

Les garanties accordées par la Région wallonne

Pour disposer d'une situation claire et exhaustive de ses finances publiques, la Région wallonne doit pouvoir recenser et évaluer l'ensemble de ses engagements fermes mais également tous les engagements conditionnels qu'elle a contractés et qui sont susceptibles, en cas de réalisation, d'avoir des répercussions sur sa situation financière future. En outre, les agences de notation et les institutions financières accordent une attention accrue aux engagements conditionnels accordés par les pouvoirs publics. Leur appréciation pourrait dès lors également se traduire dans le coût du service de la dette de la Région.

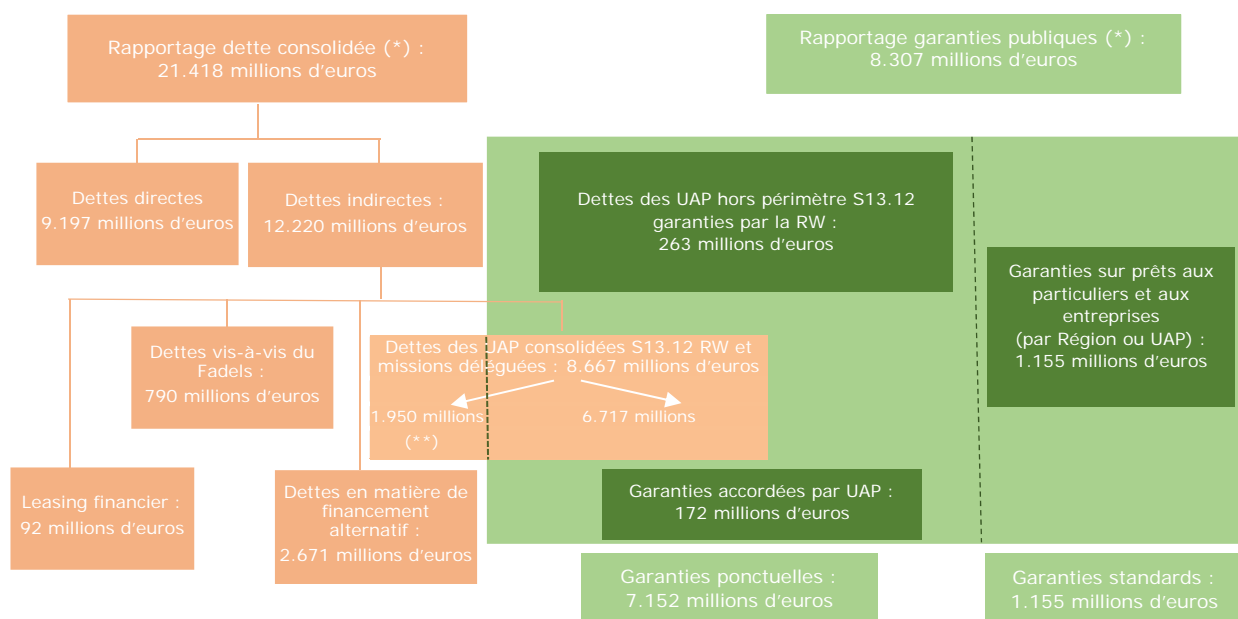
Compte tenu de la multiplicité des engagements conditionnels, la Cour des comptes a limité son analyse aux garanties d'emprunt accordées directement par la Région ou par des organismes appartenant à son périmètre de consolidation. En accordant sa garantie, la Région s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assurer le remboursement des montants dus au prêteur. Pour l'emprunteur, la garantie accordée par la Région facilite l'accès au crédit et lui permet de bénéficier de conditions plus avantageuses. Néanmoins, les garanties accordées par la Région représentent un risque pour les finances publiques. Ce risque doit être identifié, évalué et maîtrisé. La Région ne peut dès lors se limiter à organiser le recensement des garanties accordées mais elle doit également veiller à en assurer un suivi effectif. La direction du financement a annoncé que le suivi des garanties par le logiciel de gestion de la dette est en cours de mise en place.

L'audit réalisé par la Cour des comptes vise à déterminer dans quelle mesure la Région dispose des informations et des outils lui permettant d'assurer la maîtrise et le suivi des garanties accordées, de procéder à terme à leur comptabilisation dans ses comptes, mais également d'en réaliser un rapportage exhaustif et précis auprès des instances européennes.

Selon le rapportage spécifique réalisé par la Région auprès de l'autorité nationale de statistiques en mars 2017, les garanties régionales s'élèvent, au 31 décembre 2016, à quelque 8.307 millions d'euros. La Cour des comptes souligne toutefois que ce montant inclut, à concurrence de 6.717 millions d'euros, les emprunts souscrits par des unités d'administration publique, hors entité, appartenant au périmètre de consolidation de la Région et qui bénéficient de la garantie régionale. Ces emprunts sont déjà pris en compte dans le calcul de la dette brute consolidée au sens du traité de Maastricht.

Comme le montre le schéma ci-après, le montant des garanties régionales non incluses dans la dette brute consolidée s'élève, par conséquent, à 1.590 millions d'euros fin 2016. Ce montant englobe les dettes des unités non incluses dans le périmètre mais néanmoins garanties par la Région wallonne (263 millions d'euros), les garanties accordées pour les prêts aux particuliers

et aux entreprises (1.155 millions d'euros) ainsi que les garanties accordées sur fonds propres par diverses unités du périmètre (172 millions d'euros).



(*) Situation au 31 décembre 2016 selon la notification d'avril 2017.

(**) Montant obtenu par déduction sur la base des données de la dette indirecte publiées dans les tables de passage d'avril 2017 (notification provisoire). L'ensemble des emprunts contractés par des unités d'administration publique relevant du S.1312 (hors entité) bénéficiant de la garantie régionale sont en principe pris en compte dans le calcul de la dette brute consolidée au sens du traité de Maastricht.

Au 31 décembre 2016, la dette brute consolidée avoisine 21.418 millions d'euros (dont 6.717 millions d'euros d'emprunts garantis par la Région wallonne). À cette dette brute consolidée régionale s'ajoute la part wallonne de la dette relative aux hôpitaux, d'un montant global de 6.054,1 millions d'euros, qui reste à ventiler entre les différentes entités fédérées.

Les garanties accordées sont gérées, selon leur type, par l'administration régionale ou par des institutions relevant de son périmètre de consolidation.

L'octroi d'une garantie régionale doit faire l'objet d'une autorisation préalable du Parlement wallon. Les autorisations relatives aux garanties gérées par la Région sont accordées dans le cadre du vote du dispositif du budget général des dépenses. Lors de l'examen des dispositifs des budgets généraux des dépenses pour les années 2010 à 2016, la Cour constate toutefois un manque d'exhaustivité, de transparence, d'évaluation et d'actualisation des données y figurant. La direction du financement annonce que les articles du dispositif sont appelés à être revus.

L'exécution des décisions d'octroi des garanties accordées dans le cadre du vote du dispositif du budget est assurée par l'administration régionale. En ce qui concerne plus particulièrement les garanties d'emprunts souscrits par des institutions publiques, la Cour constate que l'administration ne dispose pas de l'ensemble des informations requises permettant d'opérer un recensement exhaustif et un suivi effectif dans le temps des garanties accordées. À défaut de

ces données, l'administration ne peut s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations communiquées par ces institutions dans le cadre des opérations de rapportage.

Par ailleurs, l'administration n'utilise pas d'outil permettant le recensement et le suivi des instruments financiers couverts par la garantie régionale. La Cour recommande dès lors d'étendre l'utilisation de l'outil de suivi de la dette directe à l'ensemble des dettes indirectes et garanties de la Région wallonne.

Enfin, l'absence de suivi transversal et centralisé des garanties régionales ne permet pas de vérifier l'absence de dépassement des autorisations prévues par le dispositif du budget général des dépenses.

La gestion des garanties accordées dans le secteur agricole est réalisée au sein de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement. Le suivi de ces garanties est opéré à l'aide d'une base de données reprenant l'ensemble des prêts accordés aux exploitants agricoles. La Cour n'a toutefois pu s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de ces données. Lors de l'octroi de la garantie, elles sont en effet figées sur la base d'un tableau de remboursement théorique. Les données reprises dans l'exposé général et rapportées à l'Institut des comptes nationaux (ICN) ne tiennent donc pas compte du remboursement effectif des emprunts. Par ailleurs, l'administration n'évalue pas les risques d'intervention en garantie.

Outre les garanties autorisées dans le cadre du dispositif du budget général des dépenses, certaines institutions relevant du périmètre régional sont également habilitées à accorder des garanties à des opérateurs privés ou publics dans le cadre de dispositions légales ou organiques spécifiques. Les garanties accordées dans le secteur du logement et de l'économie sont exclusivement gérées par ces institutions. L'administration régionale n'en opère aucun suivi et ne dispose d'aucune information sur les arriérés et contentieux existants. Dans le secteur du logement, l'administration examine au cas par cas les demandes d'intervention qui lui sont transmises. L'intervention régionale est en effet conditionnée au respect des obligations mises à la charge des sociétés de logement. En ce qui concerne les garanties accordées dans le secteur économique, la Région n'intervient pas directement dans le processus d'intervention en garantie. Son rôle se limite à l'alimentation des réserves mathématiques sur la base des informations communiquées par les institutions habilitées à accorder ces garanties.

Afin de fournir une information complète au Parlement, la Cour des comptes recommande dès lors au gouvernement wallon de veiller à l'exhaustivité des autorisations d'octroi de la garantie régionale sollicitées par le biais du dispositif du budget général des dépenses, mais aussi d'inclure, dans l'exposé général, un cadastre complet des garanties qui peuvent être accordées par des institutions relevant du périmètre de consolidation de la Région. Dans sa réponse, la direction du financement signale que l'exposé général pourra être complété dès que le suivi par le biais du logiciel de gestion de la dette sera effectif.

La déclaration de politique régionale (DPR) 2014-2019 prévoyait de mettre sur pied une Agence de la dette afin de poursuivre l'optimisation de la gestion de la trésorerie et de l'endettement régional. La DPR du gouvernement mis en place en juillet 2017 renouvelle cet objectif. La Cour des comptes recommande que l'Agence soit chargée du suivi transversal et centralisé des garanties, ainsi que de l'évaluation et de la maîtrise des risques résultant de leur octroi. La direction du financement annonce que le suivi transversal et centralisé des garanties sera plus efficient dès que le logiciel de gestion de la dette aura intégré les informations y relatives.

Par ailleurs, suite aux reports successifs des dispositions décrétales imposant la tenue d'une comptabilité générale, les comptes généraux établis actuellement par la Région ne présentent pas de situation des droits et engagements hors bilan, ce qui empêche de reconnaître l'étendue et le montant des garanties accordées. Lors de l'entrée en vigueur de ces dispositions, la Région devra tenir une comptabilité générale qui s'étendra à l'ensemble de ses avoirs, droits, dettes, obligations et engagements de toute nature. Les informations relatives aux garanties octroyées par la Région devront dès lors figurer dans ses comptes hors bilan, et les risques d'intervention devront être évalués et faire l'objet d'une comptabilisation en comptes de provisions.

Les seules informations actuellement communiquées au Parlement en matière de garanties régionales sont limitées aux données d'encours figurant dans les exposés généraux des budgets initiaux de la Région et dans les rapports sur la politique menée en matière de gestion de la trésorerie et de la dette de la Région wallonne. Cet encours n'est toutefois pas exhaustif car il ne mentionne ni les garanties accordées en missions déléguées dans le secteur économique ni les garanties accordées sur les parts mises à la charge des opérateurs dans le cadre des opérations de financement alternatif gérés par le Centre régional d'aide aux communes (Crac) et la Société wallonne pour la gestion d'un financement alternatif (Sowafinal).

La Cour relève en outre que les interventions en garantie, les commissions perçues en rémunération des garanties accordées ainsi que les récupérations éventuelles sur les interventions ne font pas l'objet d'une comptabilisation systématique sur la base des droits constatés dans les comptes d'exécution des budgets régionaux.

Depuis 2014, la Région wallonne doit également communiquer des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur son budget. Ces informations doivent être transmises aux autorités nationales de statistiques conformément aux règles du système européen des comptes, qui constitue le cadre de référence comptable au niveau de l'Union européenne permettant de s'assurer du respect des objectifs budgétaires et du niveau d'endettement public imposés par le traité de Maastricht. Les services du budget et des finances sont chargés de la collecte et du traitement des données transmises par l'entité alors que le single point of contact, désigné au sein de la cellule d'information financière, est chargé de cette mission pour les autres unités relevant du périmètre régional. La Cour souligne qu'actuellement les informations transmises à l'ICN ne sont pas extraites du système de comptabilité publique de la Région et qu'aucun organe de contrôle externe n'est chargé du contrôle de l'exactitude et de l'exhaustivité des données transmises à cette cellule.

À ce propos, la Cour relève encore que les garanties accordées sur la part des remboursements d'emprunts restant à la charge des opérateurs, souscrits dans le cadre des mécanismes de financement alternatif gérés par le Crac et la Sowafinal, pour un montant de 375 millions d'euros fin 2016, ne sont pas mentionnés dans le cadre du rapportage réalisé auprès de l'ICN. Par conséquent, la Cour estime que la dette garantie, telle qu'ainsi rapportée, est sous-estimée à due concurrence.