



# REVUE DES DÉPENSES

CADRE POUR LES SUBSIDES EXTRAORDINAIRES AU SEIN DE LA  
FWB

## RAPPORT

19 septembre 2024



## REVUE DES DÉPENSES 2024

### CADRE POUR LES SUBSIDES EXTRAORDINAIRES AU SEIN DE LA FWB

#### RAPPORT – 19 SEPTEMBRE 2024

## Table des matières

1. Objectifs et contexte de la RD .....	3
2. Résultats de la phase analytique .....	3
1.1. Délimitation des subventions extraordinaires .....	3
1.2. Catégorisation des subventions extraordinaires.....	4
2.2.1. Grille analytique et critères de catégorisation .....	5
1.2.2. Préparation d'un échantillon pour l'analyse .....	6
1.2.3. Premiers résultats de l'analyse.....	8
1.3. Bonnes pratiques.....	10
1.3.1. Contexte actuel général .....	10
1.3.2. Analyse de l'échantillon.....	10
1.3.3. Conclusion préliminaire sur les bonnes pratiques .....	12
3. Pistes d'améliorations pour une gouvernance améliorée des subventions (extraordinaires) .....	13

# Cadre pour les subsides extraordinaires au sein de la FWB

## 1. Objectifs et contexte de la RD

L'objectif de la Revue des dépenses (RD) sur le cadre d'octroi des subsides extraordinaires au sein de la FWB est triple :

- Délimiter et différencier clairement les subventions extraordinaires par rapport aux autres types de subventions ;
- Parvenir à une meilleure connaissance des subventions extraordinaires en établissant une catégorisation selon le degré d'autonomie de l'instance décisionnaire ;
- Dégager et promouvoir des bonnes pratiques susceptibles d'être appliquées de manière plus générale.

## 2. Résultats de la phase analytique

### 1.1.1. Délimitation des subventions extraordinaires

La définition des subventions extraordinaires utilisée dans cette RD provient du « manuel » du Centre d'Expertise Juridique (CEJ). Il s'agit de « *subventions dont l'octroi n'est pas régi par des règles organiques définissant de manière ferme et définitive les conditions d'octroi et le montant* ». L'autorité qui attribue cette subvention dispose d'une marge d'appréciation quant à son bénéficiaire et à son montant.

La caractéristique principale qui distingue les subventions extraordinaires des autres subventions se situe au niveau de l'autonomie de décision. En premier lieu, il y a les subventions nominatives, pour lesquelles le montant et le bénéficiaire sont inscrits dans le décret budgétaire. Ensuite, il y a les subventions ordinaires, pour lesquelles une réglementation/norme définit strictement les critères d'octroi : bénéficiaires, objet, activités subsidiées et calcul permettant de déterminer le montant ainsi que les règles d'octroi.

Bien que la définition soit assez claire, déterminer les subventions extraordinaires ainsi que les montants liquidés pour ces subventions n'est pas aisé à partir des documents budgétaires. En effet, ces subventions ne sont pas regroupées sur certains articles de base prédéterminés. De plus, il n'a pas été prévu d'encodage dans le système informatique budgétaire ou comptable permettant de délimiter ce type de subvention de manière automatique.

Cependant, le cadastre des subventions contient une liste de toutes les subventions, avec une distinction entre les subventions ordinaires, extraordinaires ou nominatives.

Le cadastre des subventions est une initiative résultant du décret de 18 janvier 2018 visant l'établissement d'un cadastre des subventions en Communauté française, qui a pour but de donner un aperçu de l'ensemble des informations liées aux subventions octroyées en FWB dans un rapport disponible sur Internet et donc accessible à tout public. Il s'inscrit ainsi dans une volonté de promouvoir la transparence dans l'octroi des subventions versées par la FWB. Cette base de données contient l'ensemble des subventions, y compris les subventions

extraordinaires. La qualification en tant que subvention ordinaire, nominative ou extraordinaire est effectuée par l'administration responsable de la gestion de la subvention, sans qu'il n'y ait un contrôle externe du service fonctionnel sur cette qualification ainsi attribuée. Le contrôle exercé par la DGBF, qui a la mise en place du cadastre dans ses missions, porte sur le niveau de complétude de la base de données pour la totalité des subventions, mais n'inclut pas de vérification quant à la qualification en subvention extraordinaire ou autre. En dehors du contrôle au sein de chaque administration qui fournit les données pour le cadastre, aucun contrôle n'est effectué sur l'exactitude du choix parmi les trois types de subventions.

En complément à cette base de données principale (le cadastre), la RD s'est également appuyée sur l'information provenant de l'outil SUBside et de la cartographie des processus en cours d'établissement au sein du Secrétariat général du Ministère (DQPS). Bien que ces deux bases de données contiennent des informations utiles sur les subventions, elles ne permettent pas d'identifier de manière automatique si les subventions sont nominatives, ordinaires ou extraordinaires. De surcroît, il n'existe pas d'identifiant unique dans ces différents systèmes qui permettrait l'interfaçage entre ces trois outils, ce qui représente une limite considérable pour effectuer des contrôles de manière efficiente.

En premier lieu, comme requis par le Cahier des charges, le groupe de travail (GT) a tenté d'identifier l'ensemble des subventions extraordinaires en combinant les trois bases de données mentionnées précédemment ainsi que, l'information disponible dans l'outil SAP. Etant donné que ni la cartographie de la DQPS ni l'applicatif SUBside ne contiennent d'informations sur la nature des subventions, le cadastre des subventions a été le seul outil permettant de mener à bien cette analyse. Cependant, celle-ci n'a pas permis de parvenir à une méthode permettant de valider que chaque engagement et liquidation inclus dans SAP correspondait à une subvention extraordinaire ou non.

Toutefois, les contrôles effectués sur base d'un échantillon de lignes dans le cadastre des subventions ont démontré que la classification « subvention facultative » dans ce cadastre était utilisée de manière correcte pour désigner les subventions extraordinaires. Cependant, il est possible que certaines subventions soient classées comme ordinaires (ou nominatives) dans le cadastre, alors qu'en réalité, il s'agit de subventions extraordinaires. Bien que la procédure pour constituer le cadastre soit méticuleuse sur ce point, il n'est pas exclu que certaines subventions extraordinaires ne soient pas reprises dans le cadastre des subventions, puisqu'il s'agit d'un processus manuel. Dans le cadre de l'automatisation du cadastre des subventions en cours de réalisation sous la supervision de la DGBF, la qualité des données sera améliorée. Pour cette raison, le GT a jugé plus important d'analyser les subventions extraordinaires telles qu'elles sont répertoriées dans le cadastre, plutôt que de chercher à compléter ou corriger le cadastre existant.

### 1.1.2. Catégorisation des subventions extraordinaires

L'élément crucial qui distingue les subventions extraordinaires des autres types de subventions (ordinaires et nominatives), réside donc dans l'absence de règles organiques qui en fixent les conditions d'octroi et le montant ou le mode de calcul de manière ferme et définitive. En fonction de la base juridique ou plus largement des éléments mentionnés comme référence

dans le cadastre des subventions, ce degré d'autonomie peut être plus large ou au contraire plus restreint. Une bonne gestion des subventions au sein de la FWB passe en premier lieu par la transparence sur l'utilisation des moyens prévus, d'autant plus que des règles différentes de gouvernance pourraient s'appliquer en fonction du degré d'autonomie d'octroi exercée.

La deuxième finalité de cette RD consiste à trouver des critères objectifs permettant de catégoriser les subventions extraordinaires en fonction du niveau d'autonomie dont dispose l'instance subsidiaire. L'hypothèse sous-jacente met en exergue l'utilité de déterminer des bonnes pratiques spécifiques à ces sous-types de subventions plutôt que des bonnes pratiques générales applicables à l'ensemble des subventions extraordinaires.

Afin de classer les subventions extraordinaires par catégories, le GT a élaboré une grille d'analyse qui permet d'une part, de déterminer une catégorisation des subventions extraordinaires, et d'autre part de lister les éléments identifiés comme « bonnes pratiques ».

#### 2.1.1.

#### 2.1.2.

##### 2.1.2.1. Grille analytique et critères de catégorisation

La grille analytique (cfr. Annexe : « Grille analytique ») a pour but de lister, pour chaque subvention extraordinaire analysée, certaines données et informations pertinentes qui permettent de catégoriser les subventions extraordinaires. Elle a également pour objectif de déduire des éléments qui peuvent aider à dégager des bonnes pratiques. Ces données et informations peuvent être réunies en 6 groupes :

- Cadre générique
- Instances d'avis
- Décision sur le subventionnement et transparence
- Gouvernance
- Visibilité à l'égard du monde extérieur
- Contrôle et suivi

En ce qui concerne la catégorisation des subventions extraordinaires, l'idée est d'identifier les caractéristiques permettant de déterminer l'autonomie de l'instance subsidiaire. Les éléments concernant le cadre générique de la subvention ainsi que la présence ou non d'instances d'avis permettent de classer les subventions en fonction du degré d'autonomie de décision. Les quatre autres informations vont quant à elles pouvoir mener à établir des bonnes pratiques.

La première question est de savoir s'il existe **un cadre générique** spécifique ou non (décret, AGCF, convention...), et, le cas échéant, si ce cadre contient des critères objectifs permettant d'identifier les bénéficiaires potentiels et/ou établit les montants, l'objet, les activités subsidiées.... L'existence de ce cadre générique avec certaines lignes directrices est un premier élément qui permet de classer les subventions extraordinaires.

Un deuxième élément de classification concerne la **visibilité de l'existence de la subvention** vis-à-vis des bénéficiaires potentiels. La question est de savoir s'il existe une information publique sur la subvention afin que ces potentiels bénéficiaires puissent soumettre un projet.

La visibilité de l'existence de la subvention peut se traduire de différentes manières, notamment par des appels à projets invitant les bénéficiaires potentiels à soumettre une demande de subventions selon les critères déterminés dans le cadre générique.

Un troisième élément pouvant influencer l'autonomie d'octroi est la **procédure de décision**. Celle-ci peut prévoir ou non que toutes les demandes soient soumises à une instance d'avis pour guider la décision finale de l'octroi d'une subvention.

Un dernier élément pertinent est lié à la question de savoir **qui prend la décision concernant le bénéficiaire et le montant** (arrêté avec la décision d'octroi). Sur base de l'arrêté de fonctionnement du Gouvernement ou d'une éventuelle délégation dans un texte sectoriel, le décisionnaire peut être le Gouvernement ou le Ministre fonctionnel. En outre, il peut exister, en cas de marge d'appréciation dans l'octroi de la subvention, qu'une délégation de signature en faveur des fonctionnaires généraux, inscrite à l'article 43, §2, de l'AGCF du 3 septembre 2020 de délégations<sup>1</sup>, alors qu'une délégation de compétence est accordée aux fonctionnaires généraux pour octroyer les subventions nominatives ou ordinaires.

En se basant sur ces éléments, il est possible de classer les subventions extraordinaires en fonction du degré d'autonomie de décision (par exemple, la façon dont le cadre générique décrit les critères pour déterminer les bénéficiaires potentiels laisse plus ou moins d'autonomie sur la décision concrète)

Les subventions extraordinaires pour lesquelles il n'a pas été prévu :

- un cadre générique avec des critères objectifs permettant d'identifier les bénéficiaires potentiels et de déterminer le montant de la subvention,
- des appels publics à projets (visibilité de l'existence) ,
- une instance d'avis,

constituent les subventions octroyées avec la plus grande autonomie de décision par l'instance qui signe l'arrêté de subvention (Ministre ou Gouvernement). Si l'un ou plusieurs de ces critères sont rencontrés, par conséquent le degré d'autonomie diminue.

## 1.2.

### 1.2.1.

### 1.2.2.

#### 1.2.2.1.

#### 1.2.2.2. Préparation d'un échantillon pour l'analyse

L'information permettant de remplir la grille analytique ne provient pas directement du cadastre des subventions ni des autres outils prémentionnés. Pour remplir la grille, une première étape consistait à extraire l'information pertinente des pièces justificatives introduites dans le cadre de l'engagement et de la liquidation d'un montant dans SAP. La base de données sous-jacente au cadastre des subventions permet de faire le lien entre chaque

---

<sup>1</sup> Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française.

montant enregistré dans le cadastre des subventions et SAP. Pour cet exercice, l'applicatif SUBsides aurait pu fournir des informations. Cependant, l'absence d'interfaçage entre les différentes bases de données et le fait que les données accessibles dans SUBsides ne couvrent pas la totalité des subventions ont limité le travail dans le cadre de cette Revue des dépenses à des recherches dans l'outil SAP.

Concrètement, pour certaines subventions extraordinaires, les documents qui sont soumis aux contrôleurs d'engagement (et de liquidation) en vue de l'obtention de leur accord pour engager ou liquider un montant lié à une subvention extraordinaire ont été analysés. Outre la décision d'attribution la subvention, il s'agit principalement des réglementations qui constituent le cadre générique de la subvention (décret, AGCF, convention, circulaire...). Parfois, il peut s'agir uniquement de la décision d'attribution (pour les subventions extraordinaires basées sur le décret budgétaire sans autre réglementation), tandis que pour d'autres, plusieurs réglementations peuvent être pertinentes.

Après avoir documenté ces réglementations, il a été nécessaire de les analyser en vue d'en soustraire les informations permettant de remplir la grille analytique. Compte tenu du temps considérable pour la recherche et l'analyse de ces informations, ce travail n'a pas pu être réalisé pour chacune des 28.098 lignes du cadastre (pour un montant total de 333 millions €).

Ainsi, il a donc fallu tenter de regrouper ces lignes dans des types et sous-types ayant des caractéristiques similaires. Dans un premier temps, un regroupement fondé sur la base légale a été effectué.

L'analyse du cadastre des subventions a révélé que la qualité de cette donnée reprises dans le cadastre n'est pas encore optimisée. Sous le titre de « base.s légale.s » on trouve mention des décrets(-cadres), des accords de coopération, des AGCF, des contrats de gestion, des décisions du gouvernement, des notes vertes, des arrêtés ministériels, etc. Pour éviter toute confusion, on parlera de base de référence plutôt que de base légale. De plus, une même base de référence peut être référencée de manière différente (par exemple « décret du 10 novembre » et « décret 10/11 »). Cette diversité signifie, entre autres, que les bases de référence mentionnées ne font pas toujours référence au cadre générique. Dans un premier temps, il a donc fallu nettoyer l'information permettant de regrouper les subventions extraordinaires du cadastre par base de référence de manière plus structurée. Il en est ressorti que 37 bases de référence différentes coexistent (au lieu de 107 mentions différentes dans le cadastre). Dans ce premier regroupement, il est apparu que les subventions ayant leur base de référence dans le décret budgétaire constituent la catégorie la plus importante, tant en termes de montants que de nombre de lignes dans le cadastre des subventions.

Rappelons en effet que la possibilité de fonder une subvention sur le décret budgétaire est prévue par l'article 58 du décret WBfin du 20 décembre 2011, lequel est rédigé comme suit :

*“Article 58. - Une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Ces subventions peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement. Une convention peut être conclue entre le bénéficiaire de la subvention et l'instance subsidiaire afin de fixer la portée de l'activité que le bénéficiaire s'engage à exécuter et le soutien financier y relatif qui lui sera alloué.”*

Une analyse plus avancée a démontré que, pour la plupart de ces éléments mentionnés dans le cadastre des subventions comme référence, il existe plusieurs sous-types avec des caractéristiques différentes en ce qui concerne le degré d'autonomie de décision. Il a donc fallu trouver des critères supplémentaires permettant de regrouper les lignes du cadastre des subventions par sous-groupes qui auraient les mêmes caractéristiques en ce qui concerne le degré d'autonomie de décision. Ni le cadastre, ni la base de données sous-jacente ne contiennent des informations supplémentaires permettant de catégoriser ces lignes en fonction du degré d'autonomie de décision. Il a donc fallu trouver des critères indicatifs permettant de regrouper les lignes en groupes aussi homogènes que possible.

Pour ce faire, le critère suivant a été utilisé : si en sus de l'élément mentionné comme référence par le service fonctionnel, le Ministre ordonnateur, la compétence, l'administration, le centre financier (article budgétaire) et le centre de coût (administration responsable pour la subvention) sont identiques, il s'agit en principe d'un sous-type de subventions homogènes. Bien que cette approche ne garantisse pas que l'ensemble des subventions octroyées dans le même sous-type présentent les mêmes caractéristiques selon la grille analytique, cela semblait être la méthodologie la plus appropriée compte tenu des données disponibles. Selon ce critère de regroupement, il y aurait 698 sous-types de subventions extraordinaires différents.

La charge de travail nécessaires pour compléter la grille analytique étant considérable, le GT n'était dans la possibilité de remplir la grille pour l'ensemble des sous-types. Il a décidé d'accorder la priorité à l'analyse des subventions extraordinaires qui trouvent leur base de référence dans le décret budgétaire. Non seulement il s'agit du groupe de subventions le plus important, mais il s'agit également du groupe de subventions dont le degré d'autonomie d'octroi est le plus important et par conséquent, dont l'analyse pour établir les bonnes pratiques est potentiellement la plus intéressante. Cela étant, 573 sous-types de subventions extraordinaires sont encore concernés, ne diminuant que peu les analyses à entreprendre. Il a donc fallu affiner davantage les priorités. Pour ce faire, le GT a décidé de constituer un échantillon qui couvre les différentes compétences et le plus possible de centres financiers. De plus, il a été nécessaire d'inclure dans l'échantillon des subventions de montants importants ainsi que des subventions de montants plus modestes. A ce jour, un échantillon de 25 subventions de ce groupe a été analysé.

Additionnellement, 5 subventions extraordinaires ayant une autre base de référence ont aussi été examinées.

#### 1.2.2.3. Premiers résultats de l'analyse

En ce qui concerne les subventions extraordinaires qui trouvent leur base de référence dans le décret budgétaire, il est important de rappeler que chaque subvention a besoin d'une base décrétales pour être octroyée (art. 58 du décret du 20 décembre 2011 reproduit ci-dessus). Par ailleurs, dans les matières culturelles, ce principe de légalité s'impose en application de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Quant à l'enseignement, il s'impose en application de l'article 24, §5, de la Constitution. Le fait que le décret budgétaire prévoit un article avec une énumération de subventions, signifie qu'en principe, ces subventions n'ont pas d'autre fondement décrétales. Il



est aussi important de signaler que le décret budgétaire ne fait que mention d'un type de subventions (comme « Subventions diverses dans le cadre de la promotion de Bruxelles ») sans y ajouter d'autres éléments.

Un **premier constat** est qu'il apparaît que pour certaines de ces subventions extraordinaires, d'autres bases constituent le cadre légal et fournissent des lignes directrices à suivre par l'autorité qui décide de la subvention. Cela peut être une circulaire réglementaire dont la légalité est donc contestable<sup>2</sup>, une convention, un accord cadre, un AGCF ou même un décret. Dans ce dernier cas, on peut s'interroger sur la pertinence du maintien dudit dispositif de subvention dans la liste reprise dans le décret budgétaire.

Un **deuxième constat** est que l'analyse des documents archivés dans SAP montre les limites de ces informations. Cette documentation ne fournit que très partiellement les informations nécessaires pour compléter la grille analytique. L'information réglementaire ne permet, à titre d'exemple, pas toujours de déterminer avec certitude le degré de transparence lié à un appel à projet pour cette subvention. Autre exemple, en général, la documentation permet de déterminer s'il existe une instance d'avis, via la mention dans le préambule de l'avis de cet organe consultatif, mais cela n'est pas nécessairement le cas pour chaque subvention.

Une grande partie de l'information nécessaire pour remplir la grille analytique est disponible au sein de l'administration qui gère ces subventions, cependant elle n'est pas disponible au niveau central. En effet, mis à part l'outil SUBside, il n'existe pas d'initiatives pour recueillir cette information (même partiellement) à un niveau centralisé au Ministère. L'information dans l'outil SUBside est utile, mais ne couvre qu'une partie des subventions (extraordinaires), outre le fait, nous l'avons dit, qu'il n'est pas (encore) prévu de lien, via une interface, avec les informations disponibles dans le cadastre des subventions et dans SAP.

Un **troisième constat** est qu'une grande partie des subventions extraordinaires trouvent leur base légale dans le décret budgétaire dans lequel il est encore plus difficile de trouver des informations. L'information que- l'on peut retrouver dans le cadastre des subventions est limitée et ces subventions ne sont pas toutes représentées dans SUBside.

En conclusion, il a été possible de constituer une grille analytique dans le cadre de cette revue des dépenses qui permettrait de réaliser une cartographie des subventions extraordinaires. Néanmoins, il manque de l'information pour implémenter cette dernière. Cette limite pourrait être annihilée en contactant les différentes administrations et cabinets. Cependant, il a été décidé par le Comité de pilotage qu'il n'était pas encore opportun de les solliciter pour un tel effort vu la charge de travail que cela représente.

---

<sup>2</sup> Les circulaires sont dépourvues de caractère normatif : elles n'ont aucune force obligatoire à l'égard des particuliers qui peuvent s'en servir comme éléments d'informations ; elles lient uniquement les agents concernés, soumis au pouvoir hiérarchique du ministre compétent. Donc, une circulaire ne peut énoncer des obligations ou des droits nouveaux. La légalité d'une circulaire ayant une portée normative est contestable en raison de plusieurs éléments : compétence de l'auteur de l'acte (fixation par un Ministre de règles ressortant des attributions du législateur, absence d'accomplissement des formalités préalables obligatoires (comme l'avis de la section de législation du CE).

## 1.3. Bonnes pratiques

### 1.3.1. Contexte actuel général

Le troisième objectif de cette RD est de déduire de l'analyse les bonnes pratiques qui seraient applicables à d'autres subventions extraordinaires. En partie, la FWB a déjà introduit des règles génériques pour l'attribution des subventions (y compris les subventions extraordinaires). Par exemple, le décret du 20 décembre 2011, à la suite de la loi de 2005, stipule que toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée, ce qui implique que ces fins doivent être explicitées et le respect de celles-ci vérifié. Il en découle aussi que le bénéficiaire qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée est tenu de rembourser le montant (en totalité ou en partie). Un deuxième élément qui est réglé de manière générique concerne les justifications que le bénéficiaire doit soumettre pour obtenir la totalité de la somme accordée. La réglementation générique détermine aussi le processus d'approbation des subventions ainsi que les obligations et mécanismes de contrôle. Les cadres génériques et/ou les arrêtés de subventions peuvent concrétiser ces règles génériques (ou dans certains cas, déterminer si elles ne sont pas applicables).

En plus de ce cadre réglementaire, il existe des pratiques administratives qui sont introduites au sein de la FWB, comme le principe de confiance<sup>3</sup> qui a pour but de réduire les charges administratives. Concrètement, cela signifie qu'au terme d'une analyse de risques réalisée selon une méthodologie définie, il a été décidé pour ce type de subvention de laisser au bénéficiaire la possibilité de signer une déclaration sur l'honneur en lieu et place de la remise de pièces justificatives a priori, en laissant la possibilité d'effectuer un contrôle a posteriori.

Une autre pratique utilisée par certaines administrations, est la mise en place d'un vade-mecum ou guide pour les bénéficiaires potentiels d'une certaine subvention. Bien que cela soit certainement une bonne pratique, elle ne garantit pas une procédure idéale (voir par exemple le rapport de la Cour des comptes de décembre 2022 sur la subvention aux opérateurs culturels multidisciplinaires par la Communauté française). Dans ce contexte, il faut être attentif à ne pas introduire dans ces guides des critères qui devraient en réalité figurer dans un texte décretaal (problématique des circulaires réglementaires illégales évoquées supra en note de bas de page) ou ajouter des critères non prévus par un éventuels décret cadre. Aussi, si la pratique des guides et vade-mecum doit être encouragée afin de donner aux opérateurs subventionnés toutes les explications utiles et/ou de veiller à l'unité des pratiques au sein du service concerné, il convient de vérifier si le contenu est adéquat et de dégager et diffuser des conseils en la matière.

Une troisième pratique importante à mentionner dans le cadre des bonnes pratiques est l'intégration des subventions dans l'applicatif SUBside.

### 1.3.2. Analyse de l'échantillon

Bien que l'échantillon exploité dans le cadre de cette RD soit relativement restreint, il en ressort quelques éléments intéressants qui permettent de déduire certaines bonnes pratiques :

- **Les dépenses admises** : pour les dépenses admises, la pratique courante est de délimiter les dépenses en fonction du type de subventions. En général, les arrêtés mentionnent si les frais

---

<sup>3</sup> [Le principe de confiance | eWBS - ensemble simplifions](#)

de fonctionnement, les frais de personnel ou les frais d'investissement sont admis. Dans certains cas, ces frais génériques sont encore spécifiés (en mentionnant que des frais de publication, frais d'achat de petit matériel ou des frais de missions sont admis comme frais de fonctionnement, ou limitant les frais de personnels à certains coûts salariaux spécifiques).

- **Les dépenses non-admises** : dans certains cas, les arrêtés mentionnent explicitement les dépenses non subventionnables. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une répétition des règles génériques, comme l'interdiction d'un double subventionnement ou de dépenses trop élevées. Dans d'autres cas, il s'agit d'exclure certaines catégories de dépenses (les dépenses d'investissement structurel s'il s'agit d'une subvention à un projet) ou des apports en nature par exemple.
- **La procédure pour la liquidation finale** : pour les subventions reprises dans l'échantillon, chaque bénéficiaire doit produire des pièces justificatives pour la liquidation du solde de la subvention. Il est possible que dans certains cas, une déclaration de créance certifiée sincère et véritable accompagne ces pièces justificatives sans les remplacer pour autant. Bien que le contrôle formel des pièces justificatives ne soit pas toujours exigé, les bénéficiaires doivent permettre un contrôle ultérieur, conformément à l'article 61 du décret du 20 décembre 2011 et à son arrêté d'exécution du 18 janvier 2017<sup>4</sup>. Ces éléments sont en ligne avec le principe de confiance mentionné précédemment.
- **Les pièces justificatives** : Les mentions qui sont incluses le plus souvent dans les décisions d'octroi sont que le bénéficiaire doit soumettre des pièces justificatives en ce qui concerne les dépenses (et recettes) liées à l'activité subventionnée. La production d'un rapport d'activité est souvent demandée. Dans certains cas, il faut aussi produire des outputs (support promotionnel, des ouvrages réalisés avec la subvention...). Dans un nombre limité des subventions analysées, les bénéficiaires doivent produire des éléments qui concernent la qualité de ce qui a été réalisé (des éléments évaluatifs).
- **Les critères de non-respect** : Dans la quasi-totalité des arrêtés d'octroi de subventions, les conditions sont mentionnées pour permettre l'octroi de la subvention. La condition mentionnée le plus souvent est que les montants qui ne sont pas justifiés devront être remboursés. Une autre raison qui revient souvent ne permettant pas de conserver la subvention est le non-respect des conditions d'octroi, bien que pareille disposition parait moins généralisée dans les arrêtés d'octroi comme critère de non-respect. Dans certains cas, le dépassement du délai de remises de pièces justificatives est mentionné comme raison de non-respect (avec comme conséquence la suspension des subventions ou la perte définitive de la deuxième tranche, sans préjudice de la possibilité de recouvrer la première tranche). Dans l'échantillon analysé (certes restreint), une subvention fait mention qu'au cas où la gestion financière fait état de graves lacunes, cela pourrait entraîner des conséquences.
- **Les conséquences de non-respect** : Dans la plupart des cas, la conséquence du non-respect des critères (comme décrit dans le point précédent) est le remboursement du montant de la subvention. Certains arrêtés d'octroi précisent que cela doit se faire « sans délai », parfois « selon les modalités indiquées par l'administration ». Une autre approche est de suspendre d'autres subventions (à la hauteur du montant non-accepté) ou une compensation sur

---

<sup>4</sup> Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2018 relatif à l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions, pris en exécution de l'article 61 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française

d'autres subventions au même bénéficiaire Dans l'un des arrêtés analysés (sur base de l'échantillon restreint), l'hypothèse d'une poursuite pénale est prévue.

- **Mécanismes de contrôle** : Les données dans SAP ne permettent pas d'obtenir des informations sur les mécanismes de contrôle effectivement mis en place par les administrations. Vu l'importance de cet élément, il faudra obtenir les informations des administrations relatifs à ce point afin de pouvoir dégager et promouvoir des bonnes pratiques. Comme la Cour des comptes l'a indiqué dans son rapport de décembre 2022 sur la subvention aux opérateurs culturels multidisciplinaires octroyée par la Communauté française, la qualité des procédures n'est pas garantie par l'inscription de certaines procédures dans la réglementation. En effet, il faudrait aussi assurer un suivi pour garantir l'application correcte de la réglementation (en tenant compte du principe de confiance et de proportionnalité).
- **Objectif de la subvention extraordinaire** : les décisions d'attribution reprises comme documents justificatifs dans SAP ne mentionnent pas toujours l'objectif de la subvention. Et lorsqu'il est mentionné, il manque dans la plupart des cas de l'information qui permet de déterminer si la subvention extraordinaire a été un instrument efficient et efficace pour atteindre cet objectif. Ce constat peut se faire en particulier pour les subventions dont le décret budgétaire est la base légale.

### 1.3.3. Conclusion préliminaire sur les bonnes pratiques

En guise de conclusion, une première remarque similaire à celle émise sur le point relatif à la catégorisation, est la nécessité d'obtenir des informations supplémentaires de la part des administrations pour pouvoir formuler et ensuite promouvoir les bonnes pratiques. Il s'agit notamment d'information sur :

- Les procédures de contrôle, entre autres, le contrôle sur le double subventionnement ;
- Les procédures en cas de défaut de l'opérateur (justificatifs non transmis, non-respect des conditions d'octroi, utilisation à d'autres fins, dépenses non admises, etc.) ;
- Le lien entre la subvention, l'objectif de la subvention et les priorités du Ministre fonctionnel ou du Gouvernement.

En ce qui concerne les éléments qui sont repris dans les arrêtés d'octroi, les articles reprennent en partie des éléments qui sont déjà mentionnés dans le cadre générique qui existe (notamment les articles 57 et suivants du décret de 20 décembre 2011 et l'AGCF du 18 janvier 2017). La formulation dans les arrêtés d'octroi est en revanche très divergente. Pour ne citer qu'un exemple, la façon dont l'arrêté stipule qu'un rapport doit être fourni comme pièce justificative, est libellée sous diverses formes, sans qu'il n'y ait, a priori, une réelle différence sur le fond :

- « Rapport de justification »
- « Rapport d'activité de l'année passée »
- « Rapport détaillé comprenant une description des activités réalisées dans le cadre de la mise en place de la formation »
- « Rapport d'activités (avec spécifications) »
- « Rapport d'activités reprenant au minimum les missions poursuivies, les informations concernant ses dirigeants et administrateurs ainsi que les événements organisés »

- « Rapport final et les annexes en version électronique et version Word »

Le même constat peut se faire sur d'autres éléments, sans qu'il n'y ait réellement de raison de formuler cela de manière différente. Aussi, la question se pose de savoir s'il conviendrait de retenir et de promouvoir l'usage d'un libellé spécifique à cette exigence, libellé destiné à favoriser et faciliter le contrôle par l'administration, tout en permettant la bonne compréhension par l'opérateur et prenant en considération la charge administrative pesant sur celui-ci.

L'analyse montre, en tout cas, qu'il n'existe pas de mécanisme en place visant une approche harmonisée pour la totalité des subventions (extraordinaires). En fonction des types et des spécificités de subventionnement, une approche spécifique peut être nécessaire. Néanmoins, la diversité de formulation rencontrée n'est pas toujours justifiée par cette spécificité.

L'applicatif SUBside vise à harmoniser autant que possible certaines procédures et documents. Cependant, compte tenu de son périmètre relativement restreint pour l'instant, et également des spécificités des subventions gérées par SUBside, une marge de progression est encore possible.

### 3. Pistes d'améliorations pour une gouvernance améliorée des subventions (extraordinaires)

Le constat principal de cette revue des dépenses est le manque de gouvernance dans la coordination des subventions extraordinaires. Bien que le focus de cette RD concerne les subventions extraordinaires, ce constat peut être élargi aux subventions en général. Il existe plusieurs outils qui ont été mis en place afin de disposer d'une vue globale sur les subventions (la cartographie mise en place par la DQPS), sur leur transparence (cadastre des subventions) ou sur leur gestion (SUBside). Néanmoins, n'étant pas intégrés ou interfacés, l'information recueillie à travers ces outils ne permet pas encore une gestion coordonnée des subventions (extraordinaires).

Un deuxième constat, à l'issue de l'analyse de l'échantillon, montre qu'il n'est pas toujours évident de déterminer de manière précise les objectifs poursuivis par les subventions extraordinaires qui trouvent leur origine dans le décret budgétaire. Il n'est pas clair si un suivi de l'efficacité et l'efficacités de ces subventions se fait au sein des administrations fonctionnelles qui gèrent ces subventions.

Pour améliorer la connaissance, la gestion et le suivi des subventions (extraordinaires), une gouvernance plus coordonnée devrait être mise en place et pourrait être organisée par une entité au niveau du Secrétariat général. En premier lieu, les acteurs impliqués (le CEJ, SUBside, la DGBF (via le cadastre des subventions), la DQPS (via la cartographie), L'ETNIC, le SCA) pourraient s'organiser de manière informelle, avec pour objectif principal, de mettre en place une gestion plus coordonnée. Cette entité informelle devrait pouvoir faire appel à un secrétariat dédié à cette tâche. A terme, elle devrait évoluer vers une cellule spécifique au sein du Secrétariat général dédiée à la gestion coordonnée des subventions.

La mise en place de cette gouvernance coordonnée devrait inclure les aspects suivants :

- L'opérationnalisation des subventions notamment via le spectre informatique (comme l'interfaçage entre les différents outils existants ou des outils informatiques nouveaux) et les questions juridiques, tant dans la mise en place d'un cadre générique, que dans la préparation

des décisions de subventionnement et l'exécution des subventions. Préalablement à l'opérationnalisation il serait judicieux de réaliser une analyse approfondie des besoins spécifiques des entités utilisatrices. Cela permettrait de déterminer quelles fonctionnalités manquent et d'identifier les points de friction potentiels. Concrètement, ceci pourrait inclure les propositions suivantes :

- Elaborer des pistes qui permettent d'optimiser la valeur ajoutée de SUBside et l'interfaçage de cet instrument (ou d'un outil différent ayant le même objectif) avec SAP, le cadastre des subventions et la cartographie des processus) ;
  - (Re)définir des bonnes pratiques en matière d'élaboration des arrêtés de subventionnement (nécessité d'une motivation formelle, formulation plus cohérente...) et de suivi de la procédure de subventionnement ;
  - Réfléchir à l'allègement des charges administratives, tant au niveau de l'Administration que des bénéficiaires, en renforçant par exemple le principe de confiance envers les bénéficiaires et en adaptant les procédures de contrôle ;
  - Augmenter la qualité de l'information en ce qui concerne la base réglementaire de référence dans le cadastre des subventions (le travail en cours à travers l'automatisation du cadastre des subventions pourrait encore être renforcé) ;
  - Promouvoir la standardisation des modèles de courriers de demandes de pièces justificatives ou de remboursement et mettre en place de manière plus étendue un processus digital de préparation et de suivi (à l'exemple de SUBside) ;
  - Enregistrer systématiquement les bases légales et les automatiser, ainsi que d'autres informations cruciales pour une bonne gestion des subventions. A cet effet, un interfaçage entre les différents outils sera nécessaire et des informations supplémentaires devront être documentées de manière plus systématique et standardisée.
  - Prévoir des vade-mecums/manuels pour certaines subventions, lorsque ce n'est pas encore le cas, afin d'améliorer la transparence et l'information pour les bénéficiaires potentiels, tout en veillant, dans ce cadre, au principe de légalité précité et en anticipant le travail d'analyse des demandes et de motivation formelle des décisions d'octroi ;
  - Opérationnaliser le principe de confiance qui devrait être répandu de manière optimale, en tenant compte aussi bien de la charge de travail de chacun que d'une bonne gestion de risque.
- Le contrôle interne mis en place par les services qui assurent l'octroi des subventions, notamment quant à la mise en place de processus qui assurent le respect des règles et des bonnes pratiques en matière d'octroi, en ce compris le contrôle a posteriori et l'évaluation de l'efficacité, l'efficacité, la pertinence et la cohérence en lien avec les priorités du Gouvernement. Un élément sur lequel il sera nécessaire d'avancer réside dans la sensibilisation à une motivation formelle obligatoire de toutes les décisions d'octroi ou de refus de subventions et, le cas échéant, de tout avis sur base duquel la décision est motivée. Dans ce cadre il serait aussi opportun de réfléchir sur la façon dont le suivi de l'atteinte des objectifs devra être fait, entre autres via des indicateurs ;
  - L'utilisation plus appropriée du décret budgétaire comme base légale des subventions extraordinaires, avec comme but de le rendre plus transparent et de clarifier les critères pour rendre le recours à ce dernier, comme base légale, exceptionnel.



## Annexe 1 : Grille analytique

<b>Cadre générique</b>	Base juridique pour détermination des bénéficiaires potentiels
	Spécification des critères de détermination (base juridique)
	Spécification des critères de détermination (lesquels)
	Montant max et min déterminé
	Spécification des critères de détermination du montant (base juridique)
	Spécification des critères de détermination du montant (lesquels)
	Objet (liste déroulante en colonne C)
	Si objet autre : spécifier
	Durée de la subvention
	Si autre : spécifier
	Publicité sur l'existence de la subvention
	Si information publique : informations spécifiques
<b>Instances d'avis</b>	Commission d'avis/Jury (oui/non)
	Si Commission d'avis : base juridique
	Si Commission d'avis : nom
	Le cas échéant, avis Jury/commission est suivi ?
<b>Décision et publication</b>	Qui détermine les bénéficiaires
	Base juridique de la décision sur le bénéficiaire (+ article)
	Qui détermine le montant
	Base juridique de la décision sur le montant (+ article)
	Notification
	Voies de recours
<b>Gouvernance</b>	Document standardisé pour introduction demande
	Demande gérée dans SUBside
	Exigence de solidité financière (base légale + article)
	Autres critères d'éligibilité dans la décision concrète (base légale + article)
	Précision des dépenses admises (base légale + article)
	Précision des dépenses non-admises (base légale + article)
	Conditions de liquidations de première tranche (base légale et article)
	Conditions de liquidations de première tranche (description)
	Conditions de liquidations finale (base légale et article)
	Moment de liquidation final (à partir du moment de la fin de la période subventionnée ou introduction des pièces justificatives) (durée ou « pas mentionné »)
<b>Visibilité</b>	Est-ce qu'une publication avec mention logo est nécessaire ?
	Visibilité de l'intervention : modalités de montrer que la FWB subventionne
<b>Contrôle et suivi</b>	Contrôle de solidité financière (base légale et article)
	Périodicité du contrôle (pour subventions pluriannuelles)



Mention d'interdiction de double subventionnement (base légale + art)
Justificatif (livrable) demandé et contrôlé (base légale + art):
Suivi Efficacité/Efficience/Cohérence
Moment du justificatif
Sanction pour dépassement du délai
Organisation de suivi
Détermination des conditions de non-respect (base légale + article)
Conséquences du non-respect des conditions (base légale + article)
Intérêt de retard