solde des entités du périmètre de la Communauté française

Le solde budgétaire consolidé des différentes entités qui relèvent du périmètre s'élève à 1.410 millions d'euros. Le tableau suivant reprend le montant par type d'entité.

Tableau 23 – Soldes budgétaires des entités du périmètre de la Communauté française (en millions d'euros)

Entités du périmètre	2022
Saca	1.237
OAP type 1	-20
OAP type 2	-24
OAP type 3	25
Établissements enseignement supérieur	192
Total	1.410

Source : administration de la Communauté française

Le solde consolidé des Saca représente 88 % du total¹⁷³. La Cour des comptes a identifié plusieurs problèmes de césure susceptibles de biaiser le calcul du solde de financement de la Communauté française. L'administration a cependant corrigé les effets des principaux problèmes relevés¹⁷⁴ avant le rapportage des données à l'ICN.

¹⁷³ Principalement en raison de la prise en recettes par le Saca PIEBS de sa dotation d'un milliard d'euros.

¹⁷⁴ Il s'agissait notamment de dotations, à hauteur de 163 millions et 23,9 millions d'euros consenties en 2022 par la Communauté française au bénéfice des Saca CUR et SGPGI et enregistrées en recettes en 2023 dans leurs comptes d'exécution du budget.

3.2.1.2 Corrections appliquées par l'administration et écarts de consolidation

L'administration, dans le cadre du rapportage des données vers le SPF Stratégie et appui, a réalisé des corrections dont l'effet net s'élève à 374 millions d'euros. Elles concernent principalement une correction technique opérée sur les charges sociales et fiscales afférentes aux traitements de décembre 2021 et allocations de fin d'année (343,3 millions d'euros). Pour rappel, jusqu'en 2021, les charges sociales et fiscales afférentes aux traitements du mois de décembre et allocations de fin d'année étaient imputées sur l'année suivante. En 2022, des crédits ont été prévus afin d'engager et liquider les cotisations de décembre 2022 et l'allocation de fin d'année sur l'année 2022 et non plus de manière décalée. En conséquence, le solde budgétaire 2022 de la Communauté française intègre exceptionnellement les cotisations et allocations de fin d'année pour les années 2021 et 2022. Le gouvernement a donc opéré une correction afin de prendre en compte uniquement les montants relatifs à l'année 2022.

3.2.2 Solde net à financer

Pour déterminer le solde net à financer, les recettes d'emprunts (42 millions d'euros) et les amortissements d'emprunts (44 millions d'euros) ne sont pas pris en considération.

Pour rappel, l'administration n'impute pas en comptabilité budgétaire les mouvements en capital qui découlent des opérations de l'Agence de la dette de la Communauté française¹⁷⁵. Les montants qui apparaissent dans la table de passage se rapportent dès lors uniquement à des opérations réalisées par des entités du périmètre autres que les services du gouvernement. Le solde net à financer est égal à -830 millions d'euros.

3.2.3 Solde de financement du regroupement économique (ICN)

À partir du solde net à financer, le solde de financement du regroupement économique est obtenu en déduisant du solde net à financer les octrois de crédits et les participations (codes 8). Ceux-ci s'élèvent à 8,7 millions d'euros en recettes et 11,7 millions d'euros en dépenses. Ce solde s'élève à -827 millions d'euros en 2022.

La Cour des comptes relève que les recettes et dépenses relatives aux opérations d'échanges d'intérêts (swaps) contractées par la Communauté française n'apparaissent pas dans les codes 8 alors que leur nature économique le requiert. En effet, l'administration rapporte à tort l'impact financier « net » de ces opérations, c'est-à-dire l'addition des intérêts reçus et payés dans le cadre du contrat, sous d'autres codes. Afin de corriger le solde SEC de l'effet des swaps, l'ICN applique une correction SEC qui correspond à leur coût net, tel que calculé par l'administration (voir ci-après).

3.2.4 Solde de financement SEC de la Communauté française

3.2.4.1 Corrections

Le passage du solde de financement du regroupement économique au solde de financement SEC de la Communauté française s'effectue par le biais de corrections appliquées par l'ICN dont le montant s'élève à 36,3 millions d'euros. Elles sont opérées indépendamment du contrôle exercé par la Cour des comptes sur le solde budgétaire de la Communauté française.

¹⁷⁵ Voir le point 3.1 et le point 4.1.1.1 *Principe d'universalité* du fascicule 1^{er} du 35^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française.

Les corrections principales sont les suivantes :

- deux corrections liées aux charges de la dette renseignées par l'administration lors du rapportage en mai à l'ICN, et reprises telles quelles, à savoir la :
 - déduction du coût net des opérations liées aux swaps (+26 millions d'euros) qui ne sont pas enregistrées en codes 8 (voir ci-avant) ;
 - correction de la différence entre les intérêts payés et courus (+21 millions d'euros).Ces deux corrections améliorent le solde de financement SEC de la Communauté française à hauteur de 47 millions d'euros. Or, sur la base des données comptables clôturées et reprises dans le compte général transmis à la Cour des comptes le 29 juin 2023, c'est-à-dire après le rapportage des données de l'administration à l'ICN, elles seraient de -19 millions d'euros. Le solde serait dès lors détérioré de 66 millions d'euros. En effet, la différence entre les intérêts payés et courus s'élève à 27 millions d'euros et la déduction du coût net des opérations liées aux swaps qui ne sont pas enregistrées en codes 8 s'élève à +8 millions d'euros ;
- la correction des charges d'amortissements d'infrastructures hospitalières, lesquelles sont considérées comme des opérations financières en comptabilité SEC et sont dès lors exclues du calcul du solde de financement (+21 millions d'euros) ;
- la correction des opérations liées au financement alternatif (+21 millions d'euros). Cette correction porte en grande partie (15,6 millions d'euros) sur l'indemnité versée par l'administration à l'intercommunale Ecetia¹⁷⁶ ;
- le report d'une recette constatée par l'UCL dans ses comptes 2022, considérée comme afférente à l'exercice 2023 (-52 millions d'euros).

3.2.4.2 Comparaison du solde de financement établi par l'ICN avec celui prévu au budget ajusté 2022

Sans tenir compte des constats relatifs aux deux corrections liées aux charges de la dette, le solde de financement SEC calculé par l'ICN s'établit à -791 millions d'euros, pour une estimation de 979 millions d'euros lors de l'ajustement budgétaire.

La différence de +188 millions d'euros s'explique en grande partie par le fait que les entités du périmètre présentent globalement un solde budgétaire supérieur aux prévisions du gouvernement¹⁷⁷.

Le tableau suivant montre la comparaison détaillée entre les écarts des données présentées dans l'exposé général de l'ajustement du budget 2022 et celles rapportées lors du calcul définitif du solde de financement SEC de la Communauté française.

¹⁷⁶ Pour rappel, une garantie avait été octroyée par la Communauté française dans le cadre d'un emprunt souscrit par l'intercommunale Ecetia auprès de l'intercommunale Ecetia Finances. Cette garantie visait la bonne fin de l'emprunt destiné à financer des biens situés au domaine du bois de Saint-Jean. Une convention entre la Communauté française et Ecetia prévoit qu'Ecetia Finances donne mainlevée de cette garantie après le paiement de l'indemnité de dédommagement par la Communauté française à Ecetia. Cette indemnité a été payée en 2022.

¹⁷⁷ Soit +99 millions d'euros pour les institutions consolidées hors enseignement supérieur et +67 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur.

Tableau 24 – Comparaison entre le solde SEC prévisionnel (budget ajusté) et celui calculé par l'ICN (en millions d'euros)

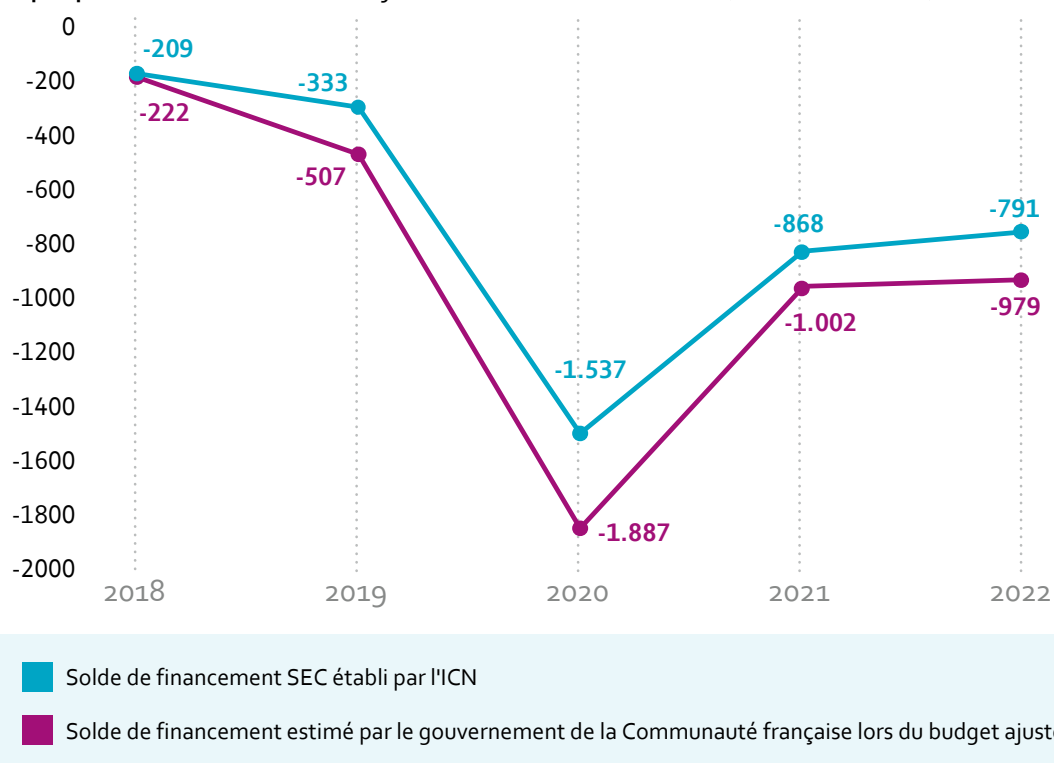
	Budget ajusté 2022	Réalisé 2022	Variation
Recettes budgétaires (hors section particulière)	11.860	11.850	-10
Dépenses budgétaires (liquidations hors section particulière)	14.634	14.480	-154
Solde budgétaire brut (1)	-2.774	-2.630	144
Produits d'emprunts (2)	0	0	0
Amortissements de la dette (3)	0	0	0
Solde budgétaire net (4)=(1)-(2)+(3)	-2.774	-2.630	144
Sous-utilisations de crédits (5)	135	-	-135
Solde budgétaire net corrigé des sous-utilisations (6) = (4)+(5)	-2.639	-2630	9
Organismes type 1 et 2	-113	-44	69
Organismes type 3	-36	25	61
Saca Hors enseignement	1.146	1.233	87
Saca Enseignement	5	4	-1
Sous-évaluation de l'impact SEC positif du périmètre de consolidation (hors établissements d'enseignement supérieur*)	116	0	-116
Solde des institutions consolidées hors enseignement supérieur (7)	1.119	1.218	99
Solde des établissements d'enseignement supérieur* (8)	125	192	67
Solde net consolidé (9) = (6) + (7) + (8)	-1.395	-1.220	175
Corrections SEC (10)	417	429	12
OCPN nets (codes 8)	0	3	3
Emprunts nets (codes 9)	0	2	2
Swaps	35	26	-9
Différence d'enregistrement	0	-52	-52
Correction infrastructures hospitalières (amortissement)	23	21	-2
Financement alternatif	6	21	15
Différence entre intérêts payés et courus	9	21	12
Correction cotisations sociales	325	343	19
Correction préfinancements européens	19	34	15
Autres corrections	0	10	10
Solde de financement SEC (11) = (9) + (10)	-979	-791	188

Source : exposé général du budget ajusté 2022, données de l'administration et rapport ICN

3.2.4.3 Comparaison pluriannuelle du solde de financement estimé et réalisé

Le graphique ci-dessous propose une comparaison pluriannuelle entre les soldes de financement estimés par le gouvernement de la Communauté française et les soldes de financement calculés par l'ICN.

Graphique 8 – Évolution du solde de financement entre 2018 et 2022 (en millions d'euros)



Source : exposés généraux des budgets et rapports ICN

Comme le montre le graphique ci-dessus, les soldes de financement estimés par le gouvernement de la Communauté française lors des ajustements budgétaires sont systématiquement inférieurs aux soldes de financement calculés par l'ICN.

Dette

PARTIE

MI

Chapitre 1

Définitions des différentes notions de dette

1.1 Introduction

Plusieurs notions de dettes relatives au périmètre de la Communauté française coexistent, dont celles rapportées par l'Institut des comptes nationaux (ICN), d'autres présentées par l'administration dans son compte général ou encore celles définies par l'Agence de la dette.

1.1.1 Dettes présentées dans le compte général de l'administration

1.1.1.1 Valeur comptable des emprunts

L'arrêté royal du 10 novembre 2009¹⁷⁸ prévoit que les dettes sont portées au bilan à leur valeur nominale¹⁷⁹. Les valeurs comptabilisées ne varient donc pas en fonction de l'évolution de leur valeur de marché, laquelle fluctue en fonction de l'évolution des taux d'intérêt. La méthode de valorisation comptable des emprunts est la même que celle adoptée pour établir la dette brute consolidée rapportée par l'ICN (voir [point 1.1.3.1 Dette brute consolidée](#)).

1.1.1.2 Valeur comptable nette des emprunts

L'arrêté royal précité prévoit un traitement comptable spécifique pour les différences entre le prix d'émission et la valeur nominale de la dette, ainsi que pour les éventuelles primes de remboursement prévues contractuellement pour certaines opérations d'emprunt. Ces différences sont comptabilisées au bilan et incorporées proportionnellement aux résultats des exercices comptables ultérieurs, jusqu'à l'échéance de l'emprunt.

La valeur comptable nette des emprunts correspond à leur valeur nominale, soustraction ou addition faite des soldes encore à incorporer aux résultats des primes d'émission et de remboursement.

1.1.1.3 Dette comptable nette

La dette comptable nette de l'administration est composée de la valeur comptable nette des emprunts en tenant compte de la valeur de marché des produits financiers dérivés repris au bilan et en soustrayant la position de trésorerie nette ainsi que les placements de trésorerie.

¹⁷⁸ Arrêté royal fixant le plan comptable applicable à l'Etat fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune.

¹⁷⁹ Article 10, § 1^{er}.

1.1.1.4 Hors bilan

Comptablement, les garanties octroyées par la Communauté française sont enregistrées dans ses droits et engagements hors bilan.

1.1.2 Dettes définies par l'Agence de la dette

Dans son rapport annuel¹⁸⁰, l'Agence de la dette utilise plusieurs notions et indicateurs relatifs à la dette de la Communauté française. Elle propose notamment deux définitions de dettes :

- La dette communautaire à long terme, qui correspond à la valeur comptable nette des emprunts repris au bilan au 31 décembre de l'année.
- La dette communautaire consolidée qui ajoute à la dette communautaire à long terme les soldes de trésorerie des entités du périmètre, dont les fonds sont regroupés au sein de l'état global¹⁸¹.

1.1.3 Dettes rapportées par l'ICN

1.1.3.1 Dette brute consolidée

La dette brute consolidée est constituée de l'ensemble des dettes des entités qui relèvent du périmètre de la Communauté française. Il s'agit d'une dette brute, car les éventuels actifs financiers ne sont pas soustraits du montant de la dette. Cette dette est évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire sur la base de la valeur de remboursement des montants empruntés¹⁸².

Afin de déterminer la contribution de la dette du périmètre de la Communauté française à la dette de l'État belge au sens du traité de Maastricht¹⁸³, l'ICN soustrait la part de cette dette qui est détenue par des institutions publiques belges.

1.1.3.2 Dettes directe et indirecte

Dans son rapport, l'ICN distingue deux composantes principales de la dette brute consolidée : d'une part la dette directe, et, d'autre part, la dette indirecte.

- La dette directe est constituée des dettes à court et long terme, émises ou contractées par la Communauté française.
- La dette indirecte se compose notamment des dettes contractées par des tiers pour lesquelles la Communauté française se porte garante, des dettes des entités qui relèvent du périmètre de la Communauté française, des dettes du financement alternatif ou encore de celles des missions déléguées.

Les différentes informations qui permettent de calculer les montants relatifs à ces dettes sont transmises par l'administration à l'ICN.

¹⁸⁰ Agence de la dette, *Rapport annuel 2022*, Bruxelles, août 2023, www.budget-finances.cfwb.be.

¹⁸¹ L'état global fournit la situation débitrice ou créditrice de la trésorerie de la Communauté française. Il est constitué des comptes bancaires gérés par : le trésorier centralisateur, les trésoriers du contentieux et des fonds en souffrance, les trésoriers décentralisés et ceux des Sacra, des universités, de certains organismes (l'Etnic, RTBF, WBE, Fonds Écureuil, IFPC) des IPPJ (comptes spéciaux) et des fonds organiques de la catégorie C (dédiés aux Fonds des sports et centres Adepts).

¹⁸² Les intérêts courus non échus ne sont pas repris dans cette valeur, alors que la réévaluation des valeurs à rembourser des titres liés à l'inflation doivent être intégrés dans son calcul.

¹⁸³ Définie par l'article 126 du traité de Maastricht et complétée par le règlement européen 479/2009 et le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs.

1.2 Réconciliation des différentes notions

La Cour des comptes a procédé à la réconciliation de ces informations pour l'année 2022 : elle a d'abord réconcilié les données issues de la comptabilité générale avec les informations reprises dans le rapport de l'Agence de la dette. Elle a ensuite fait le lien avec la dette établie par l'ICN.

Tableau 25 – Réconciliation des différentes notions liées à la dette 2022 (en millions d'euros)

Variable	Montant	Compte général de l'administration				Agence de la dette		ICN		
		VC	VCN	Dette comptable nette	Hors bilan	Dette à LT	Dette conso	Dette dir.	Dette indir.	Dette brute conso
Valeur nominale des emprunts à court et long terme	10.561	v	v	v		v	v	v		v
Solde des primes d'émission et de remboursement	-140		v	v		v	v			
Position négative de trésorerie de l'administration	1.551			v			v			
Valeur de marché des produits dérivés inefficaces	37			v						
Emprunts garantis par la Communauté française	683				v				v	v
Sous-total services du gouvernement		10.561	10.422	12.010	683	10.422	11.973	10.561	683	11.243
Position positive de trésorerie des entités centralisées	-1.663						v			
Dettes des autres entités du périmètre	413								v	v
Missions déléguées et financement alternatif	83								v	v
Leasing financier	5								v	v
Sous-total autres entités du périmètre		-	-	-	-	-	-1.663	-	501	501
Total (1)¹⁸⁴		10.561	10.422	12.010	683	10.422	10.310	10.561	1.185	11.746
Dette officiellement rapportée par les différentes instances (2)		10.561	10.422	12.010	683	10.422	10.310	10.381	1.185	11.566
Écarts observés (1) - (2)		-	-	-	-	-	-	180	-	180

Source : Cour des comptes

¹⁸⁴ Sur la base des données du compte général, de l'agence de la dette et de l'ICN.

Le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- Au 31 décembre 2022, le solde agrégé des primes d'émission et de remboursement est négatif (- 140 millions d'euros) à cause principalement des emprunts zéro-coupon pour lesquels le montant perçu à l'émission est inférieur à celui qui sera remboursé à l'échéance¹⁸⁵. Ce solde de 140 millions d'euros est comptabilisé au 31 décembre 2022 au bilan et sera incorporé progressivement dans les futurs résultats comptables jusqu'à l'échéance de l'emprunt.
- La valeur de la dette à long terme reprise dans le rapport de l'Agence de la dette (10.422 millions d'euros) correspond à la valeur comptable nette des emprunts. Elle comprend une correction de +40 millions d'euros opérée en septembre 2023¹⁸⁶ sur les emprunts liés à l'inflation.
- La position de trésorerie de l'état global est positive de +112 millions d'euros¹⁸⁷. En conséquence, la dette à long terme rapportée par l'Agence de dette (10.422 millions d'euros) est supérieure à la dette communautaire consolidée (10.310 millions d'euros).
- Des comptes bancaires de différentes entités¹⁸⁸, pour un montant estimé à environ 180 millions d'euros, ne sont pas centralisés dans l'état global comme le prévoit l'article 18 du décret du 4 février 2021. Si ces comptes avaient été centralisés dans l'état global, la dette communautaire consolidée rapportée par l'Agence de la dette serait réduite à due concurrence.
- La valeur de la dette directe rapportée par l'ICN s'élève à 10.381 millions d'euros. Or, sur la base des données comptables clôturées et reprises dans le compte général transmis à la Cour des comptes le 29 juin 2023, c'est-à-dire après le rapportage des données de l'administration à l'ICN, celle-ci s'établirait à 10.561 millions d'euros. En effet :
 - les soldes des primes d'émission ont été intégrés dans la valeur de la dette directe (140 millions d'euros) ;
 - l'indexation au 31 décembre 2022 de la valeur des emprunts liés à l'inflation, corrigée dans le cadre de l'établissement du compte général n'est pas intégralement reprise (40 millions d'euros).

¹⁸⁵ Le montant à rembourser est la valeur nominale de l'emprunt.

¹⁸⁶ À la suite du contrôle de la Cour des comptes du compte général.

¹⁸⁷ Cette position de trésorerie se compose d'une part de celle, négative, de l'administration (-1.551 millions d'euros), et d'autre part, de celle, positive, des unités centralisées (+1.663 millions d'euros).

¹⁸⁸ Il s'agit essentiellement des comptes bancaires des Seca.

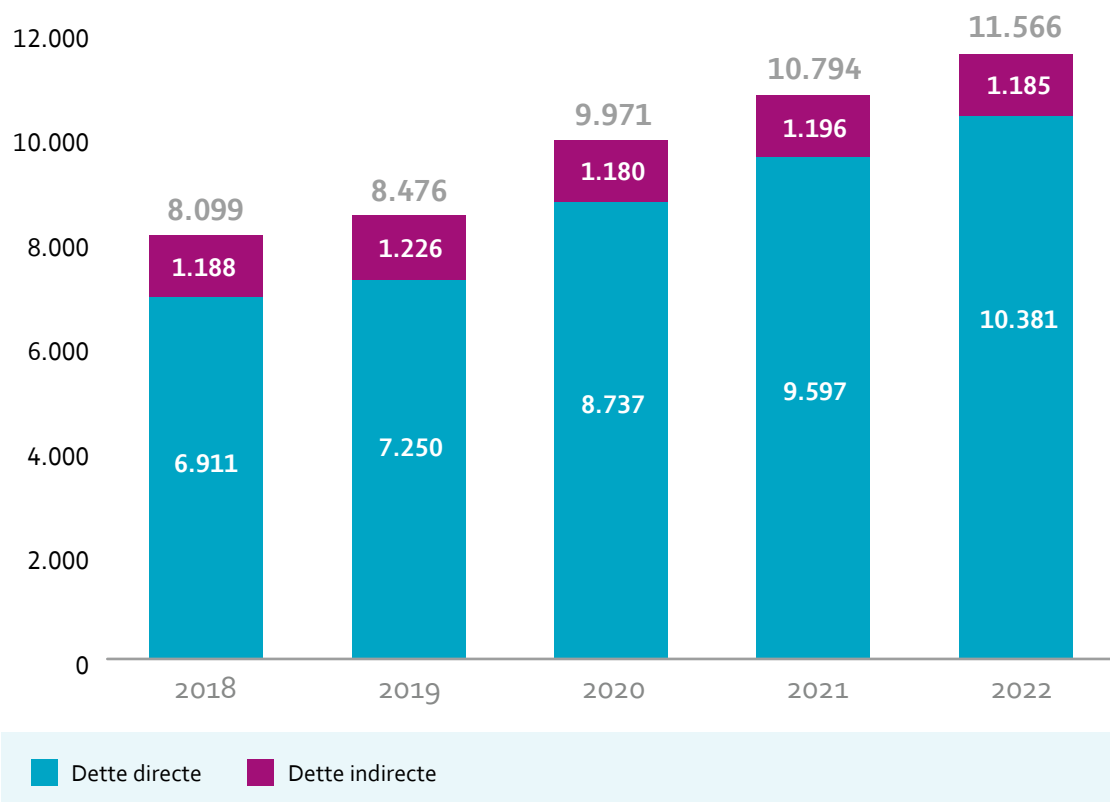
Chapitre 2

Dettes brute consolidée

2.1 Évolution de la dette brute consolidée entre 2018 et 2022

Au 31 décembre 2022, la dette brute consolidée établie par l'ICN s'élève à 11,57 milliards d'euros¹⁸⁹. Elle est composée de la dette directe à hauteur de 10,38 milliards d'euros (89,8 % de la dette totale) et de la dette indirecte à concurrence de 1,19 milliard d'euros (10,2 %). Sur la période 2018-2022, la dette brute consolidée a augmenté de 3,47 milliards d'euros (+42,8 %) par la seule hausse de la dette directe.

Graphique 9 – Évolution de la dette brute consolidée (en millions d'euros)



Source : rapports ICN

2.1.1 Ratio d'endettement

Le ratio d'endettement permet d'apprécier la capacité d'une entité à faire face à ses engagements financiers futurs. Il se définit comme le rapport entre l'encours total de la dette brute consolidée et les recettes consolidées des entités du périmètre de la Communauté française, calculés par

¹⁸⁹ Selon la notification définitive du déficit public et de la dette publique à la Commission européenne dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs d'octobre 2023 de l'ICN.

l'ICN¹⁹⁰. Ainsi, un ratio d'endettement égal à 100 % signifie que le remboursement de la dette nécessite d'y consacrer l'ensemble des recettes annuelles des unités constituant le périmètre de la Communauté française.

Tableau 26 – Ratio d'endettement

Données	2018	2019	2020	2021	2022	22 vs 18 %
Dettes brutes consolidées	8.099	8.476	9.917	10.794	11.566	42,8%
Recettes totales du périmètre*	11.127	11.414	10.608	11.834	13.066	17,4%
Dettes brutes consolidées / Recettes totales du périmètre	72,8%	74,3%	93,5%	91,2%	88,5%	15,7%

*(hors section particulière)

Source : données de l'administration et rapports ICN

Comme le montre ce tableau, le ratio d'endettement avait augmenté significativement en 2020, évoluant de 74,3 % à 93,5 %. Cette augmentation était consécutive à la crise sanitaire qui avait généré un déficit budgétaire très important, notamment en raison de la baisse des recettes de 7,1 %, qui a eu pour conséquence une augmentation forte de l'endettement du périmètre.

Entre 2022 et 2020, la dette consolidée a augmenté (de 8,8 % en 2021 puis de 7,15 % en 2022) moins rapidement que les recettes totales du périmètre (de 11,6 % en 2021 et de 10,4 % en 2022). Le ratio d'endettement s'est maintenu à un niveau élevé, autour de 90 %.

Cette situation traduit le fait qu'en dépit d'un solde budgétaire primaire¹⁹¹ en déficit, les taux d'intérêt très bas d'une part et la croissance des recettes d'autre part ont permis de stabiliser le taux d'endettement au cours des deux années écoulées. La trajectoire future du ratio entre la dette brute consolidée et les recettes totales du périmètre dépendra de l'évolution combinée de ces trois variables (solde primaire, taux d'intérêt et recettes).

¹⁹⁰ Hors section particulière.

¹⁹¹ Solde budgétaire corrigé du coût de la dette.

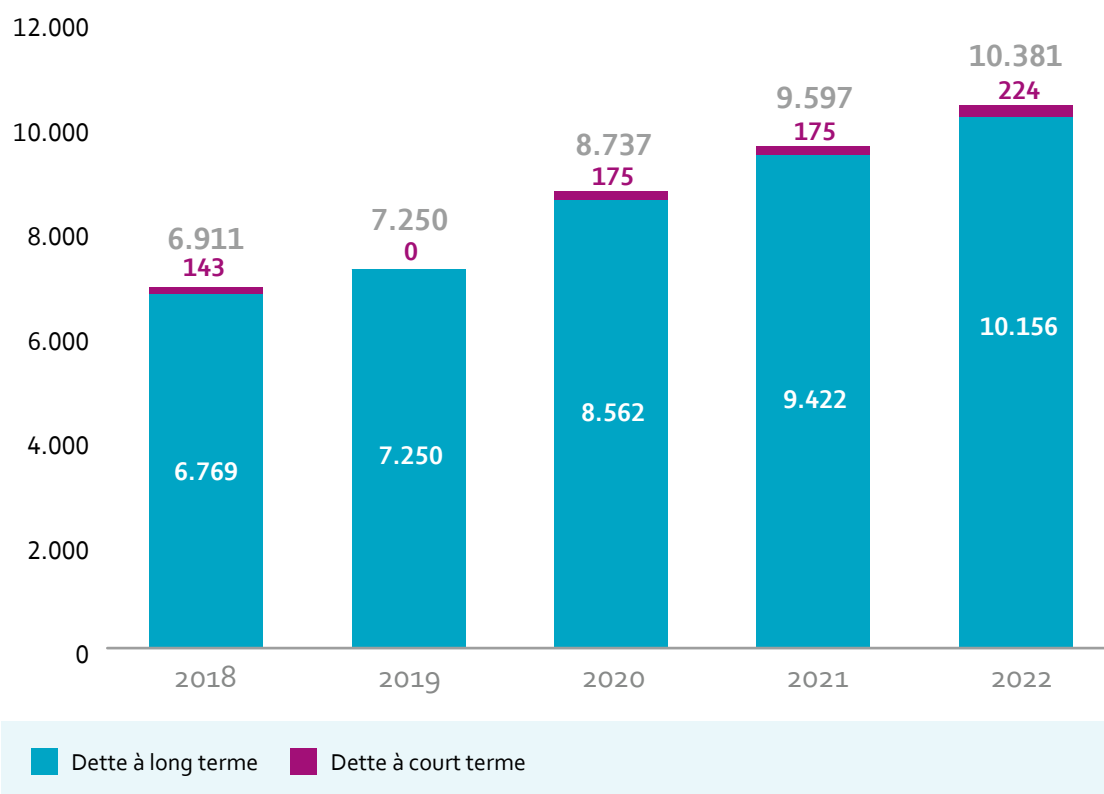
Chapitre 3

Dettes directes

3.1 Évolution de la dette directe entre 2018 et 2022

Au 31 décembre 2022, la dette directe établie par l'ICN s'élève à 10,4 milliards d'euros. Elle est composée de la dette à long terme, à hauteur de 10,2 milliards d'euros (97,8 % de la dette totale) et de la dette à court terme à concurrence de 0,2 milliard d'euros (2,2 %). Entre 2018 et 2022, la dette directe a augmenté de 3,47 milliards d'euros (+50,2 %).

Graphique 10 – Évolution de la dette directe entre 2018 et 2022

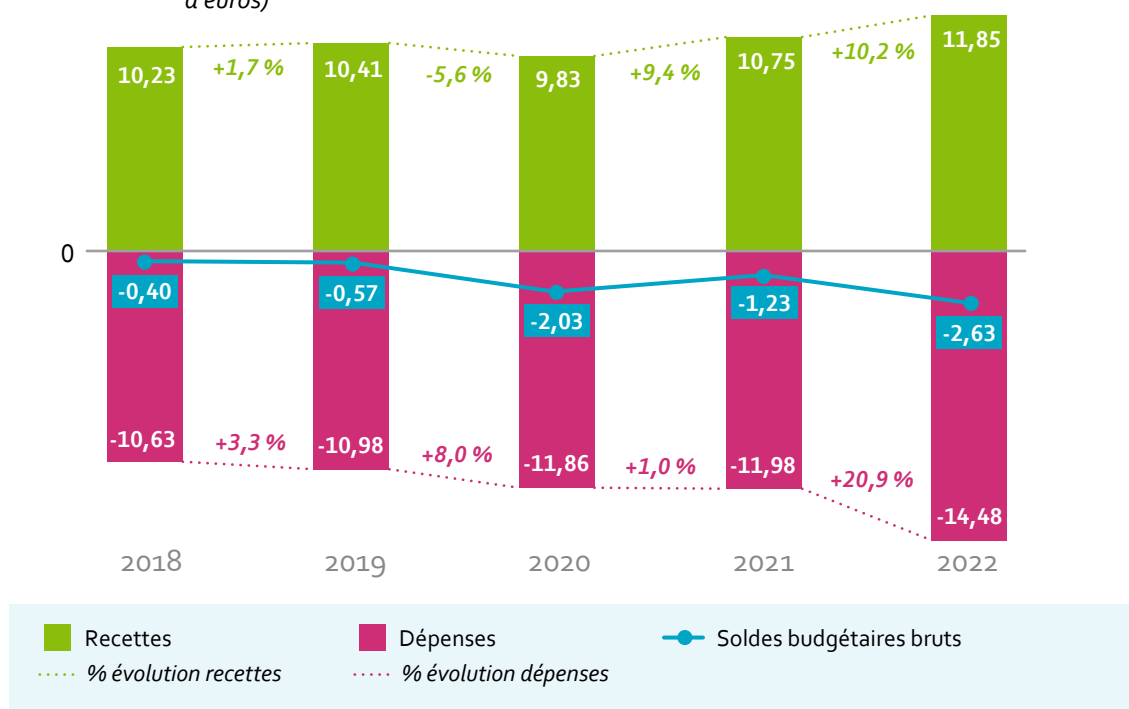


Source : rapports ICN

L'accroissement de la dette directe résulte principalement de la nécessité pour la Communauté française de couvrir ses déficits budgétaires successifs. En effet, comme le montre le graphique suivant, les soldes budgétaires bruts de l'administration ont systématiquement été négatifs entre 2018 et 2022. Au cours de cette période, le niveau de ses recettes a augmenté de 15,8 % et celui de ses dépenses de 36,2 %¹⁹².

¹⁹² En ne tenant pas compte, pour l'année 2022, de la dotation au Saca Piebs (1.000 millions d'euros) et de la dépense visant à couvrir les cotisations sociales des traitements et rémunérations de décembre de 2022 (348 millions d'euros), le taux de croissance des dépenses sur ces 5 années s'élève à 23,5 %.

Graphique 11 – Évolution du solde budgétaire brut de l'administration entre 2018 et 2022 (en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

Toutefois, la somme des déficits budgétaires bruts cumulés de l'administration depuis 2018 (6,46 milliards d'euros) ne correspond pas à l'augmentation de la dette directe sur la même période (3,47 milliards d'euros).

L'écart de 2,99 milliards d'euros entre ces deux valeurs s'explique principalement par les deux éléments suivants :

- La dette directe rapportée par l'ICN n'intègre pas la position de trésorerie négative de l'administration, qui constitue pour elle une source de financement. Elle s'élève à la clôture des comptes 2022 à -1,6 milliard d'euros¹⁹³ alors qu'elle s'élevait à -0,7 milliard d'euros à la fin de l'année 2018, soit un écart de 0,9 milliard d'euros.
- Le solde budgétaire brut de l'administration a été significativement dégradé en 2022 par des dépenses qui n'ont pas créé de nouveaux besoins de financement. Il s'agit essentiellement :
 - De la dotation au Saca Piebs (1,0 milliard d'euros). Si une dépense a bien été liquidée dans le compte d'exécution du budget de l'année 2022 du ministère, aucun flux financier relatif à cette dotation n'a été opéré à ce jour. Les besoins de financement seront en effet générés au fur et à mesure des dépenses réalisées par le Saca Piebs.
 - De l'imputation dans les comptes 2022 des cotisations sociales relatives aux traitements et rémunérations du mois de décembre de l'exercice 2022 (0,3 milliard d'euros), qui n'engendre pas de flux financiers supplémentaires à ceux opérés les années antérieures.

¹⁹³ Pour rappel, cette position est toutefois positive au niveau de l'état global (112 millions d'euros), principalement en raison des soldes de trésorerie positifs des Saca. C'est par ailleurs sur cette position nette que sont calculés les intérêts (crédeurs ou débiteurs).

3.2 Profil de la dette directe

La dette directe de la Communauté française calculée par l'ICN (10,381 millions d'euros) est très proche de la dette à long terme estimée par l'Agence de la dette dans son rapport annuel (10,422 millions d'euros). L'écart de 40 millions d'euros résulte de la correction opérée en septembre 2023¹⁹⁴ sur les emprunts liés à l'inflation (voir le [point 1.2 Réconciliation des différentes notions](#)).

3.2.1 Structure de la dette à long terme et respect des critères de gestion de l'Agence de la dette

Le tableau suivant présente le détail des différents types d'emprunts qui composent la dette à long terme de la Communauté française, classés selon la nature de leur taux (variable ou fixe)¹⁹⁵.

Tableau 27 – Évolution de la structure de la dette à long terme de la Communauté française (en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Taux fixe	5.924	6.346	7.748	8.748	9.666
<i>Prêts bancaires</i>	255	575	558	566	698
<i>EMTN</i>	4.180	4.338	5.580	6.457	7.189
<i>Schuldscheine</i>	1.414	1.358	1.361	1.389	1.394
<i>Stand Alone</i>	75	75	75	75	75
<i>SURE</i>	0	0	0	86	86
<i>Papiers commerciaux</i>	-	-	175	175	224
Taux variables	832	893	979	855	755
<i>Prêts bancaires</i>	25	25	25	0	0
<i>EMTN</i>	658	718	804	705	605
<i>Schuldscheine</i>	150	150	150	150	150
% taux fixe	87,7%	87,7%	88,8%	91,1%	92,7%
% taux variable	12,3 %	12,3%	11,2%	8,9%	7,3%
Dette universitaire	12	11	10	10	0
Total	6.769	7.250	8.737	9.613	10.422

Source : Cour des comptes, sur la base des données transmises par l'Agence de la dette

Comme le montre ce tableau, la Communauté française recourt principalement à deux types d'emprunts, à savoir le programme Euro Medium Term Notes (EMTN) et les Schuldscheine, qui représentent respectivement 74,8 % et 14,8 % de sa propre dette.

¹⁹⁴ À la suite du contrôle de la Cour des comptes du compte général.

¹⁹⁵ La distinction entre taux variable et taux fixe s'opère en tenant compte de l'effet des éventuels instruments financiers visant à couvrir le risque lié à la variabilité du taux. Lorsqu'un emprunt conclu à taux variable est couvert par un contrat d'échange d'intérêts qui a pour effet de neutraliser l'effet de la variabilité du taux, celui-ci est considéré comme à taux fixe.

Le programme EMTN consiste à établir, préalablement à l'émission d'obligations, le cadre juridique et les modalités de transactions (offering circular)¹⁹⁶. Il permet de réaliser rapidement ces transactions puisque, le cadre étant établi, il ne reste que les conditions d'emprunt à négocier.

Les Schuldscheine sont à considérer comme des conventions de prêts de droit allemand. Ils se caractérisent par des prêts de longue durée et peuvent être conclus rapidement, car l'Agence de la dette a établi une convention type.

Par ailleurs, la dette à long terme de la Communauté française comprenait jusqu'en 2021 la dette dite « universitaire », issue des emprunts contractés dans le passé par les universités et pour lesquels elle payait les intérêts. L'administration a procédé au remboursement anticipé de cette dette (environ 10 millions d'euros) en date du 31 janvier 2022 et celle-ci n'apparaît dès lors plus dans la dette à long terme de la Communauté française.

3.2.1.1 Part des emprunts conclus à taux fixe et à taux variable

En 2022, la part des emprunts à taux fixe de la Communauté française s'élève 9.666,3 millions d'euros, soit 92,7 % du montant total emprunté.

Les emprunts à taux variables représentent par conséquent 7,3 % du total des emprunts (755,5 millions d'euros). Ce pourcentage respecte le principe de gestion du risque de taux d'intérêt recommandé par le conseil du Trésor¹⁹⁷, qui stipule que les montants empruntés à taux variables soient inférieurs à 15 % du montant total de la dette directe au 31 décembre. Ils sont principalement constitués (à hauteur de 495,0¹⁹⁸ millions d'euros) d'emprunts liés à l'inflation¹⁹⁹ (*inflation linked*), dont plus de la moitié a été émis en 2018 et dont les échéances se situent entre 2031 et 2066.

La part des emprunts à long terme conclus à taux variable en 2022 est d'environ 3 % du total des nouveaux emprunts de l'année, ce qui explique principalement la diminution de la part de taux variable dans l'emprunt total de la Communauté française. En outre, deux emprunts liés à l'inflation (taux variable), ont été remboursés en 2022 (pour un montant de 83 millions d'euros).

3.2.1.2 Échéancier de la dette au 31 décembre 2022

Afin de se prémunir contre le risque de liquidité, la Communauté française s'est fixée l'objectif de lisser dans le temps les remboursements de la dette existante. Cet objectif se matérialise par deux critères de gestion : d'une part, le montant total des emprunts venant à échéance dans les 12 mois doit se limiter à 10 %, et, d'autre part, le montant total des emprunts venant à échéance dans les

¹⁹⁶ Montant limite d'émission, modalités convenues entre l'émetteur, les courtiers et les revendeurs (méthode d'émission, prix d'émission, forme des billets, système de compensation, etc.).

¹⁹⁷ Rapport annuel 2022 de l'Agence de la dette.

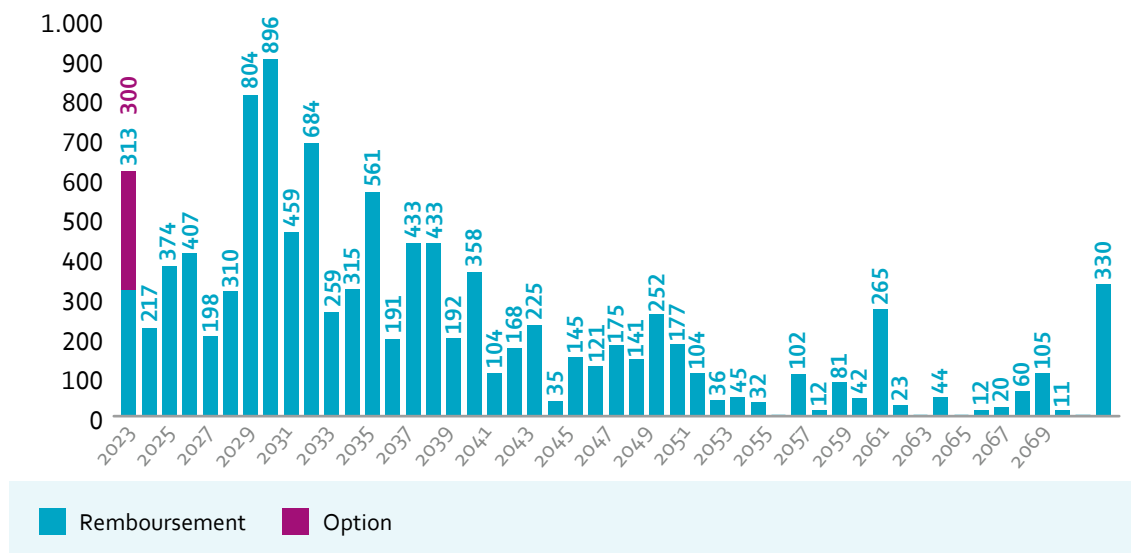
¹⁹⁸ Au total, les emprunts liés à l'inflation représentent 538,2 millions d'euros, mais un d'entre eux (pour un montant de 43,2 millions d'euros) fait l'objet d'une convention d'échange d'intérêts, qui a pour effet de couvrir le risque de taux.

¹⁹⁹ Ces emprunts ont la double particularité suivante : d'une part, le montant à rembourser est calculé sur la base de l'indice d'inflation en vigueur à l'échéance de l'emprunt et, d'autre part, le taux d'intérêt payable annuellement est lié à l'évolution de l'indice d'inflation.

5 ans ne peut excéder 33,3 % de l'encours total de la dette communautaire²⁰⁰. En 2022, ces critères sont respectés puisque ces deux ratios s'établissent respectivement à 5,8 % et 17,1 %²⁰¹.

L'échéancier suivant a été arrêté par l'Agence de la dette au 31 décembre 2022 :

Graphique 12 – Échéancier de la dette au 31 décembre 2022 (en millions d'euros)



Source : Agence de la dette

Il ressort de cette situation arrêtée par l'Agence de la dette les éléments suivants :

- Le montant de la dette à refinancer en 2023 s'élève à 613 millions d'euros, dont 300 millions d'euros de remboursements sont optionnels. Il s'agit :
 - de lignes d'emprunt à court terme (six mois) pour un total de 225 millions d'euros ;
 - d'un emprunt LOBO de 75 millions d'euros, susceptible d'être remboursé au prêteur au cours de la durée de l'emprunt conclu en 2008 pour 50 ans : il prévoit l'option²⁰², pour le prêteur, de proposer une seule fois un nouveau taux. La Communauté française a alors la possibilité de l'accepter ou de le refuser. Dans ce dernier cas, elle doit rembourser l'emprunt. Par mesure de prudence, la Communauté française retient donc le scénario le plus pessimiste, celui de la demande de remboursement.
- Les pics de refinancement observés en 2029 et 2030, respectivement à hauteur de 804 et 896 millions d'euros et, dans une moindre mesure, en 2032 (684 millions d'euros) et en 2035 (561 millions d'euros) s'expliquent par l'arrivée à échéance d'émissions de type benchmark. Ces émissions permettent à l'administration de se financer sur les marchés de manière relativement rapide, via la centralisation d'investisseurs organisée par un consortium de banques (benchmark public) ou via un placement privé de taille importante (benchmark privé). Les placements benchmark ont l'avantage de la rapidité de mise en œuvre et de la liquidité, en apportant une plus grande diversification d'investisseurs.

²⁰⁰ Ces deux ratios ont été revus lors du conseil communautaire du Trésor de décembre 2020. Antérieurement, ceux-ci s'établissaient respectivement à 20 % et 50 %.

²⁰¹ Source : rapport annuel 2022 de l'Agence de la dette.

²⁰² Elle peut être levée annuellement.

- Au 31 décembre 2022, la Communauté française avait conclu quatre émissions de type benchmark, dont les caractéristiques sont les suivantes :
 - Benchmark public de 600 millions d'euros, venant à échéance en juin 2029 : cette opération a été réalisée en novembre 2020.
 - Benchmark privé de 750 millions d'euros, venant à échéance en janvier 2030 : cette opération a été initiée en janvier 2020.
 - Benchmark public de 500 millions d'euros, venant à échéance en juin 2035 : cette opération a été initiée en juin 2021.
 - Benchmark public de 600 millions d'euros, venant à échéance en mai 2032 : cette opération a été initiée en mai 2022.
- Les échéances de 4 emprunts (qui constituent ensemble un total de 330 millions d'euros) sont postérieures à 2070 (elles vont de 2076 à 2120)²⁰³.

3.3 Coût de la dette directe

3.3.1 Taux implicite calculé par l'Agence de la dette

Le taux implicite calculé par l'Agence de la dette correspond à l'impact budgétaire d'une année des opérations liées à la dette²⁰⁴ (191,8 millions d'euros en 2022) rapporté à la dette évaluée par l'Agence au 31 décembre de cette même année (10.421,8 millions d'euros pour 2022).

Tableau 28 – Évolution du taux implicite calculé par l'Agence de la dette

	2018	2019	2020	2021	2022
Impact budgétaire des opérations liées à la dette	153,5	166,1	163,1	158,7	191,8
Dette Communautaire à long terme	6.768,6	7.249,8	8.737,1	9.612,8	10.421,8
Taux implicite	2,27%	2,29%	1,87%	1,65%	1,84%

Source : Cour des comptes, sur la base des données de l'Agence de la dette

Comme le montre le tableau, ce taux avait décliné entre 2018 et 2021, reflétant l'évolution favorable des conditions de marché : le financement des nouveaux emprunts et le refinancement des emprunts qui arrivaient à échéance se faisait à de meilleurs taux qu'au cours des exercices précédents. En 2022, le taux implicite augmente, traduisant l'augmentation des taux observée au cours de cet exercice. En effet, le taux moyen des emprunts à taux fixe conclus en 2022 par l'administration (pour un montant total de 1,1 milliard d'euros) est supérieur à 2 %²⁰⁵.

²⁰³ Ces emprunts sont regroupés dans le dernier bâtonnet du graphique.

²⁰⁴ C'est-à-dire la somme imputée au budget d'une année des intérêts débiteurs et créditeurs des emprunts, des jambes payeuses et receveuses des swaps, des dépenses relatives aux primes d'émission et de remboursement ou encore de l'effet des emprunts liés à l'inflation.

²⁰⁵ Ce calcul ne tient pas compte des emprunts conclus en 2022 dont l'échéance est inférieure à 1 an.

Chapitre 4

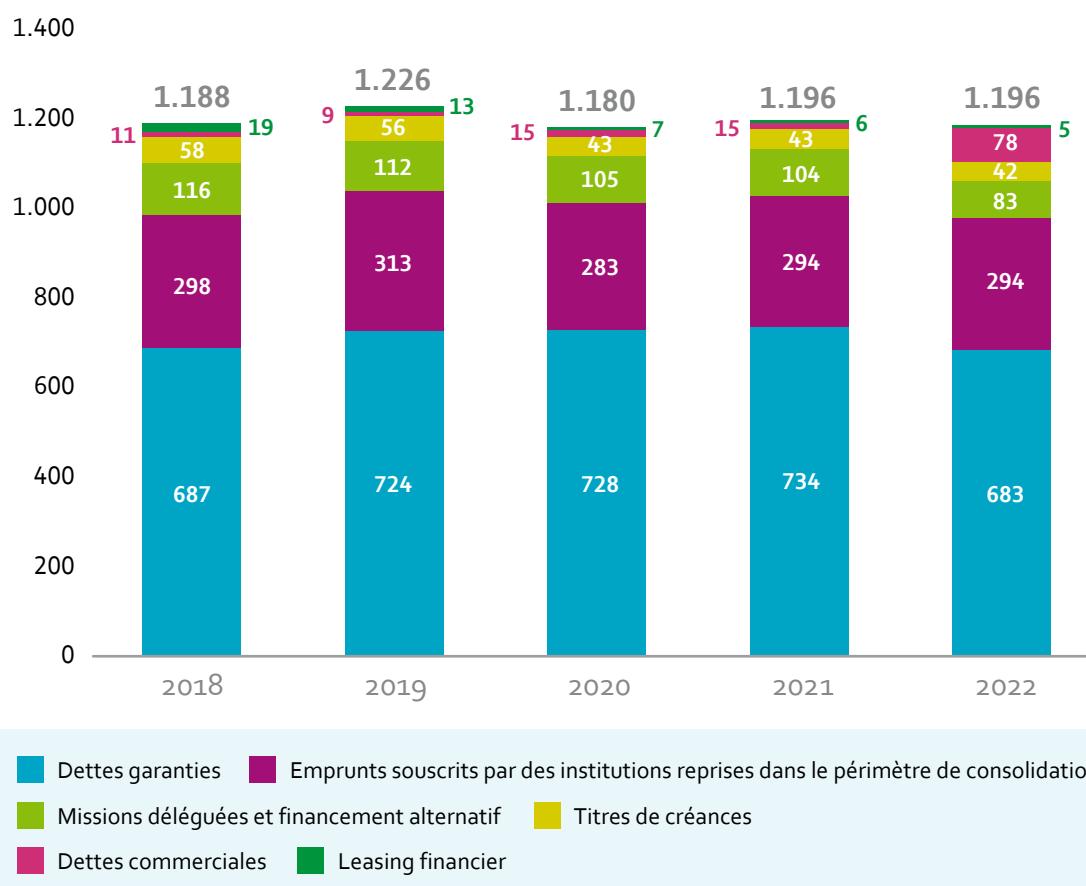
Dettes indirectes

4.1 Évolution de la dette indirecte entre 2018 et 2022

Alors que la dette directe n'a cessé de croître entre 2018 et 2022, la dette indirecte est restée stable au cours de cette période (environ 1,20 milliards d'euros). Par conséquent, la dette indirecte constitue une part de moins en moins importante de la dette brute consolidée (14,7 % en 2018 pour 10,2 % en 2022).

Le graphique suivant présente l'évolution des différentes composantes de la dette indirecte entre 2018 et 2022.

Graphique 13 – Évolution de la dette indirecte entre 2018 et 2022



Source : rapports ICN

4.2 Composition de la dette indirecte

4.2.1 Dettes garanties par la Communauté française

Les dettes garanties concernant les infrastructures scolaires des écoles subventionnées²⁰⁶ s'élèvent à 683,3 millions d'euros²⁰⁷, soit une diminution de 51,3 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent.

4.2.2 Emprunts souscrits par des institutions reprises dans le périmètre de consolidation

En 2022, le total des emprunts contractés par les institutions reprises dans le périmètre s'élève à 294,0 millions d'euros, soit équivalent à ceux rapportés en 2021.

4.2.3 Mission déléguée et financement alternatif

Le recours à la mission déléguée et au financement alternatif a pour conséquence de ne pas faire apparaître directement dans les comptes de la Communauté française les dettes liées à ces financements. Toutefois, ils sont repris par l'ICN dans la détermination de la dette consolidée de la Communauté française.

Pour rappel, en 2011, la Communauté française et la Région wallonne ont conclu un accord de coopération²⁰⁸ autorisant le Centre régional d'aide aux communes à assurer le financement des bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné. L'ICN a intégré les montants relatifs à cette mission déléguée dans la dette consolidée de la Communauté française. En 2022, ils atteignent 63,6 millions d'euros.

Le financement alternatif consiste à subsidier le remboursement d'emprunts contractés par des entités qui appartiennent au périmètre de la Communauté française. Ces financements reposent sur des conventions établies entre certaines entités et la Communauté française. Le solde restant dû au 31 décembre 2022 s'élève à 19,0 millions d'euros²⁰⁹. L'ICN l'a intégré dans le calcul de la dette consolidée.

4.2.4 Titres de créances

Certaines entités du périmètre, qui exercent leurs missions dans l'enseignement supérieur et universitaire, recourent à l'émission de titres de créances²¹⁰ pour financer leurs besoins. Pour l'année 2022, l'ICN a évalué la valeur de ces financements à 41,6 millions d'euros.

²⁰⁶ Chapitre IV du décret du 5 février 1990 de la Communauté française relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, ci-après dénommé « décret du 5 février 1990 ».

²⁰⁷ Au 31 décembre 2022, 682,3 millions d'euros garantis par la Communauté française et 1,1 millions d'euros, historiquement garantis par l'État fédéral, en diminution régulière.

²⁰⁸ Accord de coopération du 3 février 2001 conclu entre la Communauté française et la Région wallonne sur le financement des investissements subventionnés en vertu de l'article 7, § 4, du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française.

²⁰⁹ Principalement vis-à-vis des organismes suivants :

- Palace Bruxelles : 5,8 millions d'euros ;
- Émulation Liège : 5,4 millions d'euros.

²¹⁰ En l'occurrence, il s'agit d'émissions obligataires.

4.2.5 Dettes commerciales

Seules les dettes commerciales à long terme sont considérées, selon le SEC, comme des emprunts. Une offre de délai de paiement à long terme accordée par le fournisseur²¹¹ est assimilée en réalité à un crédit en faveur de l'acheteur. Cette modalité de paiement est à distinguer de la facilité de trésorerie, couramment octroyée, qui se caractérise par des échéances de paiement à court terme²¹².

Fin 2022, ces dettes représentent un montant total de 77,8 millions d'euros²¹³.

4.2.6 Leasing financier (crédit-bail)

Le SEC 2010 considère que le crédit-bail – par exemple, la mise à disposition de biens immobiliers – est un prêt accordé au preneur par le bailleur, dont le remboursement s'effectue par le versement d'annuités composées du capital²¹⁴ et des intérêts. Dans le cas présent, la Communauté française est le preneur.

Au 31 décembre 2022, le capital à rembourser pour les contrats de bail de la Communauté française et de son périmètre communiqué à l'ICN s'élève à 5,4 millions d'euros.

²¹¹ Le SEC utilise le terme « constructeur ».

²¹² SEC, point 20.132.

²¹³ Ces dettes concernent principalement les universités.

²¹⁴ Le SEC utilise le terme de « principal ».

Chapitre 5

Évaluation externe

Les agences de notation financière évaluent la capacité de remboursement des émetteurs de dette. Elles analysent donc régulièrement la Belgique et les entités fédérées, selon leur propre méthode, et leur attribuent une note. Celle-ci varie selon que la situation peut être qualifiée de :

- sécurité optimale (Aaa) ;
- bonne qualité à une qualité moyenne inférieure (Aa1 à Baa3) ;
- spéculative (Ba1 à B3) ;
- extrêmement spéculative (Ca1 à Ca) ;
- défaut de remboursement (C).

Moody's évalue la dette brute consolidée de la Communauté française. En septembre 2023, l'agence de la notation a confirmé la note (A2²¹⁵) et la perspective à long terme (« stable »), qu'elle avait fixées en décembre 2021.

L'agence de la notation maintient sa perception des éléments qui constituent des garanties quant à la solvabilité de la Communauté française, à savoir :

- D'une part, une gestion prudente et sophistiquée de la dette, qui conforte son accès étendu aux sources de financement.
- D'autre part, le « contexte législatif mature et robuste » dans lequel la Communauté française évolue, qui fixe clairement les responsabilités des différentes parties prenantes et ne permet pas des changements soudains, notamment en matière de financement.

Toutefois, Moody's estime que la Communauté française va faire face à un déficit récurrent d'environ 1,5 milliard d'euros entre les années 2023 et 2026, ce qui aura pour effet d'accroître significativement sa dette. L'agence de la notation est en conséquence d'avis que le ratio entre la dette et les recettes sera supérieur à 100 % d'ici l'année 2024. Elle justifie son avis par les éléments suivants :

- les contraintes structurelles qui pèsent sur la croissance des recettes de la Communauté française, eu égard notamment aux tendances démographiques ;
- la pression exercée sur les dépenses, résultant notamment de l'engagement du gouvernement à accroître l'investissement public (dont singulièrement un milliard d'euros supplémentaire prévu en crédits d'engagement au budget 2022 pour la rénovation des bâtiments scolaires). Il n'est pas tenu compte de la possible amélioration de l'efficacité des dépenses consécutive à la mise en œuvre de la revue des dépenses ;
- le manque de flexibilité budgétaire de la Communauté française, qui est de nature à limiter sa capacité de réaction.

²¹⁵ Se traduit par un risque de crédit faible pour les investisseurs.

Chapitre 6

Conclusions

Entre 2018 et 2022, la dette brute consolidée de la Communauté française est passée de 8,10 à 11,57 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,47 milliards d'euros (+ 42,8 %). Dès lors que la dette indirecte est restée stable au cours de cette période (environ 1,20 milliard d'euros), cette hausse s'explique uniquement par celle de la dette directe.

L'accroissement de la dette directe résulte principalement de la nécessité pour la Communauté française de couvrir ses déficits budgétaires successifs. En effet, alors que l'exercice 2018 présentait déjà un déficit budgétaire (-398 millions d'euros), les dépenses de la Communauté française ont depuis lors connu globalement une croissance plus forte que ses recettes.

Cette situation s'explique en partie par les effets de la crise sanitaire survenue lors de l'exercice 2020, puisque, d'une part, les recettes perçues en application de la LSF²¹⁶ avaient été significativement réduites, et, d'autre part, des dépenses exceptionnelles avaient été réalisées. Par conséquent, la dette directe avait cru de 1,48 milliards sur la seule année 2020²¹⁷. Le taux d'endettement²¹⁸ de la Communauté française était passé de 74,3 % en 2019 à 93,5 % en 2020.

En 2021 et 2022, ce taux d'endettement s'est maintenu à un niveau proche de 90 %. Cette situation traduit le fait qu'en dépit de soldes budgétaires primaires négatifs, les taux d'intérêt très bas d'une part et la croissance des recettes d'autre part ont permis de stabiliser ce taux au cours des deux années écoulées. Sa trajectoire future dépendra de l'évolution combinée de ces trois variables (solde primaire, taux d'intérêt et recettes).

Compte tenu de la structure au 31 décembre 2022 de la dette directe, l'effet de l'évolution des taux d'intérêt sur les charges de la dette existante sera progressif, car, d'une part, les emprunts à taux variables constituent une proportion relativement faible du total de la dette (environ 7 %, soit moins d'un milliard d'euros), et, d'autre part, l'échéancier de la dette montre que les opérations importantes de refinancement arriveront principalement à partir de 2029.

À court terme, la soutenabilité de la dette de la Communauté française dépend principalement de sa capacité à maîtriser ses soldes budgétaires futurs, et donc à limiter le recours à de nouveaux emprunts. À politique inchangée, la trajectoire observée depuis plusieurs années devrait cependant perdurer et les soldes budgétaires rester déficitaires.

Cette trajectoire sera en outre difficile à modifier dès lors que des contraintes structurelles pèsent sur la croissance des recettes de la Communauté française et que celle-ci dispose de peu de flexibilité budgétaire. Moody's estime d'ailleurs que la Communauté française va faire face à un déficit récurrent d'environ 1,5 milliard d'euros entre les années 2023 et 2026 et prévoit que son taux d'endettement sera supérieur à 100 % d'ici l'année 2024.

²¹⁶ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

²¹⁷ 43 % de l'augmentation constatée entre 2018 et 2022.

²¹⁸ Rapport entre la dette brute consolidée et les recettes du périmètre, hors section particulière.

Toutefois, l'agence de la notation a maintenu la notation de la dette brute consolidée (A2), car elle estime d'une part que la gestion prudente et sophistiquée de la dette, qui conforte l'accès de la Communauté française aux sources de financement, et, d'autre part, le « *contexte législatif mature et robuste* » dans lequel la Communauté évolue garantissent sa solvabilité.

Audits spécifiques

PARTIE

VI

Chapitre 1

Contrôle des comptes du CHU de Liège

1.1 Introduction

La Cour des comptes a contrôlé les comptes du Centre hospitalier universitaire de Liège (ci-après dénommé « CHU de Liège ») pour les années 2017 à 2022.

Celui-ci a été créé par l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'État à Gand et à Liège²¹⁹. Cet arrêté range le CHU de Liège dans la catégorie B, visée à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (ci-après dénommée « loi du 16 mars 1954 »).

L'assujettissement du CHU de Liège à la loi du 16 mars 1954 s'accompagne cependant de plusieurs dérogations. En effet, la tenue de la comptabilité, l'établissement des comptes annuels ainsi que des budgets, et la désignation d'un réviseur d'entreprise sont réglés par les arrêtés royaux du 7 août 1987 portant coordination de la loi sur les hôpitaux, du 14 août 1987 relatif au plan comptable minimum normalisé des hôpitaux et du 19 juin 2007 relatif aux comptes annuels des hôpitaux.

1.2 Méthode

Les contrôles ont été effectués sur la base de l'article 6, §§ 4 et 6, de la loi du 16 mars 1954. La Cour des comptes a examiné ces comptes en effectuant :

- le suivi des recommandations des années précédentes ;
- le contrôle par sondage des postes du bilan et du compte de résultats pour évaluer la fidélité et la fiabilité des comptes annuels ;
- le contrôle du respect, par le CHU de Liège, de ses obligations réglementaires en matière de comptabilité ;
- l'application des dispositions prévues dans les règles d'évaluation ;
- l'analyse des opérations de clôture.

1.3 Communication des résultats des contrôles

Les résultats des contrôles ont été communiqués par courrier, le 5 septembre 2023, au vice-président et ministre du Budget du gouvernement de la Communauté française, ainsi qu'à la ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, avec copie à l'administrateur délégué, au président du conseil d'administration et à la directrice du service financier.

²¹⁹ Cette compétence a été transférée aux communautés.

1.4 Principaux constats

1.4.1 Présentation synthétique des comptes

Les deux tableaux suivants présentent de manière synthétique les bilans et comptes de résultats.

Tableau 29 – Synthèse de l'actif et du passif (en milliers d'euros)

PCMN	Actif	2022	2021	2020	2019	2018	2017
20/28	Actifs immobilisés	440.331	355.230	347.796	309.096	221.867	191.891
29/58	Actifs circulants	384.826	385.567	403.105	367.508	323.455	335.834
	Total de l'actif	825.157	740.797	750.901	676.604	545.322	527.725

PCMN	Passif	2022	2021	2020	2019	2018	2017
10/15	Capitaux propres	333.516	344.054	331.595	320.014	253.535	246.803
16	Provisions et impôts différés	83.068	83.241	77.835	72.599	61.810	58.201
17/49	Dettes	408.573	313.502	341.471	283.991	229.977	222.721
	Total du passif	825.157	740.797	750.901	676.604	545.322	527.725

Source : comptes annuels

Tableau 30 – Synthèse du compte de résultats (en milliers d'euros)

PCMN	Compte	2022	2021	2020	2019	2018	2017
70/74	Produits d'exploitation	757.196	746.196	686.306	663.932	610.793	570.322
60/64	Coût des produits d'exploitation (-)	765.041	742.515	682.547	675.661	615.768	562.118
70/64	Résultat d'exploitation	-7.845	3.681	3.758	-11.729	-4.974	8.204
70/65	Résultat courant avant impôts	-8.571	3.763	2.442	-12.835	-8.073	7.567
70/66	Résultat de l'exercice	-6.387	11.037	9.291	9.236	6.258	6.093

Source : comptes annuels

1.4.2 Reddition des comptes

La Cour des comptes a réalisé son contrôle sur la base des comptes annuels 2017 à 2022 établis par le conseil d'administration du CHU de Liège²²⁰. Ces comptes ont été transmis par le CHU de Liège à son ministre de tutelle. La Cour ne pourra les déclarer contrôlés qu'après leur transmission officielle par le ministre du Budget conformément à l'article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954.

²²⁰ Respectivement les 27 juin 2018, 19 juin 2019, 24 juin 2020, 29 juin 2022 et 26 juin 2023.

La Cour des comptes recommande de veiller à une transmission des comptes dans les délais prévus et de prendre les actions nécessaires afin de résorber les retards de transmission constatés.

1.4.3 Présentation légale des comptes

La Cour des comptes observe que les comptes annuels du CHU de Liège ne sont pas établis conformément au schéma applicable aux hôpitaux par l'article 3 de l'arrêté royal du 19 juin 2007²²¹ et recommande dès lors de s'y conformer.

1.4.4 Tenue de la comptabilité

L'examen du bilan et du compte de résultats des années 2017 à 2022 a notamment révélé les constats suivants :

- des schémas comptables incorrects pour la comptabilisation d'un droit d'usufruit et d'une indemnité d'assurance ;
- l'absence de comptabilisation des subventions sous forme de crédit bancaire octroyées par le Centre régional d'aide aux communes ;
- des traitements comptables différenciés pour un même type d'opérations. Sur la base de l'analyse d'une société de conseil, le CHU de Liège a entrepris des démarches administratives afin de récupérer une partie des précomptes professionnels versés sur la masse salariale des chercheurs de 2016 à 2022²²². Plus précisément, pour les années de revenus 2016 à 2018, l'organisme a introduit des dossiers de réclamations auprès de l'administration fiscale pour un montant total de plus de 27 millions d'euros. Cette dernière ne s'est pas encore prononcée et le montant réclamé n'a pas fait l'objet d'un enregistrement comptable. Par contre, pour les années de revenus 2019 à 2022, le CHU de Liège a adressé des déclarations rectificatives au précompte professionnel pour près de 77 millions d'euros plutôt qu'une réclamation. L'administration fiscale a, sur cette base, procédé de manière automatique au remboursement des montants réclamés²²³. Les déclarations rectificatives font l'objet d'un enregistrement en produits²²⁴ d'une part et d'autre part, d'une mise en provision d'un montant de plus de 9 millions d'euros afin de couvrir une partie du risque de refus ultérieur de l'administration fiscale. La comptabilisation de ces opérations a eu comme conséquence d'améliorer le résultat économique du CHU de Liège au cours des exercices comptables 2019 à 2022. La Cour des comptes relève dès lors que, s'il s'avérait à l'avenir que l'administration fiscale venait à ne pas confirmer en tout ou partie les déclarations rectificatives au-delà de 9 millions d'euros, les résultats futurs du CHU de Liège seraient obérés à due concurrence.

221 « Le bilan et le compte de résultats sont établis conformément aux schémas prévus aux sections 1^{re} et 2 de l'annexe. L'annexe comporte les états et renseignements prévus à la section 3 de l'annexe au présent arrêté. Les postes du bilan, du compte de résultats et les mentions de l'annexe peuvent être omis s'ils sont sans objet pour l'exercice considéré et pour l'exercice précédent. Le compte de résultats des centres de frais définitifs (comptabilité de gestion) est établi conformément au schéma repris à la section 4 de l'annexe. Les informations complémentaires à fournir par les associations sans but lucratif à la Banque nationale de Belgique sont établies selon le format prévu à la section 5 de l'annexe. »

222 Les réclamations sont possibles dans un délai de cinq ans à partir du 1^{er} janvier de l'année pour laquelle le précompte est dû.

223 Les déclarations rectificatives peuvent être introduites jusqu'au 31 août de l'année suivant les revenus.

224 Comptes 74 ou 76.

1.4.5 Contrôle interne

En matière de contrôle interne, la Cour des comptes observe, d'une part, que le CHU de Liège ne dispose pas d'une liste exhaustive, détaillée et actualisée de ses actifs immobilisés et, d'autre part, que les pouvoirs de signature bancaires ne sont pas systématiquement mis à jour.

1.4.6 Marchés publics

La Cour des comptes a contrôlé un échantillon de 20 marchés, sélectionnés à partir du fichier de suivi des marchés publics reçu du CHU de Liège en veillant à couvrir toutes les procédures et les différents types de marchés, et ce pour des marchés toujours en cours sur l'exercice 2022. La Cour n'a pas constaté de carences dans la mise en œuvre des procédures de passation et d'attribution de ceux-ci.

Cependant, la Cour des comptes observe que le CHU de Liège n'a pas appliqué la législation relative aux marchés publics pour la mission de consultance confiée à une société de conseil dans le cadre de l'analyse des dispenses de versement du précompte professionnel. La Cour relève non seulement le non-respect des dispositions légales et réglementaires en l'espèce, mais souligne également que la mise en concurrence aurait pu aboutir à une économie substantielle, au regard des montants en jeu et du pourcentage appliqué en guise de rémunération par la société de conseil sur les montants récupérés.

1.5 Conclusion

La Cour des comptes a réalisé le contrôle des états financiers du CHU de Liège relatifs aux exercices 2017 à 2022 sur la base des comptes annuels établis par le conseil d'administration du CHU de Liège à défaut de disposer des comptes officiels transmis par le ministre du Budget conformément à l'article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954. Son contrôle a porté plus particulièrement sur les années 2021 et 2022.

Les comptes annuels 2017 à 2022 donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle du patrimoine et de la situation financière du CHU de Liège. Les réviseurs d'entreprises ont toutefois émis des opinions avec réserves sur les différents exercices. Celles-ci sont relatives à des opérations inhérentes au secteur hospitalier²²⁵. La Cour des comptes a en outre relevé plusieurs erreurs de comptabilisation. Ces réserves et observations ne remettent cependant pas en cause la maîtrise générale de l'institution sur sa comptabilité. La Cour relève néanmoins que les résultats futurs du CHU de Liège pourraient être impactés de manière négative et importante en cas de rejet total ou partiel, par l'administration fiscale, des déclarations rectificatives de précomptes professionnels qui ont été introduites par le CHU de Liège pour ses chercheurs. En matière de contrôle interne, la Cour des comptes observe, d'une part, que le CHU de Liège ne dispose pas d'une liste exhaustive, détaillée et actualisée de ses actifs immobilisés et, d'autre part, que les pouvoirs de signature bancaires ne sont pas systématiquement mis à jour.

La Cour des comptes a par ailleurs réalisé un contrôle sur un échantillon de 20 marchés publics. La Cour n'a pas constaté de carences dans la mise en œuvre des procédures de passation et d'attribution de ceux-ci. Elle a néanmoins relevé qu'un contrat relatif à des prestations de consultance n'avait pas fait l'objet d'un marché public dont la mise en concurrence aurait pu aboutir à une économie substantielle pour le CHU de Liège.

²²⁵ Moyens financiers prévisionnels perçus dans le cadre du BMF et de la crise sanitaire.

Chapitre 2

Dépenses des cabinets des membres du gouvernement et de leurs services d'appui

À la demande du président du Parlement de la Communauté française, la Cour des comptes a réalisé un contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui. Ce contrôle porte sur les années 2021 et 2022.

Une nouvelle circulaire a intégré plusieurs recommandations formulées par la Cour des comptes lors de son contrôle précédent. Néanmoins, la Cour observe que la mise en œuvre de ses recommandations demeure incomplète, tant en ce qui concerne la période de changement de législature que la protection du patrimoine.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève à nouveau un manque de transparence quant au coût salarial des agents détachés à titre gratuit auprès des cabinets du gouvernement de la Communauté française. Ce coût, que la Cour a estimé pour l'année 2022 à 8,5 millions d'euros, n'apparaît en effet toujours pas dans les documents budgétaires relatifs aux cabinets ministériels.

Enfin, le contrôle a fait apparaître quelques lacunes en matière de marchés publics.

2.1 Introduction

À la demande du président du Parlement de la Communauté française²²⁶, la Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses des cabinets des membres du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui. Il s'agit du dixième contrôle de ces dépenses et, plus particulièrement, du second contrôle opéré durant la législature 2019-2024²²⁷.

2.1.1 Portée de l'audit et méthode

L'audit concerne les cabinets des cinq ministres du gouvernement de la Communauté française ainsi que leurs services d'appui²²⁸.

²²⁶ En application de l'article 77.1 du règlement du Parlement de la Communauté française qui prévoit qu'« au cours des mois d'octobre de la 2^e et de la 4^e sessions de la législature au minimum, le président du Parlement introduit à la Cour des comptes une demande de contrôle de légalité et de régularité des dépenses de cabinets des ministres du gouvernement et de leurs services d'appui. Les résultats de ce contrôle sont repris dans le Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement ».

²²⁷ Les résultats du premier contrôle opéré durant la législature 2019-2024 ont été publiés en octobre 2021 au 33^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Communauté française (Cour des comptes, 33^e Cahier d'observations – Fascicule 1^{er}, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, p. 213-250, octobre 2021).

²²⁸ Il s'agit du Service permanent d'aide, de gestion, d'audit et de contrôle des cabinets ministériels (Sepac) et du secrétariat du gouvernement.

L'examen des comptes porte sur la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022. L'audit inclut également un suivi des recommandations antérieures, une analyse budgétaire, la vérification du respect de certaines dispositions réglementaires liées au personnel et l'analyse de l'évolution de l'effectif. Il inclut aussi l'examen des inventaires, des achats et des processus de contrôle interne.

La procédure relative à la transmission par les cabinets du rapport de synthèse de l'état de consommation des crédits a également été adaptée, pour tenir compte de la possibilité pour la Cour des comptes d'obtenir ces informations par consultation du logiciel comptable.

Les travaux d'audit se sont appuyés sur l'analyse de la réglementation, des inventaires et des données du personnel et des données et pièces accessibles via le logiciel de gestion comptable SAP.

2.1.2 Procédure

L'audit a été annoncé au président du Parlement et aux membres du gouvernement par lettre datée du 7 février 2023. Un courriel circulaire a été envoyé le 9 février 2023 aux secrétaires de cabinets et à la directrice du Service permanent d'aide, de gestion, d'audit et de contrôle des cabinets ministériels (Sepac) afin d'exposer les modalités pratiques du contrôle.

Les travaux d'audit se sont déroulés entre mars et juin 2023. Les contrôles ont d'abord été opérés sur pièces. Des entretiens ont ensuite été réalisés avec chaque secrétaire de cabinet et la directrice du Sepac.

Le projet de rapport a été communiqué le 11 juillet 2023 aux membres du gouvernement de la Communauté française, qui ont répondu par courrier du 11 août 2023. Le présent rapport tient compte de cette réponse.

2.1.3 Cadre juridique

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2019²²⁹ fixe les principales règles de fonctionnement des cabinets ministériels pour la présente législature. Il a été modifié par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2022 qui concerne notamment le régime des collaborateurs des ministres sortis de charge.

Une circulaire relative au fonctionnement des cabinets ministériels, entrée en vigueur le 17 septembre 2019, détermine et harmonise les procédures à appliquer en matière de gestion et de fonctionnement des cabinets ministériels.

Cette circulaire a été abrogée et remplacée par une circulaire du 2 mars 2023 fixant les procédures relatives au fonctionnement des cabinets ministériels, du secrétariat du gouvernement et du Sepac. Comme recommandé par la Cour des comptes, cette nouvelle circulaire intègre la disparition des trésoriers décentralisés et l'utilisation du logiciel de gestion comptable SAP. Elle élargit également les missions du Sepac et clarifie certains points relatifs à la gestion du personnel et des inventaires.

²²⁹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française relatif aux cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté française, au secrétariat du gouvernement de la Communauté française et au Sepac.

La rétribution et l'indemnisation des ministres font l'objet d'une circulaire dont la dernière est datée du 1^{er} décembre 2022.

Ces circulaires ne font pas l'objet d'une publication. Le gouvernement ayant marqué son intention de veiller à la transparence des dépenses des cabinets ministériels²³⁰, la Cour des comptes recommande au gouvernement de rendre publiques ces circulaires, comme il le fait déjà pour la composition des cabinets.

Les dépenses examinées sont par ailleurs soumises à la réglementation sur les marchés publics ainsi qu'aux dispositions réglementaires relatives à la comptabilité et au contrôle interne, notamment l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale.

2.2 Suivi des recommandations spécifiques au changement de législature

Dans le cadre du suivi du précédent audit relatif aux dépenses des cabinets ministériels de la Communauté française, la Cour des comptes a évalué dans quelle mesure les recommandations spécifiques à la période du changement de législature ont été suivies.

2.2.1 Recommandations non mises en œuvre

La Cour des comptes avait recommandé d'insérer des dispositions transitoires relatives aux cellules de fin de cabinet dans l'arrêté applicable à la prochaine législature. Cette recommandation ne pourra être mise en œuvre qu'au plus tôt lors de la rédaction de l'arrêté qui sera pris par le prochain gouvernement.

La Cour des comptes avait également recommandé de confier à une entité permanente (Sepac ou administration) la gestion des copieurs au même titre que la gestion des assurances ou des bâtiments. Selon le gouvernement, « *une concertation entre les cabinets et [le fournisseur des copieurs] a été réalisée et l'ensemble des contrats a été mis en ordre. Les contrats à l'instar de toutes les conventions des cabinets seront transmis au Sepac en fin de législature. Le gouvernement estime que la gestion budgétaire et les relations contractuelles avec [le fournisseur] doivent rester la prérogative des cabinets, de même que la gestion opérationnelle (choix du matériel, du nombre de copieurs, niveau de dématérialisation, etc.)* ». La Cour constate dès lors que le gouvernement n'estime pas nécessaire de mettre en œuvre cette recommandation.

2.2.2 Recommandation partiellement mise en œuvre

La Cour des comptes avait recommandé d'encadrer plus strictement la période sensible du changement de législature : toute sortie d'un bien de l'inventaire doit être justifiée et retracée. Le Sepac a rédigé de nouvelles instructions relatives à l'utilisation de l'inventaire²³¹ qui prévoient l'impression d'un procès-verbal de carence des biens manquants, mais la circulaire ne prévoit aucune procédure pour réclamer les biens mis à disposition des agents de l'ancien cabinet. Le programme informatique d'inventaire ne permet toujours pas de s'assurer que tous les biens d'un cabinet sortant sont effectivement repris par un nouveau cabinet.

²³⁰ Déclaration de politique de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2019-2024, p. 53.

²³¹ Fascicule « inventaire », 9 février 2023.

2.2.3 Recommandation mise en œuvre

La Cour des comptes avait recommandé d'adapter le formulaire envoyé au bénéficiaire des allocations forfaitaires de départ pour y faire apparaître le montant brut des allocations de chômage. Le Sepac reconstitue le montant brut au départ des informations contenues dans l'opération de versement bancaire.

2.3 Aspects budgétaires

2.3.1 Évolution des crédits depuis 2014

Le tableau suivant reprend les crédits alloués au cours de l'ancienne législature (2014 à 2019) et sous la législature actuelle (2019-2023).

Tableau 31 – Crédits de liquidation alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui, de 2014 à 2023 (en milliers d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de cabinet	19.628	19.935	19.938	20.013	20.015	17.068	15.764	15.779	16.925	17.839
Charges du gouvernement	2.219	2.242	2.304	2.606	2.478	2.726	2.581	2.595	3.661	2.886
Sepac et secrétariat du gouvernement	2.947	1.067	1.021	1.088	1.145	4.096	2.034	1.106	873	1.004
Sous-total	24.794	23.244	23.263	24.103	23.638	23.890	20.379	19.480	21.459	21.729
Cabinet dissous	1.000	1.342	434	396	396	567	1.533	815	566	382
Total	25.794	24.586	23.697	24.499	24.034	24.457	21.912	20.295	22.025	22.111

Source : décrets budgétaires (2014-2021) et SAP (2022-2023)

La Cour des comptes constate que les crédits accordés aux cabinets au sens strict ont augmenté en 2022 et en 2023 en comparaison avec la période 2019-2021, mais qu'ils restent inférieurs à la période 2014-2018 qui comptait, jusqu'en décembre 2018, deux ministres de plus.

L'évolution des crédits au cours de la période audité est analysée en détail aux points suivants.

2.3.1.1 Crédits des cabinets ministériels stricto sensu et charges du gouvernement²³³

Les prévisions budgétaires sont calculées sur la base d'un plafond global des moyens de subsistance fixé, depuis 2009, à 58.140 euros par équivalent temps plein (ETP), auquel s'applique un effectif multiplicateur de référence (EMR)²³⁴. Bien que le plafond global des moyens de subsistance soit établi sur la base d'un nombre théorique d'ETP, le ministre affecte librement ces moyens entre les rémunérations du personnel et les autres frais.

²³² Ces montants sont légèrement différents des montants indiqués dans le 33° Cahier d'observations, car il s'agit des montants après ajustement.

²³³ Division organique 06 – Cabinets ministériels.

²³⁴ Pour un ministre, l'effectif multiplicateur de référence est de 41 ETP ; pour un ministre vice-président, de 55 ETP ; et pour un ministre-président, de 68 ETP.

Les traitements, frais de représentation et indemnités de logement des membres du gouvernement²³⁵ ne sont pas compris dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet.

La valeur nominale de 58.140 euros permettant le calcul du plafond global des moyens de subsistance a été indexée pour les années budgétaires 2022 et 2023 sur la base de la variation de l'indice santé x 80 %²³⁶.

Le tableau suivant indique pour les années 2021 à 2023 les montants de la valeur nominale, du plafond global de subsistance et des crédits dont il doit être tenu compte.

Tableau 32 – Contrôle du respect de la norme budgétaire (en milliers d'euros)

Année	Valeur nominale	ETP	Plafond	Crédits
2021	58,140	260	15.116	15.115
2022	62,373	260	16.217	16.220
2023	65,865	260	17.125	17.129

Source : SAP

En 2022 et 2023, le plafond global est très légèrement dépassé, probablement pour des raisons d'arrondi de chaque article budgétaire au sein des différents cabinets.

Les dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit, dont le traitement reste à la charge d'autres services publics, n'apparaissent toujours pas dans les documents budgétaires. Prises en charge dans les crédits globaux afférents aux traitements des agents de l'administration ou des organismes qui les ont détachés, ces dépenses ne sont pas identifiables comme telles dans le budget et constituent un coût qui s'ajoute au montant maximum fixé par le plafond de subsistance. L'exposé général du budget de la Communauté française contient, en annexe, le nombre d'ETP occupés dans les cabinets ministériels, mais ne mentionne pas le nombre de détachés sans remboursement ni le coût salarial afférent à ce personnel²³⁷.

Les charges liées au gouvernement de la Communauté française (loyers et frais de fonctionnement) ont augmenté de 1,066 million d'euros entre 2021 et 2022. Cette augmentation est due principalement à une dotation exceptionnelle d'un montant de 939.000 euros visant à transférer l'encours pour les cabinets ministériels au service administratif à comptabilité autonome (Saca) pour les infrastructures non scolaires²³⁸.

²³⁵ Ceux-ci sont fixés par une circulaire du gouvernement du 1^{er} décembre 2022 relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres, membres du gouvernement.

²³⁶ Selon le gouvernement, 80 % représente le pourcentage moyen des crédits liés au « traitement des salaires » dans l'enveloppe globale des crédits « cabinets ».

²³⁷ Voir le [point 2.3.2 Consommation des crédits](#).

²³⁸ Il s'agit du service général du patrimoine et de la gestion immobilière du secrétariat général (SGPGI), créé par les articles 37 et 38 du décret-programme du 15 décembre 2021 portant diverses dispositions accompagnant le budget 2022. Voir Cour des comptes, [34^e Cahier d'observations – Fascicule II](#), rapport au Parlement de la Communauté française, p. 73, Bruxelles, octobre 2022, www.courdescomptes.be : « Le SGPGI aura pour mission la prise en charge des infrastructures non scolaires, et plus précisément les infrastructures sportives, culturelles, de l'aide à la jeunesse, de la jeunesse, des maisons de justice, administratives et des cabinets ministériels ».

2.3.1.2 Crédits relatifs au Sepac et au secrétariat du gouvernement

Les crédits relatifs au Sepac et au secrétariat du gouvernement (repris à la division organique 10) avaient augmenté de 300 % entre 2018 et 2019, passant de 1,1 million d'euros à 4 millions d'euros²³⁹. La Cour des comptes constate que ces crédits ont diminué en 2022 et en 2023, pour atteindre 0,873 et 1,004 million d'euros.

2.3.2 Consommation des crédits

Le taux de consommation global des crédits alloués aux cabinets et aux services d'appui, qui était de 84 % en 2020, atteint 88 % en 2021 et 93 % en 2022, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 33 – Consommation (en liquidation) des crédits 2021 et 2022 alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui (en milliers d'euros)

	Crédits		Montants liquidés		Taux de consommation	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Dépenses de cabinet	15.779	16.925	14.834	15.607	94%	92%
Charges du gouvernement	2.595	3.661	1.803	3.575	69%	98%
Sepac et secrétariat du gouvernement	1.106	873	661	712	60%	82%
Cabinets dissous	815	566	596	540	73%	95%
Total	20.295	22.025	17.894	20.434	88%	93%

Source : SAP

La consommation des crédits alloués aux seuls cabinets ministériels se présente comme suit.

Tableau 34 – Consommation (en liquidation) des crédits alloués aux cabinets ministériels, par type de crédits (en euros)

	Montants liquidés en 2021	Part relative en 2021	Montants liquidés en 2022	Part relative en 2022
Crédits de personnel	13.358.902	90,1%	14.170.550	90,8%
Crédits de fonctionnement	1.072.437	7,2%	1.173.876	7,5%
Crédits d'investissement	403.082	2,7%	262.466	1,7%
Total	14.834.421		15.606.892	

Source : SAP

²³⁹ En raison de l'augmentation des crédits de l'article de base 11.03 – Charges liées à la fin de la législature et du paiement d'une facture de 1,1 million d'euros relative à un contrat de services avec une agence de presse pour une durée de 5 ans (voir Cour des comptes, 33^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}, op.cit., p. 230).

L'application SAP permet aux services de la Cour des comptes de consulter directement les données relatives aux consommations des crédits. À la demande des cabinets, il a été convenu de remplacer l'envoi des rapports de synthèse de l'état de consommation des crédits²⁴⁰ par la consultation de l'application informatique comptable.

Les montants alloués aux dépenses des seuls cabinets ministériels couvrent essentiellement des frais de personnel. Par rapport à 2020, la part relative des frais de personnel s'accroît de 2 %²⁴¹. En 2022, les dépenses de fonctionnement et d'investissement concernent respectivement 8 % et 2 % des montants liquidés.

Au 31 décembre 2022, les détachés à titre gratuit représentent 47 % de l'effectif des cabinets. Ils proviennent du ministère de la Communauté française (69,7 ETP)²⁴², de l'enseignement (16 ETP), d'organismes dépendant de la Communauté française (15 ETP), du service public de Wallonie (9 ETP) et d'un organisme dépendant de la Région wallonne (1 ETP).

En 2015, la Cour des comptes avait évalué, en récoltant les données salariales communiquées par les administrations d'origine, le coût des détachés à titre gratuit pour ces administrations à 7,2 millions d'euros pour 114 ETP. En comparaison, le coût en 2022 des détachés à titre gratuit (110,7 ETP au 31 décembre 2022) peut être estimé à un montant de l'ordre de 8,5 millions d'euros après indexation²⁴³.

La charge réelle du fonctionnement des cabinets ministériels doit dès lors inclure le montant estimé de 8,5 millions d'euros afférent aux détachements à titre gratuit, en sus de la consommation des crédits des cabinets au sens strict, qui s'élève à 15,6 millions d'euros, soit un montant total estimé à 24,1 millions d'euros. Si l'on tient compte du coût de ces détachements, les dépenses afférentes au personnel des cabinets ministériels s'élèvent à environ 22,7 millions d'euros.

2.4 Personnel des cabinets

2.4.1 Respect des dispositions réglementaires spécifiques aux cabinets ministériels

L'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2019 fixe la composition des cabinets ministériels et le statut de leurs agents.

Un cabinet peut comporter des agents de niveau 1, des collaborateurs, du personnel d'entretien, des experts et des étudiants. Les agents peuvent être désignés ou détachés d'un service public.

L'arrêté ne fixe pas l'effectif maximum des cabinets. Il fixe en revanche des limitations spécifiques pour certaines fonctions²⁴⁴, de même que pour les agents détachés gratuitement des organismes d'intérêt public (OIP). Durant la période audité, les cabinets ont respecté ces limitations spécifiques.

²⁴⁰ Prévus par l'article 77.2 du règlement du Parlement de la Communauté française.

²⁴¹ La part des dépenses consacrées aux frais de personnel était de 88 % en 2020.

²⁴² Soit 8,8 ETP en plus depuis le 31 décembre 2020.

²⁴³ Coefficient d'augmentation dû à l'index 1,9607 qui était valable du 1^{er} au 31 décembre 2022.

²⁴⁴ Chef de cabinet, chauffeur, techniciens de surface, experts, étudiants.

L'arrêté précise qu'un cabinet ministériel n'est pas une administration tout en étant un service public. Son personnel ne peut acquérir en cours d'exercice un statut de fonctionnaire nommé à titre définitif et n'est pas soumis à la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail. Il est soumis à « une position administrative *sui generis* ».

L'article 12, § 2, de l'arrêté interdit à un agent détaché de rester en fonction dans son emploi d'origine ni de continuer à en exercer, même à temps partiel, ses attributions d'origine. La Cour des comptes constate que cette interdiction ne s'applique pas aux agents désignés ou aux experts. Entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022, les cabinets comptaient 19 experts²⁴⁵ dont l'emploi principal relevait du secteur public. Dans un cabinet, trois agents ont été désignés à un quart-temps tout en exerçant un autre emploi²⁴⁶.

2.4.2 Situation actuelle

Au 31 décembre 2022, l'effectif des cabinets se présentait comme suit.

Tableau 35 – Répartition des effectifs des cabinets selon le statut, après transferts (en ETP)

	Effectif au 31/12/2022	Dont désignés	Dont détachés à titre gratuit	Dont détachés avec remboursement	Dont experts (gratuits et rémunérés)
Cabinet 1	44,65	25,55	17,30	1	0,8
Cabinet 2	48,08	20,18	23	4	0,9
Cabinet 3	45,30	25,90	14,80	4,5	0,1
Cabinet 4	48,60	13,80	29,60	3,5	1,7
Cabinet 5	47,70	18,30	26	3	0,4
Total	234,33	103,73	110,70	16	3,9

Source : Sepac

Selon les données fournies par le Sepac, l'effectif des cabinets ministériels se composait, au 31 décembre 2022, de 44 % d'agents désignés et de 54 % d'agents détachés d'un service public.

²⁴⁵ Dont le temps de travail ne peut dépasser 0,2 ETP.

²⁴⁶ Dans une commune, une intercommunale, une société anonyme de droit privé.

2.4.3 Évolution de l'effectif au 31 décembre

Le tableau ci-après reprend l'évolution de l'effectif des cabinets ministériels de la Communauté française du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2022.

Tableau 36 – Effectifs au 31 décembre (en ETP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effectifs	268,4	293,2	282,9	277,25	258,18	196,25	225,7	234,23	234,33
Dont désignés	134,6	147,2	143,9	144,75	131,78	93,55	104,2	109,33	103,73
Dont détachés à titre gratuit	101,5	114	110	109	107,6	89,3	101	101,7	110,7
Dont détachés avec remboursement	32,3	31,9	29	23,2	18,8	11	16,5	18,8	16
Dont experts ²⁴⁷						2,4	4	4,4	3,9

Source : Sepac

2.4.4 Rémunérations

Les agents désignés ou détachés perçoivent une allocation annuelle de cabinet dont le montant est fixé par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2019.

Les montants relatifs aux allocations et aux majorations sont fixés à l'indice 138,01. Les montants mentionnés ci-après sont des montants non indexés²⁴⁸.

Les agents désignés perçoivent une allocation annuelle tenant lieu de traitement dont le montant varie²⁴⁹ de 13.257,38 euros à 66.115,99 euros. Les agents détachés qui continuent à percevoir la rémunération de leur administration perçoivent une allocation annuelle d'un montant compris entre 2.381,99 euros et 8.507,09 euros.

Moyennant l'accord du ministre-président²⁵⁰ et dans les limites des crédits budgétaires alloués au cabinet, le ministre peut solliciter une majoration de ces allocations.

Au 31 décembre 2022, 46 agents des cabinets et services d'appui bénéficiaient d'une majoration, pour un montant total de 401.944,43 euros. Les montants de ces majorations varient de 364 à 40.765 euros. Dans sa réponse, le gouvernement précise que toute demande de majoration est accordée sur base d'une motivation complète analysée par le Sepac.

Une indemnité pour télétravail régulier²⁵¹ est octroyée aux agents. Son montant annuel varie selon le grade (de 475,01 euros pour un collaborateur à 1.523,28 euros pour un chef de cabinet et un chef de cabinet adjoint).

²⁴⁷ Sous les précédentes législatures, les experts ne faisaient pas partie du personnel du cabinet.

²⁴⁸ Au 31 décembre 2022, le coefficient d'augmentation était de 1,9607.

²⁴⁹ Les montants varient selon la fonction de l'agent (chefs de cabinet, niveau 1, collaborateurs, experts, personnel d'exécution).

²⁵⁰ Le ministre-président accorde lui-même les majorations des agents de son cabinet.

²⁵¹ Liée à l'indice santé lissé.

Les collaborateurs exerçant les fonctions de chauffeur perçoivent une allocation forfaitaire mensuelle²⁵² et une indemnité forfaitaire annuelle liée à la pénibilité de la fonction²⁵³.

2.4.5 Code de déontologie

Les agents des cabinets ne sont pas soumis à un code de déontologie. L'adoption d'un code de déontologie et d'éthique applicable aux mandataires publics²⁵⁴ est prévue depuis mars 2014²⁵⁵. Bien que la déclaration de politique communautaire de 2019 prévoit l'installation à bref délai de la commission chargée d'élaborer ce code, les normes de déontologie et d'éthique applicables – entre autres – au personnel des cabinets ne sont pas définies.

Dans sa réponse, le gouvernement précise que le Parlement n'a, à ce jour, pas encore réussi à constituer la commission chargée d'élaborer ce code malgré les nombreux appels à candidatures.

2.4.6 Collaborateurs des ministres sortis de charge

Le régime applicable aux collaborateurs des ministres sortis de charge a été modifié par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2022²⁵⁶. Les modifications concernent le nombre de collaborateurs et la durée de leur désignation, la qualité de ministre sorti de charge²⁵⁷, l'autorité à laquelle les collaborateurs sont soumis.

L'arrêté précise à présent que « *les collaborateurs de ministre sorti de charge exercent des missions en lien avec les anciennes fonctions ministérielles des ministres sortis de charge, et assurent, plus particulièrement, le suivi et la clôture des activités liées au mandat ministériel* ».

Ces collaborateurs ne sont pas visés par les dispositions de la circulaire du 20 septembre 2019 applicable au personnel des cabinets.

L'article 3 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2022 prévoit des dérogations applicables aux agents mis à disposition des ministres sortis de charge avant son entrée en vigueur : les ministres sortis de charge du gouvernement précédent continuent de bénéficier des collaborateurs mis à leur disposition avant l'entrée en vigueur du nouvel arrêté durant une période de 1 à 5 ans calculée au prorata de la durée de leur mandat ministériel. La même disposition précise que, dans l'hypothèse d'une fin de fonction anticipée, ces collaborateurs ne pourront pas être remplacés.

252 D'un montant de 272,22 euros, portée à 476,38 euros pour le chauffeur personnel du ministre et à 374,30 euros pour le chauffeur du chef de cabinet. En cas de pluralité de collaborateurs exerçant la fonction de chauffeur du ministre ou du chef de cabinet, le ministre opère la répartition au prorata de ces suppléments.

253 D'un montant de 2.478,20 euros.

254 Dont les chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints.

255 Selon l'article 4 de l'accord du 13 mars 2014 entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région wallonne portant création d'une commission de déontologie et d'éthique : « *La commission rédige un projet de code au plus tard trois mois après son installation. Il contient des règles de nature déontologique, d'éthique, de conflits d'intérêts ainsi que toute ligne directrice jugée utile par la Commission* ».

256 Article 2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française portant modification de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2019 relatif aux cabinets des ministres du gouvernement de la Communauté française, au secrétariat du gouvernement de la Communauté française et au Sepac.

257 Un ministre ayant exercé ses fonctions durant moins de six mois, ou devenu président d'assemblée, ne peut plus disposer de ces collaborateurs.

La Cour des comptes constate qu'en mai 2023, un nouvel agent a été désigné à mi-temps auprès d'un ministre sorti de charge en 2019, en compensation de la diminution équivalente du temps de travail d'un collaborateur désigné avant la modification réglementaire. Bien que ce remplacement n'ait pas eu lieu dans le cadre d'une fin de fonction anticipée, la Cour estime que cette désignation n'est pas conforme à la déclaration du gouvernement de laquelle il ressort que seuls les collaborateurs désignés avant l'entrée en vigueur de la réforme pourront continuer à exercer ces fonctions auprès des ministres du gouvernement précédent²⁵⁸.

Les rémunérations de ces agents sont imputées sur un article de base du programme des cabinets dissous²⁵⁹. Ces crédits, d'un montant de 566 milliers d'euros en 2022, ont été consommés à hauteur de 95 %.

Tableau 37 – Crédits des collaborateurs des ministres sortis de charge (en milliers d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB 11.06	357	399	293	277	277	358	1.333	814	566	382

Source : décrets budgétaires (après ajustement) et SAP – DO 11 – programme 05

D'après les données transmises par le Sepac, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022, 19 conseillers et collaborateurs (17 ETP) étaient mis à disposition de sept anciens ministres issus de la législature 2014-2019. Parmi ces agents, 3 étaient détachés à titre gratuit.

2.5 Inventaires

2.5.1 Réglementation

La circulaire du 2 mars 2023 modifie et précise les instructions concernant la tenue et le contrôle des inventaires des cabinets.

Cette circulaire précise le cadre légal de l'obligation de la tenue d'un inventaire des biens détenus par les cabinets ministériels²⁶⁰ et de la procédure de déclassement des biens²⁶¹. Tous les biens durables – biens dont l'utilisation est prévue pendant plus d'un an – doivent être inscrits à un inventaire physique sous un numéro unique, que ces biens soient imputés à charge d'un article budgétaire du groupe SEC 74 (biens portés à l'actif du bilan) ou du groupe SEC 12 (biens à bon marché portés en charge dans le compte de résultats).

La circulaire renvoie, pour les questions pratiques, à un fascicule « inventaire » rédigé par le Sepac.

²⁵⁸ Gouvernement de la Communauté française, 2 juin 2022, *Limitation du nombre et de la durée des collaborateurs mis à disposition des ministres sortis de charge*, communiqué de presse, www.gouvernement.cfwb.be : « À noter que les collaborateurs des ministres sortis de charge des gouvernements précédents et qui sont actuellement désignés dans ces fonctions avant l'entrée en vigueur du présent arrêté pourront, par le biais de dispositions dérogatoires, continuer à exercer ces fonctions. Par contre, ces nouvelles règles s'appliqueront bien à l'équipe gouvernementale en place ».

²⁵⁹ Article de base 11.06 du programme 5 de la division organique 11.

²⁶⁰ Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française et arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire.

²⁶¹ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2012 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale.

2.5.2 Enregistrement des biens

La Cour a examiné les achats effectués au cours de la période audité et a vérifié le correct enregistrement à l'inventaire des biens achetés par les cabinets et le Sepac²⁶². Ce contrôle externe est difficile en l'absence récurrente de l'indication du numéro d'inventaire sur les factures, et en raison du manque de lien entre le logiciel d'inventaire et le logiciel comptable SAP.

Dans un cabinet, le petit matériel informatique (casques, chargeurs, stations d'accueil, éléments de connexion, coques, claviers, souris) n'a pas été enregistré au motif qu'il ne s'agirait pas de biens immobilisés. La Cour des comptes rappelle que, suivant les dispositions légales, le critère déterminant est celui de la durée d'utilisation. De plus, faute d'enregistrement à l'inventaire, les biens mis à disposition des utilisateurs ne sont pas répertoriés ; leur restitution n'est pas assurée.

D'autres cabinets n'ont pas enregistré les casques audio et les oreillettes au motif qu'il s'agit de matériel personnel ou de faible valeur. Ils ont néanmoins rectifié cette omission à la suite du contrôle.

La Cour des comptes a également constaté l'absence d'enregistrement de nouveaux meubles à l'inventaire d'un cabinet²⁶³. Selon ce cabinet, il s'agit d'une omission, la vérification de l'inventaire ayant pris un peu de retard durant la crise sanitaire. Pour la Cour, cette omission révèle les faiblesses de la procédure de vérification entre les achats et les inscriptions à l'inventaire, mais aussi du contrôle physique des biens²⁶⁴.

Le nouveau fascicule « inventaire » répond aux recommandations formulées dans le rapport précédent de la Cour des comptes concernant le moment de l'enregistrement : un bien doit être enregistré à l'inventaire dès sa réception physique. Toutefois, seuls deux cabinets déclarent enregistrer les biens sans attendre la réception ou la liquidation de la facture.

La Cour des comptes constate peu d'améliorations concernant l'encodage de la valeur des biens : un seul cabinet a encodé systématiquement cette donnée pour les biens acquis durant la période audité. La date de la facture n'est pas encodée pour 83 % de l'ensemble des biens figurant à l'inventaire.

2.5.3 Suivi des biens

2.5.3.1 Mises à disposition

Lors de la mise à disposition de matériel, les agents signent un document généré par la base de données « inventaire » établissant la réception du bien et leur engagement à en disposer en bon père de famille et à le restituer à la première demande.

²⁶² La Cour des comptes a examiné les derniers inventaires déposés par les cabinets sur le serveur du Sepac en février 2023.

²⁶³ Une banquette, un porte-document, un tapis de sol XXL, une chaise détente, une console en acier, deux tables basses, une table d'appoint, deux lampes sur pied, un plaid pour une valeur d'achat de 6.788,10 euros.

²⁶⁴ L'absence d'étiquette d'inventaire sur les meubles achetés en février 2022 aurait dû être décelée lors du scannage des autres biens de la pièce en février 2023.

Un listing nominatif du matériel mis à disposition du cabinet ministériel peut être produit sur la base du même programme, ce qui permet d'avaliser une restitution intégrale de l'ensemble de ce matériel à la sortie de l'agent.

La circulaire du 2 mars 2023 précise que « la restitution du matériel mis à disposition est actée sur une fiche réalisée en deux exemplaires et conservée par le secrétaire de cabinet et par l'agent. Cette fiche, dans laquelle doivent figurer les numéros d'inventaire uniques de ce matériel, constitue la seule preuve de la restitution du matériel ».

La Cour des comptes formule les constats suivants :

- Des biens destinés à être mis à disposition d'un agent ou du ministre (véhicules de fonction, smartphones, stations d'accueil) ne font pas l'objet d'une mention spécifique dans l'inventaire, ce qui a pour conséquence qu'aucune fiche n'est établie.
- Lors de la remise du matériel, la case « mise à disposition » n'est pas toujours décochée dans l'inventaire. En conséquence, le listing nominatif produit par le logiciel n'est plus à jour.

2.5.3.2 Sortie des biens

Lors de son précédent contrôle, la Cour des comptes avait constaté que certains cabinets accumulaient les biens obsolètes ou inutiles sans procéder à leur déclassement et avait recommandé de régulariser la situation. Les cabinets concernés ont effectivement effectué les déclassements ; ces biens devront impérativement être retirés des inventaires par le Sepac au moment du changement de législature.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le nouveau fascicule « inventaire » précise les notions de déclassement et de carence ; il ne prévoit toutefois pas la procédure à appliquer pour sortir un bien en carence de l'inventaire à défaut d'être retrouvé dans un délai déterminé. La Cour a recensé dans l'inventaire 55 biens en carence non déclassés sans pouvoir toutefois déterminer depuis quand cette situation perdure, la date de mise en carence ne figurant pas dans l'inventaire.

La Cour des comptes relève une contradiction entre l'article 6.4.1. de la circulaire qui prévoit qu'un bien volé doit faire l'objet d'un PV de carence et le fascicule « inventaire » qui indique qu'un bien volé doit être retiré de l'inventaire en annexant le PV de déclaration à la police. La Cour a également constaté dans tous les inventaires que les procès-verbaux établis par la police en cas de vol n'étaient pas annexés dans leur intégralité.

2.5.4 Programme d'inventaire

Le programme d'inventaire n'a pas été modifié depuis le dernier contrôle de la Cour des comptes.

Le Sepac teste plusieurs améliorations qui pourraient être rendues effectives au prochain changement de législature.

2.5.5 Procédures de contrôle

La circulaire du 20 septembre 2019 prévoit un dépôt semestriel des inventaires sur le serveur du Sepac. Deux cabinets ont respecté cette obligation au cours de chaque semestre de la période audité. Dans un cabinet, aucun dépôt n'a été réalisé en 2022.

La circulaire prévoit un dépôt papier simultané²⁶⁵ ; les cabinets n'ont respecté cette obligation qu'en février 2023, soit après la période contrôlée par la Cour des comptes et l'annonce de la réalisation de l'audit.

Le contrôle physique du contenu de l'inventaire est effectué par le scannage de l'étiquette du bien au moyen d'un lecteur de codes-barres. La date du dernier contrôle s'inscrit alors en regard du bien dans le fichier Inventaire. La Cour des comptes constate qu'un cabinet n'a pas réalisé cette opération avant le dépôt de l'inventaire de février 2023 (le dernier contrôle a été effectué en août 2022). Dans un service d'appui, seuls 26 % des biens actifs (non déclassés ou en carence) ont été scannés lors du dernier inventaire en 2023.

Un cabinet a encodé manuellement la date du jour dans le champ « dernier scan le » pour les articles entrés dans l'inventaire après le dernier contrôle physique général. La Cour des comptes constate à nouveau que la colonne « date de scan » peut être complétée manuellement et non pas uniquement par scannage de l'étiquette apposée sur le bien.

Le Sepac n'a procédé à aucun contrôle des inventaires depuis le début de la législature, alors que la circulaire prévoit qu'un contrôle physique, partiel et aléatoire est réalisé annuellement par celui-ci.

La circulaire du 2 mars 2023 prévoit plusieurs modifications des procédures de contrôle des inventaires ; celles-ci n'étaient cependant pas encore mises en œuvre au moment de la clôture des travaux d'audit. Les modifications prévues sont les suivantes :

- Le contrôle physique devra être réalisé une fois par an par les cabinets.
- Le dépôt des inventaires sur le serveur du Sepac aura lieu chaque trimestre.
- Le Sepac procédera chaque trimestre à une analyse des données reprises dans l'inventaire des cabinets et il transmettra à chaque cabinet un rapport listant les éventuels problèmes identifiés (informations manquantes, erreurs d'encodage, pièces justificatives non annexées, etc.).
- La Cour des comptes constate néanmoins qu'en l'absence d'accès aux données SAP des cabinets, le Sepac ne pourra pas vérifier que tous les biens durables achetés par ceux-ci sont effectivement inscrits à l'inventaire.

2.6 Contrôle interne relatif aux achats

2.6.1 Réglementation

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes²⁶⁶, la circulaire du 2 mars 2023 intègre la disparition des trésoriers décentralisés et le recours, par les cabinets, au programme comptable utilisé par les services du ministère de la Communauté française.

²⁶⁵ Le Sepac accepte également un dépôt sous format PDF.

²⁶⁶ Cour des comptes, *33^e Cahier d'observations – Fascicule I^{er}*, op. cit.

La circulaire prévoit toujours que « *les dépenses doivent être en lien avec les missions du cabinet ministériel et demeurer raisonnables et mesurées. Les cabinets ministériels veilleront à toujours conserver les pièces justificatives apportant des précisions sur la nature de la dépense* ».

La nouvelle circulaire a néanmoins supprimé l'obligation de mentionner dans les déclarations de créance relatives au remboursement de frais de restaurant le nombre et la liste des participants, l'heure et l'objet de la réunion de travail²⁶⁷. Ces déclarations de créance doivent à présent être approuvées par le secrétaire de cabinet qui vérifie que les frais résultent bien d'une réunion de travail. Cependant, les secrétaires de cabinet n'ont pas nécessairement accès aux informations qui permettraient de procéder à ce contrôle²⁶⁸ ou n'ont pas fourni des explications suffisantes. Seul un cabinet a fixé une norme relative aux circonstances et aux montants applicables aux dépenses de restaurant.

La Cour des comptes constate qu'en l'absence d'indication, dans les déclarations de créance, du motif du repas et du nombre de convives, le contrôle interne et externe du lien avec les activités du cabinet et du caractère raisonnable et mesuré de la dépense ne peut être correctement effectué. Afin d'objectiver les bases de ce contrôle, la Cour recommande aux cabinets ministériels d'adopter des normes claires relatives à ce type de remboursement ou, à tout le moins, d'en fixer un montant maximum.

2.6.2 Commande et réception des achats

Dans son rapport précédent, la Cour des comptes avait relevé des bons de commande visiblement établis tardivement : ils correspondaient au cent près au montant de la facture, alors que le montant précis n'était pas connu au moment de la commande (achats de produits alimentaires et frais de restaurant). La Cour constate à présent que plusieurs cabinets n'indiquent aucun montant dans le bon de commande, alors qu'elle recommandait d'indiquer un montant maximal approximatif.

Les bons de commande ne sont pas toujours joints aux factures dans le logiciel comptable, ce qui limite la possibilité pour la Cour des comptes de contrôler le lien entre la dépense et les missions du cabinet²⁶⁹.

La Cour des comptes constate des manquements dans l'indication de marques de contrôle au cours du processus de liquidation des factures²⁷⁰. Par exemple, un comptable appose un cachet « pour réception le » sur les factures sans indiquer la date de cette réception.

2.6.3 Marchés publics

La Cour des comptes a sélectionné 44 marchés de faible montant (qui constituent la grande majorité des achats) et a constaté l'absence de consultation de la concurrence dans 14 cas.

²⁶⁷ Cette obligation existait dans la circulaire du 20 septembre 2019.

²⁶⁸ Comme l'agenda des personnes concernées.

²⁶⁹ Dans sa réponse, le gouvernement précise que « *la jonction du bon de commande à la facture n'est pas une obligation comptable dans SAP CF* ».

²⁷⁰ En particulier le contrôle de la cohérence entre les biens commandés, réceptionnés et facturés.

Parmi les motifs de l'absence de consultation figurent l'urgence, la satisfaction à l'égard d'un fournisseur, l'impossibilité de comparer²⁷¹, le mode de facturation. Ces motivations ne sont pas acceptables pour la Cour des comptes.

La raison pour laquelle une offre est retenue n'apparaît pas toujours clairement. Ainsi, dans un cabinet, un achat²⁷² a été effectué auprès d'un fournisseur qui a remis une offre sans prix (« prix web du jour »). Dans un autre cabinet, trois marchés d'achat de mobilier et de luminaires n'ont pas été attribués à une entreprise commerciale mais à un bureau d'architectes. De plus, un des marchés²⁷³ a été attribué en raison du délai de livraison annoncé²⁷⁴, mais le cabinet n'a pas pu fournir la preuve de la date de réception du mobilier commandé. Par ailleurs, un autre de ces marchés de mobilier²⁷⁵ n'a pas été attribué au moins-disant sans motivation de ce choix dans les documents du marché²⁷⁶. La Cour des comptes relève que la circulaire du 2 mars 2023 conseille aux cabinets de remplir systématiquement un document unique synthétisant l'ensemble de la procédure suivie pour les marchés de faible montant, ce qui constitue certainement une bonne pratique.

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, le Sepac a vérifié la durée des contrats d'assurance en cours et remis en concurrence les contrats conclus depuis plus de 4 ans²⁷⁷.

2.7 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes a réalisé un nouveau contrôle des dépenses des cabinets des membres du gouvernement de la Communauté française et de leurs services d'appui. Outre le contrôle des comptes pour la période 2021-2022, la Cour a contrôlé le respect des dispositions relatives au personnel, analysé l'évolution des budgets et de la consommation des crédits. Elle a également procédé à un examen des inventaires et du contrôle interne relatif aux achats.

La nouvelle circulaire du 2 mars 2023 a intégré plusieurs recommandations de la Cour des comptes émises lors de l'audit réalisé en 2021. La Cour recommande de rendre publique cette circulaire afin d'améliorer la transparence des dépenses des cabinets ministériels.

La mise en œuvre des recommandations précédentes relatives au changement de législature n'est toutefois pas complète. En particulier, le contrôle des biens déclassés ou déclarés en carence par les cabinets sortants n'est pas prévu, pas plus que la procédure à suivre pour réclamer la restitution de biens mis à disposition. La Cour des comptes recommande de prévoir ces contrôles lors du prochain changement de gouvernement.

²⁷¹ Choisir un restaurant plutôt qu'un autre, l'impossibilité de passer un marché puisque les achats se font de manière hebdomadaire en fonction des produits disponibles, le recours à une ancienne collaboratrice du cabinet qui avait une expérience politique difficile à comparer.

²⁷² Des smartphones pour un montant de 12.425,99 euros.

²⁷³ Mobilier « bureau du ministre » pour un montant de 21.500 euros.

²⁷⁴ Le fournisseur qui avait remis l'offre la plus chère l'emporte sur le critère délai (10 jours ouvrables contre 20) par 85,51 points contre 85 au concurrent.

²⁷⁵ Meubles de salon pour un montant de 6.788,10 euros.

²⁷⁶ Offre d'un montant de 6.615,75 euros.

²⁷⁷ Les assurances RC/omnium et dépannage seront intégrées au marché public du ministère de la Communauté française au 1^{er} janvier 2025.

Le Parlement ne dispose toujours pas d'informations relatives au coût des agents détachés à titre gratuit, lesquels représentent, en 2022, 47 % de l'effectif des cabinets. Si l'on tient compte du coût de ces détachements, la charge réelle du fonctionnement des cabinets ministériels de la Communauté française s'élève à un montant total estimé par la Cour des comptes à 24,1 millions d'euros pour l'année 2022.

Des améliorations ont été apportées aux instructions relatives à la gestion de l'inventaire, qui fait l'objet d'un fascicule spécifique. La Cour des comptes recommande d'y ajouter la procédure à appliquer pour sortir un bien en carence de l'inventaire à défaut d'être retrouvé dans un délai déterminé et de mentionner la date de mise en carence dans l'application informatique qui sera prochainement remplacée. Le contrôle par la Cour du contenu des inventaires laisse toutefois apparaître des lacunes persistantes dans l'enregistrement, le suivi et le contrôle physique des biens par les cabinets et leurs services d'appui.

La circulaire du 2 mars 2023 prévoit plusieurs modifications des procédures de contrôle des inventaires, notamment une analyse trimestrielle des données d'inventaire par le Sepac et l'envoi d'un rapport d'anomalies à chaque cabinet. La Cour des comptes recommande de prévoir par ailleurs une procédure interne de détection de l'absence d'enregistrement à l'inventaire de biens durables nouvellement acquis par les cabinets, ce contrôle ne pouvant pas être effectué par le Sepac.

La Cour des comptes constate toujours des faiblesses dans la consultation de la concurrence et dans le choix de l'offre retenue pour les marchés de faible montant. La Cour constate par ailleurs que, pour les dépenses de restaurant dont le remboursement est demandé par déclaration de créance, la circulaire a supprimé l'obligation de justifier le lien avec les missions du cabinet. Elle recommande que chaque cabinet instaure des normes claires, ou à tout le moins un montant maximum, pour ce type de dépense.

Chapitre 3

Suivi des recommandations formulées dans les audits thématiques

Conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Issai), la Cour des comptes s'est intéressée aux suites données aux recommandations formulées dans ses rapports d'audit consacrés aux « objectifs de développement durable - programme 2030 de l'ONU : mise en œuvre, suivi et rapportage par les pouvoirs publics en Belgique (preparedness review) »²⁷⁸, à la « politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse »²⁷⁹ et à la « gestion des allocations d'études »²⁸⁰. La période de 2 à 3 ans écoulée depuis leur publication a offert aux audités un délai raisonnable pour engager les mesures nécessaires. Les résultats de ce suivi sont synthétisés ci-après. Les suivis des recommandations reposent sur une base essentiellement déclarative.

3.1 Introduction

En 2023, la Cour des comptes a réalisé un suivi des recommandations conformément aux normes internationales de l'Intosai²⁸¹ et, plus spécifiquement, les normes Issai 3000/136 et 139. Il s'agit du suivi des recommandations formulées dans trois rapports d'audit.

Chaque rapport d'audit thématique publié par la Cour des comptes contient un tableau récapitulatif des principaux constats et recommandations. Sur la base de ces tableaux, le service d'audit interne commun à la Région wallonne et à la Communauté française collecte annuellement des informations sur le suivi apporté par l'administration aux audits de la Cour et les inclut dans le tableau initial. Il soumet ensuite ce suivi à l'approbation du gouvernement puis le transmet à la Cour des comptes.

En application du principe de la chaîne de contrôle unique (*single audit*), la Cour des comptes s'est appuyée sur les travaux du service d'audit interne. L'analyse de ces informations a permis une première appréciation de la mise en œuvre des recommandations formulées.

La Cour des comptes a ensuite transmis les informations reçues du service d'audit interne aux administrations concernées, en leur demandant, le cas échéant, d'actualiser, de préciser ou de documenter certains points. Les raisons pour lesquelles il n'aurait pas été donné suite à certaines

²⁷⁸ Cour des comptes, *Objectifs de développement durable - Programme 2030 de l'ONU : mise en œuvre, suivi et rapportage par les pouvoirs publics en Belgique (preparedness review)*, Bruxelles, juin 2020, 76 p., www.courdescomptes.be.

²⁷⁹ Cour des comptes, *La politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, février 2020, 50 p., www.courdescomptes.be.

²⁸⁰ Cour des comptes, *La gestion des allocations d'études*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, février 2021, 42 p., www.courdescomptes.be.

²⁸¹ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

recommandations devaient également être détaillées. Dans un cas, les informations collectées auprès de l'administration ont été complétées par un entretien.

Les suivis des recommandations reposent donc sur une base essentiellement déclarative. La Cour des comptes n'a pas procédé à des analyses sur place, ni à l'examen d'un échantillon de dossiers pour s'assurer de la réalité de la mise en œuvre des recommandations²⁸².

Enfin, les résultats de l'analyse de la Cour n'ont pas été soumis à un débat contradictoire dans la mesure où il n'y a pas eu de procédure d'audit.

3.2 Objectifs de développement durable - Programme 2030 de l'ONU : mise en œuvre, suivi et rapportage par les pouvoirs publics en Belgique (*preparedness review*)

3.2.1 Audit

Dans son rapport d'audit publié en juin 2020 et consacré à la mise en œuvre, au suivi et au rapportage par les pouvoirs publics belges du programme 2030 de l'Organisation des Nations unies (ONU) relatif aux objectifs de développement durable (ODD)²⁸³, la Cour des comptes a examiné dans quelle mesure ces niveaux de pouvoir s'étaient préparés à la réalisation des ODD fixés par l'ONU²⁸⁴ et auxquels la Belgique a souscrit.

Les niveaux de pouvoir en Belgique (État fédéral, communautés et régions) élaborent leur propre politique en matière d'ODD dans le cadre de leurs compétences spécifiques. Cependant, comme un grand nombre des sous-objectifs relèvent de la compétence partagée des différents niveaux de pouvoir, la concertation et la coordination entre ceux-ci sont essentielles.

Concrètement, la Cour des comptes a examiné si les pouvoirs publics :

- avaient pris un engagement fort pour réaliser les ODD ;
- y associaient le public et les parties prenantes concernées ;
- avaient attribué clairement les diverses responsabilités et les moyens correspondants ;
- assuraient une coordination mutuelle suffisante ;
- disposaient de plans stratégiques spécifiques prévoyant des objectifs clairs ;
- avaient préparé leur politique en bonne et due forme ;
- avaient élaboré un système afin de suivre la réalisation des objectifs et d'en faire rapport.

Au terme de son examen, la Cour des comptes a adressé des recommandations identiques à l'ensemble des niveaux de pouvoir. Cependant, dans la suite du présent article, seuls sont abordés les aspects concernant la Communauté française.

²⁸² Par ailleurs, ni les cabinets ministériels ni les autres parties prenantes éventuelles n'ont été associés au processus de suivi.

²⁸³ Cour des comptes, *Objectifs de développement durable - Programme 2030 de l'ONU : mise en œuvre, suivi et rapportage par les pouvoirs publics en Belgique (preparedness review)*, op. cit.

²⁸⁴ Soit dix-sept ODD, subdivisés en 169 sous-objectifs.

3.2.2 Suivi

3.2.2.1 Engagement politique

La Cour des comptes avait constaté que la Communauté française avait pris certains engagements politiques généraux en matière de développement durable mais qu'elle ne s'était pas expressément engagée dans le cadre de la mise en œuvre du programme 2030. Sa politique en matière de développement durable était axée sur la gestion administrative interne et n'englobait pas les différents domaines politiques. La Communauté française ne disposait pas d'une planification stratégique structurée pour le programme 2030.

La Cour des comptes recommandait donc à la Communauté française de :

- considérer la stratégie nationale adaptée comme une vision commune dans laquelle s'inscrivent les plans stratégiques et autres engagements politiques en matière de développement durable ;
- transposer les ODD mondiaux en objectifs concrets dans les plans stratégiques ;
- définir des valeurs cibles pour les indicateurs.

La Communauté française n'a pas élaboré de plan stratégique spécifique aux ODD. Un décret organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté en faveur d'une transition écologique a néanmoins été approuvé le 1^{er} juillet 2021²⁸⁵ et un premier plan transversal de transition écologique a été adopté par le gouvernement le 16 septembre 2021. La Communauté française dispose également de différents plans stratégiques liés à ces ODD²⁸⁶ et des actions transversales sont inscrites dans le cadre de ces plans.

Dans le plan Fédé 20>25²⁸⁷, les objectifs stratégiques et opérationnels sont rattachés aux différents ODD. Des indicateurs ont été identifiés et associés à des cibles (résultats clés). Ces cibles ne sont toutefois établies que jusqu'en 2025. D'autres indicateurs seront élaborés pour la période 2025-2030.

3.2.2.2 Sensibilisation du public et dialogue avec les parties prenantes

La Cour des comptes avait relevé que la Communauté française ne disposait pas d'un plan structuré visant à consulter les citoyens et les parties prenantes. Toutefois, la Communauté française organisait des actions de sensibilisation au développement durable, mais sans lien spécifique avec les ODD.

La Cour des comptes recommandait dès lors que, dans le cadre de la préparation et de l'exécution de leur stratégie de développement durable, les différents niveaux de pouvoir veillent à impliquer les citoyens et les parties prenantes pertinentes, de préférence de manière planifiée.

²⁸⁵ Décret du 1^{er} juillet 2021 organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique (ci-après dénommé « décret Transition écologique »).

²⁸⁶ Plan Fédé 20>25, plan transversal de transition écologique, plan de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales, plan Droits des femmes, plan triennal de prévention de la maltraitance des enfants, pacte pour un enseignement d'excellence, etc.

²⁸⁷ Contrat d'administration 2020-2025 du ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles approuvé par le gouvernement le 30 avril 2021.

La Communauté française ne dispose pas d'un plan structuré visant à consulter les citoyens et les parties prenantes. Cependant, ces différents acteurs de la société civile ont été consultés et associés à l'élaboration des différents plans stratégiques liés aux ODD.

3.2.2.3 Responsabilités et moyens

La Cour des comptes avait constaté que la Communauté française n'avait pas repris les ODD en tant qu'objectifs politiques explicites. Une direction, la direction du développement durable, placée sous l'autorité du secrétaire général du ministère, était toutefois chargée du développement durable. Ses compétences étaient cependant limitées et s'appliquaient principalement à l'exécution et au suivi de mesures organisationnelles internes en la matière. Il n'y avait pas d'estimation des moyens nécessaires à la réalisation des ODD et les programmes budgétaires ne mentionnaient pas non plus explicitement les moyens alloués à la réalisation du programme 2030.

La Cour des comptes recommandait dès lors aux pouvoirs publics :

- d'assurer une coordination et un suivi explicites des plans et mesures stratégiques par rapport aux ODD ;
- d'établir clairement les responsabilités de l'ensemble des acteurs publics ;
- d'indiquer dans leurs plans stratégiques de développement durable une estimation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs.

En Communauté française, le ministre-président coordonne la politique de transition écologique, mais aucun ministre n'est spécifiquement chargé du pilotage des ODD dans son ensemble.

L'administration a été restructurée. Le service général du développement durable et des politiques transversales pilote les politiques transversales, dont la stratégie ODD. Il comporte des services qui s'attachent à mener à bien les ODD²⁸⁸. Parmi ces services, la direction du développement durable est devenue « direction de la transition écologique » et a vu son équipe renforcée de 2 ETP. Par ailleurs, afin de mettre sur pied son plan stratégique 2020-2025, l'Administration générale du sport a, avec l'aide d'agents du service public de Wallonie, utilisé le référentiel ODD développé par l'ONU.

Le budget initial 2023 contient une ligne budgétaire de 800.000 euros intitulée « Dépenses de toute nature en matière de développement durable et de lutte contre le réchauffement climatique », mais d'autres budgets importants contribuent également à la réalisation des ODD sans que les programmes budgétaires ne mentionnent explicitement l'Agenda 2030²⁸⁹.

3.2.2.4 Préparation de la politique

La Cour des comptes avait observé que la Communauté française n'avait pas analysé dans quelle mesure sa politique couvrait déjà les ODD.

²⁸⁸ Cellule de lutte contre la pauvreté (ODD1), service de l'égalité des chances (ODD5).

²⁸⁹ Par exemple : 50.000.000 euros dans le cadre du plan de relance européen pour la mise en place de la rénovation énergétique des bâtiments universitaires, 190.000 euros au plan triennal de prévention de la maltraitance des enfants, 650.000 euros pour un appel à projets lancé en vue de soutenir des initiatives permettant la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités sociales, 450.000 euros pour le financement de projets de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles, 100.000 euros pour la promotion du sport féminin, etc.

La Cour recommandait dès lors au gouvernement de préparer l'élaboration d'un plan stratégique de développement durable au moyen d'une comparaison détaillée entre la politique existante et les ODD à réaliser.

Dans le plan Fédé 20>25, le lien entre les objectifs stratégiques et opérationnels et les différents ODD a été établi. Une cartographie des services contributeurs aux ODD a été dressée.

3.2.2.5 Indicateurs

La Cour des comptes avait fait remarquer qu'en l'absence de plan stratégique de développement durable, la Communauté française n'avait pas développé d'indicateurs spécifiques au suivi des ODD. La Communauté française transmettait cependant à la Région wallonne les données relevant de ses domaines de compétence, tels que l'enseignement.

La Cour des comptes recommandait donc aux institutions chargées du suivi et du rapportage de veiller à ce que les ensembles d'indicateurs utilisés soient :

- conformes à la liste des indicateurs élaborés par l'Institut interfédéral de statistique (IIS) ;
- suffisamment mesurables au moyen de valeurs cibles ;
- liés aux mesures et projets concrets visant à réaliser les ODD.

Le plan Fédé 20>25 identifie des indicateurs auxquels sont associées des cibles (résultats clés). D'autres plans stratégiques comprennent également des indicateurs qualitatifs.

Ces indicateurs ne sont cependant pas spécifiques aux ODD ni conformes à la liste des indicateurs élaborés par l'IIS. La responsabilité de l'IIS et, en particulier du groupe de travail Indicateurs de suivi des ODD, est assumée par le Bureau fédéral du plan. La Communauté française se saisira de ces indicateurs pour identifier ses propres cibles dès que les travaux du groupe de travail auront abouti.

Certains indicateurs propres à l'ODD4 « Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie » ont été établis par la Région wallonne dans sa troisième stratégie wallonne de développement durable (SWDD3) mais aucun objectif chiffré n'y a été proposé pour des cibles relevant de la compétence de la Communauté française.

3.2.2.6 Rapports d'avancement

La Cour des comptes avait constaté qu'en l'absence d'un plan stratégique spécifique sur les ODD au niveau de la Communauté française, il n'existait pas non plus d'obligation de rapportage dans cette entité.

La Cour des comptes recommandait donc :

- de rédiger régulièrement des rapports concernant la politique mise en œuvre en matière d'ODD ;
- d'intégrer les plans stratégiques et opérationnels relatifs aux ODD dans un cycle de politique et de gestion pluriannuel ;
- de procéder à un suivi et un rapportage au Parlement.

La Cour indiquait qu'il était préférable d'ancrer ce processus dans la législation.

La Communauté française a participé à l'examen national volontaire (VNR), présenté par la Belgique à l'ONU le 18 juillet 2023.

La production de rapports d'activité et de rapports de suivi et d'impact ainsi que leur communication au Parlement sont prévus dans le décret Transition écologique. Des rapports sont également transmis au Parlement pour d'autres politiques liées aux ODD, comme la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'éducation aux médias, le plan Droits des femmes, le plan de lutte contre le racisme, la promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité, le pacte pour un enseignement d'excellence.

3.2.3 En synthèse

La suite donnée aux dix recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport d'audit se présente comme suit :

Mois et année de publication	Nombre de recommandations			
	Réalisé	Partiellement réalisé et/ou en cours	Pas d'action ou action inadaptée	Autres : Non connu Recommandation obsolète Risque transféré
juin-20	2	7	1	/

3.3 La politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse

3.3.1 Audit

Dans son rapport d'audit « La politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse » publié en février 2020²⁹⁰, la Cour des comptes a évalué sous deux angles la mise en œuvre de cette politique publique par l'Administration générale de l'aide à la jeunesse et du centre pour mineurs dessaisis (AGAJCMD).

Le premier angle est celui de l'évaluation de la capacité d'hébergement des institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ), alors de 245 places, et de l'adéquation de celle-ci à la demande des juges de la jeunesse.

Le second angle d'analyse est celui de la performance des IPPJ en termes de maintien des jeunes dans les institutions, de scolarisation, d'intégration professionnelle et de réintégration familiale et sociale.

²⁹⁰ Cour des comptes, *La politique de placement des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse*, op. cit.

3.3.2 Suivi

3.3.2.1 Gestion des places des institutions publiques de protection de la jeunesse

Rencontre de l'offre et de la demande de placement

La Cour des comptes avait constaté les éléments suivants :

- Le nombre de places dans les IPPJ gérées par la Communauté française résultait d'une évolution historique et non d'une évaluation aboutie des besoins du secteur par l'administration.
- L'AGAJCMD avait entamé une évaluation des besoins de placement en utilisant les ressources de la recherche scientifique et à partir d'une analyse de données quantitatives dont elle centralisait le traitement.
- Le traitement statistique de données récoltées par l'AGAJCMD pour l'année 2018 permettait de mesurer la capacité des IPPJ à satisfaire à la demande des juges de la jeunesse, mais non d'évaluer le nombre d'auteurs de faits qualifiés d'infraction (FQI) qui ne feraient l'objet d'aucune prise en charge dans le cadre des structures de l'aide à la jeunesse.
- La qualité de l'information sur les places disponibles dans les IPPJ avait été augmentée à destination des juges de la jeunesse par la mise en place d'une cellule de liaison au sein des services de l'AGAJCMD et par des réunions régulières avec la magistrature.
- L'information sur les places disponibles dans les IPPJ restait entravée par plusieurs éléments, parmi lesquels la possibilité laissée aux juges d'annuler l'inscription d'un jeune sur une liste d'attente et la réduction de la capacité de prise en charge pendant les périodes de congé du personnel.
- Toutes les demandes de placement introduites par les magistrats n'étaient pas satisfaites et l'administration ne pouvait établir le nombre de places nécessaires à l'hébergement dans les IPPJ et les services agréés.

La Cour des comptes recommandait dès lors :

- de renouveler la démarche d'analyse conjointe, associant les ministres de l'État fédéral et des deux communautés, afin d'observer les évolutions de la délinquance juvénile et de la demande de placement des juges de la jeunesse.
- d'adapter la collecte de données par l'AGAJCMD afin de permettre d'établir le nombre d'auteurs de FQI qui ne feraient l'objet d'aucune prise en charge par les services financés par le budget de la Communauté française.
- d'adapter les modes d'attribution des places au sein des IPPJ pour augmenter la qualité de l'information relative à la disponibilité de ces places.

À cet égard, l'AGAJCMD rappelle la difficulté d'obtenir des statistiques fiables sur les décisions prises par les parquets de la jeunesse ainsi que par les tribunaux de la jeunesse. Toutefois, des réunions de concertation judiciaire sont organisées et permettent à l'AGAJCMD d'aborder avec les magistrats de la jeunesse la question de l'évolution de la délinquance juvénile. Enfin, une concertation sera menée avec les magistrats afin de redéfinir les procédures d'admission et de les fixer dans un nouvel arrêté ministériel.

Coût du placement

La Cour des comptes avait relevé ce qui suit :

- Les documents budgétaires n'assuraient aucune lisibilité au coût journalier d'une place dans les IPPJ et ce coût, évalué par la Cour à 500 euros, ne faisait pas l'objet d'un monitoring.
- Les dépenses de personnel représentaient la part la plus importante des coûts de fonctionnement des IPPJ et le volume de l'effectif ne reposait pas sur une norme réglementaire délibérée par le gouvernement.

La Cour des comptes recommandait dès lors :

- de réaliser un monitoring du coût des places en IPPJ ;
- d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires relatifs aux dépenses spécifiques aux IPPJ ;
- d'actualiser les normes d'encadrement en personnel.

L'AGAJCMD indique avoir amélioré la lisibilité du budget à destination des IPPJ en établissant une circulaire-cadre pour l'année 2023²⁹¹, en organisant des réunions de coordination budgétaire récurrentes, en établissant des monitorages budgétaires propres à chaque IPPJ et enfin, en distinguant les dépenses relatives à l'entretien des jeunes placés en IPPJ et celles relatives aux jeunes confiés aux services des équipes mobiles d'accompagnement (EMA).

Par ailleurs, les travaux relatifs à la révision des normes d'encadrement sont actuellement en cours.

3.3.2.2 Performance qualitative des institutions publiques de protection de la jeunesse

La Cour des comptes avait dressé les constats suivants :

- La contribution des IPPJ à la réinsertion scolaire était peu analysée.
- La collaboration entre l'AGAJCMD et l'Administration générale de l'enseignement (AGE) aux fins de l'organisation de l'enseignement délivré en IPPJ était limitée.
- L'AGAJCMD ne développait pas de stratégie d'insertion professionnelle des auteurs de FQI.

La Cour des comptes recommandait dès lors :

- d'évaluer la performance des IPPJ sur la base de critères dérivés de la législation tels que la réinsertion familiale, l'accrochage scolaire, l'insertion professionnelle ou la récidive ;
- d'établir la durée d'un placement en IPPJ non seulement par section, mais aussi selon les profils des auteurs de FQI ;
- de renforcer la collaboration entre l'AGAJCMD et l'AGE pour contribuer à l'organisation de l'enseignement en IPPJ ;
- de définir une stratégie d'insertion professionnelle des auteurs de FQI en instituant une collaboration entre l'AGAJCMD, les fédérations d'employeurs et les acteurs publics de la mise au travail.

L'AGAJCMD souligne que des réunions avec l'AGE sont en cours dans le cadre général du chantier 13 du pacte pour un enseignement d'excellence (plan de lutte contre le décrochage scolaire).

²⁹¹ Circulaire-cadre du 22 décembre 2022 relative à la politique d'achat, à la gestion budgétaire et comptable, aux marchés publics et aux procédures administratives y afférent au sein des IPPJ et du centre communautaire pour mineurs dessaisis.

La stratégie d’insertion des auteurs de FQI a également fait l’objet d’analyses au sein de l’AGAJCMD. En effet, l’administration a développé, en collaboration avec l’Université de Liège et les équipes pluridisciplinaires des IPPJ, un outil d’évaluation Érifore (évaluation des risques de récidive, des forces et des facteurs de réceptivité du mineur judiciairisé), permettant de déterminer un niveau de risque de récidive et une orientation associée et d’identifier chez le jeune les domaines problématiques et de force significatifs afin de préparer des objectifs concrets d’intervention.

3.3.3 En synthèse

La suite donnée aux sept recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport d’audit se présente comme suit :

Mois et année de publication	Nombre de recommandations			
	Réalisé	Partiellement réalisé et/ou en cours	Pas d'action ou action inadaptée	Autres : Non connu Recommandation obsolète Risque transféré
févr-20	4	3	/	/

3.4 La gestion des allocations d’études

3.4.1 Audit

Dans son rapport d’audit relatif à la gestion des allocations d’études publié en février 2021²⁹², la Cour des comptes a examiné la légalité des allocations d’études octroyées par la Communauté française et les modalités de contrôle mises en œuvre par l’administration pour s’en assurer.

Le contrôle de la Cour des comptes a porté, en particulier, sur un échantillon aléatoire de 90 dossiers papier et de 10 dossiers électroniques de la campagne 2018-2019 ayant abouti au paiement d’une allocation d’études.

3.4.2 Suivi

3.4.2.1 Cadre réglementaire

L’audit a mis en évidence que le décret coordonné du 7 novembre 1983 ne constituait plus une base juridique suffisamment stable et cohérente pour la gestion des allocations d’études allouées par la Communauté française.

La Cour des comptes recommandait dès lors de revoir la réglementation relative à l’octroi d’allocations d’études afin d’améliorer la transparence du dispositif d’aide et de garantir le traitement équitable des dossiers.

²⁹² Cour des comptes, *La gestion des allocations d’études*, op. cit.

La réglementation a depuis lors, fait l'objet d'une réforme significative. À cet égard, l'Administration générale de l'enseignement (AGE) précise :

*« L'objectif principal de la réforme engagée est d'apporter davantage de lisibilité dans la législation régissant les allocations d'études. C'est ainsi que [la réglementation est passée] de 14 textes à 4. [En particulier,] l'arrêté du gouvernement de la Communauté française fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études a été adopté le 10 février 2022. Ce nouveau texte définit désormais de manière plus claire certains éléments qui pouvaient être mal compris lors de l'introduction des demandes d'allocation d'études. »*²⁹³

3.4.2.2 Administration chargée de la matière

La Cour des comptes avait constaté que, si d'une manière générale, l'administration était consciente de la nécessité de maîtriser les risques liés à la gestion des dossiers et au contrôle interne, elle pâtissait d'un déséquilibre affectant la répartition du personnel entre les différents bureaux régionaux. Les problèmes d'effectifs contribuaient au retard et aux erreurs dans le traitement des dossiers et s'ajoutaient à la difficulté d'appliquer une réglementation complexe.

La Cour des comptes recommandait dès lors de mener à bien le projet de réforme de l'administration des allocations d'études en tenant compte des risques liés à une structure déconcentrée.

L'AGE signale que *« la réforme de l'administration est en cours de discussion au niveau du gouvernement de la Communauté française, avec pour échéance le 31 décembre 2023 »*.

3.4.2.3 Résultats du contrôle d'un échantillon de dossiers papier de la campagne 2018-2019

La Cour des comptes avait constaté que les rubriques du formulaire de demande d'allocation d'études, relatives aux ressources financières et aux études, étaient complétées de manière inégale. Il n'avait dès lors pas été possible de se prononcer sur le respect des conditions financières et pédagogiques prévues par la réglementation. En outre, à la suite d'un problème d'archivage des documents numérisés, certains documents transmis lors de l'examen des demandes faisaient l'objet d'un classement séparé à la convenance des agents ou n'étaient numérisés que partiellement, ce qui entraînait un risque élevé de perte de documents ou d'informations.

La Cour des comptes recommandait dès lors de concrétiser le projet des permanences d'aide au remplissage des formulaires et de standardiser le classement des pièces qui accompagnent les demandes d'allocations d'études.

²⁹³ En l'occurrence, les quatre textes réglementaires sont les suivants :

1. le décret du 18 novembre 2021 réglant les allocations d'études ;
2. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 28 janvier 2021 fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi ;
3. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 10 février 2022 fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études secondaires ainsi que les conditions de leur octroi ;
4. l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 10 février 2022 fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études. Cet arrêté précise les notions de « candidat », de « pourvoyant seul » et de « ménage » (article 1^{er}).

Dans sa réponse du 5 mai 2020 intervenue dans le cadre du débat contradictoire, l'administration indiquait :

« La production d'outils tutoriels et le processus d'aide sont en cours d'analyse. La refonte du call center constitue une priorité, au vu des circonstances actuelles, afin d'assurer un appui optimal aux usagers dès le début du mois de juillet 2020. Pour ce qui regarde le classement des pièces, la gestion des espaces de stockage des annexes relève des capacités techniques engagées par l'Etnic. Celle-ci s'inscrit par ailleurs dans la volonté de simplification administrative impliquant une utilisation accrue des sources authentiques ».

L'AGE précise :

« Un centre d'aide aux usagers a été créé au sein de la direction des allocations d'études (DAE). Il a pour mission d'accompagner les allocataires pour le remplissage et l'introduction de leur demande d'allocation d'études. Il a aussi pour rôle de répondre à toutes les questions posées par les usagers sur le traitement et le suivi de leur dossier. Enfin, un numéro vert a été mis en place pour faciliter le contact des usagers avec l'administration. La DAE a signé des protocoles d'accord lui permettant d'avoir accès à des sources authentiques. C'est ainsi qu'elle dispose d'un accès aux avertissements-extraits de rôle des allocataires, aux compositions de ménage à la date d'introduction, aux attestations d'inscription dans l'enseignement secondaire et à partir de l'année académique 2024-2025 à celles de l'enseignement supérieur. »

En revanche, l'AGE n'apporte pas de précisions quant à la standardisation du classement des annexes qui accompagnent les demandes d'allocations d'études²⁹⁴.

3.4.2.4 Délais de paiement des allocations d'études

La Cour des comptes avait relevé que l'administration estimait nécessaire de modifier les délais de paiement afin de prendre en considération les contingences liées, entre autres, au paiement du minerval des étudiants de l'enseignement supérieur. La Cour considérait que le paiement des allocations d'études supérieures devait précéder celui des allocations d'études secondaires, sans que ce dernier soit différé de manière excessive²⁹⁵.

La Cour des comptes recommandait dès lors au gouvernement d'adapter les dispositions sur les délais de paiement afin de prendre en considération les contingences précitées.

L'AGE précise qu'un accusé de réception est envoyé, au plus tard le 31 décembre, aux allocataires de l'enseignement supérieur et que les décisions concernant la demande sont prises dans un délai de trois mois à dater de la complétude du dossier.

²⁹⁴ En 2020, lors du débat contradictoire, l'AGE avait signalé que le classement des pièces et la gestion des espaces de stockage relevaient des capacités techniques engagées par l'Entreprise publique des technologies nouvelles de l'information et de la communication (Etnic).

²⁹⁵ Selon l'article 6, § 1^{er} et 2, du décret coordonné du 7 novembre 1983, les allocations d'études pour l'enseignement secondaire étaient versées avant le 1^{er} janvier de l'année scolaire, alors que les allocations d'études pour l'enseignement supérieur étaient versées avant le 1^{er} janvier de l'année académique lorsque la demande était introduite avant le 1^{er} août et avant le 1^{er} avril de l'année académique, lorsque la demande était introduite entre le 1^{er} août et le 31 octobre.

La Cour des comptes relève toutefois que le commentaire de l'administration se réfère, en partie, aux dispositions de l'article 7, alinéa 4, du décret du 18 novembre 2021 réglant les allocations d'études²⁹⁶ et n'aborde pas clairement la question des délais de paiement de ces allocations.

3.4.2.5 Calcul des allocations d'études

La Cour des comptes avait constaté que le résultat du calcul des allocations variables était en moyenne inférieur de 1 % au montant établi par l'application métier « Système d'allocations et prêts d'études » (SAPE). L'administration attribuait cette discordance aux méthodes d'arrondis qui interviennent dans le calcul du coefficient K et attestait que les allocations étaient calculées par le système informatique en application de la réglementation.

La Cour des comptes recommandait de procéder, lors de chaque campagne, au contrôle du calcul d'un échantillon d'allocations d'études.

L'AGE précise que « depuis lors, à chaque début de campagne, un certain nombre de dossiers (avec des caractéristiques spécifiques) sont traités off-line avec l'Etnic afin de tester l'efficacité de l'application métier ».

Quant au nombre de dossiers contrôlés et des critères de sélection, l'AGE ajoute²⁹⁷ : « En début de campagne, une centaine de dossiers est utilisée pour tester l'application métier et vérifier si les calculs sont exacts avant la mise en production. Et, pendant l'année, chaque mois, avant la liquidation des allocations, plus de 300 dossiers sont vérifiés manuellement par les responsables des bureaux régionaux. Ce qui fait plus de 3.600 dossiers par an. »

Quant aux « caractéristiques spécifiques » selon lesquelles les dossiers sont sélectionnés, l'AGE ajoute qu'il s'agit, en particulier :

- des conditions liées à la nationalité ;
- de la composition de ménage ;
- des revenus pris en considération ;
- du nombre de personnes à charge ;
- de la garde alternée ;
- des conditions pédagogiques : inscription régulière dans un établissement reconnu et diplôme obtenu pour le supérieur.

3.4.2.6 Octroi d'allocations d'études à des élèves placés dans une institution de l'aide à la jeunesse

La Cour des comptes avait constaté que des allocations d'études étaient octroyées, en l'absence de base légale, à des élèves placés dans une institution de l'aide à la jeunesse. Même s'il s'agissait de pallier un vide juridique à l'origine d'une situation perçue comme injuste, ce procédé était irrégulier.

La Cour des comptes recommandait dès lors d'appliquer les dispositions réglementaires en vigueur et de ne pas engager les moyens financiers de la Communauté française sans base juridique.

²⁹⁶ L'article 7, alinéa 4, du décret du 18 novembre 2021 précité dispose : « Les décisions concernant la demande sont prises dans un délai de trois mois à dater de la complétude du dossier et sont notifiées sans délai à l'intéressé par l'administration en charge des allocations d'études. »

²⁹⁷ Voir le courriel de l'administration du 10 août 2023.

Dans les faits, cette recommandation a été rencontrée avant la publication de l'audit de la Cour. Ce vide juridique a été comblé par un arrêté du 12 avril 2019 modifiant l'arrêté du 21 septembre 2016, dont un article 10bis prévoyait l'octroi d'une allocation forfaitaire aux jeunes placés dans une institution ou une famille d'accueil. Par la suite, en raison de l'abrogation de l'arrêté du 21 septembre 2016 précité, ces dispositions ont été reprises à l'article 11 de l'arrêté du 10 février 2022 fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études.

Enfin, l'AGE signale qu'une cellule spécifique spécialisée dans la gestion des dossiers en question a été créée au sein de la direction des allocations d'études.

3.4.2.7 Contrôle de la finaçabilité des étudiants de l'enseignement supérieur

La Cour des comptes avait constaté qu'à la suite de la réforme de l'enseignement supérieur par le décret Paysage, les conditions d'inscription régulière et de réussite de l'année d'études précédente étaient remplacées par le critère de finaçabilité des étudiants. La complexité des dispositions régissant la finaçabilité des étudiants de l'enseignement supérieur et la durée de la procédure mise en œuvre sont à l'origine de tensions lorsque des demandes de remboursement sont adressées aux étudiants.

La Cour des comptes avait relevé qu'en séance du 16 janvier 2020, le gouvernement avait décidé d'abandonner les demandes de remboursement d'allocations d'études qui avaient été récemment adressées aux étudiants déclarés non finaçables. La Cour rappelait que cette décision qui portait sur les années académiques 2016-2017 à 2019-2020 y compris, devait faire l'objet d'une régularisation par décret. Cette dérogation exceptionnelle a été régularisée par les dispositions de l'article 53 du décret-programme du 9 décembre 2020²⁹⁸.

3.4.2.8 Contrôle de qualité a posteriori des dossiers

La Cour des comptes avait constaté que l'administration avait instauré un contrôle de qualité a posteriori des dossiers via un processus de vérification aléatoire avec pour objectifs d'uniformiser le traitement des demandes d'allocations, d'identifier les erreurs fréquentes et de vérifier si elles sont dues à des imprécisions de la réglementation ou au fait des agents. Toutefois, ce contrôle risquait de pâtir d'un manque de temps et de moyens, car il était confié à une seule personne.

La Cour des comptes recommandait dès lors d'évaluer l'efficacité des contrôles mis en œuvre et d'en assurer la pérennité en y affectant les moyens nécessaires.

L'AGE fait état de « *mesures administratives visant un contrôle qualitatif a priori avant la liquidation des allocations d'études. En effet, chaque mois, il revient maintenant aux responsables de bureaux régionaux de procéder à un contrôle qualitatif a priori d'un échantillonnage des dossiers de leurs agents. Le vérificateur continue à exercer le même contrôle a posteriori sur d'autres échantillonnages. Ceci permet de récupérer les montants indûment versés ou d'octroyer des compléments d'allocations* ».

²⁹⁸ Décret-programme du 9 décembre 2020 portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du coronavirus, aux bâtiments scolaires, au Fonds Écureuil, à WBE, à la santé, aux médias, à l'éducation permanente, aux bourses d'étude, à la recherche scientifique et à l'enseignement obligatoire.

3.4.3 En synthèse

La suite donnée aux neuf recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport d'audit se présente comme suit :

Mois et année de publication	Nombre de recommandations			
	Réalisé	Partiellement réalisé et/ou en cours	Pas d'action ou action inadaptée	Autres : Non connu Recommandation obsolète Risque transféré
févr-21	6	1	1	1

Chapitre 4

Comptage des élèves 2023

Comme prévu par la loi, la Cour des comptes adresse chaque année à la Chambre des représentants son rapport relatif au contrôle du comptage des élèves en Communauté française et en Communauté flamande.

Dans son rapport annuel 2021, elle a présenté les corrections liées à son contrôle des 20 dernières années, après en avoir rappelé les bases légales et la méthode. Désormais, elle publie les résultats de son contrôle annuel dans ses cahiers adressés au Parlement de la Communauté française et au Parlement de la Communauté flamande.

4.1 Rôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a, entre autres, pour mission d'assurer la bonne mise en œuvre de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions et la concordance des moyens versés aux entités fédérées avec les dispositions de cette loi.

Les recettes TVA attribuées aux communautés dépendent des paramètres macro-économiques et démographiques suivants :

- l'indice des prix à la consommation, tel qu'établi par le Bureau fédéral du plan (BFP) dans ses budgets économiques (en février et en septembre) ;
- la croissance réelle du PIB, également établie dans les budgets économiques du BFP ;
- la population répartie entre les communautés flamande et française :
 - pour la Communauté française : le nombre de personnes de moins de 18 ans habitant la région de langue française au 30 juin de l'année précédente, augmenté de 80 % de la population de moins de 18 ans du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale à la même date ;
 - pour la Communauté flamande : le nombre de personnes de moins de 18 ans habitant la région de langue néerlandaise au 30 juin de l'année précédente, augmenté de 20 % de la population de moins de 18 ans du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale à la même date.

Ces trois paramètres servent à déterminer annuellement le montant des recettes TVA globalement attribuées aux deux communautés.

- le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans régulièrement inscrits au sein des réseaux d'enseignement de ces deux communautés.

Ce quatrième paramètre permet de répartir le montant globalement attribué des recettes TVA, tel que déterminé plus haut, entre les deux communautés²⁹⁹.

La loi spéciale précitée a confié à la Cour des comptes la mission spécifique d'arrêter ce nombre d'élèves. La loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale a défini de manière précise le nombre d'élèves à prendre en compte pour chaque année budgétaire, notamment pour le calcul de la répartition de la TVA entre les communautés.

²⁹⁹ Pour la Communauté germanophone, les recettes TVA attribuées sont déterminées sur la base de l'indice des prix à la consommation, de la croissance réelle du PIB et de la population de moins de 18 ans habitant le territoire de la région linguistique germanophone au 30 juin pour chacune des années N-1 à N-5.

Ces critères sont le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire organisé ou subventionné par la Communauté concernée, sachant que :

- sont pris en considération, par année scolaire, les élèves qui atteignent l'âge de 6 ans pendant l'année civile au cours de laquelle débute l'année scolaire concernée et les élèves qui atteignent l'âge de 18 ans pendant l'année civile au cours de laquelle l'année scolaire concernée prend fin ;
- sont exclus du comptage les élèves identifiés comme ayant fait l'objet de ramassages concurrentiels sur le territoire d'une autre Communauté ;
- le comptage intervient chaque année sur la base de données arrêtées au 15 janvier pour la Communauté française et au 1^{er} février pour la Communauté flamande³⁰⁰.

La Cour des comptes contrôle l'adéquation et l'exactitude des données qui lui sont fournies par les services des Communautés française et flamande au plus tard le 15 mai. Elle doit pouvoir constater que les fichiers transmis par les Communautés sont conformes aux instructions qu'elle leur adresse. Elle doit également pouvoir s'assurer que les données reprises dans ces fichiers respectent les critères cumulatifs définis par la loi du 23 mai 2000 rappelés ci-avant.

4.2 Résultats du contrôle du comptage des élèves 2023

La Cour des comptes a constaté que les fichiers transmis par la Communauté flamande le 12 mai 2023 et par la Communauté française le 15 mai 2023 étaient adéquats. Les exigences techniques ont été respectées en 2023, comme cela a toujours été le cas depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mai 2000.

En outre, sur la base d'un contrôle global de ces fichiers³⁰¹, d'un sondage statistique et d'un examen des listes de ramassages concurrentiels, elle a constaté que 29 élèves doivent être retirés du fichier de la Communauté française et 32 de celui de la Communauté flamande. Ces ajustements sont comparables ou relativement proches des corrections précédentes (avec une moyenne, calculée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mai 2000, de 12 élèves retirés des fichiers en Communauté française et de 16 élèves retirés des fichiers en Communauté flamande³⁰²).

³⁰⁰ La loi du 23 mai 2000 indique que « le comptage intervient chaque année sur la base des données [...] arrêtées à une date fixée entre le 15 janvier et le 1^{er} février, ces deux dates étant incluses ». Ces dates différentes pour chaque communauté correspondent aux dates de comptage des élèves pour le financement des établissements scolaires fixées (par l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 pour la Communauté française et par les articles 132 et 137 bis du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental et les articles 169 et 299 de l'arrêté du gouvernement flamand du 17 décembre 2010 portant la codification relative à l'enseignement secondaire pour la Communauté flamande).

³⁰¹ Les élèves satisfont-ils aux critères d'âge ? S'agit-il d'un établissement d'enseignement organisé ou subventionné par une communauté, du niveau primaire ou secondaire ?

³⁰² Si l'on excepte les résultats des contrôles des comptages 2004 et 2007, pour lesquels les ajustements ont été exceptionnellement plus élevés en Communauté flamande (respectivement 222 et 226 élèves).

Tableau 38 – Ajustements résultant du contrôle du comptage des élèves 2022

	Communauté flamande		Communauté française	
Effectifs initiaux	915.729		658.558	
Contrôle global	-31	+ 0	-26	+ 0
Échantillon	- 1	+ 0	- 3	+ 1
Ramassages concurrentiels	- 0	+ 0	- 0	+ 0
Total des ajustements	-32		-29	
Effectifs ajustés	915.697		658.529	

Source : Cour des comptes

4.3 Effets du contrôle de la Cour sur la clé de répartition des recettes TVA attribuées

Les corrections liées au contrôle de la Cour et leur effet sur la clé de répartition sont illustrés dans les tableaux suivants, pour les cinq dernières années.

Tableau 39 – Corrections liées au contrôle sur le total des élèves (en nombre d'élèves)

Année	Avant correction par la Cour des comptes			Correction		Après correction par la Cour des comptes		
	FR	VL	Total	FR	VL	FR	VL	Total
2019	651.669	875.253	1.526.922	-26	-21	651.643	875.232	1.526.875
2020	654.017	886.315	1.540.332	-6	-23	654.011	886.292	1.540.303
2021	654.802	896.243	1.551.045	-22	-20	654.780	896.223	1.551.003
2022	655.766	903.650	1.559.416	-12	-29	655.754	903.621	1.559.375
2023	658.558	915.729	1.574.287	-29	-32	658.529	915.697	1.574.226

Source : Cour des comptes

Tableau 40 – Effets du contrôle sur la clé de répartition des recettes TVA attribuées (en pourcentage)

Année	Avant correction par la Cour des comptes			Correction		Après correction par la Cour des comptes		
	FR	VL	Total	FR	VL	FR	VL	Total
2019	651.669	875.253	1.526.922	-26	-21	651.643	875.232	1.526.875
2020	654.017	886.315	1.540.332	-6	-23	654.011	886.292	1.540.303
2021	654.802	896.243	1.551.045	-22	-20	654.780	896.223	1.551.003
2022	655.766	903.650	1.559.416	-12	-29	655.754	903.621	1.559.375
2023	658.558	915.729	1.574.287	-29	-32	658.529	915.697	1.574.226

Source : Cour des comptes

Avant l'adoption de la loi du 23 mai 2000, de 1989 à 1999, la clé de répartition entre les deux communautés du montant globalement attribué des recettes TVA était fixe : 42,45 % pour la Communauté française et 57,55 % pour la Communauté flamande.

Le montant des recettes TVA attribuées s'est finalement réparti comme suit entre les Communautés en 2020, 2021 et 2022. Ce montant étant de l'ordre de 16 à 19 milliards, un élève en plus ou en moins correspond à une variation à la hausse ou à la baisse d'environ 11.500 euros.

Tableau 41 – Calcul de la part attribuée de TVA aux Communautés

TVA Communautés	2020 définitif	2021 définitif	2022 définitif
Montant total	16.203.650.129,39	17.487.427.549,52	19.641.315.934,32
Vlaamse Gemeenschap	9.323.597.682,07	10.104.838.469,50	11.381.678.907,18
Communauté française	6.880.052.447,33	7.382.589.080,02	8.259.637.027,14
Vlaamse Gemeenschap	57,54%	57,78 %	57,95 %
Communauté française	42,46%	42,22 %	42,05 %

Source : Cour des comptes