

## **COUR DES COMPTES**

Délibération budgétaire n° 2011/01 et projet de décret contenant le deuxième feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011

Rapport

Bruxelles, le 9 décembre 2011

## TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>3</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – DÉLIBÉRATION BUDGÉTAIRE N° 2011/01 .....</b>	<b>4</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE – PROJET DE DÉCRET CONTENANT LE DEUXIÈME AJUSTEMENT DU BUDGET DES DÉPENSES DE L'ANNÉE 2011 .....</b>	<b>5</b>
<b>1 LES CRÉDITS NON DISSOCIÉS.....</b>	<b>5</b>
<b>2 LES CRÉDITS DISSOCIÉS.....</b>	<b>6</b>
2.1 Crédits d'engagement .....	6
2.2 Crédits d'ordonnancement .....	6
<b>3 DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS LÉGAUX .....</b>	<b>7</b>
<b>4 ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DES ENGAGEMENTS .....</b>	<b>7</b>
<b>5 PROJET D'AJUSTEMENT DES BUDGETS DES SERVICES À GESTION SÉPARÉE... 7</b>	<b>7</b>
<b>6 EFFETS DE L'AJUSTEMENT SUR LES SOLDES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>7</b>
6.1 Les soldes budgétaires .....	7
6.2 Le respect des objectifs assignés à la Région wallonne.....	8
6.2.1 Détermination de la norme.....	8
6.2.2 Calcul du solde de financement.....	9
<b>7 ANALYSE DES PROGRAMMES.....</b>	<b>11</b>
7.1 Division organique 15 – Agriculture, ressources naturelles et environnement .....	11
7.1.1 Programme 13 – Prévention et protection : air, eau, sol .....	11

## AVANT-PROPOS

Dans le cadre de sa mission d'information en matière budgétaire, fondée sur les dispositions de l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, la Cour des comptes transmet au Parlement de la Région wallonne ses commentaires et observations sur la délibération budgétaire n° 2011/01, adoptée par le gouvernement le 1<sup>er</sup> décembre 2011, ainsi que sur le projet de décret contenant le deuxième feuillet d'ajustement du budget général des dépenses de l'année 2011.

## Première partie – Délibération budgétaire n° 2011/01

---

La délibération budgétaire n° 2011/01 a été adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2011 par le gouvernement wallon, dans le but d'anticiper les effets du deuxième feuillet d'ajustement. Cette délibération autorise, en effet, l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des dépenses au-delà des crédits prévus au budget général des dépenses pour l'année 2011 (budget après premier ajustement), mais dans les limites de ceux inscrits au projet de décret contenant le deuxième feuillet d'ajustement du budget 2011.

À ce sujet, la Cour fait observer que l'adoption de cette délibération de portée générale résulte de la nécessité de pouvoir en urgence prendre en compte dans le budget 2011 l'impact de la mise en liquidation volontaire du Holding communal<sup>1</sup>. Elle reconnaît dans cette situation des circonstances exceptionnelles et imprévisibles répondant aux conditions prescrites par l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

---

<sup>1</sup> Décidée par l'assemblée générale du Holding communal le 7 décembre 2011

## Deuxième partie – Projet de décret contenant le deuxième ajustement du budget des dépenses de l'année 2011

Cet ajustement concerne exclusivement le budget des dépenses. Les prévisions relatives aux recettes restent, en effet, fixées à 6.733,0 millions d'euros.

Le projet de second ajustement augmente les moyens d'action et les moyens de paiement de 207,5 millions d'euros pour les porter respectivement à 7.770,1 millions d'euros (+2,74%) et 7.561,5 millions d'euros (+2,82%).

Les crédits variables ne sont pas modifiés.

**Tableau 1 – Crédits de dépenses du budget 2011<sup>2</sup>**

Budget général des dépenses 2011		Premier ajustement du budget	Ajustement	Second ajustement du budget
Moyens d'action (engagements)	Crédits non dissociés	3.757.933	214.500	3.972.433
	Crédits dissociés	3.659.160	-7.000	3.652.160
	<b>Sous-total</b>	<b>7.417.093</b>	<b>207.500</b>	<b>7.624.593</b>
	Crédits variables	145.506	0	145.506
	<b>TOTAL</b>	<b>7.562.599</b>	<b>207.500</b>	<b>7.770.099</b>
Moyens de paiement (ordonnancements)	Crédits non dissociés	3.757.933	214.500	3.972.433
	Crédits dissociés	3.450.521	-7.000	3.443.521
	<b>Sous-total</b>	<b>7.208.454</b>	<b>207.500</b>	<b>7.415.954</b>
	Crédits variables	145.506	0	145.506
	<b>TOTAL</b>	<b>7.353.960</b>	<b>207.500</b>	<b>7.561.460</b>

### 1 LES CRÉDITS NON DISSOCIÉS

Cet ajustement vise essentiellement à inscrire dans le budget wallon l'impact de la liquidation volontaire du Holding communal. Il exécute ainsi l'accord sur la situation de la dette dudit Holding intervenu entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des trois régions, le Holding communal et Dexia Banque Belgique.

Pour ce faire, deux nouvelles allocations de base ont été créées au sein du programme 07 – *Dettes et garanties* de la Division organique 12 – *Budget, logistique et technologie de l'information et de la communication*.

L'allocation de base 51.01 « *Abandon de créance en faveur du Holding communal* » est dotée de 50,0 millions d'euros de crédits non dissociés.

Ce montant correspond aux billets de trésorerie émis par le Holding et détenus par la Région wallonne. En vertu de l'accord précité, la Région wallonne, comme les

<sup>2</sup> Sauf indication contraire, les montants repris dans les tableaux du présent rapport sont exprimés en milliers d'euros. Par ailleurs, les calculs étant effectués avec plusieurs décimales, une différence, due aux arrondis automatiques, pourrait apparaître entre un total et la somme des éléments qui le composent.

deux autres régions, a accepté de renoncer à ce montant. L'article 2 du dispositif des dépenses donne l'habilitation au gouvernement de procéder à cet abandon de créance.

L'allocation de base 51.02 « *Paiement du montant garanti en espèces ou reprise de certaines dettes du Holding communal* » est dotée de 157,5 millions d'euros de crédits non dissociés.

Ce montant correspond à la quote-part de la Région wallonne dans les 450,0 millions d'euros de garanties octroyées par les trois régions au Holding communal. Dans le cadre de l'accord avec les trois banques<sup>3</sup> créancières du Holding, il a été convenu que les régions honoreraient leurs engagements sans pour autant que les garanties soient appelées ou exécutées. Les régions peuvent donc soit verser le montant garanti en espèces, soit reprendre certaines dettes du Holding dans le cadre d'une substitution de débiteur à négocier avec les banques créancières. D'après les informations dont la Cour dispose, la Région wallonne s'oriente vers cette seconde option sauf pour l'un des emprunts<sup>4</sup> dont les conditions de maturité et de taux ont été jugées défavorables. Les montants de dette à reprendre par la Région wallonne seraient de 91,0 millions d'euros vis-à-vis de Dexia Banque Belgique, 52,5 millions d'euros vis-à-vis de BNP Paribas Fortis et 12,3 millions d'euros vis-à-vis d'ING.

Par ailleurs, une nouvelle allocation de base 40.02 « *Dotation à l'Agence wallonne de l'Air et du Climat pour l'achat de quotas de gaz à effet de serre* » a été créée au programme 13 - *Prévention et protection : air, eau, sol* de la Division organique 15 - *Agriculture, ressources naturelles et environnement*. Elle est dotée d'un crédit de 7,0 millions d'euros en vue de l'achat de 500.000 quotas de gaz à effet de serre à allouer aux entreprises wallonnes.

Cette augmentation de 7,0 millions d'euros des crédits non dissociés est intégralement compensée par des réductions de crédits dissociés.

## **2 LES CRÉDITS DISSOCIÉS**

### **2.1 Crédits d'engagement**

Les crédits dissociés d'engagement alloués à la division organique 32 – *Provision interdépartementale pour la programmation 2007-2013 des cofinancements européens* diminuent de 7,0 millions d'euros, compensant ainsi la hausse des moyens d'actions alloués en vue de l'achat des quotas CO<sub>2</sub>.

### **2.2 Crédits d'ordonnement**

La hausse des moyens de paiement alloués en vue de l'achat des quotas CO<sub>2</sub> est totalement compensée par diverses réductions portant sur les crédits relatifs au

---

<sup>3</sup> À savoir, Dexia Banque Belgique, BNP Paribas Fortis et ING.

<sup>4</sup> Emprunt de 10,0 millions d'euros auprès de la banque ING garanti à concurrence de 1,7 million d'euros par la Région wallonne.

cofinancement des projets européens. Ces réductions de crédits concernent les programmes suivants :

- ✓ 13.02 – Réseau routier et autoroutier – Construction du réseau – partie génie civil : -0,6 million d'euros ;
- ✓ 15.02 – Coordination des politiques agricole et environnementale : -1,5 million d'euros ;
- ✓ 16.03 – Rénovation et revitalisation urbaine et sites d'activité économique désaffectés : -2,2 millions d'euros ;
- ✓ 18.04 – Zonings : -1,0 million d'euros ;
- ✓ 18.21 – Formation professionnelle : -0,1 million d'euros

Les crédits d'ordonnancement alloués à la division organique 32 - *Provision interdépartementale pour la programmation 2007-2013 des cofinancements européens* diminuent de 1,6 million d'euros.

### **3 DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS LÉGAUX**

Au regard des données enregistrées à la Cour, en date du 7 décembre 2011, les modifications opérées par le projet de second ajustement du budget pour l'année 2011 n'engendrent pas de dépassements budgétaires.

### **4 ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DES ENGAGEMENTS**

Le présent ajustement ne modifie pas l'écart entre les moyens d'action et les moyens de paiement (crédits dissociés) qui reste de 208,6 millions d'euros. Il n'est donc potentiellement générateur d'aucune variation de l'encours des engagements.

À titre informatif, cet encours s'élevait à 3.294,3 millions d'euros à la date du 7 décembre 2011 pour les crédits dissociés.

### **5 PROJET D'AJUSTEMENT DES BUDGETS DES SERVICES À GESTION SÉPARÉE**

Selon les documents dont dispose la Cour, il apparaît qu'aucun budget d'organisme public ou de service à gestion séparée n'a fait l'objet d'un second ajustement.

La Cour observe cependant que le second ajustement du budget de la Région wallonne octroie une nouvelle dotation de 7,0 millions d'euros à l'Agence wallonne de l'air et du climat pour l'achat de quotas de gaz à effet de serre. Le budget de cette agence, service à gestion séparée, aurait dès lors dû faire l'objet d'un ajustement à due concurrence.

### **6 EFFETS DE L'AJUSTEMENT SUR LES SOLDES BUDGÉTAIRES**

#### **6.1 Les soldes budgétaires**

Le projet d'ajustement aboutit aux soldes budgétaires suivants.

**Tableau 2 – Détermination des soldes budgétaires**

2011	Budget initial	Budget après 1 <sup>er</sup> ajustement	Projet d'ajustement	Projet de budget après 2 <sup>ème</sup> ajustement
Recettes	6.628.834	6.733.028	0	6.733.028
Dépenses	7.263.718	7.353.960	207.500	7.561.460
<b>Solde budgétaire brut</b>	<b>-634.884</b>	<b>-620.932</b>	<b>-207.500</b>	<b>-828.432</b>

Établi *ex ante*, le solde budgétaire brut résultant du présent projet (-828,4 millions d'euros) affiche une détérioration de 207,5 millions d'euros par rapport à celui dégagé par le budget après premier ajustement.

## 6.2 Le respect des objectifs assignés à la Région wallonne

### 6.2.1 Détermination de la norme

La section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances a remis en septembre 2009 un avis intitulé « *Trajectoires budgétaires à court et moyen termes relatives au programme de stabilité 2009-2012 ajusté* ». Cet avis a été complété en octobre 2009 pour expliciter les implications des recommandations adressées aux communautés et régions.

L'objectif de ces recommandations était de tracer des pistes afin que la Belgique retrouve l'équilibre budgétaire en 2015. Dans ce sens, plusieurs scénarios ont été étudiés.

Le Comité de concertation a opté, le 15 décembre 2009, pour une méthode qui devrait assurer le retour global à l'équilibre en 2015, en répartissant l'effort budgétaire à effectuer entre l'entité I (État y compris la sécurité sociale) et l'entité II (régions, communautés et pouvoirs locaux) suivant une clé de répartition 65 %/35 %.

Pour ce qui concerne les années 2011-2012, l'actualisation de la trajectoire initialement proposée en septembre 2009 a fait l'objet d'un projet d'accord entre le gouvernement fédéral et les différentes entités fédérées, le 31 janvier 2010. Cette actualisation prenait comme point de départ les budgets pluriannuels des différentes entités, élaborés dans le courant du mois d'octobre 2009.

Pour la Région wallonne, le déficit admissible pour les années 2011 et 2012, avait été évalué à, respectivement, -267,74 millions d'euros et -134,35 millions d'euros.

Cependant le Comité de concertation des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires a simplement pris acte du projet d'accord sans l'entériner.

Dans son rapport de mars 2011, intitulé « *Évaluation 2010 et trajectoires budgétaires pour le programme de stabilité 2011-2015* », la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances a estimé qu'il n'y avait pas lieu de revoir les objectifs budgétaires fixés à l'Entité II<sup>5</sup> globalement dans le Programme de Stabilité 2010 pour les années 2011-2012. Ces

<sup>5</sup> Entités fédérées et Pouvoirs locaux.



objectifs correspondent aux prévisions pluriannuelles établies par les entités fédérées lors de l'élaboration de leur budget initial 2010, qui ont fait l'objet de l'accord susvisé du 31 janvier 2010 et ont été repris dans le Programme de stabilité de la Belgique 2009-2012 (tableau 15).

Le programme de stabilité (2011-2014) de la Belgique, adopté par le conseil des ministres fédéraux du 15 avril 2011, reprend la proposition du CSF.

Il est à noter que l'art.6, §2, du projet d'accord du 31 janvier 2010 entre le gouvernement fédéral et les différentes entités fédérées a ajouté une possibilité, pour l'Entité II (composée du sous-secteur communautés et régions et du sous-secteur pouvoirs locaux), de procéder à une modification des soldes de l'un des sous-secteurs à condition de la compenser par un ajustement des soldes de l'autre sous-secteur.

### 6.2.2 Calcul du solde de financement

Conformément à la méthodologie SEC, le solde budgétaire brut, déterminé ci-avant, doit être soumis à diverses corrections pour dégager le solde de financement.

Le gouvernement de la Région wallonne a calculé le solde de financement de la Région du budget 2011 ajusté.

Les éléments de ce calcul sont présentés dans l'exposé général du budget.

Le tableau ci-après expose les corrections effectuées par le gouvernement visant à assurer le passage du solde budgétaire brut au solde de financement.

**Tableau 3 – Calcul du solde de financement**

Solde de financement 2011	Budget initial	Budget après 1 <sup>er</sup> ajustement	Budget après 2 <sup>ème</sup> ajustement
Recettes RW (hors section particulière)	6.628,8	6.733,0	6.733,0
Dépenses RW (ordonnancements hors section particulière)	7.263,7	7.353,9	7.561,4
<b>Solde budgétaire brut (a)</b>	<b>-634,9</b>	<b>-620,9</b>	<b>-828,4</b>
Solde budgétaire des institutions consolidées (b)	-69,3	-78,5	-78,5
<b>Solde brut du périmètre de consolidation (c)=(a)+(b)</b>	<b>-704,2</b>	<b>-699,4</b>	<b>-906,9</b>
<b>Corrections SEC</b>			
Amortissements nets de la dette RW + institutions consolidées	35,4	33,4	33,4
Sous-utilisation des crédits	242,0	237,0	237,0
Solde des OCPP RW + institutions consolidées	201,0	203,3	203,3
Divers	-10,0	-10,0	-10,0
<b>Total (d)</b>	<b>468,4</b>	<b>463,7</b>	<b>463,7</b>
<b>Solde de financement SEC (e)=(c)+(d)</b>	<b>-235,7</b>	<b>-235,7</b>	<b>-443,2</b>
<b>Objectif budgétaire Région wallonne</b>	<b>-267,7</b>	<b>-267,7</b>	<b>-267,7</b>
<b>Transfert de norme provenant de la Communauté française</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>220,0</b>
<b>Objectif incluant transfert</b>	<b>-267,7</b>	<b>-267,7</b>	<b>-487,7</b>
<b>Écart</b>	<b>32,0</b>	<b>32,0</b>	<b>44,5</b>

D'après ce calcul, le solde de financement dégagé par le projet d'ajustement s'établit à -443,2 millions d'euros.

En plus des remarques émises par la Cour dans son rapport sur les projets de premier ajustement des budgets, ce tableau appelle les commentaires suivants.

➤ 1° Comptabilisation des opérations liées à la liquidation volontaire du Holding communal

La Cour constate que le gouvernement a comptabilisé comme transferts en capital l'abandon de la créance (50,0 millions d'euros) vis-à-vis du Holding communal et la reprise de dette/remboursement d'emprunt (155,8 millions d'euros/1,7 million d'euros) correspondant au règlement des garanties accordées au Holding<sup>6</sup>.

Cette méthode de comptabilisation, qui produit l'impact le plus négatif sur le solde de financement, correspond à une attitude prudente dans la mesure où il s'agit de la position la plus orthodoxe en matière de normes SEC. Une telle méthode avait, d'ailleurs, été recommandée dans un avis rendu le 25 novembre 2011 par l'ICN au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

➤ 2° Transfert de norme

L'objectif budgétaire mentionné dans le tableau réalisé par le gouvernement et figurant dans l'Exposé général a été réduit de 220,0 millions d'euros pour s'établir à -487,7 millions d'euros.

Ces 220,0 millions d'euros correspondent exactement à la marge dégagée par la Communauté française dans son budget ajusté par rapport à son objectif. En effet, alors que l'objectif qui lui avait été fixé par le projet d'accord du 31 janvier 2010 précité s'élevait à -548,0 millions d'euros, le tableau figurant dans l'Exposé général de l'ajustement de la Communauté française faisait apparaître un solde de financement de -327,8 millions d'euros.

D'après les informations dont dispose la Cour, le gouvernement wallon prépare un courrier à l'attention du gouvernement fédéral afin de l'informer de ce transfert de normes entre la Communauté et la Région.

---

<sup>6</sup> Les crédits inscrits à cet effet (207,5 millions d'euros) couvrent des opérations qui ne se termineront pas toutes par un dénouement financier.

## 7 ANALYSE DES PROGRAMMES

### 7.1 Division organique 15 – Agriculture, ressources naturelles et environnement

#### 7.1.1 Programme 13 – Prévention et protection : air, eau, sol

##### *AB 40.02 – Dotation à l'Agence wallonne de l'Air et du Climat pour l'achat de quotas de gaz à effet de serre (EUA)*

Cette nouvelle allocation de base prévoit, en moyens d'action et en moyens de paiement, 7,0 millions d'euros de crédits afin de permettre l'achat de 500.000 quotas de gaz à effet de serre à allouer aux entreprises wallonnes.

L'inscription de ces crédits supplémentaires trouve son origine dans la décision du gouvernement wallon du 21 février 2008 portant sur le Plan d'allocation CO<sub>2</sub> de la Région (2008-2012) et plus particulièrement sur le tableau d'allocation pour les nouveaux entrants et la détermination de la réserve. Cette décision fut concrétisée par l'arrêté du gouvernement wallon du 6 octobre 2011 fixant la partie de la quantité totale de quotas d'émission de gaz à effet de serre allouée initialement aux nouveaux entrants pour la période 2008-2012. Cet arrêté traduit la décision du gouvernement d'allouer l'ensemble des quotas de CO<sub>2</sub> encore disponibles dans la réserve de la Région wallonne aux derniers nouveaux entrants connus au moment de son adoption.

Cependant, le nombre de quotas restant dans la réserve n'était pas suffisant pour doter à 100% l'ensemble des nouveaux entrants connus. Le déficit s'élevait à 462.489 quotas, soit 22% des quotas à allouer. De plus, un nouvel entrant a été identifié postérieurement à l'arrêté précité. Grâce à l'inscription du crédit de 7,0 millions d'euros à l'allocation de base sous rubrique, l'Agence wallonne air climat pourra acheter 500.000 quotas supplémentaires afin de couvrir l'ensemble des besoins des nouveaux entrants.