

# **Matinale de l'évaluation et de la prospective organisée par l'Institut Destrée**

## **Regards sur la dette wallonne - 21 janvier 2022**

*Par Françoise Winant*

*Première auditrice réviseuse à la Cour des comptes*

### **1. Périmètre de la Région wallonne (slide 3)**

Le périmètre de consolidation de la Région wallonne comporte 151 institutions, sur la base de la liste publiée par l'ICN en octobre 2021<sup>1</sup>. Il s'agit des organismes repris en regard du code S13.12, rubrique « Administrations d'États fédérés » du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC).

- Outre l'entité qui regroupe les services de l'administration générale (SPW) et les cabinets, on compte 2 services administratifs à comptabilité autonome et 11 organismes de type 1, placés directement sous l'autorité d'un ministre fonctionnel
- 10 organismes de type 2 qui disposent d'un organe de gestion et sont placés sous la tutelle d'un ministre.
- L'aviq qui a un caractère hybride (missions paritaires et non paritaires).
- Et enfin, près de 130 organismes de type 3. Cette catégorie regroupe principalement les outils financiers de la Région wallonne, les sociétés de logement de service publics, l'opérateur de transport de wallonie ou encore une série d'asbl classées par l'ICN dans le périmètre de la Région wallonne.

### **2. Dette directe (slide 4)**

Fin 2020, la dette directe de la Région wallonne selon le SEC s'élevait à 17,4 milliards, ce qui représente une hausse de 7,9 milliards par rapport à fin 2015. L'année 2015 a été choisie comme année de référence, puisque celle-ci correspond à l'année de mise en œuvre de la sixième réforme de l'état.

L'augmentation de la dette directe résulte principalement des déficits budgétaires récurrents de ces dernières années. En 2019, le déficit budgétaire net atteignait un peu plus d'1 milliard d'euros tandis qu'en 2020, il a atteint 3,3 milliards. L'année 2020 a en effet été fortement marquée par la crise sanitaire.

### **3. Évolution de la dette directe en 2021 et 2022 (slide 5)**

Les déficits budgétaires estimés de l'année 2021 (de l'ordre de -4,9 milliards d'euros) et 2022 (-4,1 milliards) devront être financés, ce qui devrait augmenter la dette directe à concurrence de 6,7 milliards d'euros en deux ans, soit un accroissement de 39 %. Selon les budgets déposés, la dette directe atteindrait ainsi

---

<sup>1</sup> Liste des entités publiques. Disponible sur [www.inr-icn.fgov.be](http://www.inr-icn.fgov.be)

24,1 milliards au 31 décembre 2022. Cette estimation tient compte d'une sous-utilisation des crédits budgétaires telle qu'estimée par le gouvernement wallon.

Le recours aux marchés financiers sera cependant réduit grâce à deux financements spécifiques :

D'une part, il est prévu que le gouvernement fédéral mette à disposition de la Région wallonne un prêt de 1,2 milliard d'euros.

D'autre part, la Région wallonne devrait également bénéficier d'un prêt de la BEI d'un montant total de 1,1 milliard d'euros pour les investissements qui améliorent l'efficacité énergétique des logements sociaux et la reconstruction des berges de cours d'eau non navigables situés dans les zones sinistrées suite aux inondations.

Il y également un préfinancement qui a été accordé par les assureurs à la Région wallonne dans le cadre de l'indemnisation des victimes des inondations. Ce préfinancement a été prévu par un protocole.

#### **4. Impact du protocole conclu à la suite des inondations (slide 6)**

Le montant précité de la dette directe d'un peu de plus de 24 milliards fin 2022 établie sur la base des budgets 2021 et 2022 n'intègre pas le montant emprunté auprès des assureurs car elle se base sur les données budgétaires. Comme la Cour des comptes l'a fait remarquer lors de son analyse du budget 2022, le budget initial 2022 ne comporte aucun crédit de dépenses dédié à l'imputation des dépenses préfinancées par les assureurs dans le cadre de l'indemnisation des dommages causés par les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 et le 24 juillet 2021. Pour 2022, le montant de ces dépenses est estimé à 817 millions d'euros.

La même observation peut être formulée pour le budget de l'année 2021 qui n'a pas fait l'objet d'un ajustement postérieur à la survenance des inondations. Selon l'exposé général du budget 2022, lors de la confection du projet de budget, la ventilation entre 2021 et 2022 de la part des indemnités à charge des assureurs n'était pas encore déterminée.

Pour l'année 2021, la Cour des comptes a recommandé de réallouer les crédits nécessaires à l'imputation des dépenses préfinancées estimées à 266 millions d'euros et d'inscrire, en contrepartie, la recette d'emprunt équivalente dès la constatation du droit. Pour l'année 2022, la Cour a recommandé de procéder de manière identique dans l'attente d'un ajustement.

Le mécanisme mis en place avec les assureurs est le suivant.

Afin de s'assurer que les personnes sinistrées assurées en risques simples soient indemnisées à 100 % des dommages estimés et couverts selon les règles de leur police d'assurance, le gouvernement wallon a décidé de prendre à sa charge le solde des indemnités non couvert par les assureurs.

En vertu du protocole conclu, les assureurs préfinancent la part wallonne de l'indemnisation des sinistrés. Dans les faits, lors de l'indemnisation, les assureurs souscrivent un prêt émis par la Région wallonne à un taux de 0 % pour un montant nominal correspondant à la participation wallonne dans les dommages payés. Le remboursement débutera le 1<sup>er</sup> août 2024 au plus tôt et se clôturera le 1<sup>er</sup> août 2031 au plus tard.

En prenant en compte la dette à l'égard des compagnies d'assurances, la dette directe devrait atteindre 25,2 milliards d'euros fin 2022.

## **5. Évolution des recettes et des dépenses 2015-2022 (slide 7)**

Ce graphique présente l'évolution des recettes (la courbe verte) et des dépenses (la courbe rouge).

Il permet de constater que les dépenses ont progressé plus vite que les recettes entre 2015 et 2019. Le pourcentage de croissance s'élève à 12,7 % pour les dépenses contre 8,8 % pour les recettes.

Entre 2019 et 2021, essentiellement en raison de la crise sanitaire, les recettes ont augmenté de 3,2 % seulement, alors que les dépenses progressent de 27,5 %. Cet écart accru a pour conséquence une aggravation du déficit budgétaire et une augmentation corrélative de la dette directe.

En 2022, les dépenses afficheraient, selon les prévisions du gouvernement, une hausse de 2,1 %, alors que les recettes augmenteraient de 9,3 %. En dépit du fait que les recettes croissent plus vite que les dépenses, les premières resteraient inférieures aux dépenses à concurrence de 3,7 milliards d'euros en 2022. Sur la base des projets de budgets 2022, le déficit budgétaire s'améliorerait cependant par rapport à celui de 2021.

Cependant, les prévisions inscrites au budget 2022 ne tiennent pas compte de la part des indemnités versées aux sinistrés et préfinancée par les assureurs.

## **6. Focus dépenses (slide 8)**

La figure suivante présente l'évolution des dépenses depuis 2015. Les dépenses connaissent une croissance exceptionnelle de 4,6 milliards (soit 33,3 %) entre l'exercice 2019 et le budget initial 2022. Cette croissance résulte des dépenses dédiées par le gouvernement à la crise sanitaire, à la relance et aux inondations.

S'il est fait abstraction de ces dépenses exceptionnelles, les dépenses au budget initial 2022 s'établiraient à environ 15,8 milliards d'euros. La croissance des dépenses entre 2019 et le budget initial 2022 serait alors de l'ordre de 13,2 %, soit une croissance endogène moyenne annuelle de 4,22 %, contre 3,04 % pour la période 2015-2019. La croissance endogène des dépenses, c'est-à-dire hors relance et crise sanitaire, tend par conséquent à s'accélérer.

## **7. Dette indirecte (slide 9)**

À la dette directe, s'ajoute la dette indirecte.

La dette indirecte comprend :

- la dette des unités d'administration publique pour un total de 7,4 milliards d'euros ;
- la dette afférente aux missions déléguées et au financement alternatif d'un montant de 2,6 milliards d'euros ;
- la dette vis-à-vis du Fonds d'amortissement des dettes du logement social (le fadels) pour 310 millions d'euros ;
- des leasings financiers à hauteur de 49 millions d'euros.

Il convient de préciser que la part wallonne de la dette relative aux hôpitaux, d'un montant global de 4,8 milliards d'euros, reste toujours à ventiler entre les différentes entités fédérées. Une fois attribuée, cette part viendra augmenter la dette brute consolidée régionale à due concurrence.

#### **8. Situation dette brute consolidée (slide 10)**

Au 31 décembre 2020, la dette brute consolidée au sens du traité de Maastricht s'élève à 27,7 milliards d'euros. Entre 2015 et 2020, la dette brute consolidée s'est accrue de 7,2 milliards d'euros. Cette hausse provient de la dette directe qui augmente de quelque 120 % alors que la dette indirecte se réduit de -17,6 % au cours de cette même période.

#### **9. Projections solde brut à financer 2022-2026 (slide 11)**

L'estimation de la dette directe au 31 décembre 2026 se fonde sur les prévisions des soldes budgétaires à financer du budget ajusté 2021 et du budget initial 2022 et des projections pluriannuelles pour les années 2023 à 2026 reprises dans l'exposé général du budget initial 2022.

Les projections de soldes présentées dans cet exposé général sont celles établies lors des travaux de la commission externe des finances publiques et de la dette. Divers éléments n'ont pu être pris en compte dans ces projections :

- pour 2022, les dépenses préfinancées par les assureurs à charge de la Région wallonne : dommages résultant des inondations (817 millions d'euros);
- l'impact financier des remboursements en capital du prêt consenti par les assureurs (1/8 de 1.083 millions d'euros chaque année à partir de 2024);
- certaines dépenses liées au cofinancement des programmes européens (programmation 2021-2027) : 37,5 millions d'euros en 2023, 70 millions d'euros en 2024 et 115 millions d'euros en 2025 et 2026.

#### **10. Détail des projections pluriannuelles 2022-2026 (slide 12)**

Ces projections partent de l'hypothèse suivante : pour les années 2025 et 2026, les dépenses relatives aux politiques nouvelles et au plan de relance sont réduites de 1,8 milliard d'euros par rapport aux dépenses prévues pour ces catégories de dépenses en 2023.

Les soldes budgétaires à financer issus de ces projections ont été corrigés en vue de prendre en compte :

- les dépenses prises en charge provisoirement par les assureurs en lieu et place de la Région wallonne pour 2021 et 2022 à concurrence d'un montant total de 1.083,9 millions d'euros qui ne figuraient pas dans les budgets ;
- l'effort de soutenabilité de réduction des dépenses recommandé par la commission externe de la dette et des finances publiques de la Région wallonne ;
- les sous-utilisations de crédits du budget général des dépenses maintenues à 421 millions d'euros durant la période 2023-2026.

Selon ces prévisions, la dette directe atteindrait 35 milliards d'euros fin 2026, ce qui représenterait près de 241 % des recettes estimées de la Région wallonne pour la même année.

#### **11. Projections à fin 2026 de la dette brute consolidée (slide 13)**

En partant de l'hypothèse d'une dette indirecte qui resterait stable jusque 2026, le montant de la dette brute consolidée de la Région pourrait dès lors atteindre 45,4 milliards d'euros fin 2026 contre 27,8 milliards d'euros à la fin 2020, soit une croissance de 64 % en six ans. Elle atteindrait ainsi près de 281 % des recettes totales hors emprunts de la Région wallonne.

#### **12. Ratio dette brute consolidée / PIB Wallon (slide 14)**

Cette tendance à la hausse se marque également au niveau du ratio dette brute consolidée/PIB wallon qui reste assez stable entre 2016 et 2019 avant de croître significativement. Comme le montre le graphique, il gravite autour des 22% entre 2016 et 2019, ce ratio atteint ensuite presque 29% en 2020 et, sur la base des prévisions du PIB Wallon réalisées par l'Iweps pour 2021 et 2022, ce ratio atteindrait 30,7 % en 2021 et 34,3% en 2022.

#### **13. Charges de la dette et risque de taux (slide 15)**

Selon les données du regroupement économique de l'année 2020, la dette brute consolidée a généré des charges d'intérêts de 641 millions d'euros en 2020, ce qui correspond à un taux moyen implicite de 2,3 %.

Les charges d'intérêts supportées par les unités institutionnelles appartenant au périmètre de consolidation de la Région wallonne concernent principalement la dette de la Société wallonne de crédit social et les guichets sociaux (119,4 millions d'euros), la Société wallonne du logement (53,6 millions

d'euros), le Fonds du logement de Wallonie (25,6 millions d'euros) ainsi que les mécanismes de financement alternatif<sup>2</sup> (74,2 millions d'euros).

#### **14. Impact d'une hausse des taux (slide 16)**

Le 3 décembre 2021, Moody's a dégradé la notation de la Région wallonne au niveau A3, avec une perspective stable.

Moody's relève une dette très importante qui s'accroît en raison de déficits substantiels notamment en raison de la crise sanitaire. À l'inverse, l'agence de notation reconnaît notamment que la Région dispose de liquidités fortes, d'un accès aux marchés incontesté et d'une bonne gestion de la dette. Elle prend également en compte la réduction cumulative de 150 millions d'euros des dépenses par an pendant 10 ans.

Cette dégradation de la note de la Région pourrait avoir un impact sur les taux des emprunts auxquels la Région se finance.

Actuellement, 93,57% de la dette directe est financée à taux fixe. La Région est dès lors principalement exposée à une hausse des taux d'intérêt pour son endettement à taux variable, le refinancement des emprunts échéant dans l'année ainsi que les nouveaux emprunts destinés à couvrir le déficit de l'année.

À titre d'information, l'estimation de l'impact financier d'une hausse d'intérêt de 1 % sur la dette directe au 1<sup>er</sup> janvier 2022 est évaluée à 19,5 millions d'euros en 2022 et à 60 millions d'euros en 2023.

Pour conclure sur ce point, comme la Cour des comptes l'a signalé lors de l'examen du budget 2022, si la dette est actuellement soutenable, cette situation pourrait être mise en péril par le maintien de déficits budgétaires importants ou une hausse des taux d'intérêt.

#### **15. Échéancier de la dette directe au 31/12/2020 (slide 17)**

Pour gérer au mieux le risque de liquidités et de refinancement, la Wallonie a diversifié ses sources de financement en élargissant sa base d'investisseurs. Comme le souligne le rapport annuel sur la dette wallonne établi par le SPW Finances<sup>3</sup>, l'objectif est de ne pas être dépendant d'un type de financement comme les crédits bancaires par exemple. Pour ce faire, la Wallonie a notamment augmenté le nombre de ses contreparties, qui sont des intermédiaires cherchant des investisseurs susceptibles de lui prêter des fonds. Elle a également mis en place des outils lui permettant d'avoir un accès rapide et continu aux marchés des capitaux.

En outre, la Wallonie dispose également d'une gestion de la position globale régionale de trésorerie, intégrant les comptes de la Région et ceux des unités d'Administration Publique faisant partie de la

---

<sup>2</sup> Financement alternatif géré par la Sowafinal et le CRAC incluant le CRAC Long terme.

<sup>3</sup> <https://www.wallonie.be/fr/financement/rapport-annuel-de-la-dette>

centralisation. Ainsi, en 2022, le gouvernement wallon a prévu une opération exceptionnelle de 204,8 millions d'euros visant à réduire l'excédent de trésorerie de certains organismes en les autorisant à dégrader leur déficit budgétaire. Cette réduction sera réalisée par un remboursement de l'excédent de trésorerie de l'organisme ou par une diminution de sa dotation.

La Région wallonne dispose également d'une ligne de crédit de 3,25 milliards d'euros accordée par son caissier. Contrairement à la Communauté française, elle dispose aussi d'une certaine autonomie financière avec les additionnels IPP. Enfin, le profil d'amortissement de la dette limite les pics de refinancement. Le graphique repris du rapport annuel sur la dette wallonne nous montre qu'il existe malgré tout quelques pics de refinancement. Ainsi, si entre 2022 et 2024, la Région wallonne devra refinancer entre 600 et 800 millions d'euros par an. En 2025, elle devra refinancer plus d'1,4 milliard d'euros.

## **16. Conclusion et perspectives (slide 18)**

La situation de la Région wallonne en termes d'endettement est difficile. Elle demande une réaction rapide. À la demande du gouvernement wallon, la commission externe des finances publiques et de la dette s'est ainsi penchée sur la question. Elle a formulé une trajectoire en termes de réduction du déficit chaque année d'un montant équivalent à 1% des recettes, ce qui représente environ 150 millions d'euros de réduction du déficit budgétaire chaque année.

Cette réduction étant cumulative, le respect de la trajectoire définie qui vise à stabiliser, à terme, la dette wallonne nécessitera de dégager des marges d'économies de plus en plus importantes.

Le gouvernement wallon a mis en place un outil qui est le budget base zéro qui lui sera utile dans cette perspective de réduction du déficit.

Pour rappel, la réalisation d'un exercice budget base zéro a été proposée par le gouvernement à l'issue du conclave budgétaire du budget initial 2020. Selon le communiqué du gouvernement wallon du 20 mai 2020 qui traite de cette question, l'exercice BBZ a commencé par un travail de méthodologie qui a été complété par un test sur 3 services pilotes, dont le service de recouvrement externe au sein du SPW Fiscalité et l'AWAC faisaient partie.

L'élaboration d'un BBZ a pour objectif d'améliorer la gestion publique des dépenses, ce qui implique que toutes les dépenses et les recettes doivent être justifiées par leur utilité et leur pertinence.

Cette technique se différencie de la procédure budgétaire classique qui consiste à établir un budget à partir de celui de l'année précédente, en y intégrant quelques variations.

Le gouvernement considère que l'implémentation de BBZ est un élément majeur de remise en ordre des finances publiques. Il s'inscrit dans une réflexion globale sur la pertinence et l'efficacité de chaque dépense.

Le gouvernement a déployé le travail BBZ, pour l'ensemble de ses compétences, en 4 vagues successives.

1 : d'abord la mobilité, sécurité et trafic, réseaux routiers, famille, numérique, aéroports, diversité, formation.

2 : statistiques et études, transports collectifs, politique agricole et développement rural, nature et forêt, fonctionnement du GW, pouvoirs locaux et démocratie.

3 : voies hydrauliques, environnement et permis/autorisation, polices et contrôles, croissance et restructurations des entreprises, recherche et innovation, transports collectifs (suite), emploi, inspection, fiscalité, infrastructures sportives, handicap, santé.

4 : et enfin, sol et déchet, patrimoine et tourisme, Action sociale, aînés, aménagement du territoire, support, logement, énergie, divers.

La fin des travaux est attendue en mars 2022. L'ajustement du budget 2022 devrait inclure la traduction budgétaire des premiers résultats de l'opération BBZ.

***Les rapports complets sur la certification du compte général 2020 de la Région wallonne (Fascicule I<sup>er</sup> du 33<sup>e</sup> cahier d'observations), l'exécution du budget 2020 de la Région wallonne et la situation de la dette (Fascicule III du 33<sup>e</sup> cahier d'observations) ainsi que le rapport spécifique consacré à l'analyse des projets de budgets 2022 de la Région wallonne sont disponibles sur le site de la Cour des comptes.***

<https://www.rekenhof.be/FR/Publications/RegionWallonne.html>