



Laurent Bosquillon

Directeur au Service public de Wallonie - Direction générale Intérieur

Membre du Collège régional de Prospective de Wallonie

***La gouvernance budgétaire de la Région wallonne
dans le cadre de l'Union européenne***

Version au 30 octobre 2018

1. Une gouvernance budgétaire régionale délicate depuis plusieurs années

1.1. Une situation budgétaire délicate depuis plus de 10 ans

Les comptes 2017 des administrations publiques publiés par l'Institut des Comptes nationaux ¹ montrent combien la situation budgétaire de la Région wallonne n'a pas été bonne ces 10 dernières années.

Le tableau suivant reprend le solde de financement de la Région wallonne calculé selon les normes européennes par l'Institut des Comptes nationaux. On observe ainsi qu'à l'exception de l'année 2016, qui apparaît comme exceptionnelle, le solde de financement de la Région wallonne a constamment été négatif.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde de financement (millions EUR)	-362,8	-792,9	-363,8	-699,1	-349,4	-309,6	-711,2	-1.763,9	+168,8	-310,3

Selon les prévisions calculées par le CERPE ² en avril 2018, si la situation budgétaire de la Wallonie tend à s'améliorer en matière de solde de financement SEC, elle demeure néanmoins déficitaire à l'horizon 2028 en matière de solde net à financer.

1 Comptes nationaux - Comptes des administrations publiques 2017 publiés le 19 octobre 2018 par l'Institut des Comptes nationaux. <https://www.nbb.be/doc/dq/f/dq3/histo/nfdb1810.pdf>

2 Les perspectives budgétaires de la Wallonie de 2018 à 2028. CERPE – Avril 2018. <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier92>

	2018 ini	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Solde net à financer (millions EUR)	-1.130	-1.071	-924	-809	-694	-579	-509	-428	-338	-276	-230
Solde de financement (millions EUR)	-676	-226	-50	+66	+182	+298	+369	+399	+479	+541	+587

Si l'annonce faite le 29 septembre dernier par le Gouvernement wallon d'un retour à l'équilibre budgétaire dès 2019 selon les normes européennes est en soi une bonne nouvelle, on observe néanmoins dans les chiffres communiqués par le Gouvernement wallon³ que le solde brut à financer lui se dégraderait en 2019 par rapport à 2018. Ce qui signifie que la Région wallonne continuerait à s'endetter afin d'équilibrer son budget et ainsi financer ses dépenses courantes et d'investissements.

1.2. Une gouvernance budgétaire wallonne impactée par diverses réformes

Ces dix dernières années, la gouvernance budgétaire régionale a par ailleurs été impactée par deux réformes d'ampleur décidées :

- d'une part, par l'Union européenne qui, faisant suite à la crise financière de 2008, a décidé en 2011 et 2012 d'adopter de nouvelles réglementations visant à renforcer la gouvernance budgétaire européenne et à favoriser un retour à l'équilibre des finances publiques ;
- d'autre part, par le Fédéral qui dans le cadre de la réforme de la loi de financement de 2014 a davantage responsabilisé les Régions. La réforme de 2014 a ainsi donné plus d'autonomie fiscale aux Régions au travers notamment du système des additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques. La réforme de la loi de financement a également prévu une période transitoire de dix ans entre 2025 et 2034 afin de permettre aux Régions d'anticiper une diminution des moyens budgétaires qui leur seront octroyés par le Fédéral. Ainsi la Wallonie, à partir de 2025, va connaître une diminution progressive de ses moyens et à l'horizon 2034 devra se passer d'environ 620,54 millions EUR, soit environ 5% du budget wallon actuel⁴.

La mandature 2014-2019 aura par ailleurs été marquée par des positionnements assez antagonistes de la Région wallonne à l'égard de ses obligations de respect d'une trajectoire budgétaire négociée avec le Fédéral et les autres entités fédérées du pays.

Bien qu'un accord de coopération ait été conclu le 13 décembre 2013 entre le Fédéral et les entités fédérées afin de répartir entre les différentes parties les efforts budgétaires à mettre en œuvre afin que la Belgique respecte ses obligations européennes en la matière, les positions des uns et des autres n'ont jamais été véritablement arrêtées pour mettre en œuvre cet accord de coopération et il faudra attendre le mois de mai 2018 avant d'avoir l'annonce d'un accord entre le Fédéral et la Wallonie pour un retour à l'équilibre budgétaire en 2020.

³ Budget 2019. Conférence de presse du Gouvernement wallon du 29.09.2018.

http://gouvernement.wallonie.be/home/presse/publications/budget-2019_publicationfull.html

⁴ Estimation budgétaire reprise dans le décret contenant le premier feuillet d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018 qui a été approuvé le 17 juillet 2018 par le Parlement de Wallonie.

2. Une législature 2019-2024 marquée par une nouvelle gouvernance budgétaire régionale

La Wallonie mènera des actions à trois niveaux différents durant la mandature 2019-2024 afin de tenir compte des différents enjeux budgétaires liés à

- la nécessité de retrouver l'équilibre budgétaire le plus rapidement possible en sachant qu'à moyen terme les moyens alloués dans le cadre de la loi de financement vont commencer à diminuer ;
- l'impact du vieillissement de la population qui impactera aussi les dépenses régionales ;
- la nécessité de trouver des moyens de financement à allouer à des dépenses d'investissements.

2.1. Plaider pour une réforme de la gouvernance budgétaire européenne

L'application stricte des règles budgétaires européennes depuis la crise financière de 2008 a montré que l'assainissement des financements publics avait sérieusement impacté les dépenses d'investissements publics. Par ailleurs, les perspectives modérées de notre économie pour les prochaines années ne permettent pas d'espérer un redressement de nos finances par la seule voie de la croissance. Or, les investissements publics, pour peu qu'ils soient bien sélectionnés et qu'ils soient productifs, peuvent avoir un effet bénéfique sur le potentiel de croissance à long terme d'une économie.

De plus depuis plusieurs années, les Régions et les Communautés assurent plus de la moitié des investissements publics en Belgique ⁵. Il est dès lors vital pour la Wallonie de s'assurer que les règles budgétaires qui lui sont imposées par la Commission européenne, d'une part, garantissent la mise en place d'une politique d'assainissement des finances publiques afin d'assurer leur viabilité à long terme et, d'autre part, permettent aux entités fédérées d'accroître les investissements publics afin de soutenir une croissance durable de son économie.

Dès le début de la prochaine mandature, le Parlement de Wallonie mandatera le Gouvernement wallon afin que celui-ci négocie en Comité de Concertation une position de la Belgique demandant à la Commission européenne de revoir le calcul du solde de financement des administrations publiques en envisageant deux hypothèses de travail :

- soit dans le calcul du solde de financement les dépenses d'investissements sont remplacées par l'amortissement annuel lié au remboursement des emprunts contractés pour financer ces investissements ;
- soit l'objectif à moyen terme que doivent atteindre les États membres est calculé en tenant compte du potentiel de croissance économique, des investissements publics et du coût lié au vieillissement de la population. Cette solution implique alors que les objectifs à moyen terme soient négociés sur une base annuelle ou pluriannuelle entre la Commission européenne et les institutions fédérales, régionales et communautaires de la Belgique ⁶.

⁵ Voir les comptes des administrations publiques publiés chaque année par l'Institut des Comptes nationaux.

⁶ Cette option part du principe qu'au lieu d'imposer un OMT en % du PIB il soit tenu compte dans une phase de négociations avec la Commission européenne de la situation de chaque pays en matière de potentiel de croissance, d'investissements à réaliser à moyen terme et du coût du vieillissement de la population.

Jusqu'à présent la Commission européenne s'est montrée réticente à tout changement majeur du calcul du solde de financement des pouvoirs publics, mais dans un contexte de faible croissance économique et dans un contexte actuel où les investissements publics demeurent généralement faibles, il apparaît urgent de mener une sérieuse réflexion sur les dispositifs européens actuels tout en s'assurant de préserver l'objectif de viabilité à long terme des finances publiques.

2.2. Formaliser l'accord de la trajectoire budgétaire au niveau belge

Afin de respecter l'accord de coopération conclu le 13 décembre 2013, dès le début de la législature 2019-2024 la Wallonie négociera formellement avec le Fédéral et les autres entités fédérées la trajectoire budgétaire des 5 à 6 prochaines années ainsi que les efforts à réaliser en matière d'assainissement des finances publiques par chacune des parties.

La formalisation de cet accord est primordiale, car elle doit d'une part permettre une meilleure coordination des trajectoires budgétaires pluriannuelles et globales des gouvernements fédéral, régionaux et communautaires et d'autre part servir de feuille de route au Gouvernement wallon qui devra assumer une trajectoire budgétaire pour l'entité régionale au sens large, mais également pour les pouvoirs locaux wallons⁷.

Dans le cadre de la négociation de cet accord, la Wallonie s'imposera au minimum de respecter la véritable règle d'or en matière budgétaire⁸, à savoir que les dépenses courantes devront obligatoirement être financées par les seules recettes courantes et le recours à l'emprunt ne sera utilisé que pour le seul financement des dépenses d'investissements.

La recherche d'un équilibre budgétaire au niveau wallon passera dès lors à la fois par la recherche d'un équilibre voire d'un boni en termes de solde de financement SEC, mais également par une réduction non négligeable du déficit constaté au niveau du solde net à financer de la Région. De la sorte, la Wallonie devrait assainir durablement ses finances.

2.3. Poursuivre les modifications de la gouvernance budgétaire régionale entamées en 2014

La mandature qui se termine a vu certaines avancées en matière de gouvernance budgétaire au travers notamment de la mise en place d'un Comité de Monitoring chargé d'assurer le suivi des dépenses régionales et le développement d'un Conseil de la Fiscalité et des Finances de la Wallonie (CFFW) chargé de remettre des avis sur des réformes ayant un impact sur la fiscalité et les finances régionales.

Si ces deux outils sont intéressants leur impact semble toutefois demeurer limité. La principale mission du Comité de monitoring est actuellement une mission de rapportage statistique concernant l'exécution du budget général des dépenses de la Région wallonne. Ce que devrait normalement déjà faire toute administration publique (SPW, UAP,..) chargée d'exécuter une partie du budget régional. Si le CFFW est capable de remettre des avis sur des réformes impactant la fiscalité régionale, jusqu'à présent il n'a pas été capable d'émettre des avis sur les impacts budgétaires que pourraient avoir des réformes régionales.

Il convient dès lors d'aller encore plus loin en matière de gouvernance budgétaire régionale.

⁷ Pour rappel l'entité 2 wallonne est composée de la Région wallonne et de son périmètre mais aussi des pouvoirs locaux classés dans le secteur S1313 des administrations publiques.

⁸ La Région wallonne impose déjà cette règle aux communes, provinces et CPAS wallons depuis de nombreuses années. Il est donc normal qu'elle s'impose elle aussi cette règle dans le cadre de l'assainissement des finances publiques.

2.3.1. La création d'un Conseil supérieur des finances de la Région wallonne

Au départ du Comité du monitoring et du CFFW, la Wallonie veillera à se doter d'un véritable Conseil supérieur des finances qui, comme au niveau fédéral, aura comme mission d'analyser et d'étudier des problèmes fondamentaux de nature budgétaire, financière ou fiscale et de proposer des adaptations et des réformes souhaitables. Composé de véritables experts en matière budgétaire, il pourra agir d'initiative ou à la demande du ministre régional du Budget et des Finances. Pour alimenter ses travaux, le Conseil supérieur des finances pourra faire appel à tout instant aux services de l'Administration régionale ⁹ en charge de l'exécution du budget régional. Les rapports et avis remis par le Conseil supérieur des finances seront publiés et rendus publics.

2.3.2. L'élaboration de prévisions budgétaires pluriannuelles

Comme elle l'impose aux communes, provinces et CPAS, la Région wallonne doit oser calculer des prévisions budgétaires pluriannuelles qui lui permettront de détecter très tôt si oui ou non elle respecte sa trajectoire budgétaire, mais aussi d'anticiper l'impact budgétaire de réforme déjà décidée (ex : la diminution de la dotation transitoire) ou à venir.

Le Gouvernement wallon demandera dès lors à l'Administration de lui communiquer, lors des travaux préparatoires à l'élaboration du budget initial ou d'un feuillet d'ajustement, des prévisions budgétaires à cinq ans calculées selon divers scénarios (scénario à politique inchangée – c'est-à-dire sans modification de la législation existante - et scénarios tenant compte de changements de politiques).

L'élaboration de ces trajectoires budgétaires pluriannuelles permettra par ailleurs au Gouvernement wallon d'expliquer au Parlement de Wallonie et ce de manière précise quelles sont les mesures qu'il propose de prendre en matière d'augmentation de recettes ou de diminution de dépenses afin de respecter la trajectoire budgétaire précédemment définie. Le Parlement saura ainsi quelles sont les politiques régionales que le Gouvernement entend impacter par d'éventuelles mesures d'économies.

2.3.3. Veiller à assurer un meilleur suivi de l'exécution du budget régional

Pour aller au-delà du simple rapportage mensuel ¹⁰ exercé par le Comité de monitoring et comme cela se fait déjà dans certains UAP, le Service public de Wallonie et les UAP seront chargés tous les trois mois de transmettre au Gouvernement wallon un rapport quant à l'exécution du budget en matière de dépenses et de recettes. Au-delà d'une simple présentation chiffrée, ce rapport justifiera les niveaux de dépenses déjà engagés et liquidés, les niveaux de recettes déjà constatés et le niveau de l'encours budgétaire. Cela permettra d'assurer un meilleur suivi de l'exécution du budget, et donc derrière de la mise en œuvre de politiques régionales, en cours d'exercice.

Par ailleurs, les directions générales du SPW, comme les UAP le font déjà, prendront à leur charge la comptabilisation des opérations budgétaires et comptables des dépenses régionales afin d'une part d'avoir une maîtrise totale de l'exécution du budget dont elles ont

⁹ Administration régionale à prendre au sens large : SPW, UAP, Cellule d'information financière (CIF) et Cellule fiscale régionale.

¹⁰ Chaque mois / trimestre le SPF Stratégie et Appui collecte auprès des entités fédérées des statistiques relatives à l'exécution du budget des Régions, Communautés et pouvoirs locaux à transmettre à EUROSTAT. Ces reportings sont publiés sur le site suivant <http://www.budgetfederal.be/FR/figures/EUreport.html>

la charge jusqu'au paiement en faveur d'un bénéficiaire et d'autre part de réduire les délais de paiement vers les bénéficiaires.