

***Comment
fonctionne le
budget du
Brabant wallon***

Cours de sciences administratives - Deuxième module
Missions et fonctionnement « Province » - Budget

Remarque liminaire

Le présent document n'a pas d'autre ambition que d'être une aide à la prise de note relative à la partie du cours « Missions et fonctionnement Province » du deuxième module de sciences administratives.

Il comporte un rappel de « notions de finances » du premier module de sciences administratives et présente en outre une synthèse des spécificités de la Province du Brabant wallon.

Il s'inspire notamment du mémorandum du budget 2017 du Brabant wallon.

1. Les objectifs du cours

Cette partie du cours que s'inscrit dans le module « Missions et fonctionnement Province ».

Dans le cadre de ce module de 50 h, une quinzaine d'heures sont consacrées au budget ainsi qu'à l'octroi et au contrôle des subventions.

Quels sont les objectifs de ces cours ?

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, l'idée n'est pas de faire des élèves des agents du service du budget et de la Direction des finances capables d'élaborer le budget du Brabant wallon ou de tenir la comptabilité provinciale.

Le but, c'est simplement de donner aux élèves une bonne compréhension des enjeux et des processus afin de les aider dans le cadre des compétences exercées au sein d'un service fonctionnel de l'administration provinciale.

Il s'agit notamment de leur permettre d'identifier ce qu'ils ont besoin pour lancer une action provinciale, d'intégrer les contraintes budgétaires et comptables de leurs projets et d'élaborer les cahiers budgétaires de leurs services ou, du moins, des dossiers qu'ils gèrent.

En ce qui concerne les subventions, le projet est d'aller un peu plus loin et de donner aux élèves les bases pour instruire un dossier d'octroi d'une subvention et en assurer le suivi.

2. Rappel des notions de finances

Cette section est consacrée à un rappel des « notions de finances » étudiées dans le cadre du premier module de sciences administratives. L'accent sera notamment mis sur les différences entre la comptabilité communale et la comptabilité provinciale.

2.1. Les acteurs de la vie comptable et budgétaire d'une Province sont :

- les services, établissements et domaines provinciaux,
- le service du budget,
- le Comité de direction,
- le Directeur financier,
- le Collège provincial
- la Cour des comptes

- le Conseil provincial
- la tutelle

2.2. Les normes à prendre en considération

Il s'agit principalement :

- du code de la démocratie locale et de la décentralisation, en abrégé le CDLD, et particulièrement le titre III du livre II consacré au finances provinciales (articles L2231-1 à L2233-6) ainsi que les articles L2212-63 et L2212-72 relatifs au Directeur financier.
- de l'arrêté royal du 02 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale
- de l'arrêté ministériel du 15 février 2001 portant exécution de l'article 41 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale,
- de la circulaire budgétaire annuelle, la dernière étant la circulaire du 30 juin 2016 relative à l'élaboration des budget provinciaux pour l'année 2017.

Il est aussi permis de citer ici un ouvrage de référence : La nouvelle comptabilité des provinces, Faska Khrouz et Roger Laurent, Edition de l'Université de Bruxelles, 2002.

2.3. Les comptabilités budgétaire et générale

La comptabilité budgétaire est une comptabilité « de caisse » en partie simple. Elle prend en considération les flux financiers entrants et sortants. Elle comporte un budget et un compte budgétaire. Elle va faire apparaître un boni ou un mali. Elle ne tient compte que des nouveaux investissements et emprunts. En comptabilité budgétaire, acheter un immeuble, c'est faire une dépense égale au prix payer.

La comptabilité générale est quant à elle une comptabilité patrimoniale en partie double. Elle va permettre de connaître l'état du patrimoine (avoirs et droits – dettes et obligations). Ces documents marquants sont le bilan et le compte de résultats.

Il y a un lien de chaînage entre les deux volets de la comptabilité provinciale. Le système mis en place depuis 1999 privilégie en effet l'introduction d'un maximum d'opérations sous leur forme budgétaire et automatise au maximum le report des écritures dans la comptabilité générale. Chaque code économique des articles budgétaire est relié à un compte général et, pour simplifier la procédure, ces codes comportent la même numérotation.

2.4. Le budget

Un budget, c'est un tableau :

- des dépenses qu'une personne se propose de faire dans un espace de temps déterminé,
- et des ressources dont elle compte disposer durant le même espace de temps pour pouvoir faire face à ses dépenses.

En droit public, on dira que le budget est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses pour une période déterminée.

Pour les Provinces wallonnes (article 5 de l'arrêté royal du 02 juin 1999) :

« Le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice budgétaire, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie.

Le budget mentionne également le résultat des budgets particuliers des régies provinciales non autonomes ainsi que l'état des fonds généraux et des fonds à affectation spéciale.

Il est établi au sein du budget une distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire et, au sein de chacun de ceux-ci, entre l'exercice financier proprement dit et les exercices budgétaires antérieurs. »

Dans le budget, on distingue :

- le " service ordinaire du budget " : l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la province des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette.

- le " service extraordinaire du budget " : l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine provincial, à l'exclusion de son entretien courant. Il comprend également les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette.

Des dépenses de minime importance qui sont normalement comptabilisées au budget extraordinaire peuvent, à concurrence d'un montant de 500 € chacune, être portées en compte sur les frais de fonctionnement du service ordinaire dans la comptabilité budgétaire et sur les comptes de frais du compte de résultats dans la comptabilité générale.

- l'exercice propre des exercices antérieurs.

2.5. Les articles budgétaires

ATTENTION : Suite à l'implémentation du logiciel SAP, la logique est différente de la législation en cours. Vous trouverez la composition des adresses budgétaires dans le document « Les adresses budgétaires ».

L'arrêté ministériel du 15 février 2001 définit la structure minimale des articles budgétaires qui doivent comporter un code fonctionnel à 2 chiffres et un code économique de 2 à 4 chiffres. En respectant cette classification, les provinces wallonnes peuvent développer les codes utilisés.

Pour la Province du Brabant wallon, les articles budgétaires se composent :

- d'un code fonctionnel à cinq chiffres,
- d'un code économique à cinq chiffres,
- d'une extension à trois chiffres,
- et éventuellement d'un millésime à quatre chiffres (année).

Le code fonctionnel permet de classer les dépenses et recettes selon les différents services ou fonctions de la Province. La classification fonctionnelle est basée sur les dix grandes fonctions suivantes :

Grandes fonctions	Exemples de codes fonctionnels
0 Recettes et dépenses non imputables aux fonctions	02100 Fonds des provinces 04002 Taxes provinciales 06000 Prélèvements

1 Administration générale	10101 Conseil provincial 10102 Collège provincial 10400 Services administratifs centraux
2 Défense nationale	Non utilisé
3 Ordre public et sécurité	33600 Cours de circulation routière 35100 Service d'incendie
4 Communications, voies navigables	42201 Mobilité 48200 Bassins d'orage – Stations d'épuration
5 Industrie, commerce et classes moyennes	52002 Promotion de l'économie et du commerce locaux 53000 Promotion industrielle, zonings industriels 56200 Serv. Prov. du tourisme Promotion touristique
6 Agriculture, chasse et pêche	62001 Centre prov. de l'agriculture et de la ruralité 62100 Agriculture
7 Enseignement, culture, loisirs, cultes et laïcité	70112 Centre provincial de formation du Brabant wallon 70601 CPMS Jodoigne 73502 IPES de Wavre 76002 Domaine provincial d'Hélécine 76200 Culture et loisirs
8 Action sociale et santé publique	80100 Action sociale 83201 Service de santé mentale de Nivelles 83500 Enfance et jeunesse
9 Logement et aménagement du territoire	93000 Aménagement du territoire – Urbanisme 93001 Régie foncière provinciale autonome

Le code économique exprime quant à lui la nature de la dépense ou de la recette.

Voici quelques exemples de codes économiques utilisés par la Province du Brabant wallon :

	Service ordinaire	Service extraordinaire
Dépenses	09701 Transfert du serv. ordinaire vers extraord. 43003 Remb. périod. emprunts province 62010 Trait. indemn. personnel provincial 65000 Charges financ. emprunt pr. contracté	22000 Achat de terrains 22101 Maintenance extraordinaire des bâtiments 23100 Matériel informatique 24100 Matériel roulant 27101 Travaux en cours sur bâtiments
Recettes	09790 Boni du service ordinaire 70103 Taxe sur panneaux publicitaires 74100 Fonds des provinces 75101 Intérêts de comptes financiers à terme 09751 Transfert en provenance du serv.ordinaire	09791 Boni du service extraordinaire 15100 Subsidés invest. en capital RW 17010 Emprunts à charge de la Province 78020 Prélèv. sur fonds réserve extraord.

Dans les documents budgétaires, les dépenses ordinaires sont en outre rassemblées en groupes économiques :

- dépenses de personnel,

- dépenses de fonctionnement,
- dépenses de transferts : il s'agit des primes et subsides au profit d'autres organismes publics ou privés ou des particuliers,
- dépenses de dette : cette rubrique comprend les charges des emprunts contractés par la Province.

Les recettes ordinaires sont quant à elles classées en :

- recettes de prestations,
- recettes de transferts : il s'agit des subventions perçues par la Province,
- recettes de dette : cette rubrique regroupe les intérêts et dividendes.

Les dépenses du service extraordinaire sont classées en trois rubriques :

- dépenses de transferts : il s'agit des subsides en capital,
- dépenses d'investissements : sont regroupées dans cette rubrique les dépenses relatives à l'accroissement ou à l'amélioration du patrimoine provincial. En comptabilité budgétaire, acheter un immeuble, c'est faire une dépense équivalente à son prix,
- dépenses de dette : cette rubrique reprend les crédits octroyés, les prises de participations et les remboursements anticipés d'emprunts.

Les recettes du même service sont classées comme suit :

- recettes de transferts : il s'agit de subventions en capital perçues,
- recettes d'investissements : sont inscrits à cette rubrique les produits de la vente de biens immobilisés,
- recettes de dette : en comptabilité budgétaire, contracter un emprunt, c'est percevoir une recette !

Lorsque qu'il y a lieu de constater des recettes ou d'engager des dépenses afférentes à un exercice antérieur, il est nécessaire de créer des articles spécifiques avec l'indication de l'exercice concerné (article 40 du RGCP) ; les articles sont alors dits « millésimés ».

2.6. Les principes régissant l'élaboration d'un budget

L'élaboration et l'exécution des budgets des Provinces wallonnes doit se faire dans le respect des principes suivants :

Le principe d'annualité

« Le collège provincial arrête chaque année le projet de budget initial des dépenses et des recettes de la province pour l'exercice suivant. Il le transmet au plus tard le 1er octobre au Gouvernement sous le format d'un fichier SIC.

Le conseil provincial arrête chaque année, pour le 31 décembre au plus tard, et le cas échéant après la consultation des conseils consultatifs ou participatifs, le budget initial définitif des dépenses et des recettes de la province pour l'exercice suivant, ainsi qu'une note de politique générale. Ce budget initial définitif est transmis au plus tard le 15 janvier au Gouvernement sous le format d'un fichier » (article L2231-6 du CDLD)

Comme nous le verrons infra, le budget est généralement voté par le Conseil provincial en novembre de manière à être exécutoire dès le début de l'année suivante.

Les règles d'imputation reposent sur la notion d'exercice. Les droits à recette effectivement constatés et les dépenses engagées entre le 1er janvier et le 31 décembre sont rattachés à l'exercice concerné.

Le principe d'unité

Le budget forme un tout et l'ensemble des recettes sert à payer l'ensemble des dépenses.

Il y a cependant des exceptions à ce principe (un emprunt contracté par la Province ne peut être affecté qu'au paiement de la dépense extraordinaire pour laquelle il a été prévu).

Le principe d'universalité

« Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes. » (article L2231-8 du CDLD)

Ce principe fait notamment obstacle aux compensations.

Le principe de spécialité

Le budget est divisé en articles spécifiques qui comportent des crédits afférents à un objet particulier.

« Aucun transfert de dépense ne peut avoir lieu d'une section à l'autre, ni d'un article à l'autre du budget, sans l'autorisation du conseil. » (article L2231-2 du CDLD)

« Sous réserve des dispositions de l'article 10 du présent arrêté, les dépenses provinciales ne peuvent être engagées que dans les limites des crédits inscrits au budget et des crédits supplémentaires approuvés régulièrement par le conseil provincial ou des crédits provisoires tels ceux qui ont été approuvés par l'autorité de tutelle ou qui sont devenus exécutoires. » (article 54 du RGCP)

L'article 10 du RGCP prévoit toutefois une exception au principe de spécialité en permettant le recours à la technique dite de « l'enveloppe ». Pour les dépenses obligatoires du service ordinaire, la limitation s'applique au total des crédits portant les mêmes codes fonctionnels et économiques, limités aux trois premiers chiffres en ce qui concerne le code fonctionnel et limités aux deux premiers chiffres en ce qui concerne le code économique. Les modifications qui en résultent doivent être portées à la connaissance du Conseil provincial.

Prenons par exemple les articles 73501/62010/001 et 73502/62010/001 qui concernent les traitements de l'ITP de Court-Saint-Etienne et l'IPES de Wavre. Imaginons des crédits de 1.000 € pour chacun de ces articles.

L'enveloppe pour ces deux articles contiendra donc 2.000 €, comprenant les crédits des codes fonctionnels commençant par 735 et des codes économiques commençant par 62.

2.7. Les étapes du paiement d'une dépense

Article 52 de l'arrêté royal du 02 juin 1999 :

« Sauf exception établie par la loi ou le présent règlement, nulle dépense ne peut être acquittée qu'après son engagement définitif, son imputation à un article budgétaire, l'enregistrement dans les comptes généraux des factures entrantes, son imputation aux comptes généraux et particuliers, son ordonnancement et l'établissement d'un mandat de paiement. »

Engagement : identification d'une dette probable à l'égard d'un tiers désigné. C'est la réservation du crédit nécessaire pour pouvoir faire face à un engagement juridique.

Imputation : porter au compte budgétaire le montant réellement dû avec la correction éventuelle de l'engagement.

Ordonnancement : ordre donné par le Collège au Directeur financier de payer un montant à une personne déterminée.

Mandatement : opération matérielle de confection des mandats qui valent titre donnant pouvoir et mission de payer.

Paiement : mission exclusive du Directeur financier dans les limites du disponible, de l'ordonnancement et de la légalité de la dépense.

3. Le cycle budgétaire et comptable de la Province

3.1. L'élaboration, le vote et l'approbation du budget initial

L'élaboration du budget est un processus long et qui comporte quelque 27 étapes. Elle nécessite une grande anticipation.

A) En avril-mai de l'exercice n-1 : élaboration des cahiers budgétaires, c'est-à-dire des fichiers qui doivent être complétés par les services pour élaborer le budget. Ces cahiers sont élaborés par le Service du Budget et ils comportent :

- les articles budgétaires
- leurs intitulés
- les engagements de l'exercice n-2
- les crédits ajustés de l'exercice n-1
- éventuellement les indications quant à une balise
- une colonne vierge pour mentionner les crédits demandés pour l'exercice n
- et, depuis cette année, des colonnes supplémentaires pour indiquer les références et moyens des actions du COBW.

Les cahiers vierges sont transmis aux membres du Comité de direction qui ont pour mission de les transmettre à leurs services.

B) En mai de l'exercice n-1 : organisation des réunions triangulaires.

Les Directeurs d'administration et les Directeurs des services, institutions et domaines rencontrent les Députés provinciaux en charge de leurs matières afin de définir les actions COBW de l'exercice n et les crédits budgétaires nécessaires.

C) Durant la 1^{ère} quinzaine du mois de juin, le Service du Budget collationne les diverses demandes et élabore un cahier budgétaire complet, un premier avant-projet de budget. Il s'agit d'un inventaire des demandes qui n'est généralement pas à l'équilibre.

D) Vers le 15 juin, le Collège et le CODI participent à une mise au vert en présence de la Cellule d'appui à la gestion et du Service du Budget. Il s'agit d'une réunion qui dure deux journées durant lesquelles les Directeurs d'administration présentent les projets de leurs services. Le Service du Budget présente l'état de la situation et certains arbitrages ont déjà lieu.

E) Durant la seconde quinzaine du mois de juin, le Service du Budget finalise son premier avant-projet sur base de la mise au vert. Le cas échéant, il demande des précisions aux services provinciaux. Au début du mois de juillet, l'avant-projet est transmis de manière informelle aux Députés provinciaux afin que ceux-ci puissent se fixer des objectifs et commencer les arbitrages politiques.

F) Fin juin, début juillet, l'Administration reçoit la circulaire budgétaire du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville. Ce document, largement répétitif d'année en année, comportent deux informations essentielles pour l'élaboration du budget, à savoir les indexations à appliquer aux recettes des centimes additionnels au précompte immobilier et à la masse salariale.

G) Début septembre, la Direction d'administration de la GRH communique au service du budget l'estimation de la masse salariale. Celle-ci doit être établie sur base de la paie du mois de juillet de l'exercice n-1 à laquelle on applique les évolutions connues (évolutions de carrières, promotions, augmentations biannuelles, indexations prévues par la circulaire budgétaire. La nouvelle version de l'avant-projet est communiquée au Collège et au CODI.

H) Le Service du Budget commence la rédaction des diverses annexes au budget.

I) Vers le 15 septembre, l'Autorité communique ses derniers arbitrages, généralement au cours d'une réunion avec le CODI.

J) Les différents services provinciaux instruisent les dossiers relatifs aux évaluations des contrats de gestion et, s'il échet, à leur renouvellement.

K) Le Service du Budget fait les dernières adaptations et finalise les annexes. Le dossier est injecté dans NoteCop avant demande d'avis au Directeur financier et aux membres du Comité de Direction.

L) En parallèle avec les point G à J, le Service du Budget instruit le dossier relatif au budget provisoire du Collège. Il s'agit d'une version du projet de budget qui n'est pas soumise à la Tutelle mais qui doit être communiqué à la Région wallonne à des fins statistiques pour le 1^{er} octobre au plus tard.

M) Le Directeur financier rend son avis. Le Service du Budget en prend connaissance et, le cas échéant, il apporte les corrections nécessaires.

N) Le Collège arrête l'avant-projet de budget et transmet celui-ci pour avis à la Cour des comptes.

O) Pendant une quinzaine de jours, l'Auditeur de la Cour des comptes examine les documents et demande de précisions ou justifications.

Q) Les services fonctionnels organisent une réunion des Conseils consultatifs.

R) Le Service du Budget prend connaissance de l'avis de la Cour des comptes. Si nécessaire, il adapte l'avant-projet et injecte la nouvelle version dans NoteCop.

S) Le Collège convoque le Conseil provincial et inscrit le point relatif au budget à l'ordre du jour.

T) L'avant-projet de budget, les avis du Directeur financier et de la Cour des comptes ainsi que les annexes sont communiquées aux Conseillers provinciaux. Tous les Conseillers reçoivent une version « papier » de l'avant-projet.

U) Les évaluations des contrats de gestion sont débattues en Commissions réunies du Conseil. L'avant-projet de budget est débattu en 1^{ère} Commission du Conseil.

V) L'avant-projet est débattu et voté en Conseil provincial.

W) Le projet de budget est communiqué dans les cinq jours aux organisation syndicales.

X) Après cette échéance, le projet de budget est transmis pour approbation à la tutelle. Il faut en envoyer trois exemplaires « papier », un exemplaire « papier » des annexes et une version électronique du tout.

Y) La tutelle dispose de 30 jours pour approuver le budget. Généralement, il y a très peu d'échange entre la Région et la province durant cette période.

Z) Le Ministre adopte un arrêté d'approbation ou de réformation du budget.

Aa) Le budget devient alors exécutoire. Il est activé dans le logiciel comptable et mis en ligne sur le site de la province.

En résumé, on commence les travaux en avril de l'exercice n-1 pour avoir un budget exécutoire dans les premiers jours de l'exercice n.

3.2 Le budget et la démocratie

Le budget est un acte complexe. Il s'agit d'un document technique, détaillé qui comporte un nombre considérable de lignes et d'informations. C'est aussi un acte politique majeur car c'est le document qui exprime de la manière la plus complète les actions que l'Autorité souhaite mener durant l'année à venir.

C'est une charnière importante entre l'exécutif et le législatif. Le budget est bien entendu élaboré par le Collège provincial et il est le reflet de l'action de ce Collège. Toutefois, le budget est voté par le Conseil provincial et il constitue fondamentalement une autorisation des faire des dépenses et de percevoir des recettes.

C'est le principal élément de contrôle de l'assemblée élue par la population sur le Collège qui, en résumé, ne pourra pas dépenser un euro s'il n'a pas obtenu du Conseil le crédit pour dépenser cette somme.

L'aspect « démocratique » du budget est renforcé par les mesures suivantes :

- le Collège doit consulter les conseils consultatifs ou participatifs,
- le Collège doit joindre à son projet de budget une déclaration de politique générale qui comprend au moins les priorités et les objectifs politiques, les moyens budgétaires et l'indication du délai dans lequel ces priorités et ces objectifs doivent être réalisés,
- en application du Décret du 27 mars 2014 modifiant certaines dispositions du CDLD et visant à améliorer le dialogue social (Moniteur belge du 15 avril 2014), le budget et les modifications budgétaires doivent être communiqués aux organisations syndicales représentatives,
- en vertu de l'article L2231 -9, §1^{er}, du CDLD, le budget et les comptes sommaires doivent être insérés au Bulletin provincial dans le mois qui suit son approbation, en ce qui concerne le budget, et dans le mois qui suit leur arrêt, en ce qui concerne les comptes sommaires,
- les comptes doivent être déposés au greffe de la province, à l'inspection du public, pendant un mois, à partir de l'arrêté des comptes.

Il peut cependant y avoir un gap entre le budget et la démocratie en raison du manque de lisibilité des budgets. Il s'agit en effet de documents volumineux et techniques dont les subtilités peuvent échapper au citoyen lambda, voire même à certains conseillers provinciaux. Une de manière de réduire ce décalage et d'accompagner le budget d'un memorandum qui en donne les clés de lecture. C'est vraiment ce que nous essayons de faire en Brabant wallon.

3.3. Les annexes au budget

La circulaire budgétaire impose de joindre au budget les annexes suivantes :

- 1 La note de politique générale
- 2 Les avis de la Cour des Comptes et du directeur financier
- 3 La délibération in extenso et certifiant que la formalité de l'avis de publication sera bien effectuée
- 4 Le tableau des emprunts provinciaux présenté par emprunt, avec récapitulation
- 5 Le tableau d'évolution de la dette provinciale
- 6 Le plan de mouvement du personnel et d'embauche pluriannuel
- 7 La liste des garanties de bonne fin accordées par la province à des tiers (toute personne physique ou morale)
- 8 Le tableau de la situation et des mouvements des réserves et provisions présentant clairement leur évolution en fonction des dotations et utilisations prévues au budget (avec remise à jour lors de chaque modification budgétaire s'il échet)
- 9 Le programme d'investissements et des voies et moyens de financement reprenant le programme détaillé par article budgétaire des dépenses d'investissements pour l'exercice et les moyens de financement y afférents
- 10 Les informations pour l'inscription des recettes des additionnels au précompte immobilier
- 11 Le tableau figurant (classiquement) en tête du budget et portant des renseignements généraux
- 12 Le tableau de bord prospectif

3.4. Les modifications budgétaires

La procédure d'adoption des modifications budgétaires est identique à celle du budget initial.

Il est toutefois possible de comprimer quelque peu les délais parce que les dossiers sont moins volumineux.

Parfois, le Collège lance une modification budgétaire limitée à quelques points précis sans consultation des services provinciaux mais toutes les dispositions relatives aux avis, communications, approbation et publication sont les mêmes.

En Brabant wallon, il y a généralement trois modifications budgétaires par exercice budgétaire :

- une modification restreinte en début d'année. Il peut s'agir d'intégrer un dossier particulier, de réinscrire un crédit qui n'a pas pu être engagé lors de l'exercice précédent, de prévoir des crédits millésimés pour des dépenses en suspens,

- une modification budgétaire en mai ou juin. C'est la modification utile pour introduire des nouveaux projets, introduire des changements de politique, intégrer le résultat du compte de l'exercice précédent. Si cette modification est votée fin juin, il ne sera exécutoire qu'au début du mois de septembre...

- une dernière modification au Conseil du mois d'octobre. Cette modification budgétaire est souvent dite technique. Elle vise en effet à supprimer les crédits qui ne seront pas utilisés, à revoir les modes de financement du service extraordinaire, à réalimenter les crédits qui seraient épuisés ou en dépassement. Cette modification sera exécutoire au début du mois de décembre, ce qui laisse peu de possibilités de réaliser de nouvelles dépenses.

Souvent les étapes de l'élaboration du budget et des modifications budgétaires se chevauchent et cela peut poser des problèmes notamment en ce qui concerne l'indication du boni présumé ou s'il faut modifier plusieurs fois un même article.

3.5. Le compte budgétaire et les opérations de fin d'exercice

A la clôture de l'exercice, il est procédé aux opérations suivantes :

- les engagements qui concerne l'année à clôturer sont comptabilisés sans délais,
- les services et institutions transmettent immédiatement au receveur provincial toutes les pièces en cours d'imputation dont l'enregistrement aux crédits budgétaires doit être effectué,
- les services et institutions établissent une liste des engagements en cours et la communique avant le 15 janvier au Directeur financier. En pratique, c'est le Directeur financier qui prend l'initiative d'établir un fichier des engagements en cours et le communique pour validation aux services.
- le Directeur financier clôture son livre des opérations budgétaires et dresse la liste des engagements à reporter et des crédits sans emploi,
- il soumet alors cette liste à l'approbation du Collège provincial,
- le Directeur financier peut alors dresser le compte budgétaire qui récapitule chaque article du grand livre budgétaire et établit la somme des articles budgétaires selon la classification fonctionnelle et économique.

Le compte budgétaire mentionne deux résultats :

- le résultat budgétaire : les droits constatés moins les non-valeurs et irrécouvrables et moins les engagements,

Par modification budgétaire, ce résultat vient remplacer le résultat présumé du tableau de synthèse de l'exercice suivant.

- le résultat comptable : les droits constatés moins les non-valeurs et irrécouvrables et moins les imputations

Le résultat comptable constitue le solde à reporter à l'exercice suivant. Ce résultat inclut les résultats comptables cumulés des exercices antérieurs. Il est injecté dans la comptabilité sous forme de droit constaté s'il est positif et sous forme d'engagement et d'imputation s'il est négatif.

La procédure d'adoption du compte est comparable à celle d'une modification budgétaire en ce sens qu'elle nécessite l'avis de la Cour des comptes, un débat en Conseil et qu'elle est soumise à la tutelle d'approbation.

Un compte provisoire doit être communiqué à la Région wallonne à des fins statistiques dès le 15 février de l'exercice n+1. Le compte définitif doit être adopté pour le 1^{er} juin de l'exercice n+1.

Parallèlement au compte budgétaire sont établis le compte de résultats et le bilan. Ces aspects ne sont pas développés dans le cadre du présent cours.

3.6. Les crédits à reporter ?

Article 67 de l'arrêté royal du 02 juin 1999 :

« ...7° les engagements du service ordinaire ne peuvent être reportés qu'une seule fois, ceux du service extraordinaire peuvent l'être de manière illimitée. »

Cela signifie que lorsqu'une dépense est engagée sur le service ordinaire, elle doit être liquidée pour le 31 décembre de l'exercice suivant au plus tard.

Si une commande relevant du service ordinaire est passée en 2016 ou si une subvention relevant du service ordinaire est accordée en 2016, la mise en liquidation doit intervenir avant la fin de l'année 2017. A défaut, l'engagement comptable est perdu et le paiement n'est plus possible sans un nouvel engagement.

Si la somme en question doit quand même est payée après le 31 décembre 2017, il faudra prévoir aux exercices antérieurs du budget 2018 un crédit « millésimé » 2016.

Au service extraordinaire, l'engagement peut être reporté à plusieurs reprises et à longues échéances.

Dans les deux cas, le report d'un engagement n'est jamais « automatique ». Il faut, pour chaque engagement pour lequel il n'y a pas eu une imputation à 100 % au 31 décembre d'un exercice, décider s'il est reporté ou inscrit en sans emploi.

Dans la comptabilité, les engagements reportés apparaissent sous la forme d'un crédit à un article budgétaire identique à l'article initial mais pourvu en outre d'un millésime et de la mention CR.

En pratique, le Directeur financier reporte systématiquement les engagements du service ordinaire mais il interroge les services provinciaux quant au report ou à l'inscription en sans emploi des engagement extraordinaires.

Il arrive trop souvent que des crédits soient reportés inutilement ou, au contraire, que des engagements comptables soient perdus, ce qui fausse les résultats ou nécessite de lourdes modifications budgétaires.

Tous les services doivent contribuer à éviter ces inconvénients en veillant à réclamer en temps opportun les factures ou justificatifs tardifs et en informant le Directeur financier chaque fois qu'un crédit peut être mis en sans emploi, par exemple parce que la facture est inférieure au montant estimé de la dépenses.

La question du report des engagements sera développée dans le cadre de la section consacrée à l'octroi et au contrôle des subventions.

4. Les recettes provinciales ordinaires

4.1. Les recettes de prestations

Les recettes de prestations sont celles qui résultent de services rendus par la province ou de la fourniture de biens. On peut citer en exemple la vente de bois ou les locations immobilières.

Pour le brabant wallon, elles ne représentent que quelque 2 % des recettes ordinaires, soit 3.310.702 €. Ce sont les recettes des internats, des cafétérias des domaines, des repas scolaires, des analyses réalisées par le CPAR, des locations immobilières.

4.2. Les recettes de transfert

Il s'agit de revenus ou de capitaux provenant des autres pouvoirs publics, des ménages ou des entreprises dont les taxes provinciales et les additionnels aux taxes régionales ou fédérales.

En Brabant wallon, elles représentent (hors personnel subventionné) quelque 68 % des recettes ordinaires.

4.2.1. Les centimes additionnels au précompte immobilier

Les centimes additionnels au précompte immobilier sont devenus un impôt régional en vertu de la loi du 16 janvier 1989, loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, titre 3, article 3 -5°. Ils sont la taxe provinciale la plus importante (plus de 72 % des recettes ordinaires de transfert) et la plus connue. Ils constituent à eux seuls près de la moitié du total des recettes ordinaires du budget provincial.

Parmi les instructions contenues dans la circulaire du 30 juin 2016 relative à la confection du budget 2017, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville stipule que le taux maximum recommandé pour les centimes additionnels est de 1.500.

Le calcul à utiliser pour établir la prévision de recette des centimes additionnels au précompte immobilier est identique à celui des années précédentes, mais la circulaire comporte la précision suivante :

« L'article 518 du CIR prévoit l'indexation des revenus cadastraux avant application du précompte immobilier.

La majoration de recette peut être estimée à 2,3% pour l'exercice 2017 par rapport à l'exercice 2015 (sur base des montants de référence à l'indice 2013).

La prévision à porter au budget 2017 équivaut donc à $G \times 1,023$.

Si une autorité locale dispose déjà, au moment de la confection de son budget 2017, des renseignements lui permettant de calculer la prévision budgétaire 2017 sur base du revenu cadastral imposé pour l'exercice 2016 et sur base du montant des enrôlements de l'exercice 2016, elle doit remplir la formule de calcul avec les renseignements les plus récents (exercice 2016 aux lignes A, B, et C et exercice 2015 à la ligne D) et tenir compte d'un pourcentage d'indexation de 1,75 % pour l'exercice 2017 par rapport à l'exercice 2016 (montants à l'indice 2013) ».

Ces instructions sont plus favorables que celles de la circulaire précédente qui préconisait une majoration de 1 % par rapport à l'exercice 2014 et de 0,65 % par rapport à l'exercice 2015. Comme exposé ci-dessus, la circulaire budgétaire 2017 prévoit des taux d'indexation de 2,3 % et 1,75 % selon que la prévision est faite sur le revenu cadastral imposé de 2015 ou de 2016.

La Province ne disposant pas des chiffres de l'année 2016, elle a dû se référer à l'exercice 2015 pour l'élaboration de son budget 2017. En résumé, le calcul sur base du revenu cadastral 2015 conduit à une prévision de recette de 73.523.112,85 €, en progression de 1.185.856,85 € par rapport à l'année précédente.

La Province du Brabant wallon reste très dépendante de cette recette et des contentieux ou impayés de 2% ou 3% suffiraient à la placer dans une situation difficile.

4.2.2. Les taxes provinciales

Pour les exercices 2014 à 2019, il a été procédé à une refonte des impositions du Brabant wallon par la suppression de certaines taxes et l'instauration d'autres taxes.

Le 24 octobre 2013, le Conseil provincial a ainsi adopté divers règlements établissant les taxes suivantes :

1. taxe provinciale sur les dépôts de mitrailles
2. taxe provinciale sur les panneaux d'affichage
3. taxe provinciale sur les véhicules isolés
4. taxe provinciale sur les établissements bancaires
5. taxe provinciale sur les pylônes et mâts GSM
6. taxe provinciale sur les centres d'enfouissement technique (CET)
7. taxe provinciale sur les secondes résidences
8. taxe provinciale de séjour
9. taxe provinciale sur les agences de paris aux courses de chevaux

Fin 2016, il a été décidé de supprimer les taxes sur les agences de paris, de séjour et sur les secondes résidences dès l'exercice 2017.

Les recettes des taxes provinciales restent globalement marginales puisque limitées à moins de 2 % des recettes de l'exercice propre.

C'est notamment dû au fait ;

- qu'une taxe importante est en perte de vitesse, à savoir la taxe sur les centres d'enfouissement technique,
- que deux taxes sont principalement dissuasives, à savoir les taxes sur les dépôts de mitrailles ou autres et sur les véhicules isolés hors d'usage.

La répartition des recettes à l'exercice propre par taxe est la suivante :

Libelle article	Budget 2017
TAXE PROVINCIALE SUR LES PYLONES ET UNITES D'EMISSION ET DE RECEPTION DES RESEAUX DE MOBI	660.000,00
TAXE SUR LES CENTRES D'ENFOUISSEMENT TECHNIQUES ET INCINERATEURS	300.000,00
TAXE SUR LES DEPOTS DE MITRAILLE, DE DECOMBRES ET DE VEHICULES HORS D'USAGE SITUES EN PLEIN AIR	5.000,00
TAXE SUR LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES ET FINANCIERS	360.000,00
TAXE SUR LES PANNEAUX D'AFFICHAGE	275.000,00
TAXE SUR LES VEHICULES ISOLEES HORS D'USAGE SITUES EN PLEIN AIR	2.500,00
Total général	1.602.500,00

Un peu plus de 60 % des recettes proviennent de deux taxes : les taxes sur les établissements bancaires et sur les mâts et pylônes GSM. Malheureusement, cette dernière est systématiquement contestée.

La circulaire budgétaire limite considérablement le choix d'instaurer des taxes provinciales. Elle précise à ce sujet :

« L'autonomie fiscale dévolue aux pouvoirs locaux doit se concilier avec la responsabilité que s'est donnée le Gouvernement wallon de veiller à la préservation de l'intérêt général, qui implique de veiller à ce que la politique fiscale des pouvoirs locaux s'intègre dans le cadre plus global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons.

Il convient donc que les pouvoirs locaux veillent à pratiquer des politiques cohérentes et raisonnables et que l'effort financier demandé aux contribuables conserve un caractère de juste participation à la vie de la Région.

Je souhaite que les conseils communaux et provinciaux maintiennent leur collaboration à la poursuite de cet objectif lors de l'exercice 2017.

J'invite ainsi ces conseils à limiter les champs de leur fiscalité aux taxes reprises à la nomenclature figurant en annexe. La pratique a démontré que le choix de ces taxes, communément appliquées aux taux recommandés, garantit une plus grande sécurité juridique et ne risque pas de blesser l'intérêt général. »

Suit une nomenclature des taxes avec notamment des taux maxima préconisés.

La circulaire détaille la procédure à respecter et les délais. Il faut notamment retenir que seul le Conseil provincial peut arrêter un règlement-taxe, que ces règlements sont soumis à la tutelle d'approbation et qu'ils doivent être publiés.

Il est d'usage de distinguer :

- Les impôts directs, qui ont pour base non pas des faits passagers et exceptionnels mais bien une situation durable dans le chef du redevable (ex : taxe sur les terrains de tennis privés).
- Les impôts indirects, qui ont pour base un fait isolé et passager (ex : la distribution gratuite à domicile d'un écrit publicitaire non adressé).

4.2.3. La dotation au fonds des provinces wallonne

La circulaire budgétaire prévoit que les Provinces inscriront en 2017 la prévision budgétaire transmise par un courrier spécifique. En date du 24 août 2016, la Région a effectivement communiqué le montant à reprendre au titre de dotation du fonds des provinces qui s'élève à 12.409.864 €.

Ce même courrier présente des projections budgétaires pour les cinq exercices suivants en prenant comme hypothèse que le taux d'inflation évoluerait de 1,43 % en 2016 et de 1,7 % de 2017 à 2021, comme le prévoit le Bureau fédéral du Plan dans ses prévisions du mois de juin 2016.

Le principe de l'octroi de la dotation est défini par le CDLD dans les termes suivants :

Art. L2233-2. Il est institué à charge du budget de la Région wallonne un financement annuel, dénommé " fonds des provinces ".

Le fonds des provinces est destiné à financer les provinces de Brabant wallon, de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, conformément aux dispositions du présent chapitre. Il est adapté à l'indice des prix à la consommation calculé de juillet à juillet, l'indice de départ étant celui de juillet 2001.

Quatre-vingts pourcents du fonds des provinces sont destinés au financement général des provinces et constituent pour celles-ci une recette sans affectation déterminée.

Art. L2233-3. Le montant du fonds des provinces est réparti de manière telle que la quote-part relative de chaque province dans le fonds des provinces est fixée à :

- 1° 8,37 % pour le Brabant wallon;
- 2° 43,87 % pour le Hainaut;
- 3° 24,18 % pour Liège;
- 4° 8,6 % pour le Luxembourg;
- 5° 14,98 % pour Namur.

Art. L2233-4. Le montant du Fonds est liquidé aux provinces à hauteur de quatre-vingts pour cent en trois tranches trimestrielles.

Ces tranches sont versées dans le courant des mois de février, mai et août et sont respectivement égales à trente pour cent, trente pour cent et vingt pour cent des quotes-parts attribuées aux provinces en application de l'article L2233-3.

Art. L2233-5. Le solde de vingt pourcents du Fonds des provinces est liquidé au plus tard le 31 décembre de chaque exercice à condition qu'un contrat de supracommunalité soit signé entre chaque province et les communes concernées stipulant que :

- 1° chaque province affecte et verse aux communes, dans le courant de l'exercice concerné, un montant d'au minimum dix pour cent du Fonds des provinces pour la prise en charge des dépenses nouvelles financées par les communes suite à la mise en place des zones de secours;
- 2° chaque province mobilise, au plus tard en 2018, dix pour cent du Fonds à des actions additionnelles de supracommunalité. Dans l'hypothèse où une province ne consacre pas au moins dix pour cent du Fonds à ces actions additionnelles de supracommunalité, ce pourcentage n'est pas inférieur au pourcentage du 1er janvier 2014.

Art. L2233-6. Le Gouvernement arrête les mesures d'exécution relatives au contrat de supracommunalité et à la mise en œuvre de la sous-section 3.

4.3. Les recettes de dettes

Sont regroupées sous cette rubrique les recettes provenant des créances ou du patrimoine provincial tels que les intérêts sur créances, les intérêts de retard ou les dividendes.

Les recettes de dette ne représentent qu'un peu plus d'1 % des recettes ordinaires.

Leur diminution entre 2016 et 2017 est à mettre en lien avec la baisse des intérêts de placements à court terme qui sont passés de 650.000 € en 2016 à 100.000 € en 2017.

5. Les dépenses ordinaires

5.1. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (hors personnel subventionné) représentent 57 % des dépenses ordinaires.

La circulaire budgétaire précise :

« L'évaluation des crédits doit tenir compte de l'effectif prévisible pour l'année budgétaire, des évolutions de carrières et des mouvements naturels du personnel (mises à la retraite, démissions, engagements, etc.) ainsi que des conséquences de la mise en œuvre de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi ; de même que le plan d'embauche. »

Vu la loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi et compte tenu des prévisions d'inflation du Bureau Fédéral du Plan de juin 2015, Compte tenu des prévisions du saut d'index programmé par le Bureau Fédéral du Plan en mai 2016 une indexation de zéro % doit être prévue pour le budget 2017 par rapport aux rémunérations de juillet 2016, indépendamment des éventuelles augmentations liées aux évolutions barémiques (promotion, ancienneté...). »

Les projections salariales de l'exercice 2017 sont établies sur la base des hypothèses suivantes, sous toute réserve des décisions du Collège provincial qui modifieraient la situation individuelle des agents.

1. Les fonctions supérieures

L'agent qui bénéficie d'une fonction supérieure en 2016 la conserverait toute l'année 2017.

2. Les fractions de temps de travail

Les fractions de temps de travail réel des agents en 2016 sont budgétisées pour toute l'année en 2017.

3. Interruptions de carrière

Les cas des agents en interruption de carrière sont analysés au cas par cas afin de déterminer leur temps de travail en 2017. Les remplacements seront le cas échéant analysés en regard des crédits disponibles.

4. Les stages

Les agents stagiaires sont considérés comme des agents nommés suivant les dernières directives de l'ORPSS à ce sujet

5. Les évolutions de carrière

Les évolutions de carrière sont encodées sur base du tableau récapitulatif mis à jour par le service grh.

6. Etudiants

Le nombre de contrats d'étudiants est prévu conformément au règlement fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels.

7. Saisonniers

Le quota d'heures à budgétiser est déterminé en conformité avec le règlement fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels. Ceux-ci sont par ailleurs prévus dans l'échelle E1 avec une ancienneté de 10 ans. De plus, il convient de simuler un pécule de sortie et une allocation de fin d'année pour chaque saisonnier.

8. Halloween/Nuit africaine

Le quota d'heures à budgétiser est déterminé en conformité avec le règlement ad hoc.

9. Allocations

Les différentes allocations (foyer, résidence...) sont adaptées dans la projection en fonction des augmentations salariales des agents et en conséquence, soit diminuent soit disparaissent complètement.

10. Contrats à durée déterminée

En ce qui concerne les agents pour lesquels un contrat à durée déterminée a été conclu, il s'agit de procéder à l'analyse au cas par cas afin de déterminer si l'emploi doit être budgétisé pour l'exercice complet.

11. Budgétisation par prestations effectives

Les agents travaillant effectivement dans une autre direction d'administration que celle dans laquelle ils sont affectés sont budgétisés sur l'article budgétaire de destination.

12. Les emplois APE (aides à la promotion de l'emploi)

Suite à la régionalisation de la matière de l'emploi, en ce qui concerne les APE, les membres du personnel qui bénéficiaient d'un pourcentage réduit de cotisations patronales ou d'une exonération sont assujettis aux cotisations complètes de sécurité sociale.

13. Anciennetés

Il est proposé de valoriser 10 ans d'ancienneté pour les engagements ayant lieu lors de l'établissement de la masse salariale (avant que l'agent n'ait remis ses attestations de services antérieurs).

14. Personnel des Secrétariats des Députés provinciaux

Le personnel des Secrétariats est budgétisé conformément aux dispositions du règlement relatif aux secrétariats des Députés provinciaux, du Président du Conseil et de la Directrice générale.

15. Pensions

La base de référence des futurs pensionnés est la suivante : d'une part, tous les agents contractuels et nommés qui ont déjà introduit leur demande de pension auprès de la province ; d'autre part, tous les agents nommés et non nommés qui atteignent l'âge de 65 ans en 2017, 2018 et 2019 qui seront donc considérés comme mis à la pension respectivement pour l'année concernée le premier jour du mois qui suit la date d'anniversaire de leurs 65 ans.

Par ailleurs, des agents seront probablement mis d'office à la pension pour cause d'inaptitude physique ou par cumul de 365 jours de maladie et/ou de disponibilité.

16. Cotisations pensions

Pour la période de 2012 à 2015, la cotisation pension de base légale était composée d'une cotisation personnelle de 7,50 %, ainsi que d'une cotisation patronale variable en fonction du pool de pension auquel l'administration locale était affiliée jusqu'au 31-12-2011.

Depuis 2016, la loi prévoit une cotisation pension de base uniforme de 41,50 % sur la rémunération de l'agent nommé à titre définitif.

5.2. Les dépenses de fonctionnement

La circulaire budgétaire comporte les instructions suivantes :

« Bien que les dépenses de fonctionnement reflètent l'évolution du coût de la vie, les crédits seront établis par rapport aux dépenses engagées du compte 2015 ou du budget 2016. Si les prévisions sont calculées au départ du compte 2015, je tolérerai une indexation des dépenses de 2%, hors dépenses énergétiques. Par contre si les prévisions sont calculées sur base du budget 2016, l'indexation des dépenses ne sera que de 1%, hors dépenses énergétiques. Les dépenses énergétiques peuvent quant à elles fluctuer en fonction de l'évolution des coûts de l'énergie. Cette augmentation pourrait être reprise dans un crédit global qui serait affecté progressivement lors des modifications budgétaires ».

Le Collège provincial du Brabant wallon partage le souci de limiter l'augmentation des frais de fonctionnement. Afin d'améliorer la qualité des prévisions budgétaires et d'éviter les surbudgétisations importantes, il faut d'ailleurs souligner que l'Autorité s'est référée à une balise correspondant à la moyenne des engagements des exercices 2013 à 2015 majorée de 5%, ainsi que des critères prévus par la circulaire budgétaire.

Néanmoins, la norme envisagée, soit 2% par rapport au compte 2015 ou 1% par rapport aux crédits 2016, est trop contraignante pour au moins trois raisons, à savoir :

- le niveau des dépenses de fonctionnement peut être influencé par des événements particuliers, notamment par la constitution de provisions ;
- la référence au compte 2015 est adéquate puisqu'elle permet un rapport aux dépenses effectives et non à de simples prévisions. Néanmoins, il y a toujours un écart entre les crédits budgétaires et les engagements, écart qui est inévitablement supérieur à 2 %. Selon un rapport de la Cour des comptes au sujet de l'évolution de la situation budgétaire et financière des provinces wallonnes, cet écart atteint en moyenne 3,2 % pour les cinq Provinces wallonnes. Fixer la norme à 2 % revient en réalité à priver les Provinces de la faculté de pouvoir se référer au compte 2015 ;
- le soutien apporté à la Zone de Secours du Brabant wallon implique des frais de fonctionnement qui n'ont pas d'équivalent pour la période antérieure, la création de la Zone n'étant intervenue que le 1er avril 2015.

Ce passage de la circulaire devrait être beaucoup plus nuancé. Limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement à 1 ou 2% peut être un objectif pour les dépenses « courantes » mais cette norme ne peut faire obstacle au développement de nouvelles actions.

Les dépenses de fonctionnement représentent 12 % des dépenses ordinaires et s'élèvent à 18.035.727,00 €.

Que l'on se réfère au compte 2015 (21.166.078,28 €) ou au budget 2016 ajusté (19.629.516,00 €), le prescrit de la circulaire est largement respecté.

Ce montant plus important en 2015 s'explique cependant par la constitution de différentes provisions :

- une provision pour contentieux pour un montant de 3.000.000 € ;

- une provision pour application de l'audit informatique de 500.000 € ;
- une provision pour l'installation de l'Institut provincial de formation de 600.000 € ;
- une provision pour cotisations de responsabilisation et suppléments de pensions de 2.000.000 €.

Si l'on excepte ces constitutions de provisions, les dépenses de fonctionnement 2015 s'élevaient à 15.066.078,28 €.

Pour ce qui concerne le budget 2016, il faut souligner qu'un montant de 2.000.000 d'euros est également prévu afin d'alimenter la provision pour cotisations de responsabilisation et suppléments de pensions.

5.3. Les dépenses de transfert

Les dépenses de transferts représentent 12 % des dépenses ordinaires (voir dans la partie du cours consacrée aux subventions).

Notons toutefois à ce stade que la circulaire budgétaire précise :

« Enfin, au vu de la nécessité d'élaborer un budget (ainsi que les modifications budgétaires) de la manière la plus sincère possible, je souhaiterais que les crédits de dépense de transfert soient rediscutés chaque année, et qu'il ne soit pas effectué une reconduction automatique des montants alloués au cours de l'année précédente.

Cette pratique vise à éviter qu'un nombre très important de crédits budgétaires ne soient partiellement reportés à l'exercice suivant, alors même que les allocations résiduelles ne sont grevées d'aucun engagement effectivement contracté en faveur d'un organisme bénéficiaire.

Je souhaiterais dès lors que les engagements de fin d'exercice qui visent à éviter l'annulation de crédits budgétaires ne soient effectués que s'ils reposent sur des éléments de fait garantissant leur imputation au cours de l'exercice budgétaire suivant. Les engagements des subsides initialement prévus, et pour lesquels les organismes bénéficiaires n'auront manifesté, à la fin de l'exercice budgétaire, aucune demande formelle et aucune production de pièces justificatives, doivent donc être évités. »

Une grande part de la politique de transfert est au service extraordinaire.

5.4. Les dépenses de dettes

La part de la dette dans le total de l'exercice propre s'élève en moyenne à 6,73 %. Elle est relativement faible et reste par ailleurs stable d'année en année, oscillant entre 6,31 % et 7,21 %.

Cela s'explique par le fait que le financement des dépenses extraordinaires est réalisé principalement par le biais de prélèvements sur les fonds de réserve de la Province (plus de 61 %). Le financement par emprunt représente quant à lui une moyenne de 27 % des recettes extraordinaires.

La circulaire budgétaire nous impose d'ailleurs de stabiliser la charge de la dette :

« Je précise qu'il n'y a stabilisation de la charge de la dette que pour autant que les charges complètes d'intérêts et d'amortissement (estimation prévisionnelle puisqu'il n'y a généralement pas d'amortissement l'année où l'emprunt est contracté) des emprunts qu'il est prévu de contracter en 2017 n'excèdent pas la moyenne arithmétique des charges complètes d'intérêts et d'amortissement des emprunts venus à échéance au cours des 5 années précédant l'année de référence du budget (soit de 2012 inclus à 2016 inclus – afin d'éviter la référence à un seul exercice qui pourrait s'avérer exceptionnellement faible ou important) ».

Le Collège a déjà eu l'occasion de signaler au Ministre des Pouvoirs locaux que le mode de calcul préconisé par la Région wallonne pose deux problèmes :

a) La comparaison entre les nouvelles charges et celles venues à échéance ne tient aucunement compte de la part relative de la charge de dette dans le budget et/ou de l'indexation. Or, les charges qui viennent à échéance sont celles des emprunts contractés il y a 10 ou 20 ans. La norme conduit donc à stabiliser la charge de la dette non au niveau moyen des cinq dernières années mais bien au niveau d'il y a 10 ou 20 ans et ce, en valeur absolue.

b) La norme proposée n'atteint par ailleurs pas son objectif puisqu'elle préserve la capacité d'emprunter des pouvoirs locaux qui ont abondamment emprunté par le passé et limite drastiquement la capacité d'emprunt des pouvoirs locaux qui ont peu emprunté et qui, par conséquent, ont peu d'emprunts qui viennent à échéance.

6. Le service extraordinaire

La calculatrice du résultat du service extraordinaire 2017 se présente comme suit :

Recettes extraordinaires		Dépenses extraordinaires	
Groupe éco	Exercice 2017	Groupe éco	Exercice 2017
Transfert (080)	76.000,00	Transfert (090)	9.270.000,00
Investissement (081)	1.450.000,00	Investissement (091)	14.085.461,00
Dette (082)	7.550.075,00	Dette (092)	0,00
Total	9.076.075,00	Total	23.355.461,00
Résultat Exercice propre Boni		Mali	
		-14.279.386,00	
Ex.Antérieurs	285.580,00	Ex.Antérieurs	0,00
Résultat Exercice Antérieur Boni		Mali	
		285.580,00	
Ex propre ant (boni +/- mali -)		Mali	
		-13.993.806,00	
Prélèvement (088)	14.733.402,00	Prélèvement (078)	254.016,00
Résultat Général Boni		Mali	
		485.580,00	
Total recettes extraordinaires	24.095.057,00	Total dépenses extraordinaires	23.609.477,00
		485.580,00	

Les modes de financement se résume comme suit :

Modes de financement	Budget 2017
Prélèvements sur le service ordinaire	1.958.436,00
Emprunts	7.550.075,00
Prélèvements sur les F.R.E.	12.520.950,00
Transfert	76.000,00
Autres recettes (Ventes, Boni)	1.989.596,00
Total	24.095.057,00

Le budget extraordinaire est composé de sept sections :

Type d'investissements	Budget 2017
Les investissements lourds	3.550.000,00
L'aide aux communes	7.440.000,00
Les dépenses liées aux investissements lourds	3.857.500,00
Les investissements mobiliers et la maintenance	6.572.961,00
Les projets inférieurs à cinq cent mille euros	105.000,00
Les subventions et les obligations	1.830.000,00
Les prélèvements	254.016,00
Total général	23.609.477,00

7. L'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire, c'est-à-dire l'équilibre global (déterminé sur la dernière ligne des tableaux récapitulatifs figurant à la fin du budget), tant au service ordinaire qu'au service extraordinaire, constitue le premier principe essentiel de la gestion financière (Arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes, modifié par l'arrêté royal n° 145 du 30 décembre 1982). L'équilibre global demeure le premier principe essentiel de la gestion financière.

Cependant, depuis 2015, les Provinces doivent également atteindre l'équilibre à l'exercice propre.

A défaut d'équilibre, le Gouvernement wallon arrêtera un dispositif contraignant permettant ce retour à l'équilibre. Les provinces qui ne sont pas à l'équilibre à l'exercice propre seront invitées à présenter un plan de convergence à l'autorité de tutelle.

Il est donc nécessaire de présenter un budget en équilibre à l'exercice propre afin d'éviter une intervention contraignante de la Région.

La stricte exigence de l'équilibre à l'exercice propre n'est pas nécessairement une solution adéquate dans la mesure où elle fait obstacle à la gestion saine de certains dossiers. Dans de nombreuses circonstances, l'utilisation de fonds de réserves ou du boni des exercices antérieurs est une manière adéquate de répondre aux défis auxquels les pouvoirs locaux doivent faire face, et elle ne devrait pas être sanctionnée par l'autorité de tutelle.

Cette exigence est d'autant moins adéquate que, pour éviter de mettre les pouvoirs locaux dans une situation inextricable, elle conduit la tutelle elle-même à proposer des accommodements qui heurtent le bon sens et les règles élémentaires de bonne gestion (inscription de recettes fictives préfigurant les dépenses non engagées...).

Il faut absolument poursuivre sans relâche les réflexions dans ce domaine et, vraisemblablement, redéfinir la notion d'exercice propre.

Depuis 2014, il est admis l'inscription au budget ordinaire d'une recette spécifique visant à préfigurer les dépenses budgétisées pour l'exercice et qui ne seront pas engagées. Ce crédit ne sera pas à constater et s'annulera automatiquement dans les comptes de l'exercice (pas de droit constaté aux comptes).

La circulaire précise que cette possibilité ne doit pas entraver l'équilibre réel imposé à l'exercice propre et ajoute que ces recettes seront prises en considération pour apprécier l'équilibre à l'exercice propre du service ordinaire.

Il est difficile d'admettre que les exigences de l'Union européenne en matière de contrôle et de publicité des données budgétaires puissent justifier l'utilisation d'un tel subterfuge.

Il a été décidé de ne pas mettre en œuvre cette faculté dans le cadre du budget 2017.

Par ailleurs, il faut se réjouir du fait que cette possibilité n'est désormais plus autorisée au service extraordinaire.

Table des matières

Remarque liminaire	1
1. Les objectifs du cours	1
2. Rappel des notions de finances	1
2.1. Les acteurs de la vie comptable et budgétaire d'une Province sont :	1
2.2. Les normes à prendre en considération	2
2.3. Les comptabilités budgétaire et générale	2
2.4. Le budget	2
2.5. Les articles budgétaires	3
2.6. Les principes régissant l'élaboration d'un budget	5
Le principe d'annualité	5
Le principe d'unité	6
Le principe d'universalité	6
Le principe de spécialité	6
2.7. Les étapes du paiement d'une dépense	6
3. Le cycle budgétaire et comptable de la Province	7
3.1. L'élaboration, le vote et l'approbation du budget initial	7
3.2 Le budget et la démocratie	9
3.3. Les annexes au budget	10
3.4. Les modifications budgétaires	10
3.5. Le compte budgétaire et les opérations de fin d'exercice	11
3.6. Les crédits à reporter ?	11
4. Les recettes provinciales ordinaires	12
4.1. Les recettes de prestations	12
4.2. Les recettes de transfert	13
4.2.1. Les centimes additionnels au précompte immobilier	13
4.2.2. Les taxes provinciales	13
4.2.3. La dotation au fonds des provinces wallonne	15
4.3. Les recettes de dettes	16
5. Les dépenses ordinaires	16
5.1. Les dépenses de personnel	16
5.2. Les dépenses de fonctionnement	19
5.3. Les dépenses de transfert	20
5.4. Les dépenses de dettes	20
6. Le service extraordinaire	21
7. L'équilibre budgétaire	22

