

3.735.403 / 2023-PR-197



Cour des comptes

Province de Liège

Projet de budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2024

Rapport

Approuvé par la chambre française le 24 octobre 2023

Avant-propos	3
Chapitre 1	4
Résultats présumés au 1^{er} janvier 2024	4
Chapitre 2	5
Particularités du budget 2024	5
Chapitre 3	6
Budget ordinaire	6
3.1 Examen des équilibres	6
3.2 Prévisions de recettes	7
3.2.1 Commentaires généraux	7
3.2.2 Recettes de transferts	7
3.2.3 Recettes de prestations	10
3.2.4 Recettes du service de la dette	10
3.2.5 Recettes de prélèvements	11
3.3 Crédits de dépenses	11
3.3.1 Commentaires généraux	11
3.3.2 Dépenses de personnel	12
3.3.3 Dépenses de fonctionnement	14
3.3.4 Dépenses de transferts	15
3.3.5 Dépenses du service de la dette	16
3.3.6 Dépenses de prélèvements	17
Chapitre 4	18
Budget extraordinaire	18
4.1 Examen des équilibres	18
4.2 Prévisions de recettes	19
4.2.1 Commentaires généraux	19
4.2.2 Moyens de financement	19
4.2.3 Recettes de transferts	19
4.2.4 Balise d'emprunts	20
4.3 Crédits de dépenses	20
Chapitre 5	22
Fonds de réserves et provisions	22
Chapitre 6	23
Crédits de réserves	23
Chapitre 7	24
Conclusions	24
7.1 Budget ordinaire	24
7.2 Budget extraordinaire	25

AVANT-PROPOS

En application de l'article 66, § 2, de la loi provinciale¹, qui prévoit que « *chaque année, lors d'une séance qui a lieu au mois d'octobre, la députation permanente (le collège provincial) soumet au conseil provincial le projet de budget pour l'exercice suivant, l'avis de la Cour des comptes y afférent [...]* », la Cour des comptes a procédé à l'analyse du projet de budget des recettes et des dépenses de la province de Liège pour l'exercice 2024, tel que transmis par son collège le 6 octobre 2023.

Le code de la démocratie locale et de la décentralisation² a toutefois modifié le calendrier budgétaire fixé par l'article 66 précité, en disposant que le collège provincial transmet au gouvernement wallon le projet de budget initial pour l'exercice suivant, au plus tard le 1^{er} octobre, et que le conseil provincial arrête le budget initial définitif pour l'exercice suivant le 31 décembre au plus tard.

La Cour des comptes signale que la province a communiqué au gouvernement wallon son projet de budget initial provisoire pour l'exercice 2024 le 29 septembre 2023.

L'examen effectué par la Cour des comptes a principalement porté sur le respect des règles régissant l'établissement des budgets des provinces, particulièrement celles fixées par le CDLD et par l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale³. Il prend également en considération la circulaire ministérielle du 20 juillet 2023 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'exercice 2024⁴ et le courrier adressé à la province par la tutelle en date du 26 septembre 2023⁵.

Pour établir son rapport, la Cour des comptes s'est appuyée sur les informations et documents fournis par l'administration provinciale⁶. La Cour a également pris connaissance de l'avis du directeur financier, rendu en application de l'article L2212-68, h) du CDLD. En outre, le compte de l'exercice 2022 ainsi que les budgets initial et ajusté 2023 ont servi de support pour certaines analyses et vérifications.

¹ En vertu de l'article 137 du décret du conseil régional wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, la loi provinciale a été abrogée pour tout le territoire de la Région wallonne. Cette abrogation est toutefois assortie d'exceptions. Le décret wallon a ainsi maintenu en application toutes les dispositions de la loi provinciale relatives à la Cour des comptes.

² Arrêté du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux (intégrant notamment le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes), ci-après dénommé « *le CDLD* ».

³ Ci-après dénommé « *le RGCP* ».

⁴ Ci-après dénommée « *la circulaire budgétaire* ».

⁵ Qui a servi de base à l'estimation de plusieurs recettes.

⁶ Celle-ci a communiqué à la Cour des comptes toutes les annexes qui doivent appuyer le projet de budget, en ce compris la note de politique générale.

Chapitre 1

Résultats présumés au 1^{er} janvier 2024

Les résultats présumés au 1^{er} janvier 2024 constituent les premiers articles des budgets ordinaire et extraordinaire 2024. Ils doivent en principe correspondre, pour leur budget respectif, à la somme du résultat budgétaire cumulé du compte budgétaire 2022 et du solde des prévisions budgétaires ajustées 2023 *stricto sensu*⁷. Ces résultats sont qualifiés de présumés car ils contiennent une estimation des prévisions budgétaires de l'exercice 2023, lequel n'est, en principe, pas encore clôturé au moment de l'élaboration du budget.

L'article 9, 2^e alinéa du RGCP précise que, dès que le compte budgétaire d'un exercice est arrêté par le conseil, son résultat budgétaire définitif remplace, par voie de modification budgétaire, le résultat budgétaire présumé de cet exercice qui a été mentionné au budget initial de l'année en cours. Cette opération⁸ a été réalisée à l'occasion de la deuxième série de modifications du budget 2023, adoptée par le conseil le 6 juillet 2023.

Tableau 1 – Composition du résultat présumé au 1^{er} janvier 2024 (en euros)

		Budget ordinaire	Budget extraordinaire
Résultats définitifs cumulés des exercices antérieurs au 31 décembre 2022 (compte budgétaire 2022)	[1]	33.160.031,86	11.357.583,73
Résultats présumés de l'année 2023 (budget ajusté 2023)	[2]	-33.108.385,00	-11.340.614,06
Résultats présumés au 1^{er} janvier 2024 à intégrer dans le projet de budget initial 2024	[1]+[2]	51.647	16.970

Les opérations afférentes au budget ajusté 2023 *stricto sensu* se soldent ex ante par un mali de 33,1 millions d'euros à l'ordinaire et de 11,3 millions d'euros à l'extraordinaire.

Les résultats présumés au 1^{er} janvier 2024 des budgets ordinaire et extraordinaire dégagent un boni respectif de 52 milliers d'euros et de 17 milliers d'euros. Ces montants ont été portés dans le projet de budget des recettes 2024 aux exercices antérieurs⁹.

⁷ C'est-à-dire hors résultats des exercices antérieurs.

⁸ L'intégration du résultat budgétaire définitif de l'exercice 2022 dans le budget 2023.

⁹ En regard des articles 000/097900/01/2023 à l'ordinaire et 000/097910/01/2023 à l'extraordinaire.

Chapitre 2

Particularités du budget 2024

Afin de garantir l'équilibre de l'exercice propre malgré l'accroissement de la charge que représente la reprise¹⁰ de la part communale dans le financement des zones de secours, le gouvernement wallon a réformé le RGCP¹¹ en autorisant, jusqu'à l'exercice 2024, les dérogations suivantes :

- transférer, à l'exercice propre, des disponibilités du fonds de réserves ordinaires non affecté ;
- transférer du budget extraordinaire vers l'exercice propre du budget ordinaire le produit d'emprunts contractés spécifiquement à cette fin.

La province de Liège n'a fait usage que de la première dérogation et a inscrit un montant de 1,9 million d'euros en provenance de son fonds de réserves ordinaires pour équilibrer son budget. La Cour des comptes note que ce montant est inférieur de 10,5 millions d'euros par rapport à celui inscrit au budget initial de l'an dernier. Ce montant apparaît explicitement à l'exercice propre dans le tableau des recettes ordinaires du présent rapport (tableau 3).

¹⁰ Partielle et progressive.

¹¹ Arrêté du gouvernement wallon du 27 janvier 2022 modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale pour tenir compte de l'extension de diverses missions provinciales liées au financement des zones de secours.

Chapitre 3

Budget ordinaire

3.1 Examen des équilibres

Tableau 2 – Recettes et dépenses ventilées par nature de crédits (en milliers d'euros)

		Projet de budget 2024	Budget 2023	
			ajusté	initial
Exercice propre	Recettes	521.143	499.213	504.258
	- Dépenses	521.103	499.135	504.256
	= Solde	40	78	2
Exercices antérieurs	Recettes	52	33.160	4.033
	- Dépenses	700	6.327	12.144
	= Solde	-648	26.833	-8.111
Prélèvements	Recettes	20.950	19.679	26.430
	- Dépenses	20.280	46.539	18.303
	= Solde	670	-26.860	8.127
Exercice global	Recettes	542.145	552.052	534.721
	- Dépenses	542.083	552.000	534.702
	= Solde	62	52	19

Le budget ordinaire 2024 dégage un boni de 40 milliers d'euros à l'exercice propre et de 62 milliers d'euros à l'exercice global. Ces prévisions respectent les prescriptions d'une part, de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 qui imposent l'équilibre budgétaire aux provinces, communes, agglomérations et fédérations de communes et d'autre part, de la circulaire budgétaire qui impose¹² l'équilibre à l'exercice propre du service ordinaire.

Ces équilibres sont atteints à la faveur du prélèvement de 1,9 million d'euros sur le fonds de réserves ordinaires non affecté (voir le point 2), qui est intégré aux recettes de l'exercice propre.

La Cour des comptes n'a pas identifié, au vu des données actuelles¹³, de situations de surévaluation de recettes ou de sous-évaluation de dépenses susceptibles de mettre en péril les équilibres budgétaires.

Par ailleurs, trois mesures de prudence contribuent à garantir ces équilibres :

- Le calcul du boni des exercices antérieurs ne prend pas en compte les droits en instance de recouvrement en matière de précompte immobilier¹⁴.
- La prévision en matière de centimes additionnels au précompte immobilier a été calculée avec prudence¹⁵ (-19,7 millions d'euros).
- La province n'a pas fait usage de la faculté offerte par la circulaire budgétaire d'inscrire dans son budget un montant de recettes¹⁶ préfigurant les crédits sans emploi, c'est-à-dire les crédits qui ne seront pas engagés durant l'exercice.

¹² Depuis l'exercice budgétaire 2015.

¹³ Notamment celles du Bureau fédéral du plan.

¹⁴ Le décompte des droits recouverts de l'exercice 2022 du SPW Wallonie Fiscalité les chiffrait à 59,1 millions d'euros.

¹⁵ Voir le point 3.2.2.1 du présent rapport.

¹⁶ Équivalant soit à 3 % des crédits de dépenses de personnel et du service ordinaire de la dette inscrits au budget 2024 (12,2 millions d'euros), soit à la moyenne, sur cinq exercices successifs, de la différence entre les dépenses budgétisées de l'exercice propre et celles du compte correspondant (10 millions d'euros).

Par ailleurs, la Cour des comptes précise que, pour les cinq derniers exercices comptables arrêtés, l'équilibre à l'exercice propre a toujours été atteint ex post et que le boni réalisé a systématiquement été supérieur à celui estimé ex ante, grâce notamment aux mesures de prudence récurrentes précitées.

3.2 Prévisions de recettes

3.2.1 Commentaires généraux

Par rapport aux droits constatés nets inscrits au compte 2022¹⁷, les prévisions de recettes ordinaires inscrites au projet de budget 2024 (542,1 millions d'euros) augmentent de 32,3 millions d'euros à l'exercice propre (+6,6 %) et de 50,4 millions d'euros à l'exercice global (+10,2 %). Ces évolutions à la hausse sont essentiellement dues aux recettes de transferts (+34,8 millions d'euros¹⁸) et aux recettes de prélèvements (+18,1 millions d'euros¹⁹).

Tableau 3 – Ventilation des recettes ordinaires par groupe économique²⁰ (en milliers d'euros)

RO	Projet de budget 2024	Budget 2023		Compte 2022
		ajusté	initial	
Prestations	16.656	17.417	15.491	16.576
Transferts	495.872	473.722	469.788	461.079
Utilisation FR pour ZS	1.900	0	12.460	0
Dette	6.715	8.074	6.520	11.232
Total exercice propre	521.143	499.213	504.258	488.887
Boni des EA	52	33.160	33	20.973
Autres	-	0	4.000	0
Total exercices antérieurs	52	33.160	4.033	20.973
Prélèvements classiques	20.950	19.679	26.430	2.818
Exercice global	542.145	552.052	534.721	512.678
EG hors boni des EA	542.093	518.892	534.688	491.705

Par rapport aux budgets initial et ajusté 2023, ces prévisions augmentent à l'exercice propre, respectivement de 16,9 millions d'euros (+3,3 %) et de 21,9 millions d'euros (+4,4 %) et à l'exercice global, respectivement de 7,4 millions d'euros (+1,4 %) et de 23,2 millions d'euros (+4,5 %).

Hors boni des exercices antérieurs, les moyens de financement 2024 du budget ordinaire se déclinent comme suit :

- 91,5 % de recettes de transferts : 495,9 millions d'euros ;
- 4,2 % de recettes de prélèvements : 22,9 millions d'euros en ce compris le montant de 1,9 million d'euros intégré dans l'exercice propre pour le financement des zones de secours ;
- 3,1 % de recettes de prestations : 16,7 millions d'euros ;
- 1,2 % de recettes du service de la dette : 6,7 millions d'euros.

3.2.2 Recettes de transferts

Les prévisions de recettes de transferts (495,9 millions d'euros²¹) augmentent de 34,8 millions d'euros (+7,5 %) par rapport au compte 2022 et de 22,1 millions d'euros (4,7 %) tant par rapport au budget initial 2023 que par rapport au même budget ajusté.

¹⁷ Hors boni des exercices antérieurs.

¹⁸ Dont une hausse de 24,5 millions d'euros en matière de centimes additionnels au précompte immobilier.

¹⁹ Non compris les 1,9 million d'euros intégré dans l'exercice propre (voir le point 2 du présent rapport).

²⁰ La ligne du tableau intitulée « utilisation FR pour ZS » est une abréviation pour désigner l'utilisation du fonds de réserves ordinaires sans affectation (FR) pour contribuer au financement des zones de secours (ZS).

²¹ Dont 149 millions d'euros de subventions-traitements, que l'on retrouve également en crédits de dépenses.

3.2.2.1 Impôts et taxes

Additionnels au précompte immobilier

Depuis le 1^{er} janvier 2021, la Région wallonne assure la perception du précompte immobilier²². La circulaire budgétaire n'impose plus, comme par le passé, de mode de calcul pour la prévision des centimes additionnels à cet impôt, laquelle était évaluée sur la base de l'évolution du revenu cadastral imposé, affecté d'un taux d'indexation fixé par le ministre de tutelle.

Désormais, la prévision de ces additionnels est établie par la tutelle régionale et transmise aux provinces et calculée sur la base des éléments suivants :

- du revenu cadastral total imposable au 1^{er} janvier 2022 ;
- de l'indexation des revenus cadastraux (4,35 %) ;
- des différentes réductions accordées aux ménages ;
- de l'évolution des revenus cadastraux imposables du matériel et outillage ;
- du taux des additionnels votés par la province pour l'exercice d'imposition 2023.

Suivant ce calcul, la prévision a été évaluée à 267,5 millions d'euros et a été communiquée à la province par un courrier de la tutelle du 26 septembre 2023. Dans cette communication, le ministre signale que l'estimation communiquée intègre un coefficient correcteur afin que la prévision budgétaire ne soit pas trop éloignée des droits constatés nets qui seront comptabilisés dans le compte budgétaire.

Comme chaque année, par mesure de prudence, la province a réduit la prévision communiquée par la Région de 7,35 %, soit à un montant de 247,8 millions d'euros, ce qui représente une moins-value de 19,7 millions d'euros.

Malgré ce correctif de prudence, la prévision 2024 augmente de 13,8 millions d'euros (+5,9 %) par rapport au budget initial 2023 et de 15 millions d'euros (+6,5 %) par rapport au même budget ajusté.

Comme l'indique le tableau suivant, la Cour des comptes note que, hormis en 2021²³, les centimes additionnels au précompte immobilier ont toujours été réalisés au-delà des prévisions, grâce notamment aux précautions appliquées dans le calcul des estimations.

Tableau 4 – Centimes additionnels au précompte immobilier – écarts entre prévisions et réalisations (en milliers d'euros)

Années	Prévisions ajustées	Droits constatés nets	Ecart	Taux de réalisation
2022	215.872	223.304	7.432	103,4%
2021	207.000	190.080	-16.920	91,8%
2020	204.000	207.838	3.838	101,9%
2019	196.525	207.134	10.609	105,4%
2018	189.465	206.200	16.735	108,8%
Moyenne	202.572	206.911	4.339	102,1%

Taxes provinciales

Les recettes fiscales propres sont estimées à un montant quasi identique à celui des budgets initial et ajusté 2023 (716 milliers d'euros)²⁴. La Cour des comptes s'est assurée²⁵ que les quatre taxes provinciales prévues pour l'exercice fiscal 2024 sont bien répertoriées dans la liste des taxes autorisées, reprise en annexe de la circulaire budgétaire, et a vérifié le respect des plafonds qui y sont recommandés. Comme chaque année, la Cour observe que le taux appliqué à la taxe provinciale sur les établissements bancaires mentionné dans le projet de règlement est supérieur à

²² Le SPW Fiscalité a repris cette mission au SPF Finances qui n'est donc plus compétent en la matière.

²³ La crise sanitaire liée à la covid et les inondations de juillet avaient impacté négativement les réalisations de 2021 en raison du ralentissement du rythme des versements des redevables (plans d'apurement), des dégrèvements liés à l'improductivité, ...

²⁴ -14 milliers d'euros par rapport au budget initial 2023 et -7 milliers d'euros par rapport au même budget ajusté.

²⁵ Sur la base des projets de règlements taxes 2024.

celui recommandé par la tutelle²⁶. Elle relève toutefois que cette dernière a toujours approuvé sans réserve le règlement relatif à cette taxe.

3.2.2.2 Fonds des provinces et compensations fiscales

Fonds des provinces

La province a inscrit, au titre de dotation du fonds des provinces, le montant qui lui a été communiqué par courrier de la tutelle du 26 septembre 2023 (37,8 millions d'euros). Cette estimation a été calculée sur la base de la prévision du taux d'inflation publiée le 5 septembre 2023 par le Bureau fédéral du plan. La Cour des comptes constate que cette prévision est supérieure de 1,6 million d'euros par rapport à celle des budgets initial et ajusté 2023 (+4,5 %).

Dans son courrier précité, le ministre recommande toutefois la prudence, compte tenu du contexte actuel et de l'incertitude qui frappe l'évolution des prix dans les mois à venir, et signale que les prévisions communiquées seront probablement différentes des montants qui seront finalement octroyés à la province.

Par ailleurs, la province doit consacrer 10 % du fonds au financement des zones de secours, soit un montant de 3,8 millions d'euros.

Interventions de nature compensatoire accordées par la Région wallonne

Ces interventions sont estimées à 13,7 millions d'euros, en augmentation de 2 millions d'euros (+16,8 %) par rapport au budget initial 2023 et de 3,8 millions d'euros (+38,9 %) par rapport au même budget ajusté. Elles sont au nombre de trois :

- La compensation liée à la forfaitisation des réductions du précompte immobilier et au relèvement du seuil d'allivrement²⁷ est évaluée au montant de 4,2 millions d'euros, lequel correspond à la prévision réalisée par la tutelle pour l'exercice 2024, communiquée en date du 26 septembre 2023.
- L'intervention relative au plan Marshall, renommée « complément régional », reprend le montant de 9,4 millions d'euros qui correspond également à la prévision établie par la tutelle pour l'exercice 2024.
- L'intervention Natura 2000 est évaluée à 125 milliers d'euros. La circulaire budgétaire invite les provinces à reprendre, dans leur projet de budget 2024, le dernier montant communiqué par le service public de Wallonie. La province a inscrit un montant identique à celui des droits constatés du compte 2022, sur la base de l'arrêté du gouvernement wallon du 13 octobre 2022.

3.2.2.3 Recettes de transferts résiduelles

Celles-ci sont essentiellement constituées de subventions de fonctionnement allouées par l'Union européenne, l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne. Les prévisions 2024 (46,1 millions d'euros) diminuent de 146 milliers d'euros (-0,3 %) par rapport au budget initial 2023 et de 7,2 millions d'euros (-13,5 %) par rapport au même budget ajusté. Cette dernière évolution à la baisse concerne une opération de 2023 de 4,8 millions d'euros non reconduite en 2024. Elle se rapporte à un remboursement d'avances trop perçues allouées par la province par ISOSL²⁸ dans le cadre de la convention signée entre la province et cette institution le 5 juillet 2012. Afin de garantir la continuité de l'activité, l'article 5 de ladite convention de cession prévoyait une participation de la province aux charges des activités transférées par la couverture d'un déficit éventuel de l'exercice concerné. Cette participation se concrétisait par le versement d'avances de trésorerie dont les montants étaient fixés par la convention précitée jusqu'en 2022. Celle-ci prévoyait également le

²⁶ 372 euros par établissement, augmentés de 56 euros par poste de réception à partir du cinquième, au lieu de 408 euros (350 euros indexés à 16,55 %) préconisés dans la circulaire.

²⁷ Le seuil d'allivrement est celui en dessous duquel le matériel et l'outillage industriels ne sont plus soumis à l'impôt.

²⁸ Intercommunale de soins spécialisés de Liège qui a repris, au 1^{er} janvier 2013, l'activité du Centre hospitalier spécialisé « L'Accueil » et de la Maison de soins psychiatriques de Lierneux, service provincial.

remboursement des avances trop perçues, lesquelles avaient été évaluées par le conseil d'administration du 24 mai 2022 à un montant de 4,8 millions d'euros.

La stabilité globale des prévisions 2024 par rapport aux estimations initiales de 2023 (-0,3 %) résulte d'évolution en sens contraire. La diminution liée au remboursement d'avances par ISOSL, commentée ci-dessus, s'observe également par rapport au budget initial 2024 (-4,8 millions d'euros). Cette évolution est compensée par des recettes supplémentaires dont celles relatives aux subventions de fonctionnement de la Communauté française aux institutions scolaires provinciales, lesquelles constituent les prévisions les plus significatives des recettes de transferts résiduelles (20,3 millions d'euros). Elles progressent de 3,2 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales de 2023 (+19,0 %). L'estimation 2024 est équivalente à celles des prévisions ajustées 2023, elles-mêmes proches des droits constatés du compte 2022 (20,1 millions d'euros). L'évaluation ne paraît dès lors pas surévaluée.

À l'instar de l'exercice précédent, la province a inscrit au titre de soutien régional le subside que la Région va lui accorder pour la reprise du financement de la zone de secours (901 milliers d'euros). Ce montant, conforme à celui transmis par la tutelle²⁹, diminue de 299 milliers d'euros par rapport aux budgets initial et ajusté de 2023.

3.2.3 Recettes de prestations

Les prévisions de recettes de prestations (16,7 millions d'euros) sont stables par rapport au compte 2022 (+0,5 %), augmentent de 1,2 million d'euros (+7,5 %) par rapport au budget initial 2023 et diminuent de 761 milliers d'euros (-4,4 %) par rapport au même budget ajusté.

L'évolution à la hausse par rapport aux prévisions initiales 2023 s'explique par le fait que la province a déterminé la plupart de ses prévisions 2024 en tenant compte des droits constatés de 2022 (16,6 millions d'euros), lesquels étaient en progression de 3 millions d'euros par rapport à ceux du compte 2021³⁰.

La diminution observée au regard des prévisions ajustées 2023 (-761 milliers d'euros) se rapporte essentiellement aux articles libellés au titre de « remboursements de dépenses de fonctionnement » qui varient de façon significative d'une année à l'autre et qui concernent principalement le remboursement de notes de crédit. Elles ont été estimées à 1,2 million d'euros, en diminution de 418 milliers d'euros par rapport au budget ajusté 2023. La Cour des comptes rappelle que les prévisions de ces recettes ont été ajustées à la hausse (+339 milliers d'euros) à l'occasion de la troisième modification budgétaire 2023 en raison de l'accroissement des remboursements perçus en matière de notes de crédit pour les charges énergétiques du bâtiment Opéra perçues par d'autres occupants du bâtiment.

3.2.4 Recettes du service de la dette

Les prévisions de recettes du service de la dette (6,7 millions d'euros) augmentent de 195 milliers d'euros par rapport au budget initial 2023 (+3 %) mais diminuent de 1,4 million d'euros par rapport au même budget ajusté (-16,8 %). Cette évolution à la baisse s'observe particulièrement sur les intérêts créditeurs (-709 milliers d'euros), lesquels ont été prudemment évalués. On rappellera que la province avait revu à la hausse ses estimations sur les intérêts créditeurs à l'occasion du dernier ajustement de 2023 sur la base d'une extrapolation des montants déjà perçus. Le second motif de diminution de ces recettes est la fin du remboursement³¹ programmé sur 10 ans du prêt de 6,3 millions d'euros consenti aux communes en 2013 en matière de services d'incendie (-633 milliers d'euros).

²⁹ Par courrier du 26 septembre 2023.

³⁰ Les activités provinciales étaient encore significativement impactées par la covid et ses confinements en 2021.

³¹ Sans intérêts.

Pour le surplus, ces recettes sont essentiellement constituées de la ristourne annuelle de la SCIRL Enodia³² (5,3 millions d'euros³³) dont la prévision a été établie sur la base du dernier montant connu, à savoir celui communiqué par Enodia le 28 novembre 2022 et relatif à la ristourne de 2021.

3.2.5 Recettes de prélèvements

Les recettes de prélèvements sont estimées à 22,9 millions d'euros, en ce compris le montant de 1,9 million d'euros destinés à contribuer au financement des zones de secours qui sont incorporés à l'exercice propre (voir le point 2).

Le solde, 21 millions d'euros, prélevé sur le fonds de réserves ordinaires, sera principalement utilisé pour contribuer au financement des dépenses extraordinaires (20,3 millions d'euros³⁴).

3.3 Crédits de dépenses

3.3.1 Commentaires généraux

Par rapport aux dépenses engagées du compte 2022, les crédits de dépenses ordinaires (542,1 millions d'euros³⁵) augmentent de 69 millions d'euros (+15,3 %) à l'exercice propre et de 78 millions d'euros (+17 %) à l'exercice global. Au niveau de ce dernier, les accroissements les plus significatifs s'observent au niveau des dépenses de personnel (+36,3 millions d'euros), de prélèvements (+17,6 millions d'euros) et de transferts (+14 millions d'euros).

Tableau 5 – Ventilation des dépenses ordinaires par groupe économique (en milliers d'euros)

	Projet de budget 2024	Budget 2023		Compte 2022
		ajusté	initial	
Personnel	385.445	374.772	379.131	341.569
Fonctionnement	54.253	52.211	52.288	47.905
Transferts	60.253	53.070	54.289	46.264
Dette	21.152	19.081	18.548	16.349
Exercice propre	521.103	499.135	504.256	452.087
Mali des EA	-	0	0	0
Autres	700	6.327	12.144	8.386
Exercices antérieurs	700	6.327	12.144	8.386
Prélèvements	20.280	46.539	18.303	2.661
Exercice global	542.083	552.000	534.702	463.135
EG hors mali des EA	542.083	552.000	534.702	463.135

Par rapport au budget initial 2023, ces prévisions augmentent de 16,8 millions d'euros (+3,3 %) à l'exercice propre et de 7,4 millions d'euros (+1,4 %) à l'exercice global. Par rapport au même budget ajusté, elles évoluent à la hausse de 22 millions d'euros à l'exercice propre (+4,4 %) mais diminuent de 9,9 millions d'euros à l'exercice global (-1,8 %). Cette dernière variation s'explique essentiellement par les baisses des dépenses de prélèvements (-26,3 millions d'euros) et des dépenses sur exercices antérieurs (-5,6 millions d'euros), partiellement compensées par la hausse des crédits de l'exercice propre (+22 millions d'euros).

Les crédits de dépenses 2024 du budget ordinaire se déclinent comme suit :

- 71,2 % de dépenses de personnel : 385,8 millions d'euros³⁶ dont 350 milliers d'euros aux exercices antérieurs ;
- 11,1 % de dépenses de transferts : 60,3 millions d'euros exclusivement à l'exercice propre ;

³² Anciennement Publifin (jusqu'en novembre 2018).

³³ Équivalent au montant inscrit aux budget initial et ajusté 2023.

³⁴ Transférés à l'extraordinaire en dépenses ordinaires de prélèvements et Inscrits en recettes extraordinaires de prélèvements.

³⁵ Dont 700 milliers d'euros aux exercices antérieurs.

³⁶ En ce compris 149 milliers d'euros de subventions-traitements.

- 10,1 % de dépenses de fonctionnement : 54,6 millions d'euros dont 350 milliers d'euros aux exercices antérieurs ;
- 3,9 % de dépenses du service de la dette : 21,2 millions d'euros exclusivement à l'exercice propre ;
- 3,7 % de dépenses de prélèvements consistant uniquement en un transfert d'excédents de l'ordinaire au profit du budget extraordinaire.

3.3.2 Dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (385,8 millions d'euros) diminuent de 5,1 millions d'euros par rapport au budget initial 2023 (-1,3 %) mais augmentent de 5,1 millions d'euros (+1,4 %) par rapport au même budget ajusté. Ces évolutions en sens contraire s'expliquent par des variations d'amplitudes différentes au niveau de l'exercice propre³⁷ et des exercices antérieurs³⁸.

Une des principales variations par rapport aux crédits initiaux et ajustés 2022 concernent les subventions-traitements (149 millions d'euros) qui augmentent de 8,8 millions d'euros (+6,3 %). Cette variation est compensée intégralement par une hausse équivalente en recettes de sorte que l'impact sur les équilibres budgétaires est nul. Contrairement aux recettes corrélatives qui sont explicitement identifiables, la Cour des comptes constate qu'en dépenses, les crédits qui sont consacrés à ces dépenses sans flux financier sont intégrés à des dépenses de personnel réelles au sein d'articles communs. Ce regroupement nuit à la transparence et complique la vérification du respect de l'égalité entre les recettes et les dépenses pour ces opérations. La Cour recommande dès lors que les crédits de dépenses des subventions-traitements soient désormais clairement identifiables sur des articles qui leur sont expressément dédiés.

La principale diminution s'observe aux exercices antérieurs dont les crédits sont nuls pour 2024, en raison de la disparition des prévisions relatives à la cotisation de responsabilisation de l'année pénultième qui y étaient systématiquement inscrites depuis 2011 (11,3 millions d'euros au budget initial 2023). À ce sujet, la Cour des comptes rappelle que le régime de paiement de la cotisation de responsabilisation a été modifié par la circulaire du 6 mars 2018³⁹ qui stipule que celle-ci fera, à l'horizon 2024, l'objet d'un paiement mensuel durant l'exercice et non plus annuel lors de l'exercice suivant. Cette réforme prévoit un programme de rattrapage étalé de 2019 à 2024 destiné à lisser la charge dans le temps. Celle-ci arrive donc à échéance en 2024, ce qui explique l'absence d'inscription de la cotisation de responsabilisation de l'année pénultième à partir de cet exercice.

3.3.2.1 Rémunérations, indemnités sociales et cotisations patronales

À l'instar de l'exercice précédent, la circulaire budgétaire ne recommande pas d'indexation particulière pour les rémunérations mais invite les provinces à se référer aux prévisions du Bureau fédéral du plan, lesquelles⁴⁰ prévoient les prochaines adaptations des salaires en décembre 2023, mai 2024 et novembre 2024.

La province s'est toutefois basée sur des prédictions antérieures du Bureau⁴¹ et a pris en compte des adaptations de salaires pour novembre 2023, avril 2024 et août 2024.

L'estimation 2024 réalisée par la province est basée sur les traitements liquidés en juin et tient compte, outre les indexations déjà évoquées, du plan pluriannuel de mouvement du personnel et d'embauche, établi conformément aux recommandations du ministre de tutelle. Il expose les

³⁷ À l'exercice propre, les crédits 2024 augmentent de 6,3 millions d'euros par rapport au budget initial 2023 et de 10,7 millions d'euros par rapport au même budget ajusté, soit un différentiel de 4,4 millions d'euros.

³⁸ Aux exercices antérieurs, les crédits de 2024 diminuent de 11,4 millions d'euros par rapport au budget initial 2023 et de 5,5 millions d'euros par rapport au même budget ajusté, soit un différentiel de 5,8 millions d'euros.

³⁹ Circulaire relative à l'octroi d'un crédit d'aide extraordinaire au travers du compte Crac long terme sans intervention régionale afin de permettre la prise en charge des cotisations de responsabilisation des pensions des agents des pouvoirs locaux.

⁴⁰ Celles du 3 octobre 2023.

⁴¹ Celles du 6 septembre 2022.

impacts sur le budget 2024 des départs naturels, des remplacements, des nouveaux engagements et des nominations. Le tableau ci-dessous les synthétise.

Tableau 6 – Impacts budgétaires des mouvements de personnel prévus en 2024

	Montants
Départs naturels	-4.649
Remplacements	1.959
Nouveaux engagements	264
Promotions	175
Nominations	799
Total	-1.451

Ce plan d'embauche a été établi sur la base des objectifs d'économie adoptés par le collège provincial en ses séances du 2 juin 2021 et du 24 février 2022, à la suite de l'accroissement significatif du financement des zones de secours par la province et de l'enjeu du respect de la règle de l'équilibre à l'exercice propre qui en découle.

L'impact des départs naturels a été calculé sur la base des éléments suivants :

- de la date de pension, démission ou licenciement déjà actés par le collège ;
- de la date à laquelle l'agent a introduit sa demande de pension de retraite, même si celle-ci n'a pas encore été actée par le collège ;
- de la date de l'âge légal de la retraite pour les autres agents.

Les remplacements seront effectués via la mobilité du personnel et notamment par la prolongation des contrats de remplacement.

En principe, aucun nouvel engagement n'est prévu, sauf si l'agent retraité, démissionnaire, licencié ou promu occupe un grade accessible par la voie du recrutement, dont l'emploi est jugé strictement nécessaire au bon fonctionnement des services. Dans ce cas, il est remplacé par un agent contractuel à l'échelle de recrutement identique.

En ce qui concerne les promotions, seul l'agent retraité qui occupe un grade accessible par la voie de la promotion, dont l'emploi est jugé strictement nécessaire au bon fonctionnement des services, génère un changement de grade d'un agent statutaire vers cette échelle de promotion.

Enfin, les nominations sont limitées à 60 agents par an.

3.3.2.2 Cotisations au fonds de pensions solidarisé

La province de Liège est affiliée de plein droit, depuis le 1^{er} janvier 2012, au fonds de pensions solidarisé de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL). Ce fonds est géré, depuis le 1^{er} janvier 2017, par le Service fédéral des pensions alors que la perception des cotisations de pensions des provinces est désormais du ressort de l'ONSS. Il vise à garantir le financement à long terme des pensions du personnel nommé des administrations provinciales et locales, sur la base d'un équilibre entre la solidarité et la responsabilisation.

Cotisation de solidarité

La province est tenue de verser à ce fonds une cotisation de base correspondant, pour l'exercice 2023, à 45 %⁴² de la masse salariale des agents nommés, dont 7,5 % de cotisations personnelles et 37,5 % de cotisations patronales.

⁴² 44 % en 2023.

Selon les dernières données communiquées à la province par le SFP⁴³, la masse salariale de 2024 peut être évaluée à 70,5 millions d'euros. D'après cette estimation, les cotisations patronales pour cette même année s'élèveraient à 26,4 millions d'euros.

Cotisation de responsabilisation 2024

Comme l'a rappelé la Cour des comptes ci-dessus, le régime de paiement de la cotisation de responsabilisation a été modifié par la circulaire du 6 mars 2018. Dans le budget 2024, il n'y a donc plus aucune prévision relative au paiement du solde de la cotisation de responsabilisation de 2023.

Pour ce qui concerne la cotisation de responsabilisation 2024, ladite circulaire prévoit un taux de couverture de 100 % pour l'année en cours. Selon les derniers éléments transmis par le SFP, celle-ci est évaluée à 28,8 millions d'euros.

Le tableau suivant compare les montants calculés sur la base des données communiquées par le SFP avec les cotisations que la province a inscrites dans son projet de budget 2024.

Tableau 7 – Cotisations de pensions : comparaison entre les données du SFP et les crédits inscrits au budget (en milliers d'euros)

Source : simulation du SFP du 4/07/2023	Exercice	Base de calcul (estimation SFP 4/07/2023)	Calcul des cotisations	Cotisations inscrites au budget 2023	Différences
Cotisation de solidarité (37,5 % de la masse salariale 2024)	EP	70.532	26.449	28.838	2.388
Cotisation de responsabilisation 2023 (0 % de la prévision)	EA	-	-	-	-
Cotisation de responsabilisation 2024 (100 % de la prévision)	EP	28.783	28.783	28.783	-

La Cour des comptes observe que les crédits inscrits au projet de budget 2024 relativement à la cotisation de solidarité excèdent les montants calculés selon les données du SFP de 2,4 millions d'euros. La province estime que la masse salariale de référence utilisée par le SFP est sous-estimée. Elle l'a évaluée à 76,9 millions d'euros, ce qui abouti à la cotisation de 28,8 millions d'euros inscrite au budget.

3.3.3 Dépenses de fonctionnement

Les prévisions globales des dépenses de fonctionnement (54,6 millions d'euros⁴⁴) augmentent de 6,3 millions d'euros par rapport aux engagements du compte 2022 (+13 %) et de 2 millions d'euros par rapport aux budgets initial et ajusté 2023 (+3,7 %).

La tendance à la hausse relevée par rapport au compte 2022 concerne essentiellement les frais de fonctionnement administratif (+2,9 millions d'euros), les frais de fonctionnement technique (+1,3 million d'euros) et les frais d'informatisation (+524 milliers d'euros).

Hors dépenses énergétiques⁴⁵ (14,0 millions d'euros) et crédits de réserve⁴⁶ (300 milliers d'euros), le taux d'accroissement des crédits de fonctionnement *stricto sensu* (40,3 millions d'euros) par rapport aux engagements 2022 corrigés (34,2 millions d'euros) s'établit à +17,7 % (+6 millions d'euros). La Cour des comptes constate que l'évolution de ces dépenses ne respecte pas la recommandation de la tutelle, laquelle admet une augmentation de 2,0 % par rapport aux dépenses engagées dans le compte 2022⁴⁷.

Dans une annexe, la province a motivé toute une série d'accroissements pour un total de 5,7 millions d'euros. Les progressions les plus significatives concernent :

⁴³ Simulation du 4 juillet 2023.

⁴⁴ Dont 350 milliers d'euros aux exercices antérieurs.

⁴⁵ Comme le préconise la circulaire.

⁴⁶ Inscrits au niveau budgétaire, les crédits de réserves sont reventilés en cours d'année vers d'autres articles de sorte qu'aucun engagement n'est comptabilisé au compte sur ces crédits. Il n'est donc pas pertinent de les intégrer dans la comparaison.

⁴⁷ Hors dépenses énergétiques.

- la prise en charge des frais scolaires imposée par la Communauté française⁴⁸ : 950 milliers d'euros ;
- les dépenses électorales relatives aux élections locales de 2024⁴⁹ : 873 milliers d'euros ;
- les frais de fonctionnement administratif et technique liés au nouveau bâtiment B3⁵⁰ et au redéploiement des activités culturelles subséquent : 750 milliers d'euros ;
- l'accroissement des prix du matériel informatique et des connections : 521 milliers d'euros.

La Cour des comptes constate que le principe de transparence budgétaire n'est pas respecté pour les dépenses relatives aux dépenses énergétiques. En effet, celles-ci ne sont pas explicitement identifiables dans le budget. Elles sont incorporées au sein d'articles qui sont également dédiés à des dépenses d'autre nature. La Cour recommande dès lors que des articles de code économique distincts soient repris pour ce type de dépenses.

3.3.4 Dépenses de transferts

Les crédits de dépenses de transferts (60,3 millions d'euros) augmentent de 14 millions d'euros (+30,2 %) par rapport au compte 2022, de 6 millions d'euros (+11 %) par rapport au budget initial 2023 et de 7,2 millions d'euros (+13,5 %) par rapport au même budget ajusté.

Les évolutions à la hausse constatées par rapport aux budgets initial et ajusté 2023 s'expliquent essentiellement par l'accroissement du pourcentage de reprise par les provinces du financement des zones de secours (+7 millions d'euros par rapport aux budget initial et ajusté 2023⁵¹). La Cour des comptes rappelle que cette opération s'inscrit dans le cadre de la déclaration de politique régionale, dans laquelle le gouvernement wallon a décidé de cette reprise. Le mécanisme de celle-ci, décrit dans la circulaire du 17 juillet 2020 du ministre de tutelle, prévoit un taux de couverture progressif des charges nettes supportées par les communes en la matière, allant de 20 % en 2020 à 60 % en 2024. Dans ce contexte, la province a inscrit un crédit de 40,5 millions d'euros au projet de budget initial 2024, conformément aux dernières instructions de la tutelle en la matière⁵². La province a consacré, en outre, l'équivalent de 10,0 % du fonds des provinces (3,8 millions d'euros) à cette politique conformément aux recommandations de la circulaire budgétaire. Enfin, la Cour constate qu'un crédit de 1,2 million d'euros a également été inscrit au profit de la zone de secours de la Communauté germanophone.

3.3.4.1 Liste des entités consolidées

L'annexe, exigée depuis 2021 par la circulaire budgétaire, a bien été établie pour les dépenses de transfert relatives aux ASBL et autres associations et fondations d'utilité publique (FUP), créées par la province, auxquelles celle-ci participe ou qui bénéficient d'aides provinciales pour un montant cumulé égal ou supérieur à 50.000 euros par an. En revanche, la justification par la province, pour les 54 entités mentionnées, du recours à un subventionnement des institutions concernées, ainsi que la motivation de leur non-intégration dans l'institution provinciale⁵³ ne sont pas explicitées.

3.3.4.2 Évaluation des contrats de gestion

La circulaire budgétaire prévoit que, lors de l'examen des budgets et des comptes, le conseil provincial discute également des politiques des régies, intercommunales, ASBL et associations qui

⁴⁸ Les frais scolaires dans l'enseignement secondaire doivent désormais transiter par la comptabilité du pouvoir organisateur. Ils regroupent les droits d'accès aux activités scolaires, culturelles et sportives y compris les trajets qui y sont liés, les photocopies et les voyages scolaires.

⁴⁹ Les frais relatifs aux élections locales sont équitablement répartis entre la province et les communes. Conformément à l'article L4135-3, § 1, du CDLD, la province fait l'avance aux communes de son ressort des frais électoraux à leur charge. La province devra donc récupérer, en 2025 (sur exercices antérieurs), 50 % du montant de ces dépenses.

⁵⁰ Centre de ressources et de créativité de la province de Liège situé sur l'ancien site de Bavière.

⁵¹ +14,3 millions d'euros par rapport aux engagements du compte 2022.

⁵² Circulaire du 3 septembre 2021.

⁵³ Une colonne de ladite annexe est libellée dans ce sens.

ont un plan ou un contrat de gestion, ainsi que des rapports d'évaluation de l'exécution des plans ou des contrats de l'exercice précédent.

La Cour des comptes observe qu'à la clôture de son analyse, sur les 55 contrats de gestion actifs en 2023, 36 rapports d'évaluation vont être présentés au conseil durant la session budgétaire, 13 sont en cours d'instruction et 6 n'ont pas encore été communiqués aux autorités provinciales⁵⁴.

3.3.4.3 Rediscussion des montants alloués

La circulaire budgétaire recommande que les crédits de transferts soient discutés chaque année et que les montants alloués au cours de l'année précédente ne soient pas reconduits automatiquement.

Cette recommandation implique que le conseil provincial dispose de données financières utiles lui permettant d'apprécier la hauteur des subsides à allouer.

Depuis 2021, la province établit ce type d'analyse pour les associations avec lesquelles un contrat de gestion a été passé et les soumet au conseil provincial.

3.3.5 Dépenses du service de la dette

Les crédits de dépenses du service de la dette (21,2 millions d'euros) augmentent de 2,6 millions d'euros par rapport à ceux du budget initial 2023 (+14 %) et de 2,1 millions d'euros par rapport à ceux du même budget ajusté (+10,9 %).

Tableau 8 – Prévisions des dépenses du service de la dette (ventilation par code économique) (en milliers d'euros)

Codes économiques	Libellés	Projet de budget 2024	Budget ajusté 2023	Budget initial 2023	Variations par rapport au budget ajusté 2023		Variations par rapport au budget initial 2023	
					Absolues	Relatives	Absolues	Relatives
43X	Charges d'amortissements	14.423	14.627	14.668	-204	-1,4%	-246	-1,7%
650	Charges d'intérêts	6.613	4.325	3.780	2.288	52,9%	2.833	74,9%
653	Autres charges financières	66	80	50	-13	-16,7%	17	33,1%
090	Crédits de réserve	50	50	50	0	0,0%	0	0,0%
	Sous-total charges d'intérêts	6.729	4.455	3.880	2.274	51,1%	2.849	73,4%
	Total	21.152	19.081	18.548	2.071	10,9%	2.604	14,0%

Le tableau ci-après détaille ces prévisions, sur la base d'informations fournies par les institutions bancaires prêteuses pour les emprunts contractés et d'un tableau élaboré par l'administration provinciale pour les emprunts à contracter. Outre les charges d'emprunts, il mentionne l'encours estimé de la dette au 1^{er} janvier 2024 et les montants d'emprunts que la province prévoit de contracter au cours de l'exercice 2024. La différence (8 milliers d'euros), observée entre les estimations figurant dans le tableau ci-dessous et les chiffres portés au projet de budget⁵⁵, s'explique par le recours aux arrondis⁵⁶.

⁵⁴ Les six institutions concernées sont les suivantes : la centrale des services à domicile du réseau Solidaris, le centre de réadaptation au travail de d'Abée Scry, le centre d'entraînement et de formation de haut niveau en football, le centre régional pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère de Liège, le challenge jogging de la province de Liège et la conférence des élus « Meuse-Condruz-Hesbaye ».

⁵⁵ Hors crédits de réserve.

⁵⁶ Les crédits de chaque article ont été arrondis à la centaine d'euros supérieure.

Tableau 9 – Estimations des charges et soldes de la dette (en milliers d'euros)

Charges sur emprunts contractés						
A la charge de	Nature	Solde restant dû au 1 ^{er} janvier 2024 (estimation)	Charges des emprunts à prévoir au projet de budget 2023			Total des charges (2) + (3)
			Amortissements (2)	Intérêts (3)	Rapport charges d'intérêts / solde des emprunts contractés (3) / (1)	
		(1)	(2)	(3)	(3) / (1)	(2) + (3)
Province	Emprunts	73.466	7.629	1.422	1,9%	9.051
	Billets de trésorerie	65.702	6.093	2.497	3,8%	8.590
	Sous-total [1]	139.168	13.722	3.919	2,8%	17.641
Pouvoirs subsidiants	Ouvertures de crédits	-	-	-	-	0
	Emprunts	7.222	695	156	2,2%	851
	Sous-total [2]	7.222	695	156	2,2%	851
Total [1] + [2]		146.390	14.417	4.075	2,8%	18.492
Charges sur emprunts à contracter						
A la charge de	Millésime	A contracter (estimation)	Charges des emprunts à prévoir au projet de budget 2024			Total des charges (2) + (3)
			Amortissements (2)	Intérêts (1 an pour (a), 6 mois pour (b)) (3)	Rapport charges d'intérêts / solde des emprunts contractés (3) / (1)	
		(1)	(2)	(3)	(3) / (1)	(2) + (3)
Province	Exercices antérieurs (a)	54.540	0	2.182	4,0%	2.182
	Exercice 2024 (b)	21.021	0	420	2,0%	420
	Sous-total [3]	75.561	0	2.602	3,4%	2.602
Total des charges d'emprunts (contracter et à contracter)						
Total [1] + [2] + (3)		221.951	14.417	6.677	3,0%	21.094

En ce qui concerne les emprunts à contracter (75,6 millions d'euros), la province a prévu des charges d'intérêts, pour une période d'un an au taux de 4,0 %, en ce qui concerne les emprunts déjà autorisés dans le passé (54,5 millions d'euros aux exercices antérieurs), et de 6 mois, au même taux, pour les nouveaux emprunts inscrits au budget 2024 (21 millions d'euros à l'exercice propre).

Le total des emprunts prévus en recettes extraordinaires au projet de budget 2024 (75,6 millions d'euros) correspond à celui repris pour le calcul des charges de la dette.

Depuis plusieurs années, la tutelle impose une annexe destinée à évaluer la stabilisation des charges de la dette. Celle-ci est mesurée sur une comparaison entre la charge moyenne des emprunts venus à échéance au cours des cinq derniers exercices et des charges prévues au projet de budget. Cette charge moyenne a été évaluée par la province dans ladite annexe à 935 milliers d'euros. La Cour des comptes constate que les charges d'emprunts qu'il est prévu de contracter en 2024 (2,6 millions d'euros) excèdent ce montant. L'objectif de stabilisation des charges de la dette, recommandé dans la circulaire budgétaire, n'est donc pas respecté.

Enfin, la province a établi la nouvelle annexe prescrite par la tutelle intitulée « Calcul des ratios d'investissement » et qui expose le calcul de deux ratios. Le premier concerne le ratio du volume de la dette qui s'obtient par la division de l'encours estimé des emprunts en part propre au 31 décembre 2024 par les recettes ordinaires globales. Il s'établit à 29,7 %, soit à un taux inférieur au maximum autorisé de 125 %. Le second se rapporte au ratio des charges financières qui se calcule par la division des charges financières nettes (part provinciale) par les recettes ordinaires nettes hors prélèvements. Il se chiffre à 3,91 %, soit à un ratio lui aussi inférieur au maximum autorisé de 17,5 %.

3.3.6 Dépenses de prélèvements

Les crédits de dépenses de prélèvements (20,3 millions d'euros) consistent exclusivement en un transfert d'excédents de l'ordinaire affectés au financement des dépenses extraordinaires.

Chapitre 4

Budget extraordinaire

4.1 Examen des équilibres

Le budget extraordinaire se solde globalement par un boni de 4 milliers d'euros. Il est en conséquence conforme aux prescriptions de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, communes, agglomérations et fédérations de communes.

Tableau 10 – Recettes et dépenses ventilées par nature de crédits (en milliers d'euros)

		Projet de budget 2024	Budget 2023	
			ajusté	initial
Exercice propre	Recettes	31.579	9.387	29.306
	- Dépenses	51.847	42.655	46.952
	= Solde	-20.268	-33.269	-17.646
Exercices antérieurs	Recettes	54.557	11.358	40.103
	- Dépenses	54.565	67	40.114
	= Solde	-8	11.291	-11
Prélèvements	Recettes	20.280	21.995	17.670
	- Dépenses	0	0	0
	= Solde	20.280	21.995	17.670
Exercice global	Recettes	106.415	42.739	87.079
	- Dépenses	106.412	42.722	87.066
	= Solde	4	17	13

Le budget des exercices antérieurs comporte des prévisions de produits d'emprunt (54,5 millions d'euros) relatives à la réinscription d'autorisations d'emprunter, accordées par le conseil au cours de l'exercice précédent qui, en vertu du principe de l'annualité budgétaire, deviendront caduques au terme de l'exercice, faute d'avoir été mises en œuvre.

En contrepartie, comme dans ses budgets précédents, la province a introduit, pour mémoire, un article de dépenses au budget des exercices antérieurs (54,5 millions d'euros) reprenant le montant des engagements contractés au cours d'exercices antérieurs, qui doivent encore être financés par ces emprunts.

La Cour des comptes rappelle à ce propos qu'une même obligation juridique ne peut pas être engagée budgétairement deux fois. Par ailleurs, les engagements contractés à la charge du budget extraordinaire pouvant être reportés indéfiniment⁵⁷, il n'est pas nécessaire de prévoir annuellement des crédits pour permettre la liquidation et le paiement des dépenses. Ce procédé présente toutefois l'avantage de ne pas surestimer, de manière artificielle, le solde du budget extraordinaire. Ces crédits sont supprimés chaque année au moment de l'intégration du résultat budgétaire ou à l'occasion de la dernière modification budgétaire de l'exercice.

⁵⁷ En vertu de l'article 67, 7°, du RGCP.

4.2 Prévisions de recettes

4.2.1 Commentaires généraux

Pour une bonne compréhension des commentaires relatifs aux moyens de financement extraordinaires et afin d'assurer la correspondance de ceux-ci avec les appellations réglementaires figurant dans le tableau 11 ci-après, la Cour des comptes rappelle les éléments suivants :

- Les recettes de transferts englobent les subsides d'investissements reçus et les produits exceptionnels.
- Les recettes du service de la dette concernent les emprunts et les remboursements anticipés des prêts octroyés par la province.
- Les recettes d'investissements se rapportent aux ventes de patrimoine immobilier.
- Les recettes de prélèvements concernent des transferts du service ordinaire et des utilisations de fonds de réserves extraordinaires.

Hors boni des exercices antérieurs, les prévisions de recettes extraordinaires pour l'exercice 2024 (106,4 millions d'euros) augmentent de 19,3 millions d'euros (+22,2 %) par rapport au budget initial 2023 et de 75 millions d'euros (+239 %) par rapport au même budget ajusté. Cette dernière évolution s'explique notamment par l'ajustement⁵⁸ à la baisse des moyens de financement corrélativement aux crédits de dépenses extraordinaires, qui s'est traduit notamment par une diminution du recours à l'emprunt de l'ordre de 61,6 millions d'euros⁵⁹.

Tableau 11 – Ventilation des recettes extraordinaires par groupe économique (en milliers d'euros)

	Projet de budget 2024	Budget 2023		Compte 2022
		ajusté	initial	
Transferts	9.518	5.319	7.280	3.304
Investissements	39	3.653	40	55
Dette	22.021	415	21.986	1.647
Exercice propre	31.579	9.387	29.306	5.006
Boni des EA	17	11.358	14	75.584,80
Autres	54.540	0	40.089	22.957,84
Exercices antérieurs	54.557	11.358	40.103	98.543
Prélèvements	20.280	21.995	17.670	584
Exercice global	106.415	42.739	87.079	104.133
EG hors boni des EA	106.399	31.382	87.065	28.548

4.2.2 Moyens de financement

Les moyens de financement estimés des dépenses extraordinaires (51,9 millions d'euros) se répartissent comme suit :

- 40,5 % d'emprunts : 21 millions d'euros à l'exercice propre⁶⁰ ;
- 39,1 % de transferts d'excédents du service ordinaire : 20,3 millions d'euros ;
- 17,9 % de subsides d'investissements : 9,3 millions d'euros ;
- 1,9 % de remboursements de prêts : 1 million d'euros ;
- 0,5 % de produits exceptionnels : 250 milliers ;
- 0,1 % de ventes de biens : 39 milliers d'euros ;
- 0,03 % d'utilisation partielle du boni des exercices antérieurs : 13 milliers d'euros.

4.2.3 Recettes de transferts

Les recettes relatives aux subsides d'investissements à recevoir sont évaluées à 9,3 millions d'euros. Pour les trois articles affichant les montants les plus significatifs (un total de 8,1 millions d'euros),

⁵⁸ À l'occasion de la dernière modification budgétaire 2023.

⁵⁹ -21,5 millions d'euros à l'exercice propre et -40,1 millions d'euros aux exercices antérieurs.

⁶⁰ Les emprunts inscrits aux exercices antérieurs servent à financer des dépenses déjà engagées (crédits reportés).

la Cour des comptes a sollicité les pièces sur la base desquelles ces estimations ont été établies et démontrant la probabilité de la réalisation de ces prévisions au cours de l'exercice 2024.

Le premier article concerne des subsides à recevoir de la Communauté française portant sur 6,3 millions relativement à la construction de deux nouvelles écoles à Seraing et Huy. La province a déjà reçu les accords de principe sur les demandes qu'elle a introduites auprès du pouvoir subsidiant dans le cadre du plan de relance et de résilience européen.

Le second article se rapporte à des subsides à recevoir de la Région wallonne pour un montant d'un million d'euros qui concerne des travaux à réaliser au quartier Saint-Laurent⁶¹. Le montant de la subvention a été évalué aux deux tiers du montant des travaux.

Le dernier crédit de subside analysé porte sur des subsides à octroyer par la Communauté française pour la modernisation des équipements des institutions scolaires pour un montant de 720 milliers d'euros. La province explique qu'il s'agit d'une estimation reconduite d'année en année. La Cour des comptes note que la province a bénéficié en 2022 d'un montant de 1,1 million d'euros enregistré en droit constaté dans le compte 2022.

Pour les deux derniers articles, la Cour des comptes recommande que les montants soient ajustés à l'occasion de la dernière modification budgétaire 2024 sur la base des promesses de principe à recevoir.

4.2.4 Balise d'emprunts

La circulaire budgétaire impose aux provinces, depuis 5 ans, d'établir une annexe intitulée « tableau de balise d'emprunts » qui vise à déterminer le montant maximum que la province et ses entités consolidées peuvent emprunter au cours de l'exercice. Pour 2024, ce plafond a été fixé à 65 euros par habitant, soit un montant de 72,5 millions d'euros⁶².

La Cour des comptes constate que cette annexe a été établie et qu'aucun emprunt n'est programmé pour les entités consolidées de la province⁶³. La Cour observe que le montant global des nouvelles autorisations d'emprunts pour 2024 (21 millions d'euros) est inférieur à la balise autorisée. Cependant, en ajoutant les anciennes autorisations (54,5 millions d'euros) que la province a déjà réinscrites au budget initial 2024, la balise est dépassée à hauteur de 3,1 millions d'euros.

4.3 Crédits de dépenses

Hors engagements reportés des exercices antérieurs, les prévisions de dépenses extraordinaires pour l'exercice 2024 (51,9 millions d'euros) augmentent de 4,9 millions d'euros (+10,4 %) par rapport au budget initial 2023 et de 9,1 millions d'euros (+21,4 %) par rapport au même budget ajusté. Cette dernière évolution à la hausse se constate essentiellement sur les dépenses d'investissements (+11,7 millions d'euros) compensée partiellement par une décroissance des dépenses du service de la dette (-2,6 millions d'euros).

⁶¹ Le bâtiment a été acquis par la province en novembre 2021 pour un montant de 5,3 millions d'euros, en vue de regrouper sur le site plusieurs services provinciaux (quelque 400 agents) qui sont dispersés dans de nombreux bâtiments qui devraient être revendus une fois libérés.

⁶² 1.115.518 habitants x 65 = 72,5 millions d'euros.

⁶³ Fondation d'utilité publique, ASBL paraprovinciales, etc.

Tableau 12 – Ventilation des dépenses extraordinaires par groupe économique (en milliers d'euros)

	Projet de budget 2024	Budget 2023		Compte 2022
		ajusté	initial	
Transferts	4.620	4.531	3.295	3.203
Investissements	44.727	33.028	38.847	21.836
Dette	2.500	5.097	4.810	1.441
Exercice propre	51.847	42.655	46.952	26.480
Engagements reportés	54.540	0	40.089	-
Autres	25	67	25	22,34
Exercices antérieurs	54.565	67	40.114	22
Prélèvements	-	0	0	0
Exercice global	106.412	42.722	87.066	26.502
EG hors engagements reportés des EA	51.872	42.722	46.977	26.502

Les crédits de dépenses extraordinaires se ventilent comme suit :

- 86,3 % de dépenses d'investissements : 44,8 millions d'euros dont 25 milliers d'euros aux exercices antérieurs. Celles-ci sont détaillées dans une des annexes au budget intitulée « programme des travaux et des investissements extraordinaires ».
- 8,9 % de subsides d'investissements : 4,6 millions d'euros dont 2,5 millions d'euros consacrés à des interventions dans des projets supracommunaux ;
- 4,8 % de dépenses du service de la dette : 2,5 millions d'euros intégralement dédiés à une prise de participation de la province à l'augmentation du capital d'ISOSL.

Chapitre 5

Fonds de réserves et provisions

La situation des fonds de réserves ordinaires est évaluée à 138,6 millions d'euros au 31 décembre 2023. Si les prélèvements sur fonds de réserves programmés en 2024 se réalisaient (22,9 millions d'euros), le solde des fonds s'élèverait à 115,7 millions d'euros au 31 décembre 2024.

La Cour des comptes rappelle que la province ne dispose pas de provision.

Chapitre 6

Crédits de réserves

À l'instar des années précédentes, la province a prévu des crédits de réserves dans son projet de budget 2024. Il s'agit de cavaliers budgétaires destinés à pallier les éventuelles insuffisances de crédits sur des articles de même nature économique. Ils doivent permettre de liquider des dépenses obligatoires qui ne peuvent pas souffrir d'attendre le vote d'un prochain ajustement budgétaire.

Tableau 13 – Crédits de réserve (en milliers d'euros)

Articles	Crédits de réserve	Projet de budget 2024	Budget initial 2023	Variations
000/900001	Personnel	2.000	1.272	728
000/900002	Fonctionnement	150	150	0
000/900003	Produits pétroliers et dérivés	150	150	0
000/900004	Dettes	50	50	0
000/900010	Extraordinaires	50	300	-250
		2.400	1.922	478

Après 3 années de diminution consécutive, les crédits de réserve augmentent (+478 milliers d'euros). Cette évolution à la hausse est limitée aux crédits pour dépenses de personnel (+728 milliers d'euros), partiellement compensée par une baisse des crédits d'investissements (-250 milliers d'euros). Les autres restent inchangés. La Cour des comptes rappelle que le recours aux crédits de réserve doit être limité dans la mesure où leur usage déroge au principe de spécialité budgétaire.

Chapitre 7

Conclusions

7.1 Budget ordinaire

Le projet de budget ordinaire 2024 respecte l'obligation d'équilibre tant à l'exercice propre qu'à l'exercice global. Ces équilibres sont atteints à la faveur d'un prélèvement sur fonds de réserves ordinaires de 1,9 million d'euros, conformément aux dérogations prévues par le RGCP. La Cour des comptes n'a pas identifié de surévaluation de recettes ou de sous-évaluation de dépenses susceptibles de mettre à mal ces équilibres.

Les prévisions budgétaires des principales recettes de la province (additionnels au précompte immobilier, fonds des provinces et compensations régionales) sont prudentes et conformes aux montants communiqués par la tutelle.

En matière de dépenses de personnel, les crédits de cotisations patronales pour pensions excèdent les montants calculés à partir de la dernière simulation du SFP.

La Cour des comptes relève que les crédits de fonctionnement, quant à eux, augmentent de 17,7 % par rapport aux engagements de 2022. La circulaire budgétaire qui fixe cette croissance à un maximum de 2 %⁶⁴ n'est donc pas respectée.

En ce qui concerne les dépenses de transferts, la province a inscrit les crédits nécessaires au financement de 60 % des charges nettes communales de la zone de secours, conformément aux recommandations de la tutelle, et a bien affecté 10,0 % du fonds des provinces au même objet.

La liste des entités consolidées a bien été établie. En revanche, la Cour des comptes relève que la justification, par la province, du recours à un subventionnement des institutions concernées, ainsi que la motivation de leur non-intégration dans l'institution provinciale, ne sont pas explicitées.

La Cour des comptes observe qu'une partie (18 contrats) des rapports d'évaluation des 55 contrats de gestion actifs ne pourra être présentée au conseil provincial au cours de la session budgétaire.

La stabilisation des charges de la dette est mesurée par la comparaison entre la charge moyenne des emprunts venus à échéance au cours des cinq derniers exercices et des charges prévues au projet de budget. La charge moyenne est évaluée par la province à 935 milliers d'euros alors que les charges d'emprunts prévus en 2024 s'élèvent à 2,6 millions d'euros. La Cour des comptes relève que l'objectif de stabilisation des charges de la dette, recommandé dans la circulaire budgétaire, n'est donc pas respecté en l'espèce.

La province a établi la nouvelle annexe prescrite par la tutelle intitulée « Calcul des ratios d'investissement ». Les ratios du volume de la dette et des charges financières calculés sont bien inférieurs aux maxima autorisés.

Enfin, la Cour des comptes constate que le principe de transparence budgétaire n'est pas respecté pour les dépenses relatives aux subventions-traitements et aux dépenses énergétiques. En effet, celles-ci ne sont pas explicitement identifiables dans le budget. Elles sont incorporées au sein d'articles qui sont également dédiés à des dépenses d'autre nature. La Cour recommande dès lors que des articles de code économique distincts soient repris pour ce type de dépenses.

⁶⁴ Hors dépenses énergétiques et crédits de réserves.

7.2 Budget extraordinaire

Le projet de budget extraordinaire 2023 respecte l'obligation d'équilibre à l'exercice global.

L'annexe relative à la balise des emprunts, comme recommandé par la tutelle, a été établie. La Cour des comptes observe que le montant global des nouvelles autorisations d'emprunts pour 2024 (21 millions d'euros) est inférieur à la balise autorisée. Cependant, en ajoutant les anciennes autorisations (54,5 millions d'euros) que la province a déjà réinscrites au budget initial 2024, la balise n'est dépassée qu'à hauteur de 3,1 millions d'euros.



ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be