



Cour des comptes

Projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour 2024 et les budgets pour 2025 de la Communauté française



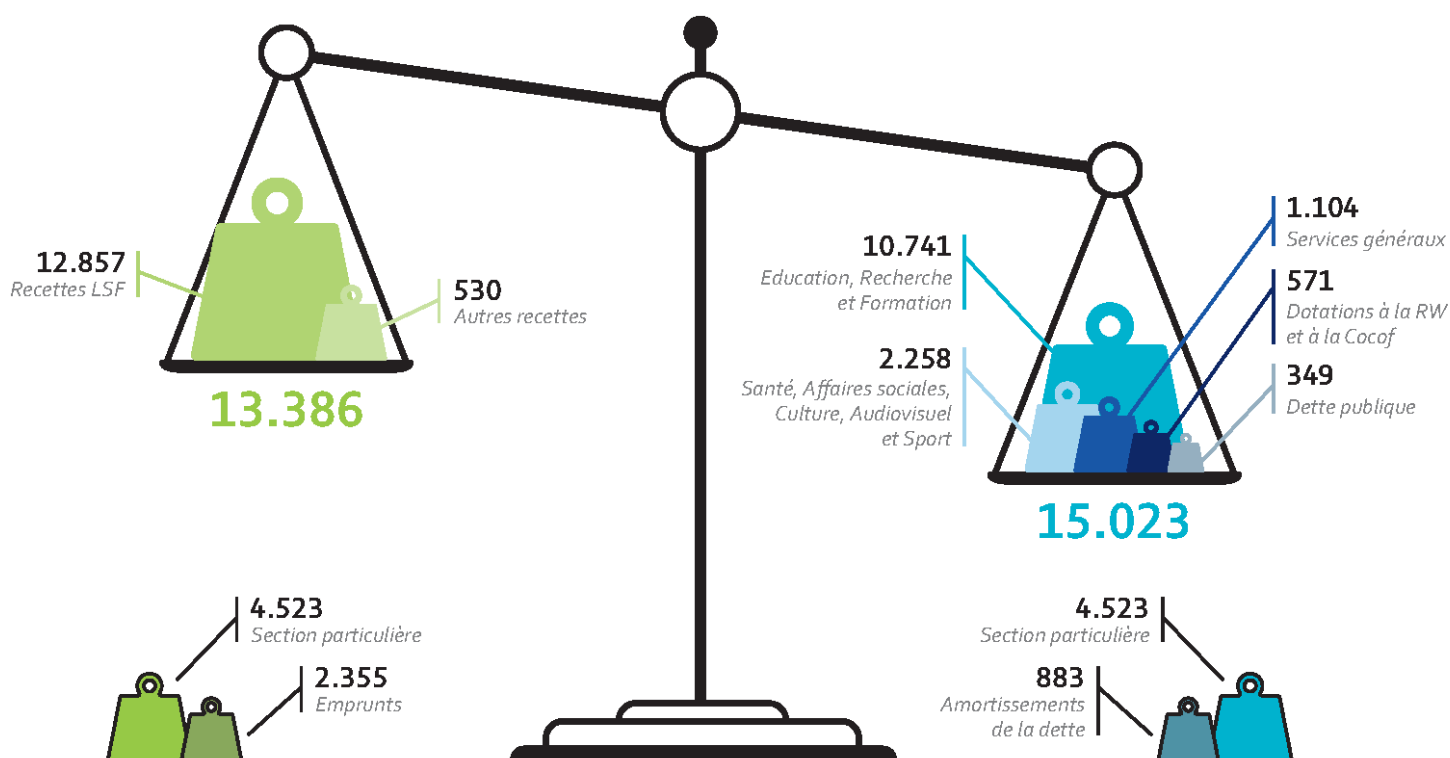
Rapport approuvé le 22 novembre 2024 par la chambre française de la Cour des comptes

Budget initial 2025 de la Communauté française

en millions d'euros

Recettes

Dépenses



Chiffres clés

(Estimation)



7.140

Dépenses de personnel de l'enseignement
(hors enseignement supérieur)



-1.287

Solde de financement SEC



14.320

Dettes directes
Fin 2025

AVANT PROPOS	6
PARTIE I – PROJETS DE DÉCRETS CONTENANT L'AJUSTEMENT DES BUDGETS POUR 2024 DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	8
Chapitre 1	8
Remarque liminaire	8
Chapitre 2	9
Commentaires généraux	9
2.1 Solde budgétaire net de l'entité	9
2.2 Solde des institutions consolidés	10
2.2.1 Saca	10
2.2.2 OAP	11
2.2.2.1 Exhaustivité et conformité des budgets ajustés transmis	11
2.2.2.2 Non-remboursement par les OAP de type 1 et 2 d'une partie de leurs réserves	11
2.3 Corrections SEC	11
2.4 Sous-utilisations	12
Chapitre 3	12
Conclusion	12
PARTIE II – PROJETS DE DÉCRETS CONTENANT LES BUDGETS POUR 2025 DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	13
Chapitre 1	13
Normes et trajectoire	13
1.1 Contexte européen	13
Chapitre 2	15
Soldes budgétaires et de financement	15
2.1 Calcul du solde de financement	15
2.1.1 Solde budgétaire des services du gouvernement (hors section particulière)	16
2.1.1.1 Évolution des dépenses	16
2.1.1.2 Évolution des recettes	16
2.1.2 Solde des institutions consolidées	17
2.1.3 Corrections SEC	18
2.1.4 Sous-utilisations de crédits	19
2.1.4.1 Sous-utilisations de crédits appliquées au ministère	19
2.1.4.2 Sous-utilisations de crédits appliquées aux entités du périmètre	19
2.2 Trajectoire du solde de financement	20
2.2.1 Trajectoire du ministère	21
2.2.2 Trajectoire des entités du périmètre	21
2.3 Conclusion	22
Chapitre 3	23

Dettes de la Communauté française	23
3.1 Dette directe	23
3.2 Dette brute consolidée	24
3.3 Charge de la dette et risque de taux	24
3.4 Évolution pluriannuelle de la dette directe, des recettes et charges d'intérêts	25
3.5 Évaluation externe du <i>rating</i> financier	25
3.6 Conclusion	26
Chapitre 4	27
Projet de budget des recettes	27
4.1 Aperçu général	27
4.2 Recettes transférées en provenance de l'État fédéral et des entités fédérées	28
4.2.1 Recettes transférées en provenance de l'État fédéral	28
4.2.2 Comparaison de l'estimation du budget fédéral 2025 et du projet de budget initial 2025 de la Communauté française	30
4.3 Recettes non fiscales	31
4.4 Recettes d'emprunts	32
Chapitre 5	33
Projet de budget des dépenses	33
5.1 Aperçu général	33
5.2 Analyse du décret budgétaire	33
5.2.1 Subventions octroyées en l'absence d'un décret organique	33
5.2.2 Dispositions relatives aux engagements juridiques et budgétaires	34
5.2.3 Insuffisances de crédits budgétaires relatifs aux traitements et rémunérations	34
5.2.4 Création de plusieurs codes économiques pour un même article de base	34
5.3 Analyse du décret programme	34
5.3.1 Dispositions relatives à l'enseignement	36
5.3.2 Dispositions relatives à l'enseignement supérieur et aux équivalences	36
5.3.3 Dispositions portant leurs effets au-delà de 2025	36
5.4 Principes budgétaires	36
5.4.1 Principe de spécialité	36
5.4.1.1 Codes économiques et articles de base	36
5.4.2 Principe d'annualité	37
5.4.2.1 Pécule de vacances	37
5.4.3 Principe de non compensation	37
5.4.3.1 Cotisation de responsabilisation pension et du montant dû dans le cadre du mécanisme de transition	37
5.5 Évolution de l'encours des engagements	37
5.6 Analyse des crédits	38
5.6.1 Principales variations 2024-2025	38
5.6.2 Déterminants de la dépense	40
5.6.2.1 Cadre réglementaire	40
5.6.2.2 Facteurs endogènes : population scolaire et statuts du personnel	41
5.6.3 Commentaires de la Cour des comptes	42
5.6.3.1 Maîtrise de l'évolution de la dépense	42
5.6.3.2 Population des établissements et dépense publique	43

5.6.3.3	Structure du budget de la Communauté française	44
	Chapitre 6	46
	Fonds budgétaires	46
6.1	Aperçu général	46
	Chapitre 7	48
	Entités du périmètre de consolidation	48
7.1	Périmètre de consolidation	48
7.2	Services administratifs à comptabilité autonome	49
7.2.1	Présentation générale	49
7.2.2	Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement libre subventionné (FBEL)	50
7.2.3	Solde reporté	51
7.3	Organismes administratifs publics	52
7.3.1	Décret WBFIn II	52
7.3.2	Conformité des budgets transmis	53
7.3.3	Analyse de l'évolution des recettes et des dépenses	53
7.3.3.1	Etnic	53
7.3.4	Informations et analyses complémentaires	54
7.3.4.1	Remboursement par les organismes administratifs publics de type 1 et 2 d'une partie de leurs réserves	54
7.3.4.2	Dotations allouées aux OAP	55
	Chapitre 8	57
	Section particulière	57

AVANT PROPOS

Dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, fondée sur les dispositions de l'article 52, § 2, 1^o, du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement de la Communauté française, la Cour des comptes transmet au Parlement de la Communauté française ses commentaires et observations sur les projets de décrets contenant le premier ajustement des budgets de l'année 2024 et les budgets de l'année 2025. Son rapport est élaboré conformément aux principes fondamentaux qu'elle a établis en matière d'examen des projets de budget¹.

Le délai de réalisation et d'approbation par la Cour des comptes du rapport destiné au Parlement a de nouveau été réduit à 8 jours calendrier (5 jours ouvrables).

Les documents budgétaires ont été déposés par le gouvernement au Parlement de la Communauté française le 14 novembre 2024. Le projet de décret-programme portant diverses dispositions relatives à l'enseignement, aux bâtiments scolaires, à la recherche et à la culture a été communiqué à la Cour des comptes le 14 novembre 2024 après 18 heures et les décrets budgétaires après 23 heures à cette même date. La discussion en commission du Budget est quant à elle prévue le lundi 25 novembre 2024.

Avant ces transmissions, le gouvernement a communiqué la veille, le 13 novembre après 18 heures, les tableaux des recettes et des dépenses aux projets de budget ajusté 2024 et de budget initial 2025 sous format Excel ainsi que l'avant-projet de décret-programme.

La Cour des comptes conclut, pour la troisième fois consécutive², au caractère inacceptable des délais dans lesquels elle est contrainte d'élaborer son rapport budgétaire.

Outre la transmission tardive des informations budgétaires, la Cour des comptes observe une détérioration des conditions d'exercice de sa mission d'information.

En effet, alors que la Cour des comptes peut, sur la base de sa loi organique, se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaires, elle n'a pas pu cette année, à l'issue du conclave budgétaire du 16 octobre 2024, malgré les demandes de son auditorat, disposer des notes au gouvernement relatives à l'élaboration du budget ajusté 2024 et du budget initial 2025. Elle n'a pas non plus reçu, à l'entame des négociations, concertations et consultations avec les différents acteurs participant au processus budgétaire et du recueil des avis du Conseil d'État, les documents provisoires (versions de travail des tableaux des recettes et dépenses, avant-projets de décret...) qui lui auraient permis d'anticiper certains de ses travaux dès la première quinzaine de novembre 2024.

Dans ces circonstances, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de commenter en tous leurs aspects significatifs les projets de budgets examinés.

¹ Ces principes sont disponibles sur le site web de la Cour (www.courdescomptes.be).

² Cour des comptes, *Projet de décrets contenant l'ajustement des budgets 2023 et les budgets pour 2024 de la Communauté française*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, décembre 2023, p.2 et Cour des comptes, *Projet de décrets contenant l'ajustement des budgets 2022 et les budgets pour 2023 de la Communauté française*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, décembre 2023, p.2, www.courdescomptes.be.

Considérant l'ensemble des éléments ci-dessus, la Cour des comptes émet les recommandations suivantes :

- Modifier le décret du 20 décembre 2011 afin que les parlementaires et la Cour des comptes disposent d'un délai suffisant (par exemple 10 jours ouvrables) pour analyser les projets de budget.
- Mettre à disposition de la Cour des comptes sans délai tous documents et renseignements utiles à l'analyse des projets de budget, en ce compris les notes au gouvernement.

L'enjeu est de permettre à la Cour des comptes d'exercer au mieux ses missions légales en amont des débats budgétaires au Parlement.

PARTIE I – PROJETS DE DÉCRETS CONTENANT L'AJUSTEMENT DES BUDGETS POUR 2024 DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Chapitre 1

Remarque liminaire

Les prévisions contenues dans le décret de budget initial 2024 ont été ajustées par le gouvernement afin qu'elles soient conformes aux prévisions macroéconomiques du Bureau du plan (BFP) de septembre 2024. Ce dernier a revu ses prévisions pour l'inflation à la baisse de près de 1 %. Cet ajustement implique une diminution mécanique, tant des prévisions de recettes que de dépenses. Aucune nouvelle politique n'a été introduite dans le cadre de cet ajustement³. De plus, le gouvernement annonce, dans son exposé général, le maintien des mesures de soutien aux secteurs inscrites au budget initial 2024.

Dès lors, les commentaires généraux de la Cour des comptes se focalisent sur les éléments composant le solde de financement SEC de l'ajustement budgétaire 2024.

³ Certaines corrections techniques des crédits de dépenses sont cependant réalisées (voir le chapitre 2 ci-dessous).

Chapitre 2

Commentaires généraux

Le solde de financement SEC de l'ajustement budgétaire 2024 est fondé sur les éléments suivants.

Tableau 1 – Solde de financement 2024 (en millions d'euros)

	Budget initial 2024	Projet de budget ajusté 2024	Variation
Recettes budgétaires (hors section particulière) (1)	13.213	13.098	-116
Dépenses budgétaires (hors section particulière) (2)	-14.634	-14.691	-56
Solde budgétaire net de l'entité (3) = (1) + (2)	-1.421	-1.593	-172
Solde des institutions consolidées (4)	-148	-188	-40
<i>Saca</i>	-93	-116	-23
<i>Seca</i>	5	5	-
<i>Organismes type 1</i>	-	-	-
<i>Organismes type 2</i>	-5	-9	-4
<i>Organismes type 3</i>	-42	-47	-5
<i>Établissements d'enseignement supérieur (universités, hautes écoles et écoles supérieures des arts)</i>	-13	-21	-8
Solde budgétaire net consolidé (5) = (3)+(4)	-1.569	-1.781	-212
Corrections SEC (6)	-52	16	68
<i>Opérations swap</i>	16	16	0
<i>Différence entre intérêts payés et courus</i>	9	-20	-29
<i>Correction infrastructures hospitalières</i>	23	23	0
<i>Correction dépenses liées aux inondations</i>	29	29	0
<i>Correction pour financement alternatif</i>	6	6	0
<i>Octrois de crédit et prises de participation (code 8)</i>	5	5	0
<i>Correction recette subvention RRF</i>	-140	-140	0
<i>Correction 12^e tranche allocations aux universités et au CHU</i>	0	97	97
Sous-utilisations (7)	622	622	0
<i>Sous-utilisations des crédits de l'entité</i>	162	162	0
<i>Sous-utilisations des crédits des institutions consolidées</i>	460	460	-
Solde de financement SEC (8)=(5)+(6)+(7)	-999	-1.143	-144

Source : exposé général du budget ajusté 2024

2.1 Solde budgétaire net de l'entité

Le projet d'ajustement du budget de l'année 2024 prévoit un solde budgétaire net de -1.593 millions d'euros, soit une dégradation de -172 millions d'euros par rapport au budget initial.

Cet écart résulte d'une part, de la diminution des recettes institutionnelles à hauteur de 137 millions d'euros à la suite de la baisse des taux d'inflation et d'autre part, de l'augmentation des dépenses de 56 millions d'euros. Cette augmentation est principalement liée aux facteurs suivants :

- Le gouvernement a inscrit des dépenses relatives à une correction technique de 103 millions d'euros afin de liquider la tranche de décembre d'allocations de fonctionnement des universités et de subvention au CHU. Ces dépenses étaient préalablement comptabilisées sur le mois de janvier de l'année suivante (en contravention avec les principes d'annualité budgétaire et de rattachement des opérations aux exercices).
- Le budget initial prévoyait deux indexations des traitements du personnel (10 mois). Une seule indexation a finalement eu lieu en juin 2024 (7 mois). L'impact sur les dépenses s'élève à environ -31 millions d'euros.

Hors impact de l'inflation, la masse salariale de l'enseignement obligatoire augmente, selon les

chiffres fournis par le gouvernement, de 43 millions d'euros en raison principalement des facteurs suivants : le personnel de remplacement d'une part et, d'autre part, une augmentation du nombre de charges dans l'enseignement obligatoire à raison de 440 ETP pour un montant estimé à 24 millions d'euros.

À l'issue du projet d'ajustement, des provisions⁴ à hauteur de 106 millions d'euros sont inscrites en crédits d'engagement et de liquidation. La Cour des comptes relève que le recours aux provisions ne respecte pas le principe de spécialité budgétaire car cette technique n'offre pas une présentation claire et détaillée des moyens prévus pour la mise en œuvre des politiques publiques. À ce stade de l'exécution du budget 2024, la Cour estime que la destination des crédits devrait être suffisamment déterminée pour ne pas avoir recours à de telles provisions.

2.2 Solde des institutions consolidés

Le solde des institutions consolidées de -188 millions d'euros présente un écart défavorable par rapport au budget initial de 40 millions d'euros. Celui-ci résulte notamment de l'ajustement du solde des Saca liés aux fonds des bâtiments scolaires et non scolaires (-33 millions d'euros) et du Saca Piebs⁵ pour lequel le solde SEC a été ramené à 0 euro (+15 millions d'euros) en raison du report prévu de liquidations sur 2025.

2.2.1 Saca

Le total des recettes des Saca à l'ajustement 2024 (environ 360 millions d'euros) diminue de 8 % par rapport au budget initial (environ 390 millions d'euros). Cette situation se justifie principalement par une diminution des recettes du Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française (FBCF). En effet, les prévisions de remboursement de la Cellule urgence et redéploiement (CUR) au bénéfice du FBCF en contrepartie de sa prise en charge des dépenses des projets éligibles RRF pour les bâtiments scolaires sont diminuées (-37 millions d'euros).

Les dépenses en engagement des Saca présentent une diminution de 40 % (-446 millions d'euros) par rapport au budget initial 2024. Cette évolution est principalement due aux éléments suivants :

- suppression de la totalité des prévisions de dépenses du Piebs (-500 millions d'euros) ;
- diminution des dépenses du SGPGI⁶ (-69 millions d'euros) ;
- augmentation des dépenses de la CUR (+44 millions d'euros) ;
- augmentation des dépenses du FCP⁷ (+37 millions d'euros) ;
- augmentation des dépenses du FBCF (+33 millions d'euros).

Les dépenses en liquidation des Saca présentent quant à elles une diminution de 20 % (-131 millions d'euros) à l'ajustement du budget par rapport à l'initial 2024. Elles s'expliquent essentiellement par la diminution des dépenses de la CUR (-114 millions d'euros) et du report de celles du Saca Piebs (-15 millions d'euros).

⁴ Total des crédits inscrits sous le code économique 0100, exclusion faite des préfinancements RRF.

⁵ Saca Plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires.

⁶ Service général du patrimoine et de la gestion immobilière.

⁷ Fonds de création de places dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire.

2.2.2 OAP

2.2.2.1 Exhaustivité et conformité des budgets ajustés transmis

La Cour des comptes constate que 5 budgets sur les 115 entités du périmètre ne sont pas joints au projet de budget ajusté 2024 des dépenses⁸. En outre, les budgets de l'École d'administration publique (EAP) et de l'Office francophone de la formation en alternance (Offa) ne sont pas joints en contravention avec l'article 3, § 3 du décret WBFin II⁹.

Dans l'exposé général du budget ajusté 2024 de la Communauté française, le gouvernement précise que les projets de budgets des OAP de type 2 et 3 n'ont pas fait l'objet d'une approbation car ces derniers doivent encore être adaptés aux nouvelles dotations et objectifs SEC qu'il a déterminés. Dès lors, la Cour des comptes n'a pas examiné leurs contenus ni leurs exposés respectifs.

2.2.2.2 Non-remboursement par les OAP de type 1 et 2 d'une partie de leurs réserves

Le projet d'ajustement du budget 2024 des recettes ne prévoit pas de prélèvement sur les réserves disponibles des organismes de type 1 et 2.

Alors que l'article 40 du décret WBFin II précise que les montants inscrits par ceux-ci en réserves disponibles sont remboursés à la Communauté française après approbation des comptes généraux respectifs. À ce jour, ces derniers n'ont toujours pas fait l'objet d'une approbation. Le cabinet du ministre en charge du Budget précise que tout est mis en œuvre pour régulariser cette situation dans les plus brefs délais.

2.3 Corrections SEC

Le total des corrections SEC calculées par le gouvernement passe de -52 millions d'euros à +16 millions d'euros, soit une différence positive sur le solde de financement de +68 millions d'euros.

Cet impact résulte, d'une part, de la neutralisation de dépenses exceptionnelles pour liquider la tranche de décembre d'allocations de fonctionnement des universités et la subvention au CHU (+97 millions d'euros¹⁰) et, d'autre part, de la révision à la baisse (-29 millions d'euros) de la correction liée à la différence entre les intérêts payés et courus. Cette révision à la baisse va dans le sens de la remarque formulée¹¹ par la Cour des comptes dans son précédent rapport budgétaire¹².

Par ailleurs, la Cour des comptes constate que la correction visant à neutraliser les dépenses exceptionnelles relatives aux inondations est surévaluée dans le sens où elle est supérieure aux crédits de dépenses inscrits dans le projet de budget ajusté. La surestimation s'élève à 12 millions d'euros et améliore le solde de financement SEC à même hauteur.

⁸ Les budgets du Parlement de la Communauté française et des OAP de type 3 « Théodorus », « SAFS Vinci Patrimoine », « Association pour l'innovation en orthopédagogie » et « Les Amis de l'Académie Royale de Belgique en Wallonie » n'ont pas été joints. Par ailleurs, les budgets des services éducatifs à comptabilité autonome (Seca) tels que renseignés comme unités rapportantes par l'intermédiaire du ministère sont également absents.

⁹ Décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française.

¹⁰ Ce montant correspond à la tranche de décembre 2023 liquidée en janvier 2024.

¹¹ À savoir que « dans un contexte où d'une part, la dette directe connaît une croissance de plus d'un milliard d'euros par an et d'autre part, où les taux d'intérêt sont en augmentation, les intérêts courus à la clôture de l'exercice devraient être plus élevés que les intérêts payés au cours de celui-ci. La correction à opérer dans le cadre de l'application des normes SEC doit alors dégrader le solde de financement plutôt que l'améliorer ».

¹² Cour des comptes, *Projet de décrets contenant l'ajustement des budgets 2023 et les budgets pour 2024 de la Communauté française*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, décembre 2023, p.58, www.courdescomptes.be.

2.4 Sous-utilisations

Le gouvernement envisage, dans le cadre du calcul du solde de financement SEC, une sous-exécution budgétaire de 622 millions d'euros (162 millions d'euros pour le ministère et 460 millions d'euros pour les entités du périmètre). Ce montant est inchangé par rapport au budget initial.

La Cour des comptes rappelle qu'à l'approche de la clôture budgétaire intervenant dans quelques semaines, une bonne maîtrise du pilotage budgétaire devrait conduire à ajuster davantage les crédits de dépenses plutôt que présenter une sous-exécution budgétaire non ajustée, à tout le moins pour le ministère et les Saca qui sont gérés au sein même de l'administration.

Chapitre 3

Conclusion

Le solde de financement SEC présenté par le gouvernement dans le projet de budget ajusté s'élève à -1.143 millions d'euros. La dégradation de 144 millions d'euros (-14 %) de ce solde résulte principalement de la diminution des recettes institutionnelles, qui sont liées à l'inflation.

Le solde calculé ex ante par le gouvernement, repose sur les hypothèses incertaines suivantes :

- un montant présumé de sous-utilisations de crédits estimé à 460 millions d'euros pour les entités consolidées au sein du périmètre ;
- une estimation des sous-utilisations des crédits de dépenses des services du gouvernement de la Communauté française fixée à 1,1 % du total des crédits, soit 162 millions d'euros ;
- des corrections SEC pour un montant de +16 millions d'euros.

Les sous-utilisations de crédits estimées par le gouvernement (622 millions d'euros en 2024) devront se concrétiser dans l'exécution des budgets des différentes entités. Les corrections SEC (+16 millions d'euros) devront, quant à elles, être évaluées ex post par l'Institut des comptes nationaux (ICN).

PARTIE II – PROJETS DE DÉCRETS CONTENANT LES BUDGETS POUR 2025 DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Chapitre 1

Normes et trajectoire

1.1 Contexte européen

Le contrôle des finances publiques par les autorités européennes s'appuie désormais sur la notion centrale d'évolution des « dépenses primaires nettes ».

On entend par ce terme l'ensemble des dépenses des pouvoirs publics à l'exception des :

- dépenses d'intérêts ;
- dépenses conjoncturelles en matière de chômage ;
- mesures ponctuelles et autres mesures temporaires (« *one-off* ») ;
- dépenses financées par des recettes de l'Union européenne (puisque, normalement, le solde des recettes et dépenses est, dans ce cadre, égal à zéro).

Par ailleurs, toute mesure discrétionnaire qui contribue à modifier de manière permanente les recettes influence le critère d'évolution des dépenses primaires nettes. Plus précisément : toute nouvelle dépense primaire nette influence négativement le taux de croissance, sauf si elle est accompagnée d'une nouvelle recette récurrente équivalente. Il en est de même de toute diminution de recettes primaires qui ne serait pas compensée par une diminution de dépenses primaires équivalente.

Concrètement, la Commission européenne fixe désormais les taux de croissance des dépenses primaires nettes que les États membres ne peuvent pas dépasser pendant une période s'étendant, selon le cas, à 4 ou 7 ans. La possibilité d'étendre la période d'ajustement budgétaire à 7 ans dépend de la présentation, par l'État membre, de réformes structurelles favorisant son potentiel économique ou sa viabilité financière.

Ces taux de croissance sont établis de manière à satisfaire à l'exigence de soutenabilité à moyen terme des finances publiques et, notamment, un solde de financement inférieur à 3 % du PIB et une baisse structurelle du taux d'endettement vers les 60 % de celui-ci. Ils tiennent également compte des exigences supplémentaires applicables aux États fortement endettés ou soumis à la procédure de déficit excessif (ce qui est le cas de la Belgique).

Pour l'ensemble des pouvoirs publics belges, le taux maximal de croissance des dépenses primaires nettes s'établit, en moyenne annuelle, à 2,6 % par an entre 2024 et 2031, soit un taux inférieur à la croissance nominale moyenne du PIB (3,5 %).

La Commission européenne ne répartit pas l'effort demandé entre les différents pouvoirs publics belges. Cette tâche est confiée au Conseil supérieur des finances (CSF). L'avis qu'il établit à cette occasion n'a toutefois pas de caractère contraignant et son acceptation dépend d'un accord collectif entre ces mêmes pouvoirs publics.

Le 25 juillet dernier, le CSF a publié l'avis attendu sur la répartition de l'effort budgétaire 2025-2031, à partir d'une méthodologie qui lui est propre. De manière générale, le CSF a recommandé à toutes

les entités de maintenir l'évolution de leurs dépenses primaires nettes en dessous du taux de croissance du PIB nominal (autrement dit du PIB indexé).

Ainsi, pour la Communauté française, la trajectoire recommandée est une limitation à 1,4% par an en moyenne de la croissance nominale annuelle des dépenses primaires nettes.

Tableau 2 – Aperçu de la croissance nominale normée des dépenses primaires nettes (en %) par entité sur une période d'ajustement de 7 ans

	Moyenne 2025-2028	Moyenne 2025-2031	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Entité I	2,74	2,83	2,89	2,52	2,91	2,63	2,85	3,00	3,03
Communauté flamande (*)	2,37	2,49	2,56	2,20	2,38	2,35	2,62	2,68	2,67
Communauté française	1,18	1,40	1,37	1,08	1,23	1,03	1,63	1,70	1,75
Région wallonne (*)	1,06	1,32	1,15	0,90	1,10	1,09	1,65	1,69	1,67
Région de Bruxelles-Capitale (*)	-0,03	0,21	0,24	-0,01	0,08	-0,44	0,49	0,57	0,59
Communauté germanophone (*)	0,05	0,34	0,49	0,08	0,03	-0,39	0,67	0,79	0,70
Commission communautaire française	2,79	2,85	2,91	2,59	2,85	2,80	2,84	2,96	2,98
Commission communautaire flamande	1,83	1,98	2,03	1,68	1,95	1,64	2,10	2,22	2,23
Commission communautaire commune	2,41	2,42	2,63	2,12	2,30	2,59	2,44	2,43	2,46
p.m. croissance potentielle nominale du PIB	3,43	3,46	3,55	3,19	3,50	3,47	3,42	3,54	3,56

(*) y compris les administrations locales respectives pour lesquelles elles sont compétentes

Source : avis du Conseil supérieur des finances

La Cour des comptes constate que l'exposé général ne contient pas de renseignement sur l'évolution pluriannuelle des dépenses primaires nettes de la Communauté française.

La Cour des comptes signale enfin qu'à ce jour, la Belgique n'a pas encore déposé auprès de la Commission européenne le plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, de réformes économiques et d'investissement pour la durée de la législature.

Chapitre 2

Soldes budgétaires et de financement

2.1 Calcul du solde de financement

Le solde de financement SEC de la Communauté française pour l'année 2025 s'établit, selon le gouvernement, à -1.287 millions d'euros. Il est estimé à partir du solde budgétaire net du ministère (-1.637 millions d'euros) auquel sont appliqués divers ajustements et corrections (+350 millions d'euros), à savoir :

- l'impact positif de la sous-utilisation anticipée des crédits de liquidation prévus au budget initial 2025, estimée par le gouvernement à 615 millions d'euros ;
- l'intégration des soldes des institutions du périmètre de consolidation, évalués à -207 millions d'euros ;
- des corrections SEC que le gouvernement estime pouvoir appliquer à hauteur de -58 millions d'euros.

Les différents éléments de ce calcul sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 3 – Solde de financement 2025 (en millions d'euros)

Solde de financement	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation
Recettes budgétaires (hors section particulière) (1)	13.098	15.741	2.643
Dépenses budgétaires (hors section particulière) (2)	-14.691	-15.906	-1.215
Solde budgétaire brut de l'entité (3) = (1)+(2)	-1.593	-165	1.428
Produits d'emprunts (4)	-	2.355	2.355
Amortissements de la dette (5)	-	-883	-883
Solde budgétaire net (6) = (3)-(4)-(5)	-1.593	-1.637	-44
Solde des institutions consolidées (7)	-188	-207	-19
<i>Saca</i>	-116	-93	23
<i>Seca</i>	5	5	-
<i>Organismes type 1</i>	-	-11	-11
<i>Organismes type 2</i>	-9	-40	-31
<i>Organismes type 3</i>	-47	-60	-13
<i>Établissements d'enseignement supérieur (Universités, Hautes écoles et écoles supérieures des arts)</i>	-21	-21	-
<i>Correction spécifique Saca CUR et Piebs</i>	-	12	12
Solde budgétaire net consolidé (8) = (6)+(7)	-1.781	-1.844	-63
Corrections SEC (9)	16	-58	-74
Sous-utilisations (10)	622	615	-6
<i>Sous-utilisations de crédits de l'entité</i>	162	165	4
<i>Sous-utilisations de crédits des institutions consolidées</i>	460	450	-10
Solde de financement SEC (11) = (8)+(9)+(10)	-1.143	-1.287	-144

Source : exposé général du budget 2025

2.1.1 Solde budgétaire des services du gouvernement (hors section particulière)

Les projets de budget initiaux 2025 dégagent, pour le ministère, un solde budgétaire brut de -165 millions d'euros, soit une amélioration de 1.428 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024. Celle-ci résulte de l'intégration nouvelle des mouvements en capital liés à la dette dans les recettes et dépenses pour un total net de 1.472 millions d'euros, et ce contrairement aux derniers exercices récents.

Le solde budgétaire net s'obtient en excluant ces produits d'emprunts des recettes et l'amortissement de la dette des dépenses. Il s'élève à -1.637 millions d'euros, soit une dégradation de 44 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024 (-3 %). En effet, l'augmentation des prévisions de dépenses (+332 millions d'euros) est plus importante que celle des prévisions de recettes (+288 millions d'euros).

2.1.1.1 Évolution des dépenses

Sans tenir compte de l'amortissement de la dette, les dépenses inscrites au projet de budget 2025 s'élèvent à 15.023 millions d'euros. En excluant l'effet des corrections techniques¹³ prévues au projet de budget ajusté 2024 (103 millions d'euros), l'augmentation des prévisions de dépenses par rapport à celui-ci atteint 436 millions d'euros (+3 %).

Cette hausse résulte principalement des éléments suivants :

- Une provision de 126 millions d'euros est constituée afin de tenir compte de l'indexation de 2 % des traitements prévue par le Bureau fédéral du plan (BFP) au mois de mars 2025 (119 millions d'euros pour le personnel enseignant et 7 millions d'euros pour le personnel administratif).
- Les charges de la dette augmentent de 84 millions d'euros par rapport à l'ajusté 2024 sous l'effet de la hausse des taux d'intérêts (34 millions d'euros) et des dépenses liées aux contrats d'opérations d'échange d'intérêts (50 millions d'euros). Ces dernières dépenses sont complètement compensées par des recettes équivalentes.
- Les dotations, subventions et aides octroyées à divers secteurs progressent à hauteur de 84 millions d'euros¹⁴.
- Un crédit de 31 millions d'euros, compensé par une recette¹⁵ de même montant, est inscrit au budget dans le cadre de la gestion hospitalière précédant la sixième réforme de l'État.

2.1.1.2 Évolution des recettes

Hors produits d'emprunts, les recettes sont estimées à 13.386 millions d'euros. La progression de celles-ci par rapport au projet de budget ajusté résulte, d'une part, de la hausse de recettes institutionnelles (+275 millions d'euros, dont 21 millions de corrections sur l'année antérieure) et, d'autre part, du remboursement des réserves de l'Etnic non prévu à l'ajusté (+11 millions d'euros).

Les paramètres retenus pour le calcul des dotations LSF se fondent sur les paramètres macroéconomiques du budget économique de septembre 2024 et sur les paramètres de population et données fiscales transmises par le SPF Finances en septembre 2024.

¹³ À savoir l'imputation de la douzième tranche d'allocation aux universités (94 millions d'euros) et de la subvention au CHU de Liège (9 millions d'euros) permettant de respecter l'annualité budgétaire. Le projet de budget ajusté 2024 intègre dès lors exceptionnellement treize tranches d'allocation et deux subventions au CHU.

¹⁴ Cette augmentation se répartit entre les financements décrétaux dans l'enseignement obligatoire (+33 millions d'euros), l'aide à la jeunesse (+19 millions d'euros), la création du Saca Fonds des bâtiments scolaires pour l'enseignement libre subventionné (+16 millions d'euros) et les accords de la Saint-Quentin (+15 millions d'euros).

¹⁵ Dotation visée à l'article 47/9 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

2.1.2 Solde des institutions consolidées

Selon la liste publiée par l'Institut des comptes nationaux en octobre 2024, le périmètre de consolidation de la Communauté française comporte 151 unités (voir le point 7.1).

Le solde des institutions consolidées se présente comme suit.

Tableau 4 – Solde de financement des entités du périmètre (en millions d'euros)

Solde de financement SEC	Projet Budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation
Fonds bâtiments scolaires et non-scolaires	-43	-28	15
Piebs	0	-15	-15
CUR	-70	-50	20
Autres Saca	-3	0	3
Seca	5	5	0
Solde des Saca et Seca	-111	-88	23
ETNIC	0	-11	-11
ONE	-12	-44	-32
WBE	0	0	0
Ares	0	-1	-1
IFPC	4	0	-4
Fonds Écureuil	-1	5	6
CSA	0	0	0
Solde des OAP type 1 et 2	-9	-51	-42
RTBF hors Mediasquare	6	0	-6
RTBF impact Mediasquare	-36	-54	-18
FNRS	2	0	-2
Autres	-19	-6	13
Solde des OAP type 3	-47	-60	-13
Correction spécifique Saca CUR et SGPGI	0	12	12
Total Saca, Seca et OAP	-167	-186	-19
Total Enseignement supérieur	-21	-21	0
Solde des institutions consolidées	-188	-207	-19

Source : exposé général du budget 2025

Les prévisions budgétaires 2025 des institutions du périmètre font apparaître un solde consolidé de -207 millions d'euros, soit une dégradation de 19 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024.

La Cour des comptes constate que le projet de budget du Saca CUR intègre une correction SEC de +148 millions d'euros qui neutralise l'impact des dépenses RRF. Cette pratique nuit à la transparence du budget. La Cour recommande de présenter l'intégralité des corrections SEC du périmètre également dans le tableau de calcul du solde SEC présenté dans l'exposé général.

De plus, une correction spécifique de 12 millions d'euros a été ajoutée au solde des entités du périmètre afin d'anticiper les sous-utilisations des Saca CUR (8 millions d'euros) et SGPGI (4 millions d'euros).

Le gouvernement indique, dans son exposé général, que les projets de budgets des OAP de type 2 et 3 joints sont provisoires. La Cour des comptes constate que les soldes des entités du périmètre ont été modifiés par le gouvernement afin d'être en conformité avec les objectifs SEC déterminés par celui-ci. Ces soldes présentent dès lors des différences avec ceux des budgets joints à l'exposé particulier¹⁶.

¹⁶ Les différences suivantes ont été relevées entre les soldes repris par le gouvernement dans le calcul du solde de financement et ceux repris dans les budgets joints des OAP de type 2: IFPC (-5 millions d'euros) et WBE (+2 millions d'euros).

2.1.3 Corrections SEC

Les corrections SEC opérées par le gouvernement dans le cadre du budget initial 2025 se fixent à -58 millions d'euros (+16 millions d'euros dans le projet de budget ajusté 2024) et se détaillent comme suit.

Tableau 5 – Détail des corrections SEC (en millions d'euros)

Corrections SEC	Projet Budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation
Opérations swap	16	0	-16
Différence entre intérêts payés et courus	-20	0	20
Correction infrastructures hospitalières (amortissement)	23	23	0
Correction dépenses liées aux inondations	29	0	-29
Correction pour financement alternatif	6	6	0
Octrois de crédit et prises de participation (code 8)	5	0	-5
Correction recette subvention RRF	-140	-87	53
Correction 12ème tranche allocations universités et subvention CHU	97	0	-97
Total	16	-58	-74

Source : exposé général du budget 2025

L'examen des corrections SEC entraîne les constats suivants.

Opérations swap et différence entre intérêts payés et courus

Les deux corrections liées aux charges de la dette sont nulles selon le gouvernement.

Concernant les corrections liées aux contrats d'opérations d'échange d'intérêts¹⁷, le gouvernement confirme son estimation mais n'a pas été en mesure de fournir le détail de celle-ci.

Quant à la différence entre les intérêts courus et échus, le gouvernement présente une correction nulle, précisant ne pas disposer d'une estimation suffisamment fiable. Or, dans un contexte où, d'une part, le besoin de financement total est estimé à 1.648 millions d'euros pour l'année 2024 et 1.860 millions d'euros pour l'année 2025 et, d'autre part, les taux d'intérêt sont en augmentation, les intérêts courus à la clôture de l'exercice devraient être mécaniquement plus élevés que les intérêts payés au cours de celui-ci. En conséquence, le solde de financement s'en trouvera dégradé.

La Cour des comptes constate un manque de maîtrise dans les prévisions de ces corrections.

Correction douzième tranche allocations aux universités et subvention au CHU

Cette correction technique n'est pas reprise dans le solde 2025, étant liée à la neutralisation de crédits de dépenses de l'année 2024 (voir partie I chapitre 2.3)

Correction infrastructures hospitalières (amortissement)

Compte tenu de la méthode retenue par l'ICN les années précédentes, la correction relative aux infrastructures hospitalières semble surestimée à hauteur de 2 millions d'euros.

¹⁷ Soit la différence entre la recette d'intérêts de la jambe receveuse et la dépense d'intérêts de la jambe payeuse.

2.1.4 Sous-utilisations de crédits

Le gouvernement anticipe des sous-utilisations de crédits dans le cadre du calcul du solde de financement à concurrence de 615 millions d'euros. Elles se répartissent de la manière suivante : 165 millions d'euros pour le ministère et 450 millions d'euros pour les entités du périmètre. Ce procédé diminue à due concurrence le déficit du solde de financement SEC.

2.1.4.1 Sous-utilisations de crédits appliquées au ministère

Le gouvernement a corrigé le solde budgétaire brut de l'administration générale d'un montant de 165 millions d'euros, soit son estimation de la part des crédits de liquidation qui ne sera pas consommée au cours de l'année 2025. Ce montant correspond à 1,1 % du total des crédits¹⁸ prévus au projet de budget 2025. La correction pour sous-utilisation des crédits du budget ajusté 2024 est calculée sur la base du même pourcentage.

À titre d'information, les inexécutions de crédits de liquidation ont atteint, en 2023, 115 millions d'euros, soit 0,8 % du total des crédits de liquidation.

2.1.4.2 Sous-utilisations de crédits appliquées aux entités du périmètre

Le gouvernement a fixé à 450 millions d'euros les sous-utilisations pour les entités du périmètre sur la base d'un calcul linéaire appliqué à l'ensemble des dépenses du périmètre, ce qui améliore le solde de financement des institutions consolidées à due concurrence. Il passe ainsi de -207 millions d'euros à +243 millions d'euros.

À l'instar de l'année dernière, la Cour des comptes constate que l'évaluation de ces sous-utilisations ne se fonde pas sur une analyse de fond, laquelle intégrerait la spécificité des missions des différentes entités du périmètre ainsi que l'échelonnement et la pertinence de leurs dépenses. L'application de ce procédé peut dès lors générer un risque d'erreur significatif dans l'estimation du solde de financement SEC.

Ce risque s'est d'ailleurs réalisé à l'occasion du calcul par l'ICN du solde de financement SEC pour l'année 2023. En effet, ce solde s'est dégradé de 108 millions d'euros par rapport au solde estimé, en grande partie à cause des prévisions budgétaires trop favorables pour les institutions consolidées. Cette situation traduit un manque de maîtrise des prévisions budgétaires des entités du périmètre.

La Cour des comptes a examiné les prévisions des sous-estimations des dépenses des Saca. Ceux-ci constituent des entités du périmètre qui sont gérées au sein même de l'administration. Les sous-utilisations des crédits de dépenses des Saca représentent, de plus, près de 50 % des sous-utilisations totales du périmètre.

La Cour des comptes observe cependant que la sous-utilisation calculée de manière linéaire par le gouvernement pour le Saca CUR dépasse de 67 millions d'euros les dépenses prévisionnelles inscrites dans son budget¹⁹. Cette situation n'est pas plausible.

Par ailleurs, la Cour des comptes constate des sous-utilisations anormales et importantes pour les Saca SGPGI et PPT. En effet, les sous-utilisations 2025 s'élèvent à 80 millions d'euros (51 millions pour le SGPGI et 29 millions pour le PPT), soit près de 45 % et 60 % des dépenses prévues dans leurs budgets respectifs.

En conclusion, la Cour des comptes souligne le risque que les prévisions budgétaires pour 2025 se révèlent trop favorables pour les institutions consolidées.

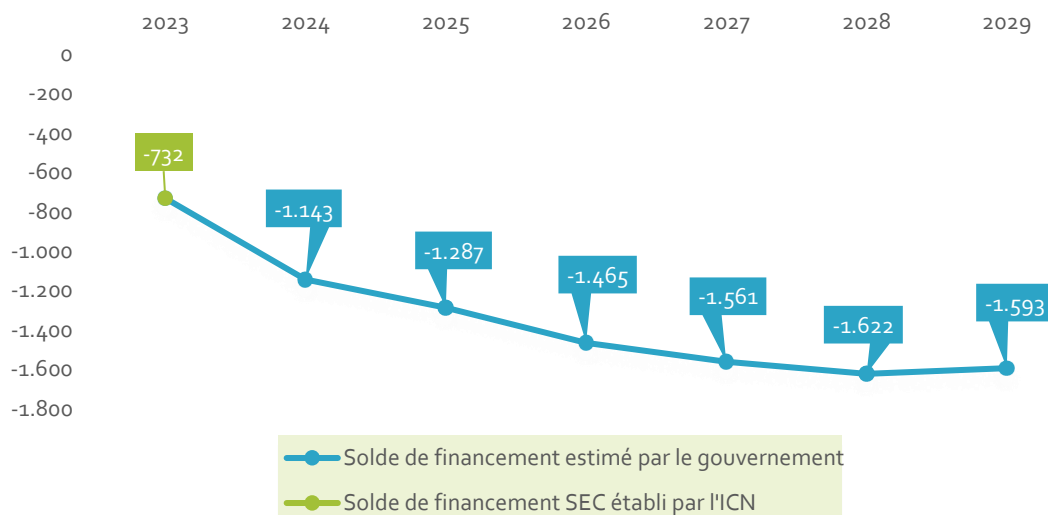
¹⁸ Hors amortissements d'emprunts et hors section particulière.

¹⁹ Soit la différence entre les 89 millions de sous-utilisation calculés de manière linéaire et les 22 millions de dépenses (hors dépenses RRF neutralisées en comptabilité SEC et hors remboursement au ministère) reprises au budget 2025 du Saca CUR.

2.2 Trajectoire du solde de financement

La trajectoire de la projection pluriannuelle de 2026 à 2029 présentée dans l'exposé général est établie selon l'hypothèse d'un environnement à politique inchangée. L'évolution des recettes et des dépenses a été estimée à partir des paramètres macroéconomiques établis par le Bureau fédéral du plan (BFP) en juin 2024 et, pour certains paramètres et clés propres au calcul des recettes institutionnelles, à partir des données transmises par le SPF Finances en septembre 2024.

Graphique 1 – Trajectoire du solde de financement (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

La projection pluriannuelle prévoit une dégradation continue du solde de financement SEC jusqu'en 2028 pour s'établir ensuite à 1.593 millions d'euros en 2029.

Les hypothèses d'évolution des différents paramètres utilisés pour estimer la trajectoire des recettes et des dépenses du ministère sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 6 – Paramètres utilisés pour réaliser la projection pluriannuelle

Paramètres	2024 (*)	2025 (**)	2026 (***)	2027 (***)	2028 (***)	2029 (***)
Croissance PIB en volume	1,40%	1,30%	1,40%	1,30%	1,40%	1,30%
Inflation (variation IPC)	2,80%	1,90%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
Croissance PIB/habitant	0,884%	0,874%	1,185%	0,944%	1,058%	0,973%
Clé élèves	41,642%	41,466%	41,329%	41,171%	40,959%	40,784%
Coefficient d'adaptation démographique	105,073	104,358	103,612	103,169	102,965	102,751
Clé IPP	34,114%	34,017%	34,032%	34,009%	33,997%	33,952%

(*) Données publiées par le BFP en février 2024 et par le SPF Finances en mars 2024

(**) Données publiées par le BFP en septembre 2024 et par le SPF Finances en septembre 2024

(***) Données publiées par le BFP en juin 2024 et par le SPF Finances en septembre 2024

Source : exposé général du projet de budget 2025

2.2.1 Trajectoire du ministère

La détérioration anticipée des clés élèves et IPP ainsi que du coefficient d'adaptation démographique, d'une part, et la hausse prévue de la contribution de responsabilisation pension (CRP), d'autre part, ont pour effet de freiner la croissance des recettes institutionnelles.

Les projections de dépenses sont réalisées à partir d'hypothèses qui varient selon leur type : certaines dépenses futures sont estimées à partir des paramètres macroéconomiques (inflation, indice santé), certaines évoluent selon une dynamique propre alors que d'autres sont considérées comme stables.

Il résulte de ces hypothèses qu'entre 2026 et 2029, la croissance moyenne des recettes comme des dépenses du ministère s'établit à 2 %. Les dépenses du ministère étant déjà plus importantes que les recettes en 2024, le déficit budgétaire s'aggrave dès lors sur la période examinée.

2.2.2 Trajectoire des entités du périmètre

La trajectoire présentée par le gouvernement tient compte d'une estimation des sous-utilisations des entités du périmètre calculée sur la base d'un calcul linéaire qui présente un risque d'erreur significatif pour le calcul du solde de financement SEC.

Les sous-utilisations²⁰ calculées pour le Saca CUR (hors RRF) atteignent 406 millions d'euros sur la période 2025-2029 alors que ce Saca est voué à finaliser les missions qui lui ont été dédiées. À l'avenir, ce Saca devrait dès lors présenter des sous-utilisations de faible importance²¹.

Par ailleurs, les sous-utilisations du Saca SGPGI représentent un montant cumulé de 322 millions d'euros pour un total de dépenses projetées par le gouvernement de 684 millions d'euros, soit un taux d'exécution d'environ 50 %. Avec un taux d'exécution d'au moins 80 %, la sous-utilisation sur cette période s'établirait au maximum à 137 millions d'euros, soit 185 millions de moins que la correction présentée par le gouvernement dans la trajectoire.

La Cour des comptes relève enfin que les sous-utilisations calculées de manière linéaire par le gouvernement pour ces deux Saca représentent, à elles seules, 40 % du total des sous-utilisations calculé pour l'ensemble du périmètre²² sur la période 2025-2029.

En conclusion, ces prévisions présentent un risque important d'erreur et la trajectoire présentée par le gouvernement semble trop favorable de près de 600 millions d'euros sur la période 2025-2029.

Dans l'exposé général du projet de budget initial 2025, le gouvernement affirme son intention de surveiller l'évolution des sous-utilisations et d'apporter les modifications nécessaires à la méthode de calcul actuelle au cours de la législature.

²⁰ Hors la sous-utilisation complémentaire de 8 millions d'euros décidée par le gouvernement (voir le point o).

²¹ Le gouvernement a d'ailleurs décidé de récupérer des surplus de moyens à l'ajustement 2024 et à l'initial 2025 pour un total de 75,2 millions d'euros.

²² Soit 728 millions d'euros sur 1.811 millions d'euros.

2.3 Conclusion

Le solde de financement SEC s'établit à -1.287 millions d'euros au projet de budget initial 2025. Ce solde repose sur les hypothèses incertaines suivantes :

- un montant présumé de sous-utilisations de crédits estimé à 450 millions d'euros pour les entités consolidées au sein du périmètre ;
- une estimation des sous-utilisations de crédits de dépenses des services du gouvernement de la Communauté française fixée à 1,1 % de leur montant total (soit 165 millions d'euros) ;
- des corrections SEC pour un montant de -58 millions d'euros.

La Cour des comptes formule par ailleurs les observations suivantes :

- Le gouvernement n'a pas justifié avec précision le calcul des corrections SEC liées aux charges de la dette (fixées à zéro euro) alors qu'il pourrait aboutir à une dégradation du solde de financement SEC.
- Une correction SEC (148 millions d'euros) ainsi que des sous-estimations de crédits budgétaires (12 millions d'euros) ont été intégrées dans la présentation du solde du Saca CUR. La transparence voudrait que les corrections SEC apparaissent également clairement dans le tableau de calcul du solde SEC présenté dans l'exposé général.
- L'évaluation du montant des sous-utilisations des entités qui sont consolidées repose sur un calcul générique. Elle ne se fonde pas sur une analyse de fond intégrant la spécificité des missions des différentes entités du périmètre ainsi que l'échelonnement et la pertinence de leurs dépenses. L'application de ce procédé peut dès lors générer un risque d'erreur dans le calcul prévisionnel du solde de financement. En outre, la trajectoire sur la période 2025-2029 est fondée sur un montant important (1.811 millions d'euros au total) de sous-utilisations des crédits des entités consolidées en sein du périmètre, dont 40 % concernent deux Saca pour lesquels les prévisions présentent un risque important d'erreur. Pour ces deux Saca, la trajectoire présentée par le gouvernement semble trop favorable de près de 600 millions d'euros.

Les sous-utilisations de crédits estimées par le gouvernement (615 millions d'euros en 2025) devront se concrétiser dans l'exécution des budgets des différentes entités. Les corrections SEC devront, quant à elles, être évaluées ex post par l'ICN.

Chapitre 3

Dettes de la Communauté française

3.1 Dette directe

La dette directe de la Communauté française est passée de 6,911 millions d'euros au 31 décembre 2018 à 11,402 millions d'euros au 31 décembre 2023, soit une augmentation de 65 % au cours de cette période. Elle résulte principalement des déficits budgétaires récurrents de ces dernières années.

Les besoins de financement, liés au déficit budgétaire et aux renouvellements d'emprunts, sont estimés à 1,648 millions d'euros pour l'année 2024 et 1,860 millions d'euros pour l'année 2025. Les remboursements d'emprunts étant immédiatement réempruntés, ils n'ont pas d'impact sur la variation du niveau de la dette.

Tableau 7 - Solde budgétaire brut et besoins de financement (en millions d'euros)

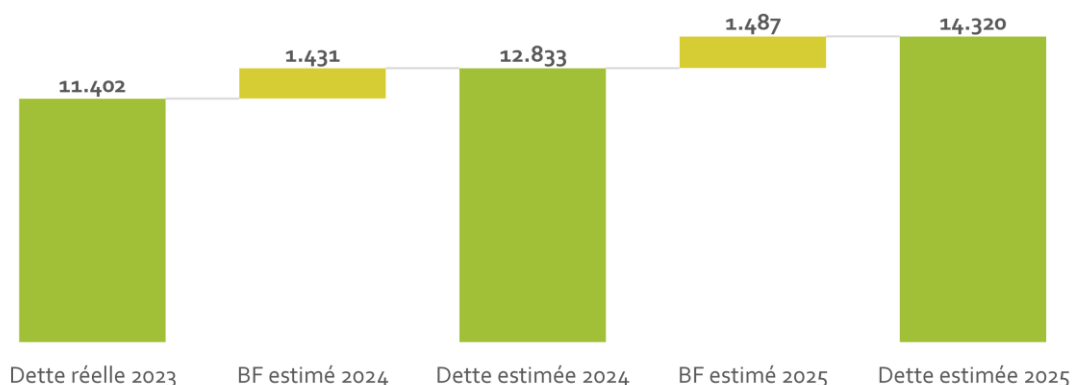
	Budget initial 2024	Budget ajusté 2024	Budget initial 2025
Solde budgétaire net	-1.421	-1.593	-1.637
Sous-utilisations de crédits	162	162	165
Besoin de financement Sacra Piebs	-15	0	-15
Besoin de financement (hors amort. dette)	-1.275	-1.431	-1.487
Amortissements et remboursements des emprunts	-217	-217	-373
Besoin de financement total	-1.491	-1.648	-1.860

Source : tableau établi par la Cour des comptes

Évolution de la dette directe jusqu'en 2025

Le gouvernement prévoit que la dette directe de la Communauté française va s'accroître de 1,431 millions d'euros en 2024 et de 1,487 millions d'euros en 2025 pour s'établir à 14,320 millions d'euros à la fin 2025.

Graphique 2 – Estimation de la dette directe de la Communauté française (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

3.2 Dette brute consolidée

La dette brute consolidée est constituée de l'ensemble des dettes des entités qui relèvent du périmètre de la Communauté française. Les documents budgétaires déposés par le gouvernement au Parlement ne contiennent pas de projection de cette dette.

Au 31 décembre 2023, la dette brute consolidée s'élevait à 12.626 millions d'euros selon l'ICN. Sur la période 2018-2023, la dette brute consolidée a augmenté de 4.527 millions d'euros (+56 %), essentiellement par la hausse de la dette directe.

3.3 Charge de la dette et risque de taux

Tableau 8 – Charges d'intérêts de la dette directe (en millions d'euros)

	Exécution 2023	Budget ajusté 2024	Budget initial 2025
Impact budgétaire des opérations liées à la dette	227	257	291
Dette directe	11.402	12.833	14.320
Taux implicite de la dette directe	1,99%	2,00%	2,03%

Source : Cour des comptes

Le taux implicite correspond à l'impact budgétaire d'une année des opérations liées à la dette directe rapporté au stock de cette dette directe au 31 décembre de la même année. Une augmentation de ce taux traduit une évolution moins favorable des conditions de marché²³.

Comme tous les emprunteurs, la Communauté française a bénéficié, jusqu'en 2021, des taux d'intérêt très bas en vigueur dans la zone euro pour les nouveaux emprunts et le renouvellement de ceux qui arrivent à échéance. Depuis le début de l'année 2022, les taux sont orientés à la hausse : le taux de financement des nouveaux emprunts levés en 2024 est de 3,5 % contre 1,6 % pour les emprunts levés en 2021.

En raison des taux d'intérêt historiquement bas qui ont prévalu jusqu'au début de 2022, le taux d'intérêt implicite de la dette directe (1,99 % au 31 décembre 2023) reste encore inférieur au taux d'inflation (4,1 % en 2023 et 3,2 % en 2024²⁴).

La Communauté française est principalement exposée à une hausse des taux d'intérêt pour son endettement à taux variable, le refinancement des emprunts échéant dans l'année ainsi que les nouveaux emprunts destinés à couvrir le déficit de l'année. En 2023, 93,2 % de la dette directe étaient financés à taux fixe.

La Cour des comptes observe à nouveau qu'aucune analyse de la sensibilité des charges de la dette à une variation des taux d'intérêt ou à une variation du taux d'inflation n'a été présentée dans l'exposé général du budget alors que cette analyse est obligatoire²⁵. La Cour relève en outre que si le risque de taux relatif à la dette existante est limité, compte tenu de la part prépondérante des taux fixes, les importantes opérations de financement et de refinancement sur la période 2024-2029 (12.794 millions d'euros selon le gouvernement)²⁶ se feront à des conditions qui risquent d'être moins favorables.

²³ Le financement des nouveaux emprunts et le refinancement des emprunts qui arrivent à échéance se feraient à des taux plus élevés qu'au cours des exercices précédents.

²⁴ Selon les prévisions du Bureau fédéral du plan de septembre 2024.

²⁵ Article 16/11 de la loi du 16 mai 2003 et article 9, § 1, du décret du 20 décembre 2011.

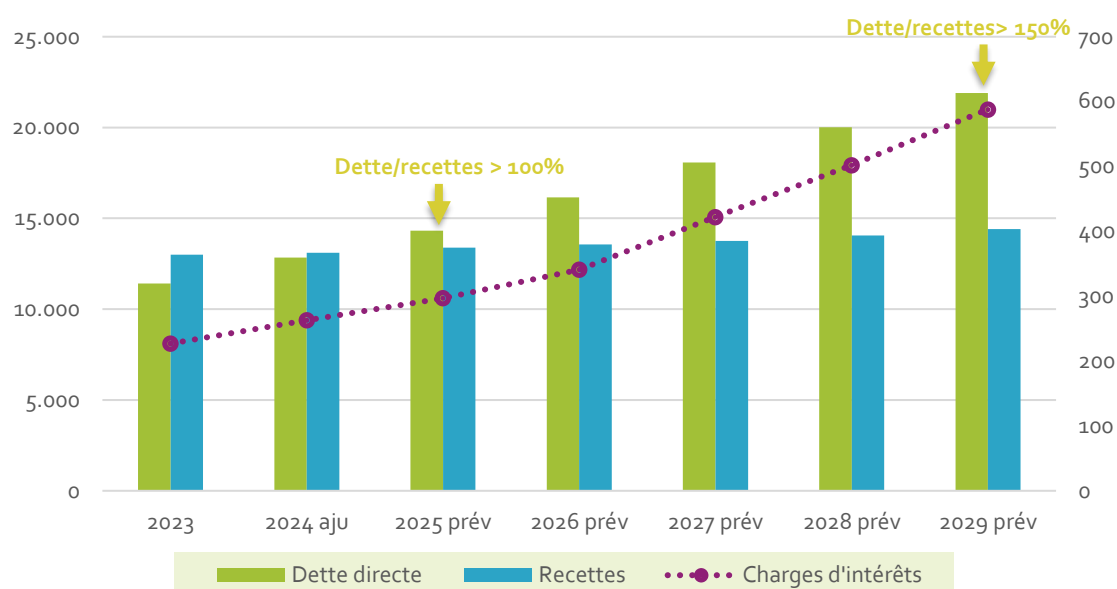
²⁶ Soit 2.290 millions d'euros de refinancement et 10.504 millions d'euros de financement.

3.4 Évolution pluriannuelle de la dette directe, des recettes et charges d'intérêts

La projection pluriannuelle présentée dans l'exposé général du projet du budget initial 2025 prévoit que le solde budgétaire brut de l'administration sera systématiquement déficitaire entre 2023 et 2029. La persistance de ces déficits a pour corollaire une augmentation constante de la dette directe sur cette période. Le gouvernement estime que la dette directe pourrait ainsi atteindre 21.906 millions d'euros d'ici fin 2029, soit une hausse de plus de 70 % de sa valeur par rapport au 31 décembre 2023. Les recettes, hors celles relatives aux refinancements d'emprunts, devraient progresser de 11 % sur la même période.

Le graphique suivant décrit l'évolution de la dette directe, des recettes (hors section particulière et hors emprunt) et des charges d'intérêts en partant des dernières données réelles, c'est-à-dire celles de l'année 2023, et des prévisions du gouvernement jusqu'en 2029.

Graphique 3 – Évolution dette directe, recettes et charges d'intérêts (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

3.5 Évaluation externe du rating financier

En décembre 2023, l'agence de notation Moody's avait confirmé la notation de la Communauté française au niveau A2, avec une perspective stable. En octobre 2024, Moody's l'a maintenue au même niveau mais a abaissé sa perspective de stable à négative. Moody's a justifié cette décision par les liens institutionnels, opérationnels et financiers entre le gouvernement belge et les régions et communautés. L'agence de notation estime en effet que la réaction limitée du gouvernement fédéral au déclin structurel des finances publiques au cours des dernières années, ainsi que la faible coordination budgétaire entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés, posent des défis aux régions et communautés pour réduire efficacement leurs déficits budgétaires substantiels, indépendamment de leurs récents efforts de consolidation. Ainsi, les efforts actuels n'ont pas été suffisamment importants pour réduire les déficits de manière significative.

Parmi les facteurs susceptibles d'entraîner une révision à la hausse ou à la baisse des notations, Moody's estime que la perspective pourrait être stabilisée au niveau actuel de la note à deux conditions : la stabilisation du gouvernement belge et la mise en œuvre, par la Communauté française, de mesures efficaces d'assainissement budgétaire. Ces mesures devront proposer une

orientation claire vers une réduction significative des déficits afin de diminuer le fardeau de la dette pour retrouver les niveaux d'avant la pandémie.

Dans le cadre de son évaluation, Moody's précise également que la notation de la Communauté française pourrait se dégrader en cas de révision à la baisse de la notation souveraine du gouvernement belge ou d'une augmentation plus rapide que prévue du fardeau de la dette communautaire. Une dégradation pourrait également intervenir si l'accès au marché de financement s'avérait plus difficile à l'avenir.

3.6 Conclusion

Les projets de budget ajusté 2024 et initial 2025 prévoient un déficit budgétaire net²⁷ respectivement de -1.593 et de -1.637 millions d'euros.

Cette situation conduirait à une augmentation récurrente de la dette directe, qui s'élèverait à 14.320 millions d'euros au 31 décembre 2025 et atteindrait 21.906 millions d'euros en 2029. Le besoin de financement²⁸ sur la période 2024-2029 s'élèverait à 12.794 millions d'euros. La soutenabilité de la dette de la Communauté française dépendrait en partie de sa capacité à faire face à ses besoins importants de financement ainsi que des conditions auxquelles les opérations seraient financées. L'analyse de la sensibilité des charges de la dette fait défaut. Elle constitue pourtant une information obligatoire et utile puisqu'elle réduit le risque de voir la trajectoire budgétaire compromise du fait d'erreurs ou de défaut de prévision.

La période 2023-2029 affiche une dégradation importante du rapport entre le montant de la dette directe de la Communauté française et celui de ses recettes. En effet, le montant de la dette représentait 88 % des recettes (hors emprunts) en 2023 pour s'élever à 152 % en 2029. Sur la même période, les charges d'intérêts passeraient de 227 millions d'euros (soit 1,7 % des recettes) à environ 588 millions d'euros (soit 4,1 % des recettes) selon le gouvernement.

En octobre 2024, l'agence Moody's a maintenu la notation de la Communauté française au niveau A2 mais a abaissé sa perspective de stable à négative. L'agence précise que cette notation pourrait se dégrader en cas de révision à la baisse de la notation souveraine du gouvernement belge ou d'une augmentation plus rapide que prévue du fardeau de la dette communautaire.

En conclusion, le service de la dette, qui apparaît soutenable actuellement, pourrait être mis en péril par le manque de maîtrise du déficit budgétaire et/ou par une évolution moins favorable des marchés financiers.

²⁷ Soit le solde budgétaire hors opérations d'emprunt et hors sous-utilisations.

²⁸ En tenant compte des opérations de refinancement.

Chapitre 4

Projet de budget des recettes

4.1 Aperçu général

Tableau 9 – Recettes totales (en milliers d'euros)

	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation en montant	Variation en %
Recettes transférées	12.697.653	12.975.882	278.229	2%
<i>Dotations LSF</i>	<i>12.577.049</i>	<i>12.856.541</i>	<i>279.492</i>	<i>2%</i>
<i>Dotations Saint-Quentin (correction définitive N-1)</i>	<i>4.417</i>	<i>0</i>	<i>-4.417</i>	<i>-100%</i>
<i>Autres recettes transférées</i>	<i>116.187</i>	<i>119.341</i>	<i>3.154</i>	<i>3%</i>
Recettes non fiscales	400.095	410.048	9.953	2%
<i>Recettes diverses</i>	<i>178.778</i>	<i>246.597</i>	<i>67.819</i>	<i>38%</i>
<i>Recettes affectées</i>	<i>81.317</i>	<i>76.621</i>	<i>-4.696</i>	<i>-6%</i>
<i>Recettes RRF UE</i>	<i>140.000</i>	<i>86.830</i>	<i>-53.170</i>	<i>-38%</i>
Recettes d'emprunts	0	2.354.618	2.354.618	-
Total	13.097.748	15.740.548	2.642.800	20%

Source : projet de budget des recettes

L'augmentation des recettes résulte principalement de :

- l'inscription nouvelle de recettes correspondant aux montants nominaux des nouveaux emprunts liés au financement du déficit (1.471,9 millions d'euros) et des emprunts à refinancer en 2025 (882,9 millions d'euros) ainsi qu'aux produits d'intérêt liés aux swaps (50 millions d'euros) ;
- l'augmentation des parts attribuées à la Communauté française au titre du produit de l'impôt des personnes physiques (IPP) (+51,8 millions d'euros) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (+188,2 millions d'euros).

4.2 Recettes transférées en provenance de l'État fédéral et des entités fédérées

Le tableau suivant détaille la nature des différentes recettes transférées en provenance de l'État fédéral et des entités fédérées.

Tableau 10 – Recettes transférées (en milliers d'euros)

	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation en montant	Variation en %
Dotations LSF (y compris N-1)	12.577.049	12.856.541	279.492	2%
<i>Dotation IPP</i>	<i>3.382.082</i>	<i>3.433.926</i>	<i>51.844</i>	<i>2%</i>
<i>Dotation TVA</i>	<i>8.970.954</i>	<i>9.159.201</i>	<i>188.247</i>	<i>2%</i>
<i>Financement Étudiants étrangers</i>	<i>97.310</i>	<i>100.345</i>	<i>3.035</i>	<i>3%</i>
<i>Dotation Soins de santé</i>	<i>32.491</i>	<i>33.502</i>	<i>1.011</i>	<i>3%</i>
<i>Dotation Infrastructures hospitalières</i>	<i>20.784</i>	<i>53.678</i>	<i>32.894</i>	<i>158%</i>
<i>Dotation Maisons de justice</i>	<i>52.699</i>	<i>54.465</i>	<i>1.766</i>	<i>3%</i>
<i>Dotation Pôles d'attraction universitaire</i>	<i>18.291</i>	<i>18.904</i>	<i>613</i>	<i>3%</i>
<i>Jardin botanique de Meise</i>	<i>2.438</i>	<i>2.520</i>	<i>82</i>	<i>3%</i>
Dotations Saint-Quentin (correction définitive N-1)	4.417	0	-4.417	-100%
Autres recettes transférées	116.187	119.341	3.154	3%
<i>dont financement des dispositifs d'aide à l'emploi par la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale</i>	<i>99.781</i>	<i>102.971</i>	<i>3.190</i>	<i>3%</i>
Total	12.697.653	12.975.882	282.646	2%

Source : projet de budget des recettes

4.2.1 Recettes transférées en provenance de l'État fédéral

Le calcul des recettes institutionnelles (dotations LSF) a été réalisé en s'appuyant sur les prévisions établies par le Bureau fédéral du plan dans son budget économique de septembre dernier, concernant l'inflation (estimée à 3,2 % en 2024 et à 1,9 % en 2025) et la croissance réelle du PIB (estimée à 1,1 % en 2024 et à 1,3 % en 2025). Cette façon de procéder est conforme au prescrit de la loi spéciale de financement.

Ces paramètres ont un impact sur le calcul des dotations 2025 proprement dites, mais aussi sur l'estimation des décomptes de l'année 2024 qui sont positifs étant donné que le taux d'inflation prévu au budget économique de février, pris en compte pour établir les montants des dotations ajustées 2024, est inférieur à celui du budget économique de septembre 2024²⁹. Les décomptes définitifs de l'année 2024 seront seulement connus avec certitude après la parution du budget économique de février 2025, lequel fixera les paramètres définitifs pour l'année 2024. Ces décomptes définitifs seront intégrés dans les montants des dotations lors de l'ajustement du budget 2025.

²⁹ Les prévisions du budget économique de février 2024 prévoyaient une inflation de 2,8 % contre 3,2 % en septembre.

Le tableau suivant détaille les paramètres utilisés à l'ajusté 2024 et à l'initial 2025.

Tableau 11 – Paramètres utilisés pour le calcul des recettes

	Projet de budget ajusté 2024		Projet de budget initial 2025	
	Décompte 2023	2024	Décompte 2024	2025
Inflation (variation de l'IPC ³⁰)	4,05%	2,80%	3,20%	1,90%
Croissance (PIB en volume)	1,50%	1,40%	1,10%	1,30%
Clé élève	41,83%	41,64%	41,67%	41,47%
Coefficient d'adaptation démographique	105,76	105,07	105,09	104,36
Clé IPP	34,05%	34,11%	34,07%	34,02%

Source : exposé général du projet de budget 2025

Le tableau ci-dessous reprend les montants des dotations LSF qui découlent de ces paramètres.

Tableau 12 – Dotations LSF (en milliers d'euros)

	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation en montant	Variation en %
Dotations LSF (année N)	12.547.891	12.835.571	287.680	2%
Dotations LSF (décompte N-1)	29.158	20.970	-8.188	-28%
Total	12.577.049	12.856.541	279.492	2%

Source : exposé général du projet de budget 2025

La quasi-totalité des dotations LSF est composée des dotations TVA et IPP.

Dotation TVA

La dotation TVA est calculée sur la base du montant de l'année précédente indexé par différents paramètres (croissance du PIB, inflation et coefficient d'adaptation démographique). Ce montant est ensuite réparti entre la Communauté française et la Communauté flamande en fonction de la clé élève. Une dégradation de la clé élève a un impact négatif sur le montant perçu par la Communauté française.

Dotation IPP

La dotation IPP est calculée sur la base du montant de l'année précédente indexé par différents paramètres (inflation et croissance du PIB) répartis entre les différentes communautés au prorata des clés IPP³¹.

De ce montant, le gouvernement déduit la contribution de responsabilisation pension (CRP)³² et le montant dû dans le cadre du mécanisme de transition³³. Ces montants s'élèvent respectivement, au budget initial 2025, à 315,0 millions d'euros et 139,8 millions d'euros³⁴. En application de l'article 4, § 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 et dans un souci de transparence, la Cour des comptes

³⁰ Indice des prix à la consommation.

³¹ 100 % des recettes d'IPP en Région wallonne (hors Communauté germanophone) et 80 % des recettes d'IPP à Bruxelles sur la totalité des recettes IPP perçues en Belgique.

³² Pour financer les pensions des fonctionnaires de la Communauté française.

³³ Ce montant est resté nominalement constant durant les années 2016 jusqu'à 2024 incluse puis, à partir de 2025 jusqu'à 2034 incluse, est réduit linéairement sur 10 ans jusqu'à 0.

³⁴ Contre, respectivement, 259,1 millions d'euros et 155,4 millions d'euros au budget initial 2024.

recommande d'éviter toute compensation des recettes et des dépenses entre elles et d'inscrire ces montants en crédits de dépenses.

Le montant de la CRP augmente mécaniquement en application de la LSF. En effet, depuis 2021, il est calculé en appliquant un pourcentage sur le montant de la masse salariale des statutaires versé par la Communauté française l'année précédente. En 2024, le pourcentage appliqué était de 60 % du taux de cotisation sociale habituel (fixé à 8,86 %). En 2025, ce pourcentage est porté à 70 % et il augmentera ensuite de 10 % chaque année jusqu'à atteindre 100 % en 2028. En 2025, cela représente une augmentation estimée de 55,9 millions d'euros par rapport au montant de la CRP de 2024.

4.2.2 Comparaison de l'estimation du budget fédéral 2025 et du projet de budget initial 2025 de la Communauté française

Les recettes transférées par l'État fédéral, telles qu'évaluées par le SPF Finances, s'élèvent à 17.346,6 millions d'euros, soit 1,8 million d'euros de moins que le montant total prévu au budget de la Communauté française. Cet écart résulte de la prise en compte erronée d'une clé élève provisoire plus favorable³⁵ ayant pour conséquence une surestimation de la dotation TVA de 1,8 million d'euros. Ces recettes sont inscrites pour partie au budget des recettes (12.825,3 millions d'euros) et pour partie à la section particulière³⁶ du budget des dépenses (4.523,2 millions d'euros).

Tableau 13 – Comparaison des recettes à transférer entre l'État fédéral et la Communauté française (en milliers d'euros)

Recettes transférées par l'État fédéral	État fédéral	Communauté française ³⁷			Écart (4)-(1)
	(1)	Budget (2)	Section particulière (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Dotation IPP	3.289.349	3.433.926	-144.578	3.289.348	-1
Dotation TVA	9.157.367	9.159.201	0	9.159.201	1.834
Financement Étudiants étrangers	100.345	100.345	0	100.345	0
Dotation Allocations familiales	2.830.102	0	2.830.102	2.830.102	0
Dotation Aides aux personnes âgées	1.497.979	0	1.497.979	1.497.979	0
Dotation Soins de santé	322.270	33.502	288.768	322.270	0
Dotation Infrastructures hospitalières	73.344	22.403	50.940	73.343	-1
Dotation Maisons de justice	54.465	54.465	0	54.465	0
Dotation Pôles d'attraction universitaire	18.904	18.904	0	18.904	0
Jardin botanique de Meise	2.520	2.520	0	2.520	0
Total	17.346.644	12.825.266	4.523.212	17.348.478	1.833

Source : Cour des comptes

³⁵ 41,665 % au lieu de 41,657 %.

³⁶ Voir le chapitre 8 – Section particulière.

³⁷ Les montants des dotations pour infrastructures hospitalières repris dans le tableau tiennent compte de l'inscription en crédit de dépenses d'un montant de 31,3 millions d'euros correspondant à l'estimation du prélèvement des charges du passé liées aux infrastructures hospitalières. Il s'agit de dépenses effectuées par l'autorité fédérale pour les investissements réalisés dans les hôpitaux avant 2016.

4.3 Recettes non fiscales

Le tableau suivant détaille les recettes non fiscales³⁸, en augmentation de 14,6 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024.

Tableau 14 – Recettes non fiscales (en milliers d'euros)

	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation en montant	Variation en %
Recettes RRF UE	140.000	86.830	-53.170	-38%
Autres recettes provenant de l'UE	150	0	-150	-100%
Produit de la vente de fréquences analogiques	35.000	35.000	0	0%
Produits d'intérêt	25.000	68.300	43.300	173%
Remboursements OAP-Saca	37.616	49.133	11.517	31%
Vente de bâtiments	300	4.000	3.700	1.233%
Autres recettes propres	80.712	90.164	9.992	12%
Total	318.778	333.427	14.649	5%

Source : *projet de budget des recettes*

Les principales variations relatives aux prévisions de recettes non fiscales inscrites au projet de budget initial 2025 sont les suivantes.

Produits d'intérêt

Deux nouveaux articles de recettes ont été créés afin d'enregistrer les produits d'intérêt liés aux swaps (50 millions d'euros)³⁹ ainsi que les recettes liées aux amortissements des primes d'émissions d'emprunts positives (3,3 millions d'euros).

Pour le reste, les recettes d'intérêts de placements et de produits de la gestion de la dette diminuent de 10 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024.

Recettes RRF

Il s'agit des recettes sollicitées auprès de l'UE pour le plan de relance et de résilience qui diminuent de 53,2 millions d'euros, selon l'hypothèse que le solde restant à verser, estimé à 173,6 millions d'euros, sera liquidé en deux parts égales en 2025 et 2026.

Pour rappel, la Commission a indiqué, dans un document daté du 16 juin 2021⁴⁰, que les versements futurs seront subordonnés à la réalisation d'un ensemble de jalons et de cibles intermédiaires reflétant l'état d'avancement des réformes et des investissements prévus dans les plans. Sauf circonstances exceptionnelles, l'État membre ne pourra obtenir de nouveaux versements si ces objectifs ne sont pas atteints⁴¹. L'estimation de ces recettes repose donc sur des hypothèses incertaines⁴².

³⁸ À l'exception des recettes affectées qui sont examinées dans le chapitre 6 -Fonds budgétaires .

³⁹ Les produits d'intérêts liés aux swaps sont entièrement compensés par une dépense et n'ont donc pas d'impact sur le solde budgétaire net et le solde de financement.

⁴⁰ Commission européenne, *Next Generation EU : Questions et réponses sur la facilité pour la reprise et la résilience*, 16 juin 2021, www.ec.europa.eu.

⁴¹ La Commission pourra néanmoins procéder à un versement partiel. L'absence de mesures correctrices dans le chef de l'État membre conduira à la réduction du montant qui lui était initialement destiné.

⁴² Ces opérations n'ont pas d'impact sur le solde SEC, car elles sont neutralisées.

Remboursement OAP-Saca

Ces recettes se composent, d'une part, du remboursement décidé par le gouvernement début 2023 des dotations non consommées par le Saca CUR dans le cadre des différents programmes d'aides covid-19 (37,6 millions d'euros) et, d'autre part, du remboursement par l'Etnic de ses réserves excédentaires (11,5 millions d'euros).

Aucun remboursement n'est repris pour les autres OAP étant donné que leurs comptes définitifs ne sont pas encore disponibles.

4.4 Recettes d'emprunts

Deux articles de recettes ont été créés afin d'enregistrer les montants nominaux des nouveaux emprunts liés au financement du déficit (1.471,9 millions d'euros) et des emprunts à refinancer au cours de l'année 2025 (882,9 millions d'euros).

Ces recettes n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire net et le solde de financement.

Chapitre 5

Projet de budget des dépenses

5.1 Aperçu général

Le tableau ci-après présente, par type de crédits, les prévisions de dépenses inscrites aux budgets des exercices 2024 après ajustement et 2025.

Par rapport aux crédits ajustés 2024, les crédits sont en augmentation tant en engagement (+376,3 millions d'euros) qu'en liquidation (+1.215,2 millions d'euros).

Tableau 15 – Crédits de dépenses (hors section particulière) (en millions d'euros)

	Projet de budget ajusté 2024	Projet de budget initial 2025	Variation en montant	Variation en %
Crédits limitatifs	7.170	7.566	396	6%
Crédits non limitatifs	8.146	8.126	-20	0%
Fonds budgétaires	81	82	1	1%
Total crédits d'engagement	15.398	15.774	376	2%
Crédits limitatifs	6.462	7.697	1.235	19%
Crédits non limitatifs	8.146	8.126	-20	0%
Fonds budgétaires	82	83	1	1%
Total crédits de liquidation	14.691	15.906	1.215	8%

Source : Cour des comptes

5.2 Analyse du décret budgétaire

L'examen du projet de décret contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2025 (ci-après « décret budgétaire ») appelle les commentaires suivants.

5.2.1 Subventions octroyées en l'absence d'un décret organique

L'article 11 du décret budgétaire énumère les subventions qui peuvent être octroyées par le gouvernement en l'absence d'un décret organique. Cette disposition constitue le fondement décretaal de ces subventions⁴³.

Cette disposition se limite à les identifier par programmes (54) et divisions (22), sans en préciser la nature exacte et le montant.

La Cour des comptes observe que le principe de spécialité budgétaire n'est pas respecté. Il y a dès lors un déficit de transparence.

⁴³ Conformément à l'article 8, § 4 3° du décret du 20 décembre 2011.

5.2.2 Dispositions relatives aux engagements juridiques et budgétaires

L'article 28 du décret budgétaire suspend à nouveau l'application de diverses dispositions du décret du 20 décembre 2011 relatives aux engagements juridiques et budgétaires. Les dispositions concernées sont les suivantes :

- l'obligation de confirmer l'engagement budgétaire par l'engagement juridique corrélatif et l'obligation d'établir un engagement budgétaire régulateur immédiatement dans le cas d'une variation avec le montant dudit engagement juridique (article 22 § 1^{er}, alinéa 2 et § 2 du décret du 20 décembre 2011) ;
- le report à l'année suivante d'une part, du solde des engagements budgétaires non confirmés par les engagements juridiques corrélatifs et d'autre part, du solde des engagements juridiques non apurés par une mise en liquidation (article 28, § 2, 2^o et 3^o du décret du 20 décembre 2011) ;
- l'obligation de vérifier, au moins une fois par année budgétaire, de la situation de l'encours des engagements juridiques (article 24, § 1^{er} du décret du 20 décembre 2011).

La Cour des comptes observe que la suspension de ces dispositions a un impact sur les processus comptables et sur les processus budgétaires.

5.2.3 Insuffisances de crédits budgétaires relatifs aux traitements et rémunérations

L'article 6 étend les habilitations accordées au gouvernement par le décret du 20 décembre 2011 en vue de couvrir tout risque pour celui-ci de ne pas être en mesure de payer dans les délais légaux les rémunérations des personnels administratif, enseignant et assimilés.

En effet, le gouvernement est autorisé à procéder, en cas d'urgence, au paiement de ces rémunérations sans aucune contrainte budgétaire. Il est même autorisé à engager des crédits au-delà de ceux votés par le Parlement, et ce, sans devoir procéder au préalable à un ajustement du budget.

La Cour des comptes estime qu'une telle dérogation devrait être assortie d'un plafond à ne pas dépasser sans autorisation préalable du Parlement.

5.2.4 Création de plusieurs codes économiques pour un même article de base

L'article 3 du décret budgétaire autorise la création de plusieurs codes économiques sur un même article de base.

La Cour des comptes observe que cette disposition contrevient au principe de spécialité. En effet, chaque article de base doit être codifié selon la classification économique et identifier, par un libellé, la nature, l'objet ou le mode opératoire de la dépense⁴⁴.

5.3 Analyse du décret programme

Le projet de décret contenant le budget initial 2025 est accompagné d'un projet de décret-programme portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, aux bâtiments scolaires, à la Recherche et à la Culture (ci-après le décret-programme). Ce dernier contient plusieurs dispositions dont l'objectif est de permettre la mise en œuvre des autorisations de dépenses prévues par le décret budgétaire pour mener à bien la politique gouvernementale.

Les arbitrages portés par le décret-programme devraient, selon le gouvernement, présenter les impacts budgétaires suivants pour l'année 2025.

⁴⁴ Article 8 du décret du 20 décembre 2011.

Tableau 16 – Impacts des dispositions du décret-programme en 2025 (en milliers d'euros)⁴⁵

Dispositions	Articles du décret programme	Impact budget 2025
Non indexation des crédits de l'Institut inter-réseaux de la formation professionnelle continue	1	-290
Valorisation de max. 7 ans d'expériences professionnelles antérieures au bénéfice d'enseignants recrutés dans des fonctions en pénurie	2	3.500
Extension des pools de remplacement à 2 zones supplémentaires	3 à 9	1.500
Adaptation de l'utilisation des périodes professeurs	10 à 12	sans impact
Diminution (-3%) de l'encadrement dans l'enseignement qualifiant	13 à 15	-8.100
Limitation de l'accès en 7 ^e secondaire technique et professionnelle aux élèves non titulaires d'un CESS	16 à 19	-6.000
Hausse (+1%) du prélèvement sur les subventions et dotations de fonctionnement dans le cadre de l'intervention dans les frais de transport	20 à 21	sans impact
Limitation de la réinscription en 3 ^e et 4 ^e de l'enseignement obligatoire d'élèves majeurs	22 à 25	-1.500
Modification du calcul des dotations et subventions de fonctionnement (tendre en 10 ans à un rapport 100% WBE / 92% autres réseaux)	26 et 27	4.388
Modification du processus des inscriptions dans l'enseignement obligatoire (individualisation de l'indice socio-économique)	28	sans impact
Réduction des dotations aux fonds classiques des bâtiments scolaires	29 à 31	-3.433
Augmentation des capacités du Fonds de garantie des bâtiments scolaires au profit des projets du PRR dans l'enseignement libre subventionné	32 et 33	marginal
Lancement du 4 ^e appel à projets du Programme d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires jusqu'au 31.03.2026	34	neutre
Report de la partie opérationnelle de la réforme des bâtiments scolaires	35	neutre
Modification du calcul des dotations de fonctionnement des ESA et HE	36 à 38	-1.500
Hausse (+100%) des frais d'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers	39	2.405
Déduction sur les allocations complémentaires versées aux institutions universitaires en compensation de droits d'inscription réduits	40 à 42	-3.000
Déduction sur les allocations complémentaires versées aux hautes écoles en compensation de droits d'inscription réduits	43 et 44	-3.000
Déduction sur les allocations complémentaires versées aux ESA en compensation de droits d'inscription réduits	45	-500
Réduction de la dotation ordinaire de l'Ares	46	-1.000
Contribution complémentaire des étudiants hors Union européenne	47 à 50	-6.500
Clarification de la notion d'assimilation de lauréats d'une épreuve d'ESA	51 et 52	sans impact
Réduction de la subvention à l'Ares relative au concours de médecine et dentisterie	53	-475
Établissement d'un dispositif d'évaluation de la réforme des décrets paysage et finançabilité	54	sans impact
Réduction de la dotation de WBE	56	-2.000
Gel de l'indexation des dotations de WBE durant la législature	57	-763
Dispositions budgétaires et comptables applicables à WBE	58 et 89	sans impact
Gel de l'indexation des dotations de l'AEQES durant la législature	60	-17
Gel de l'indexation des dotations de l'Ares durant la législature	61	-33
Réduction de la subvention du FNRS	62	-1.500
Total		-27.818

Source : données transmises en date du 20 novembre 2024 par les cabinets des ministres en charge du Budget & Enseignement supérieur et de l'Éducation & Promotion sociale

⁴⁵ Hormis les mesures relatives aux Média et à la Culture, inscrites aux articles 63 et 64 du décret-programme

5.3.1 Dispositions relatives à l'enseignement

La Cour des comptes relève que l'impact budgétaire n'est pas chaque fois estimé en année pleine, les dispositions du décret-programme ne trouvant à s'appliquer qu'à la rentrée scolaire 2025-2026 ou qu'à des enseignants recrutés en cours d'année scolaire.

5.3.2 Dispositions relatives à l'enseignement supérieur et aux équivalences

Dans son avis 77.160/2-4 du 4 novembre 2024 sur l'avant-projet de décret-programme, le Conseil d'État formule diverses observations sur la sécurité juridique du dispositif, notamment quant à la détermination du montant des droits d'équivalence des diplômes obtenus à l'étranger et à l'instauration d'une contribution complémentaire à acquitter par des étudiants non finançables.

5.3.3 Dispositions portant leurs effets au-delà de 2025

L'avis précité du Conseil d'État dénombre 11 articles qui ne concernent pas uniquement le budget pour l'année 2025 : 7 articles portent des modifications s'appliquant au-delà de l'année budgétaire 2025, un article porte sur l'année scolaire 2026-2027 et 3 articles introduisent une règle qui ne s'appliquera qu'après 2025.

La Cour des comptes souligne que les équilibres recherchés sur la base des projets de décrets et décret-programme soumis au parlement s'apprécieront eu égard aux enjeux globaux à moyen terme, qu'elle commente également ci-après, sous le point 5.6 Analyse des crédits.

5.4 Principes budgétaires

Les commentaires et les constatations supplémentaires qui s'appliquent à la fois aux budgets ajusté 2024 et initial 2025 sont repris ci-dessous.

5.4.1 Principe de spécialité

5.4.1.1 Codes économiques et articles de base

L'article 8, § 1, du décret du 20 décembre 2011 prévoit que chaque article de base est codifié selon la classification économique et identifie, par un libellé, la nature, l'objet ou le mode opératoire de la dépense. L'examen du projet de budget initial montre que de nombreux articles de base sont rattachés à des codes économiques non ventilés⁴⁶. Ces articles représentent, en 2025, au total plus de 677 millions d'euros, dont environ 354 millions sont relatifs à des provisions et 110 millions liés à des articles dont le libellé précise qu'ils visent des « dépenses de toute nature ».

En outre, la Cour des comptes relève que, dans de nombreux cas, plusieurs codes économiques sont rattachés à un même article de base. Il est ainsi possible que celui-ci porte à la fois sur des dépenses de personnel et des subventions ou encore des subventions et investissements.

La Cour des comptes rappelle que la codification d'un article de base se détermine à partir de la classification économique des dépenses qu'il porte. Les pratiques adoptées par le gouvernement contreviennent à ce principe et n'offrent pas une présentation claire et détaillée des moyens prévus pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ces pratiques contrarient, de ce fait, le principe de spécialité budgétaire.

⁴⁶ Articles de base commençant par 01.

5.4.2 Principe d'annualité

5.4.2.1 Pécule de vacances

La Cour des comptes constate à nouveau que les projets de budgets ne régularisent pas les dépenses liées aux pécules de vacances relatifs à des prestations de l'année mais qui seront payées l'année suivante. L'impact brut sur le solde budgétaire est estimé à au moins 349 millions d'euros⁴⁷.

La Cour des comptes rappelle que ces charges répondent aux conditions d'existence d'un droit constaté au 31 décembre de l'année concernée, tel que défini par l'article 2, 10°, du décret du 20 décembre 2011. En effet, en matière de rémunération, l'obligation de payer existe au moment de la prestation.

5.4.3 Principe de non compensation

5.4.3.1 Cotisation de responsabilisation pension et du montant dû dans le cadre du mécanisme de transition

Les prévisions des dépenses liées à la cotisation de responsabilisation pension (CRP) et au mécanisme de transition⁴⁸ ne sont pas inscrites au budget des dépenses de la Communauté française, mais viennent en déduction de recettes reçues de l'État fédéral (dotation IPP). Il en résulte, une sous-estimation, tant en recettes qu'en dépenses budgétaires d'un montant supérieur à 455 millions d'euros, qui est sans incidence sur le solde budgétaire.

5.5 Évolution de l'encours des engagements

Le projet de budget des dépenses pour l'année 2025 génère une augmentation de l'encours des engagements de 131,8 millions d'euros. Compte tenu de l'encours au 31 décembre 2023 (367,5 millions d'euros) et de l'augmentation de ce dernier potentiellement générée par le budget ajusté 2024 (707,1 millions d'euros), l'encours total pourrait atteindre 942,9 millions d'euros au 31 décembre 2025⁴⁹.

La Cour des comptes rappelle que l'encours des engagements représente les obligations contractées par la Communauté française auprès de tiers et qui peuvent donner lieu à une liquidation. Cet encours constitue une dette potentielle dont le montant dépend de la réalisation effective des obligations contractées.

La Cour des comptes observe également qu'à l'instar des exercices précédents, des dispositions du décret du 20 décembre 2011 ayant trait à l'encours des engagements sont suspendues par le projet de décret budgétaire (voir le point 5.2.2).

De plus, la Cour des comptes constate que les plans de liquidation envisagés et chiffrés des dépenses dont l'exécution est programmée sur plusieurs années budgétaires ne figurent pas dans l'exposé particulier alors que l'article 9, § 2, 1° du décret précité ne fait plus l'objet d'une disposition dérogatoire depuis le budget 2024.

Enfin, la Cour des comptes constate l'absence de projection pluriannuelle de l'encours dans l'exposé général du budget 2025 établi par le gouvernement.

En conclusion, la Cour des comptes constate que les dispositions dérogatoires liées à l'encours ainsi que le suivi peu maîtrisé de l'encours des engagements nuisent à la sincérité du budget du

⁴⁷ Ce montant, repris à titre informatif, correspond aux pécules de vacances résultant des prestations effectuées en 2023 (et payées en 2024). Par ailleurs, la Cour des comptes relève que cette opération de régularisation n'aurait pas d'incidence sur le solde de financement SEC de la Communauté française.

⁴⁸ Ces montants sont dus en application de la loi spéciale de financement.

⁴⁹ Cette estimation ne tient pas compte des éventuels désengagements.

ministère. En effet, celui-ci pourrait être confronté, par manque de suivi et de prévision, à une insuffisance de crédits si de nombreux engagements devaient entraîner des liquidations effectives.

5.6 Analyse des crédits

Au vu des délais courts relatés à l'avant-propos du présent rapport, la Cour des comptes a axé ses commentaires sur les crédits d'engagements de l'Enseignement, des Bâtiments scolaires et de la Recherche. Son examen couvre 10.738,9 millions d'euros (67 %) des crédits d'engagement au budget initial 2025 de la Communauté française.

5.6.1 Principales variations 2024-2025

La Cour des comptes a regroupé dans un tableau synthétique, par divisions organiques, les crédits de dépenses inscrits aux projets d'ajustement du budget initial 2024 et du budget initial 2025. La plupart des dépenses sont structurelles car elles découlent de l'application de décrets, de dispositions réglementaires et de contrats de gestion

Tableau 17 – Dépenses au Chapitre III – Éducation, Recherche et Formation (en milliers d'euros)

DO	Divisions organiques	Budget initial 2024		Budget ajusté 2024		Budget initial 2025	
		CE	CL	CE	CL	CE	CL
40	Services communs, affaires générales et relations internationales	179.619	179.785	164.226	163.298	166.632	166.360
41	Pilotage de l'enseignement	116.785	116.737	117.185	116.847	116.361	116.303
42	Dotation à WBE	41.049	41.049	41.013	41.013	36.049	36.049
44	Bâtiments scolaires	208.292	208.292	206.262	206.262	205.338	207.420
45	Recherche scientifique	243.386	243.731	240.651	241.054	249.242	249.520
46	Financement des Académies royales	1.965	1.965	1.965	1.965	1.969	1.969
47	Allocations d'études	96.419	96.419	96.438	96.438	97.861	97.861
48	Centres PMS	134.792	134.792	136.584	136.584	138.360	138.360
50	Centres de dépaysement et de plein air et Centres techniques	17.656	17.656	17.953	17.953	18.527	18.527
51	Enseignement préscolaire et enseignement primaire	2.809.222	2.809.222	2.841.658	2.841.658	2.864.418	2.864.418
52	Enseignement secondaire	3.522.253	3.522.521	3.561.987	3.562.255	3.592.895	3.593.163
53	Enseignement spécialisé	834.185	834.185	866.545	866.545	880.286	880.286
54	Enseignement universitaire	1.103.085	1.103.085	1.191.222	1.200.146	1.120.235	1.120.235
55	Enseignement supérieur hors universités et hautes écoles	711.298	711.298	717.243	717.243	733.899	733.899
56	Enseignement de promotion sociale	255.271	255.271	259.543	259.543	261.751	261.751
57	Enseignement artistique	245.471	245.471	246.295	246.295	252.656	252.656
58	Enseignement à distance	2.372	2.372	2.372	2.372	2.372	2.372
	Total	10.523.120	10.523.851	10.709.142	10.717.471	10.738.851	10.741.149

Source : projets d'ajustement du budget initial 2024 et de budget initial 2025

Dans le cadre du budget initial pour l'année 2025, les montants réservés par la Communauté française au secteur de l'enseignement augmentent.

Dans l'exposé général, les dépenses (optique engagement) relevant des compétences de la première vice-présidente et ministre de l'Éducation et de l'Enseignement de promotion sociale sont estimées, toutes divisions organiques confondues, au budget initial :

- en matière d'éducation, à 7.904,5 millions d'euros en 2025 alors qu'elles étaient de 7.722,6 millions d'euros en 2024 ;
- en matière de promotion sociale, à 269,2 millions d'euros en 2025 alors qu'elles étaient de 262,3 millions d'euros en 2024.

De même, les dépenses (optique engagement) relevant des compétences de la ministre-présidente chargée de l'Enseignement supérieur sont estimées au budget initial :

- en matière d'enseignement supérieur, à 1.120,2 millions d'euros dédiés aux universités en 2025 alors qu'elles étaient de 1.103,1 millions d'euros en 2024 ;
- en ce qui concerne les autres dépenses de l'enseignement supérieur, hors enseignement artistique, correspondant notamment au financement des hautes écoles, à 733,9 millions d'euros en 2025, alors qu'elles étaient de 711,3 millions d'euros en 2024.

Là où ils sont identifiables, c'est-à-dire principalement dans le domaine de l'enseignement obligatoire et non dans le secteur des universités ou des hautes écoles qui reçoivent un montant global pour leur fonctionnement annuel, ce sont les crédits dédiés au financement de la masse salariale qui connaissent l'évolution la plus notable. Ceci résulte, pour l'essentiel, de l'indexation des rémunérations⁵⁰ et de leur augmentation par le fait de l'ancienneté⁵¹. Cette augmentation résulte du coût des remplacements⁵².

Le tableau qui figure ci-après rend compte de l'évolution des traitements (crédits d'engagement) du personnel de l'enseignement obligatoire, en ce compris les CPMS.

Tableau 18 – Évolution des traitements du personnel (crédits d'engagement, en milliers d'euros)

	Budget initial 2024	Budget ajusté 2024	Budget initial 2025
48 - Centres PMS	121.745	123.616	125.195
51 - Enseignement préscolaire et enseignement primaire	2.463.458	2.503.293	2.518.443
52 – Enseignement secondaire	3.067.309	3.106.913	3.125.488
53 – Enseignement spécialisé	756.670	788.100	792.132
Total	6.409.182	6.521.922	6.561.258

Source : documents budgétaires

Une lecture de l'évolution de la dépense à partir des divisions organiques rend compte d'une augmentation, importante en pourcentage, des coûts dans l'enseignement spécialisé.

Dans l'enseignement spécialisé, 834,1 millions d'euros étaient en effet prévus au budget initial 2024 tandis que le montant indiqué pour l'année 2025 est de 880,3 millions d'euros, soit une croissance de 5,5%.

Dans une note de gestion remise dans le cadre des travaux budgétaires, l'administration relève que « malgré une diminution de 459 élèves, les charges croissent de 222 ETP. Cette augmentation est à

⁵⁰ Une indexation de 2 % représentera en 2025, selon l'exposé général, une dépense de 118,6 millions d'euros à l'intérieur de la part de dépenses d'enseignement prise en charge par la Communauté française.

⁵¹ La « dérive barémique » est évaluée à 17 millions d'euros.

⁵² Le seul remplacement des absences du personnel pédagogique pour maladie induit l'utilisation de 5.723 ETP d'agents en service à des fins de remplacement en moyenne en 2024. Ces chiffres sont extraits de la note « proposition de l'AGE pour le budget initial 2025 (version du 11/09/2024) ».

mettre en relation avec le déploiement des pôles territoriaux, pour lesquels le cadre organique ne semble pas avoir été clairement établi »⁵³.

En dehors de l'impact de l'indexation salariale en 2024, le gouvernement explique pour sa part la croissance en 2025 des crédits d'engagement de l'enseignement spécialisé principalement par la réforme des pôles territoriaux (11,2 millions d'euros) et les dépenses particulières visant à assurer la connexion à distance des enfants malades (0,2 million d'euros).

5.6.2 Déterminants de la dépense

5.6.2.1 Cadre réglementaire

Le droit de l'enseignement a été augmenté par de nombreux décrets au cours des dernières années. Dans l'enseignement obligatoire, les principales politiques en cours de déploiement correspondent aux chantiers du Pacte pour un enseignement d'excellence. Parallèlement, l'enseignement supérieur est l'objet des réformes introduites dans le cadre du décret dit « Paysage »⁵⁴.

Plusieurs dispositions décrétales ont un impact sur le budget des dépenses 2025, notamment celles prévoyant une augmentation de l'encadrement des élèves ou modifiant la rémunération de certaines catégories de personnel, comme :

- 10,5 millions d'euros, à la suite de la réforme des rythmes scolaires, consacrés à la rémunération de personnel temporaire pour les jours de classe supplémentaires induits par le glissement du calendrier.
- 8,5 millions d'euros consacrés, via le financement de périodes additionnelles, à l'extension de l'encadrement personnalisé dans l'enseignement fondamental.
- 5,0 millions d'euros pour la revalorisation barémique d'enseignants de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit (ESAHR) auxquels le barème 501 est désormais attribué.

L'évolution de la dépense d'enseignement dépend à titre principal de paramètres structurels historiques et, à titre subsidiaire, d'éléments conjoncturels.

La loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire organise le financement public des réseaux d'enseignement à partir de subventions-traitements, de subventions de fonctionnement et d'une intervention publique dans le coût des bâtiments scolaires. À la loi du 29 mai 1959 précitée s'ajoute la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires qui prévoit le versement à celles-ci par la Communauté française d'allocations annuelles de fonctionnement qu'elles gèrent dans le cadre de leur autonomie.

Par ailleurs, l'article 24 de la Constitution lie la gratuité de l'enseignement à l'obligation scolaire. Depuis 2020, celle-ci commence à l'âge de 5 ans, mais les enfants sont autorisés par la Communauté française à fréquenter les écoles de l'enseignement fondamental dès l'âge de deux ans et demi. En outre, la Belgique a adhéré à des instruments internationaux qui orientent la dépense d'enseignement. Ainsi, l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 13 décembre 1966 dans le cadre des Nations-Unies, prévoit la gratuité et le caractère obligatoire d'un enseignement primaire ainsi que l'objectif de rendre accessibles tous les autres niveaux d'enseignement.

Sur le plan international encore, la Communauté française est aussi l'une des parties prenantes du Plan pour la reprise et la résilience et, à ce titre, préfinance des dépenses dans le secteur des bâtiments scolaires conformément aux règles européennes qui conditionnent un remboursement au respect de l'exécution des mesures du plan, notamment par rapport à un calendrier qui fixe en 2026 l'échéance ultime. Cette dépense contribue à un objectif de rénovation qui est également

⁵³ AGE, AB traitements du personnel de l'enseignement, propositions de l'AGE pour l'ajustement budgétaire 2024, note de gestion, document interne à l'administration, version du 12/06/2024, p2.

⁵⁴ Décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, tel que modifié pour la dernière fois le 04 avril 2024.

L'objet du décret du 27 avril 2023 relatif au plan d'investissement exceptionnel qui prévoit un milliard d'euros de subventionnement dans les bâtiments scolaires en Communauté française.

5.6.2.2 Facteurs endogènes : population scolaire et statuts du personnel

Dans ce cadre, le coût budgétaire de l'enseignement pour la Communauté française dépend largement de facteurs endogènes au système d'enseignement.

L'un de ces facteurs est l'évolution du volume de la population scolaire de l'enseignement obligatoire et, bien que le mécanisme de financement soit différent, de la propension des personnes qui ne sont plus soumises à l'obligation scolaire à poursuivre des études supérieures ou à fréquenter l'enseignement de promotion sociale. L'importance de la fréquentation exerce également une influence sur le coût d'autres établissements et services financés par la Communauté française dans le cadre de l'offre éducative qu'elle finance. Il s'agit ici principalement de l'ESAGR qui offre une éducation culturelle aux enfants et aux adultes, des centres PMS et des internats.

Chaque année depuis 5 ans, « la population scolaire dans l'enseignement ordinaire connaît une très légère baisse de son effectif (-0,5 % en moyenne) qui est attribuable en grande partie à la diminution du nombre d'élèves dans le fondamental », comme le relèvent les indicateurs 2023 de l'enseignement publiés par le ministère de la Communauté française⁵⁵.

Le volume de la population scolaire influence, dans une proportion variable selon les niveaux d'enseignement, le montant des moyens de fonctionnement des établissements. Il a un effet, en particulier dans l'enseignement obligatoire, sur la détermination de l'effectif utile à l'encadrement des élèves.

Un autre facteur important de l'augmentation des coûts de l'enseignement est lié à la progression automatique de la rémunération du personnel. Celle-ci évolue sur la base du régime d'indexation d'application à la fonction publique ainsi que sur la base de l'ancienneté acquise. Par ailleurs, le personnel enseignant peut conserver une rémunération lorsque la fonction pour laquelle il a été recruté sous statut n'est pas ou plus exercée et ce en raison d'une fin de carrière anticipée, d'une maladie ou de la disparition d'un emploi. En ces cas, durant le congé, l'absence ou la mise en disponibilité, le membre du personnel conserve ses droits à la rémunération, sans baisse systématique des coûts de celle-ci.

Il résulte deux constats de cet environnement :

- Le premier, enregistré dans les statistiques de la Communauté française, est que le coût individuel d'un parcours d'éducation augmente annuellement. Selon les estimations officielles les plus récentes de la Communauté française, le coût moyen individuel d'un parcours scolaire de 15 ans est, pour le budget, de 102.044 euros. Il varie de 133.498 à 140.974 euros pour un parcours d'une durée de 20 ans incluant la fréquentation de l'enseignement supérieur, dans une Haute École ou un établissement universitaire⁵⁶.
- Le second, illustré par les budgets de la Communauté française depuis plusieurs années, est qu'une réduction de la population scolaire n'induit pas automatiquement, dans la même proportion, une réduction de la masse salariale et de l'emploi.

⁵⁵ Indicateurs de l'enseignement, édition 2023, p24.

⁵⁶ <https://statistiques.cfwb.be/enseignement/budget-de-lenseignement/cout-annuel-moyen-par-eleve/>

Les données les plus récentes se rapportent à l'année scolaire 2021-2022. Le coût d'un parcours de 15 ans dans l'enseignement spécialisé est évalué à 341.186 euros. L'OCDE classe la Belgique parmi les États membres qui, en termes de PNB, financent généralement les dépenses d'éducation <https://www.oecd.org/fr/topics/policy-issues/education-financing.html>.

5.6.3 Commentaires de la Cour des comptes

5.6.3.1 Maîtrise de l'évolution de la dépense

Le respect de la trajectoire impose la maîtrise de l'évolution de la dépense d'enseignement et, au sein de celle-ci, de la masse salariale financée par la Communauté française. La masse salariale du seul budget de l'éducation et de l'enseignement de promotion sociale est évaluée par le gouvernement à 7.021,5 millions d'euros (crédits d'engagement) en 2025, soit 85,8 % de ce budget. Au sein de l'enseignement supérieur, elle n'est par contre pas identifiable à partir du budget compte tenu de l'autonomie des établissements.

Le coût net du Pacte pour un enseignement d'excellence a été évalué, pour l'année budgétaire 2025, par l'administration à une dépense de 330,4 millions d'euros (crédits d'engagement). Il devrait ensuite fléchir progressivement chaque année. À l'intérieur de la prévision révisée en marge des travaux budgétaires, il est prévu qu'il représente encore une dépense annuelle supplémentaire de 106,4 millions d'euros en 2035⁵⁷.

À cet investissement financier pédagogique s'ajoutent les montants consacrés à la rénovation des bâtiments scolaires dans le cadre du Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique et du plan d'investissement exceptionnel visé par le décret de la Communauté française du 27 avril 2023. La Cour des comptes relève à ce sujet que le gouvernement annonce l'intégration à la trajectoire budgétaire de la dépense d'un milliard d'euros induite par ce décret sur une base pluriannuelle.

Des mesures introduites lors de la précédente législature continuent à avoir un impact budgétaire.

À titre d'exemple, 8,5 millions d'euros (en engagement) sont consacrés en 2025, via le financement de périodes additionnelles, à l'extension de l'encadrement personnalisé dans l'enseignement fondamental.

De même, en ce qui concerne la lutte contre une pénurie d'enseignant, à laquelle 5,0 millions d'euros (en engagement) sont réservés en 2025 pour financer la modification du statut pécuniaire de nouveaux enseignants et l'élargissement géographique de l'expérience de l'introduction de pools de remplacement.

L'objectif, maintenu par la nouvelle déclaration de politique communautaire (DPC), d'une lutte contre une pénurie d'enseignants est de nature à augmenter la masse salariale à charge du budget communautaire, entre autres parce qu'il est jusqu'à présent accompagné par le maintien de dispositions permettant aux enseignants de conserver une rémunération tout en quittant de façon anticipée le métier.

Les mesures introduites dans le cadre du projet de décret-programme⁵⁸ ne touchent en effet que de façon marginale (27,8 millions d'euros selon les données fournies à la Cour des comptes⁵⁹) les dispositions introduites par le Pacte scolaire.

En ce qui concerne les rémunérations, elles sont augmentées au bénéfice de quelques catégories de personnel. Ainsi, 5,0 millions d'euros sont destinés à la revalorisation barémique d'enseignants de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit (ESAHR) auxquels le barème 501 est attribué.

⁵⁷ Vue d'ensemble de l'impact budgétaire du Pacte, document interne à l'administration communiqué à la Cour des comptes le 18 octobre 2024.

⁵⁸ Projet de décret - programme 34 (2024-2025) portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, aux bâtiments scolaires, à la Recherche et à la culture.

⁵⁹ Voir tableau 16.

L'amélioration de la gestion des rémunérations est également l'objet d'un projet puisqu'un investissement (actuellement estimé à 48,7 millions d'euros sur 4 ans⁶⁰) est prévu dans une plateforme digitale de gestion de la paie en vue, notamment, de réduire le nombre d'erreurs dans le calcul de la rémunération des enseignants.

En ce qui concerne l'encadrement, la réduction du nombre de classes de petite taille est limitée à l'enseignement qualifiant dans lequel une économie globale à hauteur de 13,0 millions d'euros (en engagement) est prévue.

Quant aux moyens attribués aux pouvoirs organisateurs, ils ne sont diminués que dans le cadre de l'enseignement organisé par la Communauté française. Les pouvoirs organisateurs des autres réseaux bénéficient d'une augmentation dans le cadre d'une opération de rééquilibrage qui signifie au total une dépense supplémentaire cumulative pour le budget de la Communauté. En 2025, cette augmentation est de 4,4 millions d'euros (en engagement). À partir de 2034, elle devrait atteindre, en base annuelle, 49,4 millions d'euros selon une évaluation reçue du cabinet de la ministre en charge de l'enseignement obligatoire.

Par ailleurs, le gouvernement propose⁶¹ de prélever un pourcent supplémentaire sur les subventions et dotations de fonctionnement aux établissements afin de couvrir l'intervention de la Communauté française dans les frais de transport en commun remboursés par les pouvoirs organisateurs aux enseignants. La Cour des comptes précise que cette intervention n'est pas une obligation au regard du Pacte scolaire et que le remboursement de tels frais n'a pas un caractère rémunérateur.

Pour ce qui est du financement du fonctionnement des organismes, des économies sont prévues dans les moyens attribués à Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), à l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (AEQES), à l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (Ares) et au Fonds national pour la recherche scientifique (FNRS).

Dès lors que le budget de la Communauté française contribue à la réduction de la consommation énergétique de nombreux bâtiments scolaires, un retour sur investissement au bénéfice des finances de celle-ci devrait en résulter.

5.6.3.2 Population des établissements et dépense publique

Les évaluations utilisées par l'administration dans son travail budgétaire confirment l'évolution à la baisse de la population scolaire. Elles identifient une « diminution significative de la population scolaire au 15 janvier 2024 (30 septembre 2023 au maternel) dans l'enseignement maternel ordinaire (- 1.744 élèves), primaire ordinaire (-4.350 élèves) et spécialisé (-382 élèves), tandis que l'augmentation de cette population est faible au secondaire ordinaire (+771 élèves) ».

Malgré cette réduction globale de la population scolaire dans l'enseignement obligatoire, les dépenses de personnel continuent à augmenter.

L'explication de cette situation est multifactorielle.

Tout d'abord, le calcul de l'évolution de la masse salariale intègre dès le départ l'indexation des salaires au 1^{er} juin 2024 à hauteur de 2 % dans la projection pour 2025.

Ensuite, les statuts du personnel contribuent à l'inflation de la dépense.

⁶⁰ Dotations spécifiques à l'Etnic : 3,7 millions d'euros en engagement en 2025 et, dans les projections pluriannuelles sur 3 ans, prise en compte d'un montant de 15 millions par an à partir de 2026.

⁶¹ Articles 20 et 21 du projet de décret-programme.

Le statut pécuniaire repose, comme dans toute la fonction publique (en ce compris lorsque le lien d'emploi est contractuel), sur une progression de la rémunération basée sur l'ancienneté dans la fonction.

Pour 2025, l'impact de cette « dérive barémique » est évalué par l'administration à 15,6 millions d'euros en base annuelle dans l'enseignement obligatoire⁶².

Le statut administratif comprend des régimes de congés rémunérés et de prestations réduites, tout en imposant, dans le respect du principe de continuité du service public, le remplacement des enseignants absents, ce qui ne permet pas une diminution de la charge budgétaire.

À cet égard, si les départs à la pension en raison de l'atteinte de la limite d'âge réduisent le coût des départs anticipés dans le cadre du régime de départ anticipé des enseignants (dit DPPR), les besoins de remplacement augmentent proportionnellement à l'accroissement du nombre des enseignants absents pour maladie ou effectuant des prestations réduites pour raisons médicales. Selon les statistiques de l'Administration générale de l'enseignement (AGE), 646 ETP supplémentaires ont été nécessaires en moyenne au cours des 5 premiers mois de l'année 2024 pour assurer ces remplacements.

Enfin, des réformes introduites au cours de la précédente législature ont également un impact budgétaire. En particulier l'introduction de pôles territoriaux, l'octroi du barème 501 à des enseignants de l'ESHAR ou encore l'extension à la cinquième année primaire (P5) à la rentrée 2024-2025 du dispositif d'accompagnement personnalisé déjà présent en 2023-2024 de la P1 à la P4.

5.6.3.3 Structure du budget de la Communauté française

La structure du budget ne satisfait que partiellement aux principes de transparence et de spécialité de la dépense. Dès lors, elle complique l'analyse de l'efficacité ou de l'efficacités de la dépense.

Le principe de spécialité budgétaire n'est pas respecté dans la présentation des dépenses d'enseignement dès lors que la division organique 40 « Services communs, affaires générales, relations internationales » comporte notamment des crédits destinés au financement de différents niveaux d'enseignement. À titre d'exemple, cette division organique comporte un programme 3 intitulé « Initiatives et interventions diverses dans le domaine de l'enseignement supérieur » ainsi qu'une provision pour « les négociations sectorielles dans l'enseignement » selon l'exposé particulier.

Ces crédits ne sont pas inscrits dans les divisions organiques respectivement dédiées aux différents niveaux d'enseignement et l'article 8, §1, du décret du 20 décembre 2011 n'est pas respecté. Cette disposition prévoit en effet qu'une « division organique regroupe les programmes concourant à la réalisation d'une politique publique définie ».

Le principe de transparence budgétaire est également mis à mal. La structure de chaque division organique dédiée à un niveau ou à une forme d'enseignement repose sur la distinction principale entre les dépenses de traitement et de fonctionnement et, le cas échéant, sur une distinction subsidiaire entre différentes catégories de personnel. De ce fait, la lisibilité des coûts de nouvelles politiques introduites dans le cadre de l'enseignement n'est pas assurée par le budget. À titre d'exemple, la provision relative à la mise en œuvre du Pacte pour un enseignement d'excellence ne reprend pas l'ensemble des crédits nécessaires au financement des nouvelles politiques. De même, l'exposé général du budget fournit un commentaire limité de l'évolution de la dépense dédiée au dit pacte sans présenter une analyse des différents postes.

⁶² AGE, op cit. Cf; nbp 3

Enfin, le libellé de certains articles de base ne permet pas d'identifier l'objet de la dépense. L'article de base 01.07 du programme d'activité 30 de la Do 40 en fournit une illustration. Intitulé « Initiatives nouvelles ou complémentaires dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la promotion sociale », il ne permet pas d'identifier l'objet de la dépense ni de distinguer les montants respectivement dédiés à l'enseignement supérieur ou à la promotion sociale.

Le cas des libellés se référant à des « dépenses de toute nature », est un autre exemple. Il est rencontré à la DO 40, où, dans le cadre du programme d'activité 55, se trouve un article de base intitulé « Dépenses de toute nature relatives à l'enseignement supérieur ». Selon le commentaire fourni par l'administration, le crédit de liquidation de 100.000 euros est destiné à l'imputation de subventions facultatives « à l'initiative du/de la ministre en charge de l'Enseignement supérieur et du Gouvernement dans le respect des seuils de délégations de compétences ».

Chapitre 6

Fonds budgétaires

6.1 Aperçu général

Le tableau ci-dessous présente les prévisions de recettes et de dépenses des fonds, ainsi que le solde *ex ante* qui s'en dégage, hors report du disponible.

Tableau 19 – Soldes budgétaires des fonds budgétaires (en milliers d'euros)

Engagements	Projet de budget ajusté 2024 (1)	Projet de budget 2025 (2)	Variation (2) - (1)
Recettes affectées	81.317	76.621	-4.696
Crédits variables	81.362	82.387	1.025
Solde	-45	-5.766	-5.721

Liquidations	Projet de budget ajusté 2024 (1)	Projet de budget 2025 (2)	Variation (2) - (1)
Recettes affectées	81.317	76.621	-4.696
Crédits variables	82.086	83.227	1.141
Solde	-769	-6.606	-5.837

Source : Cour des comptes

Les fonds budgétaires dégagent un solde *ex ante* de -5,8 millions d'euros en engagements et de -6,6 millions d'euros en liquidations au budget initial 2025. En regard du budget ajusté 2024, la diminution des recettes en 2025 résulte principalement de la révision de l'estimation de l'intervention des fonds européens en faveur de programmes d'actions ou de formation et de réinsertion professionnelles (-4,5 millions d'euros pour l'enseignement obligatoire et en alternance⁶³). Les dépenses progressent, au budget 2025 par rapport au budget ajusté 2024, de respectivement 1,0 million d'euros en engagements et de 1,1 million d'euros en liquidations.

Les principales variations de dépenses, tant en engagement qu'en liquidation, concernent les fonds budgétaires suivants :

- le fonds pour la réalisation de programmes d'actions ou de formation et de réinsertion professionnelles dans l'enseignement obligatoire de plein exercice, ordinaire et spécialisé, et l'enseignement en alternance (+3,6 millions d'euros) ;
- le fonds destiné à subventionner des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse (+2,2 millions d'euros s'inscrivant dans une volonté de réduire progressivement le recours au fonds budgétaire en cas d'insuffisance de crédits sur les articles de base spécifiques⁶⁴, réduction qui améliorera la transparence budgétaire) ;
- le fonds destiné à la répartition du bénéfice annuel de la Loterie nationale entre les attributaires (-4,2 millions d'euros sur la base de la nouvelle programmation du fonds).

⁶³ Les estimations se basent sur des programmations antérieures et prévisions pour les appels et programmations en cours dans le cadre des projets en lien avec l'AFSE et l'AEF.

⁶⁴ Variation compensée avec les AB 33.17, 33.19, 33.23, 33.24, 33.32, et 33.44 du PA 14 de la DO 17.

Le projet de budget 2025 intègre toujours⁶⁵ deux fonds budgétaires supprimés au cours d'exercices antérieurs : le fonds budgétaire destiné au financement de programmes d'actions et de formations de réinsertion professionnelle à l'intervention de l'enseignement à distance⁶⁶ et le fonds des sports⁶⁷. Toutefois, aucune recette ni dépense n'y sont prévues.

Le dispositif budgétaire déroge à certains articles du décret WBFIn et autorise les opérations suivantes :

- Pour quatre fonds budgétaires⁶⁸, pour certains sous conditions, les dépenses peuvent excéder les recettes perçues (article 8).
- Les dépenses sur les fonds budgétaires sont plafonnées au montant estimé dans les tableaux budgétaires sauf dérogations accordées par le gouvernement (article 9).
- Le receveur-trésorier du fonds budgétaire Loterie nationale est autorisé à alimenter le compte du Saca Sport (article 10).

⁶⁵ Cour des comptes, *Projets de décrets contenant l'ajustement des budgets pour 2023 et les budgets pour 2024 de la Communauté française*, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, décembre 2023, p.31, www.courdescomptes.be.

⁶⁶ Ce fonds, porté par l'AB 01.01.30 de la DO 58, a été supprimé au 1^{er} janvier 2023 (article 39 du décret-programme du 15 décembre 2021 portant diverses dispositions accompagnant le budget 2022).

⁶⁷ Ce fonds, porté par l'AB 12.33.11 de la DO 26, a été abrogé au 1^{er} janvier 2024 (article 78 du décret-programme du 20 décembre 2023 portant diverses dispositions accompagnant le budget initial 2024).

⁶⁸ Le cabinet de la ministre du Budget nous informe que l'article 8 devrait être amendé afin d'y ajouter le fonds budgétaire pour couvrir les frais de fonctionnement et d'investissements du Centre culturel "Marcel Hicter", porté par l'AB 78.01.01 de la DO 20.

Chapitre 7

Entités du périmètre de consolidation

7.1 Périmètre de consolidation

La liste publiée par l'Institut des comptes nationaux en octobre 2024 fixe le périmètre de consolidation à 151 unités classées dans le secteur S.1312 de la Communauté française.

Parmi celles-ci, selon l'information renseignée dans l'exposé général du budget 2025, deux unités devraient être retirées de la liste⁶⁹ et 31 unités sont consolidées dans les comptes d'autres entités du périmètre. En outre, trois entités envoient leur rapport par l'intermédiaire du ministère. De plus, l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis de Bruxelles ont fusionné en septembre 2023 et ne présentent dès lors qu'un seul budget.

À l'instar de l'exercice précédent, la Cour des comptes constate que le Sacra Piebs ne figure pas dans la liste publiée par l'Institut des comptes nationaux. En outre, cette même constatation est d'application pour le nouveau Sacra Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement libre subventionné (FBEL). Dès lors, le budget de 116 unités doit être joint à celui de la Communauté française.

La Cour des comptes constate que 111 budgets sur les 116 sont joints au projet de budget 2025 des dépenses⁷⁰. Il s'agit des budgets suivants :

- 1 budget pour l'organisme administratif public (OAP) de type 1 (Etnic) ;
- 6 budgets pour les OAP de type 2 (ONE, WBE, Ares, IFPC, CSA et Fonds Écureuil) ;
- 87 budgets pour les OAP de type 3 (notamment les universités, hautes écoles, écoles supérieures des arts, pôles académiques, les SPABS et d'autres organismes faisant partie du périmètre de consolidation de la Communauté française) ;
- 17 budgets pour les Sacra.

Tel que prévu à l'article 3, § 3 du décret du WBfin II, le budget 2025 de Wallonie-Bruxelles international (WBI) est annexé au budget général des dépenses de la Communauté française. Cependant, la Cour des comptes constate que les budgets respectifs de l'École d'administration publique (EAP) et de l'Office francophone de la formation en alternance (Offa) ne sont pas joints à l'exposé particulier accompagnant le projet de décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2025 comme prévu par l'article précité.

La Cour des comptes constate l'absence des budgets des services éducatifs à comptabilité autonome (Seca), alors qu'ils auraient dû être joints par l'intermédiaire du ministère.

⁶⁹ Il s'agit du Service général des infrastructures scolaires et de la Société de gestion du Bois Saint-Jean.

⁷⁰ Les budgets du Parlement de la Communauté française et des OAP de type 3 « Théodorus », « SAFS Vinci Patrimoine », « Association pour l'innovation en orthopédagogie » et « Les Amis de l'Académie Royale de Belgique en Wallonie » n'ont pas été joints.

7.2 Services administratifs à comptabilité autonome

7.2.1 Présentation générale

À partir de l'exercice 2025, la Communauté française comptera un nouveau Saca (FBEL) ; ce qui portera leur nombre à dix-sept.

En vertu de l'article 69 du décret WBFIn, le budget annuel des recettes et des dépenses de chaque Saca doit être inséré dans une annexe au budget des dépenses de la Communauté française. L'approbation du Parlement porte sur le total des recettes et le total des dépenses de chaque service. Ces totaux doivent figurer dans les dispositions du budget des dépenses de la Communauté française. À l'instar des exercices précédents, le dispositif présente uniquement une énumération des budgets des Saca annexés sans en préciser les totaux des recettes et dépenses.

Les documents budgétaires déposés au Parlement par le gouvernement en date du 14 novembre 2024 comprennent bien les budgets des dix-sept Saca. La Cour des comptes constate cependant que les budgets annexés pour le Centre du cinéma et de l'audiovisuel (CCA) et le Service francophone des métiers et des qualifications (SFMQ) sont ceux relatifs à l'exercice 2024⁷¹. À l'instar des exercices précédents, la qualité du contenu des exposés particuliers varie sensiblement d'un Saca à l'autre. L'exposé particulier de certains Saca ne fournit pas un niveau d'information suffisant pour apprécier les données budgétaires présentées.

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les budgets initiaux des recettes et des dépenses 2025 des Saca, ainsi que le solde budgétaire prévisionnel qui s'en dégage⁷².

Tableau 20 – Budgets 2025 des Saca⁷³ (en milliers d'euros)

	Recettes (1)	Crédits d'engagement (2)	Crédits de liquidation (3)	Solde (1)-(3)
Agence pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (AEF)	2.161	2.680	2.660	-498
Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (AEQES)	1.266	1.870	1.844	-578
Centre du cinéma et de l'audiovisuel (CCA) (*)	/	/	/	/
Agence Fonds social européen (FSE)	7.326	6.369	7.085	241
Musée royal de Mariemont (MRM)	1.778	1.694	1.694	84
Observatoire des politiques culturelles (OPC)	174	375	303	-129
Service francophone des métiers et des qualifications (SFMQ) (*)	/	/	/	/
Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement de la Communauté française (FBCF)	80.198	74.491	95.579	-15.381
Fonds de garantie des bâtiments scolaires (FG)	10.480	12.449	17.183	-6.703
Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné (FBOS)	50.313	68.414	38.223	12.090
Fonds de création de places dans les bâtiments scolaires de l'enseignement obligatoire (FCP)	0	0	17.259	-17.259

⁷¹ Les exposés particuliers sont en revanche bien relatifs au budget 2025.

⁷² Le solde budgétaire est obtenu par la différence entre les prévisions de recettes et les prévisions des dépenses liquidées.

⁷³ Hors solde reporté et opérations pour ordre pour les agences gérant les fonds européens. Selon l'information du cabinet de la ministre du Budget, les crédits d'engagement et de liquidation sont identiques au sein du budget du MRM, à l'instar des exercices précédents.

	Recettes (1)	Crédits d'engagement (2)	Crédits de liquidation (3)	Solde (1)-(3)
Cellule urgence et redéploiement (CUR)	9.250	161.022	207.090	-197.840
Programme prioritaire des travaux (PPT)	0	15.000	47.200	-47.200
Service général du patrimoine et de la gestion immobilière du secrétariat général (SGPGI)	107.142	114.600	112.765	-5.623
Plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires (Piebs)	0	700.000	15.000	-15.000
Sport	14.158	14.114	14.114	44
Bâtiments scolaires de l'enseignement libre subventionné (FBEL)	57.263	26.300	4.140	53.123
Total	341.509	1.199.379	582.138	-240.629

(*) Budget 2025 non annexé

Source : Cour des comptes

Les Saca présentent globalement un résultat budgétaire de -240,6 millions d'euros, en diminution de 73,9 millions d'euros par rapport au budget ajusté 2024 (-166,7 millions d'euros). Cette situation se justifie principalement par la mise en œuvre des différents projets en recourant à des prélèvements sur les réserves accumulées, notamment pour la CUR (-197,8 millions d'euros) et le Saca PPT (-47,2 millions d'euros).

La Cour des comptes réitère les observations suivantes :

- Le projet de budget de l'Agence FSE n'intègre pas les opérations relatives aux projets européens.
- Certains budgets des Saca ne mentionnent pas un programme fonctionnel distinct du programme opérationnel⁷⁴. Pour les services qui prennent en charge tout ou partie de leurs frais de fonctionnement, cette absence de distinction entre les programmes a une incidence sur la procédure de redistribution des crédits⁷⁵.

7.2.2 Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement libre subventionné (FBEL)

Un nouveau Saca FBEL est créé au 1^{er} janvier 2025, en vertu de l'article 2 du décret du 16 mai 2024 relatif au financement des bâtiments scolaires. Ce nouveau Saca s'inscrit dans le cadre de la réforme des bâtiments scolaires⁷⁶ dont l'un des objectifs principaux poursuivis est la simplification des mécanismes d'intervention des fonds des bâtiments scolaires dorénavant modulés par réseau d'enseignement.

⁷⁴ En contravention avec l'article 6 de l'arrêté du 18 janvier 2017 fixant les règles générales applicables au budget et à la comptabilité des services administratifs à comptabilité autonome.

⁷⁵ Article 21 de l'arrêté du 18 janvier 2017, suivant lequel une redistribution de crédits d'un programme vers un autre doit être soumise à l'approbation de l'Inspection des finances.

⁷⁶ Cour des comptes, 36^e Cahier d'observations – Fascicule II, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2024, p. 111, point « 3.2 Chantier clef-WB », www.courdescomptes.be.

7.2.3 Solde reporté

Le tableau suivant présente un calcul estimé du solde reporté des Saca sur la base des comptes d'exécution du budget clôturés au 31 décembre 2023 et des données prévisionnelles contenues dans les documents budgétaires de l'ajusté 2024 et de l'initial 2025⁷⁷. Les données des Saca CCA et SFMQ sont manquantes car leurs budgets initiaux 2025 n'ont pas été déposés au Parlement.

Tableau 21 – Prévision de consommation sur fonds propres du solde reporté en 2025 (en milliers d'euros)

	Solde reporté au 01.01.2025 à l'ouverture des comptes 2025 (1)	Récupération visas antérieurs (2)	Résultat 2025 (3)	Solde reporté au 31.12.2025 (1) + (2) + (3)
AEF	1.209	0	-519	690
AEQES	2.206	0	-603	1.603
CCA	NC	NC	NC	NC
FSE	NA	NA	NA	NA
MRM	3.893	0	84	3.977
OPC	231	0	-202	29
SFMQ	NC	NC	NC	NC
FBCF	22.840	150	5.707	28.697
FG	14.216	0	-1.969	12.247
FBOS	18.101	0	-18.101	0
FCP	5.855	0	0	5.855
CUR	-162.753	0	-151.772	-314.525
PPT	15.531	0	-15.000	531
SGPGI	100.117	0	-7.458	92.659
Piebs	1.000.000	0	-700.000	300.000
Sport	4.228	0	44	4.272
FBEL	0	0	30.963	30.963
Total	1.025.675	150	-858.827	166.999

Source : Cour des comptes

Le solde reporté à la fin 2025 s'établirait à 167,0 millions d'euros, en recul de 858,7 millions d'euros par rapport au solde reporté estimé au 1^{er} janvier 2025. Cette situation se justifie principalement par l'utilisation du solde reporté à hauteur de 700,0 millions d'euros pour le Saca Piebs et de 151,8 millions pour la CUR.

Pour le Saca Piebs, les dépenses (500,0 millions d'euros) inscrites au budget initial 2024 ont été reportées au budget initial 2025 dans le cadre des présents travaux budgétaires. Celles-ci ont de plus été majorées de 200,0 millions d'euros en vue de la concrétisation des premiers appels à projet dès l'exercice 2025.

Pour la CUR, les dépenses en engagement concernent essentiellement le plan RRF (123,3 millions d'euros) et le remboursement de dotations non consommées (37,6 millions d'euros). La Cour des comptes observe que la CUR présente, à nouveau, un solde théorique reporté négatif de

⁷⁷ Pour la CUR qui n'a pas renseigné son solde reporté dans son budget ajusté 2024, le tableau renseigne le solde reporté au 31 décembre 2023 déterminé dans son compte d'exécution du budget. Le FSE tenant l'exécution de sa comptabilité budgétaire sous la seule optique des liquidations, son solde reporté n'est pas déterminé tant au sein de ses budgets que de son compte d'exécution du budget.

151,5 millions d'euros à la fin 2025⁷⁸ ; ce qui n'est pas conforme au prescrit décretaal (article 68, 5° du décret WBFfin).

Un solde reporté négatif signifie que des crédits d'engagement ont été autorisés au-delà de la limite fixée par l'article 68, 5° du décret WBFfin. Cette disposition vise à éviter un emballement des dépenses, qui se répercuterait *in fine* sur le budget général des dépenses de la Communauté française⁷⁹.

Le cabinet du ministre du Budget communique sa volonté de procéder à un ajustement budgétaire plus tôt dans l'année 2025. Il justifie ainsi la situation de la CUR par le montant de sa trésorerie disponible à la mi-novembre 2024 (+/- 300 millions d'euros) qui devrait lui permettre ainsi de couvrir ses engagements jusqu'à cet ajustement.

Par ailleurs, la Cour des comptes renvoie à son 36^e Cahier d'observations - Fascicule II, partie IV, au point « 2.2 Solde à reporter »⁸⁰ où elle met en évidence des anomalies significatives dans les soldes reportés et conclut que les montants renseignés dans les comptes d'exécution du budget 2023 des Saca ne sont pas fiables. Cette situation ne permet pas de garantir que les crédits d'engagement sont en tout état de cause limités aux moyens constitués par la dotation annuelle, les recettes propres et le montant du solde d'autorisation budgétaire non engagée après déduction du montant de l'encours des engagements, conformément au décret du 20 décembre 2011.

7.3 Organismes administratifs publics

7.3.1 Décret WBFfin II

Le décret WBFfin II fixe notamment 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 se sont appliquées à l'élaboration et à l'exécution des budgets relatifs à l'exercice 2023, ainsi qu'à l'élaboration des comptes 2023. Elles diffèrent selon le type d'organisme auquel ces règles s'appliquent.

Pour rappel, trois types d'organisme ont été déterminés⁸¹ :

- 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 décret⁸², à savoir principalement des entités qui relèvent de l'enseignement supérieur : les universités, les hautes écoles libres subventionnées, les écoles supérieures des arts libres subventionnées et le patrimoine des hautes écoles organisées par la Communauté française⁸³.

⁷⁸ Ce montant tient compte de la correction d'une erreur technique de 163,0 millions d'euros qui n'a jamais été opérée par le Saca CUR dans ses comptes. Il s'agit de l'absence d'enregistrement dans la comptabilité budgétaire de la dotation allouée en 2022 par la Communauté française.

⁷⁹ Travaux parlementaires, commentaire de l'article.

⁸⁰ Cour des comptes, 36^e Cahier d'observations – Fascicule II, rapport au Parlement de la Communauté française, Bruxelles, octobre 2024, p. 56, www.courdescomptes.be.

⁸¹ Article 3 du décret WBFfin II.

⁸² À l'exception de son article 39.

⁸³ En outre, le gouvernement peut dispenser des organismes de type 3 de l'application des dispositions du décret WBFfin II qui les concernent selon les critères qu'il détermine.

7.3.2 Conformité des budgets transmis

Dans l'exposé général du budget 2025 de la Communauté française, le gouvernement précise que les projets de budgets des OAP type 2 et 3 n'ont pas fait l'objet d'une approbation car ces derniers doivent être adaptés aux nouvelles dotations et objectifs SEC qu'il a déterminés.

Dès lors, la Cour des comptes n'a pas examiné le contenu de ces projets de budgets ni leurs exposés respectifs. La Cour a uniquement vérifié le respect des dispositions du décret WBFIn II qui sont applicables dans le cadre de l'élaboration du budget 2025 de l'Etnic (OAP type 1). Le résultat de son contrôle est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 22 – Résultat du contrôle de l'application de certaines dispositions du décret WBFIn II relatives au budget

	Etnic	Ares	CSA	Fonds Écureuil	IFPC	ONE	WBE
Exposé général conforme	●						
Exposé particulier conforme	●						
Comptabilité d'engagements et de liquidation	●	Les budgets initiaux 2025 n'ont pas été examinés car non approuvés par le gouvernement					
Respect de la structure de rapportage	●						

● L'organisme respecte le cadre normatif

● L'organisme ne respecte pas totalement le cadre normatif

Source : Cour des comptes

7.3.3 Analyse de l'évolution des recettes et des dépenses

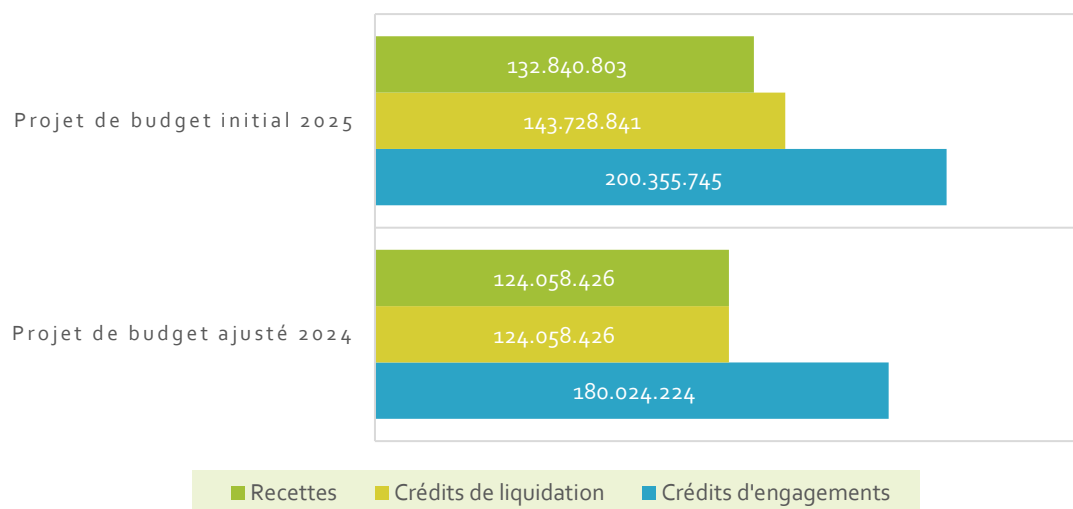
La Cour des comptes a examiné l'évolution des recettes et des dépenses prévues aux budgets 2025 de l'Etnic. Les budgets annexés des autres OAP n'ont pas été analysés étant donné leur caractère provisoire.

7.3.3.1 Etnic

Les recettes prévues au budget initial 2025 de l'Etnic s'élèvent à 132,8 millions d'euros, en augmentation de 8,8 millions d'euros (+7 %) par rapport au budget ajusté 2024. Quant aux crédits de liquidation, ils atteignent 143,7 millions d'euros, en augmentation de 19,7 millions d'euros (+16 %) par rapport au budget ajusté 2024.

Le solde budgétaire de l'organisme présente dès lors un déficit de 10,9 millions d'euros, qui résulte du remboursement des réserves disponibles de l'organisme à la Communauté française. Sans ce remboursement, le budget 2025 de l'Etnic dégage un boni de 0,6 million d'euros.

Graphique 4 – Projets de budgets initial 2025 et ajusté 2024 de l'Etnic (en euros)



Source : Cour des comptes

Recettes

L'augmentation des recettes de l'Etnic au budget 2025 par rapport à l'ajusté 2024 résulte de l'augmentation de ses dotations organiques (+1,4 million d'euros) ainsi qu'à l'augmentation de ses recettes fonctionnelles (+4,4 millions d'euros) et de ses dotations spécifiques (+3,0 millions d'euros).

Dépenses

Les dépenses au budget 2025 s'élèvent à 200,4 millions d'euros pour les crédits d'engagement et 143,7 millions d'euros pour les crédits de liquidation. Ces crédits enregistrent ainsi respectivement des augmentations de 20,3 millions d'euros (+11 %) et 19,7 millions d'euros (+16 %) par rapport à l'ajusté 2024 qui s'expliquent par des dépenses exceptionnelles, liées au remboursement des réserves disponibles de l'organisme (11,5 millions d'euros). De telles dépenses n'avaient pas été prévues dans le budget ajusté 2024.

De plus, des dépenses supplémentaires de 8,1 millions d'euros sont prévues dans le cadre de la réalisation du projet Cepage⁸⁴ (3,7 millions d'euros) et de conventions-projets avec l'ONE, l'Ares, WBE, l'EAP et d'autres (4,4 millions d'euros).

7.3.4 Informations et analyses complémentaires

7.3.4.1 Remboursement par les organismes administratifs publics de type 1 et 2 d'une partie de leurs réserves

Le remboursement des montants inscrits en réserves disponibles dans les comptes approuvés des OAP de type 1 et 2 est une exigence du décret WBFIn II.

Pour le budget 2025, seul l'Etnic serait concerné par un remboursement de ses réserves excédentaires au bénéfice de la Communauté française pour un montant de 11,5 millions d'euros. Une recette d'un même montant est inscrite en contrepartie dans le budget 2025 de la Communauté française.

⁸⁴ Gestion de la carrière et de la paie des membres du personnel de l'enseignement : Son objectif principal est la mise en place d'un système intégré de gestion administrative, de carrière et de paie pour les 130 000 membres du personnel (MDP) actifs dans les établissements scolaires de la FWB.

Aucun remboursement n'est prévu dans les budgets initiaux provisoires des OAP type 2, ce qui est cohérent avec le budget 2025 de la Communauté française.

7.3.4.2 Dotations allouées aux OAP

Dans sa déclaration de politique communautaire 2025-2029, « le gouvernement s'engage à respecter les objectifs budgétaires qui lui incomberont dans le cadre des accords intra-belges et dans le respect des nouvelles règles budgétaires européennes. En outre, [la politique budgétaire] devra permettre d'assurer un niveau de déficit tenable sur le long terme, sans ainsi compromettre la viabilité de la politique de l'institution ». [...] « Pour ce faire, il se fixe l'objectif d'un retour à l'équilibre sur un horizon de 10 ans, avec des étapes intermédiaires comme la réduction du déficit de moitié d'ici 2029 ». ⁸⁵

Dans ce cadre, le gouvernement entend faire participer les organismes à l'effort commun afin d'atteindre les objectifs fixés. La ministre en charge du Budget, au cours de la présentation des résultats du conclave budgétaire en commission du budget du 21 octobre 2024 ⁸⁶, a précisé que les efforts à consentir par les organismes s'élèveraient à 30 millions d'euros pour 2025.

La Cour des comptes n'est pas en mesure de confirmer dans quelle mesure et de quelle manière ces efforts ont été retranscrits dans les budgets dès lors que les budgets annexés des OAP de type 2 et 3 sont provisoires. Par ailleurs, l'exposé général ne précise pas le détail par organisme des efforts attendus pour 2025.

La Cour des comptes relève, sur la base du décret-programme ⁸⁷ et des données transmises en date du 20 novembre 2024 par les cabinets des ministres en charge du Budget & Enseignement supérieur et de l'Éducation & Promotion sociale (voir tableau du chapitre 5.3), les décisions suivantes concernant les dotations des OAP.

OAP type 2 (WBE, Ares, CSA et IFPC)

En 2025, le montant de la dotation permettant de couvrir l'ensemble des frais généraux propres à WBE et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion est réduite de 2,0 millions d'euros (soit 5 % de la dotation prévue dans le décret spécial du 7 février 2019 ⁸⁸). Au niveau de l'Ares, sa dotation est diminuée de 1,0 million d'euros (soit 21 % de la dotation prévue dans le décret du 7 novembre 2013 ⁸⁹).

De plus, WBE, l'Ares et l'IFPC voient leurs dotations de base non indexées pour les années 2025 à 2029, soit une réduction respectivement à hauteur de 763 milliers d'euros, 33 milliers d'euros et 290 milliers d'euros. Par ailleurs, la dotation complémentaire de l'Ares relative au concours de médecine et de dentisterie est réduite à hauteur de 475 milliers d'euros.

Selon l'exposé général du budget des dépenses de la Communauté française, la dotation du CSA n'est pas indexée pour l'exercice 2025.

OAP type 3 FNRS

Le FNRS voit sa subvention diminuée de 1,5 million d'euros en 2025 ⁹⁰.

⁸⁵ Source : <https://gouvernement.cfwb.be/files/Documents/DPC2024-2029.pdf>.

⁸⁶ Source : Commission du budget, de l'enseignement supérieur et des bâtiments scolaires du Parlement de la Communauté française du 21 octobre 2024, point 1. Présentation des résultats du conclave budgétaire.

⁸⁷ En vertu des chapitres 1, 3 et 5 du projet de décret-programme portant diverses dispositions relatives à l'enseignement, aux bâtiments scolaires, à la recherche et à la culture.

⁸⁸ Article 38 du 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.

⁸⁹ Article 27, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études.

⁹⁰ Article 24, alinéa 2, du décret du 4 avril 2024 relatif au financement de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur.

Organismes sous contrat de gestion

Le projet de décret-programme⁹¹ fixe des dispositions relatives aux dotations et subventions allouées par la Communauté française à toute personne morale sous contrat de gestion⁹² avec la Communauté française, et ce dès le 1^{er} janvier 2025.

Ainsi, pour les années 2025 à 2029, les clauses des contrats de gestion fixant les montants des dotations et subventions allouées ainsi que leurs modalités d'adaptation sont suspendues dans le cas où ces montants seraient déterminés dans le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté. Cette disposition sursoit toute disposition contraire dans le décret ou l'arrêté qui porte création de la personne morale bénéficiaire.

⁹¹ En vertu de l'article 63 du projet de décret-programme portant diverses dispositions relatives à l'enseignement, aux bâtiments scolaires, à la recherche et à la culture.

⁹² Par dérogation à l'article 16, § 2, point 4, du décret du 5 octobre 2023 relatif à la gouvernance, à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française.

Chapitre 8

Section particulière

Les prévisions de recettes et de dépenses qui découlent de l'application du décret de la Sainte-Émilie s'élèvent à 4.523,2 millions d'euros, soit une augmentation de 133,0 millions d'euros par rapport au projet de budget ajusté 2024.

Les montants transférés à la Région wallonne (4.498,6 millions d'euros) et à la Cocof (24,6 millions d'euros) sont détaillés dans le tableau suivant.

Tableau 23 – Montants transférés à la Région wallonne et à la Cocof en 2025 (en milliers d'euros)

	Transfert de compétence vers		Total
	Région wallonne	Cocof	(1)+(2)
	(1)	(2)	
Nouvelles compétences	8.193	4.024	12.217
Allocation familiales	2.830.102	0	2.830.102
Soins de santé personnes âgées	1.497.979	0	1.497.979
Soins de santé	288.768	837	289.605
Hôpitaux	51.337	-397	50.940
Mécanisme de transition et participation à l'assainissement	-177.804	20.173	-157.631
Total	4.498.576	24.636	4.523.212

Source : Cour des comptes



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be